

CNS 6/2010

Dictamen en relación con la consulta formulada por la secretaria general accidental de un ayuntamiento acerca de la posibilidad de difundir imágenes del desarrollo de una sesión plenaria a través de Internet en YouTube.

Se presenta ante la Agencia Catalana de Protección de Datos un escrito de la secretaria general accidental de un ayuntamiento acerca de la posibilidad de difundir imágenes del desarrollo de una sesión plenaria a través de Internet en Youtube y que concreta en tres cuestiones:

- 1.- Si el Ayuntamiento puede prohibir la grabación de las imágenes al desconocer su utilidad o tratamiento.
- 2.- Si el Ayuntamiento tiene que autorizar o acreditar expresamente la grabación y si es necesario contar con el consentimiento de los miembros del plenario.
- 3.- Qué incidencia tiene si la petición de grabación la formula un periodista.

La consulta se acompaña de un informe de la Secretaría General del Ayuntamiento sobre las grabaciones de imágenes de la sesión plenaria y su difusión a través de YouTube.

Analizada la consulta y la documentación que la acompaña, y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se emite el siguiente dictamen:

I

(...)

II

El artículo 3.c) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD) define el tratamiento de datos de una forma amplia, en el sentido de que hay que entender como tratamiento todas "las operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias".

Por otra parte, la letra a) del mismo artículo 3 de la LOPD define *dato personal* como "cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables".

A la vista de estas definiciones, cabe concluir que en las operaciones consistentes en la grabación de imágenes de una sesión del Pleno de la Corporación local o en su posterior puesta a disposición a través de Internet se produce un tratamiento de datos de carácter personal derivado de la captación y posterior retransmisión o puesta a disposición a través de la red de las imágenes de las personas asistentes, fundamentalmente los miembros de la corporación y los funcionarios que intervienen por razón de su cargo. Así pues, parece evidente que nos encontramos ante un tratamiento de datos personales que, por tanto, debe someterse a los principios y garantías establecidos en la LOPD.

Desde el punto de vista de la protección de datos personales es preciso recordar que solo es posible llevar a cabo un tratamiento de datos de carácter personal si éste se basa en el consentimiento de las personas afectadas o si existe una norma con rango de ley que habilite la realización de tal tratamiento (art. 6 de la LOPD).

III

El artículo 3.i) de la LOPD dispone que la comunicación de datos es cualquier revelación de datos efectuada a una persona distinta del interesado. Desde este punto de vista, no puede haber ninguna duda de que la grabación de las sesiones del pleno y su posterior puesta a disposición, mediante los archivos correspondientes, a través de los medios de comunicación o de la web de la corporación constituyen comunicaciones de datos en el sentido previsto en la LOPD.

A este respecto hay que recordar que el artículo 11 de la LOPD establece la necesidad de contar con el consentimiento de los afectados para la comunicación de datos de carácter personal, salvo que una ley lo autorice. Habrá que ver entonces si en el caso que nos ocupa existe alguna norma con rango de ley que autorice estas comunicaciones.

El artículo 70.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece lo siguiente:

“Las sesiones del Pleno de las corporaciones locales son públicas. No obstante, podrán ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta.”

Por su parte, el artículo 156 del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (en adelante, TRLMRLC), aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, establece:

“Las sesiones del pleno de las corporaciones locales son públicas. No obstante, pueden ser secretos el debate y la votación de aquellos asuntos que pueden afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta. No son públicas las sesiones de las comisiones de gobierno.”

Por tanto, de acuerdo con la legislación vigente, resulta evidente el carácter público de las sesiones del pleno de la corporación, salvo en aquellos aspectos que puedan afectar al derecho previsto en el artículo 18.1 CE, es decir, el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen. En este último caso, la apreciación de un posible menoscabo de este derecho, por parte de la mayoría absoluta de la corporación, debería comportar que la sesión o la parte de la sesión en que se vayan a debatir los asuntos que puedan vulnerar este derecho tengan carácter reservado o no público.

Dado el carácter público que la legislación vigente atribuye a las sesiones del pleno en lo que concierne a los debates y votaciones de los asuntos que sean de su competencia, hay que tener en cuenta la posibilidad de que las imágenes de dichas sesiones se difundan a través de Internet u otro medio. El artículo 88.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de los entes locales (ROF), aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, prevé la instalación de sistemas de megafonía o circuitos cerrados de televisión para ampliar la difusión auditiva o visual (véase, a este respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 18 de junio de 1998 ((RJ 1998/4771).

En lo que respecta a las previsiones que recoge el Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento, transcribimos textualmente lo siguiente:

“Artículo 116

El Ayuntamiento facilitará la más amplia información sobre su actividad y promoverá la participación de todos los ciudadanos en la vida local.”

“Artículo 120

1. Las convocatorias y órdenes del día de las sesiones plenarias serán objeto de la máxima difusión en los medios de comunicación municipales y en los tabloneros de anuncios de edificios municipales y centros cívicos.”

“Article 121

Las sesiones plenarias son públicas. Cuando así se acuerde por mayoría absoluta, podrán ser secretos el debate y la votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.”

De acuerdo con estos artículos, el ROM prevé que se dé a conocer la actividad del Ayuntamiento y que se difundan únicamente las convocatorias y las órdenes del día de las sesiones plenarias. En cuanto al desarrollo de las sesiones del pleno, reproduce el contenido del artículo 156 del TRLMRLC, que prevé el carácter público de las sesiones plenarias, aunque no hace referencia alguna a la difusión de dichas sesiones.

Por todo ello, aunque el ROF únicamente prevé la difusión a través de circuitos cerrados de televisión, dado que la habilitación legal requerida por el artículo 11 de la LOPD estaría cubierta por la LBRL (artículo 70.1) y por el TRLMRLC (artículo 156), nada impediría que el ROM contemplara también la retransmisión en directo o en abierto, o la puesta a disposición en la web municipal de las grabaciones de las sesiones, tal como se apuntaba en el apartado 19 de la Recomendación 1/2008 de esta Agencia acerca de la difusión de información que contenga datos de carácter personal a través de Internet.

No obstante, no se debe confundir la posibilidad de retransmisión o difusión de las grabaciones del pleno o de las partes del mismo que tengan carácter público con la difusión completa de las actas de las sesiones que incorporen datos de carácter personal, ya que en este último caso, como ya se apuntaba en otros dictámenes anteriores de esta Agencia (sirva como referencia el Dictamen 36/2009), la difusión generalizada de las actas no está prevista en la legislación vigente y en cualquier caso comporta, desde el punto de vista de la protección de datos, un nivel de intrusión superior a la retransmisión de imágenes del pleno como consecuencia de las posibilidades que ofrecen los medios electrónicos de tratamiento de la información.

IV

Sin perjuicio de la posibilidad que acabamos de exponer respecto a la difusión de las imágenes de las sesiones del pleno y a la puesta a disposición de dichas imágenes en la web municipal, hay que tener en cuenta que la normativa de protección de datos impone asimismo, a partir de lo que establece el artículo 4 de la LOPD, el cumplimiento del principio de calidad de los datos y, en especial, el principio de proporcionalidad.

Desde este punto de vista y sin perjuicio de las limitaciones derivadas de eventuales menoscabos al derecho al honor, la intimidad o la propia imagen, de acuerdo con la normativa de protección de datos resulta exigible que los datos tratados (en este caso, los datos retransmitidos) sean solo los adecuados para la consecución de la finalidad de que se trate, por ejemplo, la de conocer la actividad política municipal.

A tenor de lo expuesto, la finalidad de la publicidad de las sesiones podría alcanzarse con la captación de la imagen de los representantes políticos que forman parte de la corporación mientras que podría resultar no proporcionada una grabación de los ciudadanos que, a título personal, asistan a la sesión, salvo que la captación de las imágenes de éstos sea meramente accesoria o incidental. Asimismo, una disposición inadecuada de las cámaras podría comportar la captación de imágenes de, por ejemplo, documentación privada que pudieran estar consultando los regidores durante el plenario, o conversaciones privadas de los mismos, cuya divulgación podría resultar inadecuada. Por tanto, la disposición de las cámaras puede ser un primer elemento a tener en cuenta desde el punto de vista del principio de proporcionalidad.

No obstante, la consulta no se refiere en concreto a la difusión de imágenes a través de la web municipal sino a la posibilidad de difusión a través de "YouTube". Pues bien, aunque sea posible concluir que, con carácter general, el ROM puede prever la difusión de las imágenes de las sesiones de los plenos, el uso de una herramienta como YouTube para cumplir esta finalidad podría comportar algunos problemas adicionales.

En primer lugar, cabe recordar que, conforme a lo que establece el artículo 12 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, la sede electrónica será el canal ordinario para la difusión electrónica de la Administración con los ciudadanos, ya que es en el marco de la sede electrónica donde la Administración debe garantizar la calidad, la seguridad, la disponibilidad y la neutralidad de la información.

Al margen de esto, la utilización de You Tube como medio para difundir el contenido de las sesiones de los plenos comporta el sometimiento a las cláusulas contractuales establecidas, que YouTube se reserva el derecho de invadir en cualquier momento de forma unilateral (véanse, a este respecto, los términos y condiciones en <http://www.youtube.com/t/terms>) Así pues, cuestiones sobre la propiedad, la publicidad asociada a estas imágenes, los términos de la difusión, el control de las visitas efectuadas, etc. estarían totalmente en manos de esa empresa. Por añadidura, ello comportaría la transmisión de información a un operador, YouTube LLC, con domicilio social en 901 Cherry Avenue, San Bruno, CA 94066, Estados Unidos, que añade un elemento de internacionalidad a la comunicación de los datos que podría requerir la previsión de cláusulas contractuales tipo contenidas en la Decisión de la Comisión Europea 2002/16/CE, de 27 de diciembre de 2001, dado que en Estados Unidos no se proporciona un nivel adecuado de protección en materia de datos personales ni tampoco hay constancia de que YouTube se haya adherido al sistema de "Safe Harbor" (artículos 33 y 34 de la LOPD y 70 y ss. del RLOPD).

Por otra parte, es cierto que el uso de una herramienta como YouTube facilita la difusión de las imágenes en todo el mundo, pero no se puede olvidar que la finalidad de la difusión es la participación de la comunidad local, es decir, de los vecinos del municipio.

Cabe recordar que, de acuerdo con el apartado 8 de la citada Recomendación 1/2008, el principio de proporcionalidad comporta también que la difusión de los datos se delimite temporalmente al período de tiempo necesario para cumplir con la finalidad que justifica su publicación, lo que quedaría garantizado si las imágenes se difundieran a través de la web municipal.

Por todo ello, se considera recomendable efectuar la difusión a través de la web municipal.

V

Por otra parte, el cumplimiento de la normativa de protección de datos exige también que el tratamiento de datos de carácter personal vaya precedido de la aprobación de un fichero de datos de carácter personal, que, en el caso de las Administraciones Públicas, se efectuará mediante una disposición de carácter general que incluya el contenido que establece el artículo 20 de la LOPD.

En el caso del fichero que se debería crear para la difusión de las imágenes de las sesiones del pleno, hay que tener en cuenta que, aunque se capten imágenes de personas físicas, no es de aplicación la Instrucción 1/2009, de 10 de febrero, de esta Agencia sobre el Tratamiento de Datos de Carácter Personal mediante Cámaras con fines de videovigilancia, ya que la finalidad del tratamiento no es la videovigilancia o el control sino permitir el conocimiento, por parte de los ciudadanos, de las sesiones públicas del pleno.

No obstante, si se graban las imágenes, será necesario crear el fichero correspondiente y, una vez aprobado o, en su caso, una vez modificado el fichero existente, éste deberá notificarse al Registro de Protección de Datos de Cataluña (art. 15 de la Ley 5/2002, de 19 de abril, de la Agencia Catalana de Protección de Datos).

A tenor de las consideraciones realizadas en estos fundamentos jurídicos en relación con la consulta planteada por la secretaria general accidental de un ayuntamiento acerca de la posibilidad de difundir imágenes del desarrollo de una sesión plenaria a través de Internet en la página de YouTube, se emiten las siguientes

Conclusiones

El Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento no prevé la difusión de las imágenes de las sesiones del pleno municipal. Sin embargo, la posibilidad de que dicha difusión sea acordada por parte del pleno municipal encuentra habilitación en el artículo 70 de la Ley de Bases de Régimen Local y en el artículo 156 del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

Respecto a la posibilidad de que esta difusión se lleve a cabo a través de YouTube, esta Agencia considera más recomendable que sea a través de la web municipal.