

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un alcalde sobre la publicació de les actes de les sessions de la Junta de Govern Local.

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un alcalde en el que es demana que l'Autoritat emeti un dictamen sobre si la publicació de les actes de les sessions de la Junta de Govern Local pot suposar una vulneració de la legislació sobre protecció de dades.

En concret, exposa que, tot i que l'Ajuntament havia seguit el criteri que ha exposat aquesta Autoritat –en el seu moment Agència Catalana de Protecció de Dades en els seus dictàmens, com a conseqüència de l'escrit que han rebut del Síndic de Greuges arran d'un queixa formulada per un ciutadà, demanen un informe que aclareixi la interpretació que cal donar a aquest tema.

Analitzada la consulta, que s'acompanya d'un escrit adreçat al Síndic de Greuges en relació amb aquesta qüestió com també d'un escrit del Síndic de Greuges, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto el següent dictamen:

I

(...)

II

En l'escrit de consulta l'Ajuntament manifesta que, seguint els criteris de l'Agència Catalana de Protecció de dades, no publicava les actes de les sessions de les Juntes de Govern de l'Ajuntament. No obstant això, arran una resolució del Síndic de Greuges en que es recomanava a l'Ajuntament no fer una interpretació tan extrema del dictamen de l'Agència, considera oportú demanar un aclariment sobre la interpretació que cal donar a aquest tema.

Tal com exposarem a continuació, hem d'aclarir ja d'entrada que la interpretació que formulava l'Ajuntament no pot ser qualificada com a extrema sinó que s'ajusta perfectament al criteri sostingut per aquesta Agència, això és, que les actes de les sessions de la Junta de Govern Local no són públiques.

L'article 11 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD) estableix la necessitat que per a la comunicació de dades de caràcter personal, això és la revelació de dades personals a una persona diferent del seu titular (art. 3.i) LOPD), es compti amb el consentiment dels afectats llevat que una llei ho autoritzi. En el cas

que ens ocupa sembla que cal descartar la concurrència del consentiment de les persones afectades, per la qual cosa caldrà veure si existeix alguna norma amb rang de llei que n'habiliti la comunicació.

En l'àmbit local, l'article 154 del Text refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya (TRLMRLC), aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, reproduint l'art. 69.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL), estableix que "*Les corporacions locals han de facilitar la més àmplia informació sobre llur activitat i la participació de tots els ciutadans en la vida local*" (art. 154.1), però el dret a ser informat, o el dret a accedir a la informació municipal no es configura en termes absoluts, atès que l'article 155.2 del mateix text refós, afegeix que el dret a consultar la documentació, els arxius i registres de la corporació està sotmès, llevat que es tracti de documentació històrica, a que la documentació tingui la condició de pública o s'acrediti un interès directe en l'assumpte. D'altra banda, per a obtenir còpia dels acords dels ens locals, i la consulta a través d'internet comporta la possibilitat d'obtenir-ne còpia, la lletra a) del mateix article 155.2 exigeix que s'acrediti la condició d'interessat.

Per tant, com no podia ser d'altra manera, la legislació catalana de règim local acull el règim establert a la normativa bàsica estatal, en concret l'article 37 Llei 30/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC) d'exigir l'acreditació d'un interès legítim i directe per a poder tenir accés als documents nominatius.

El règim d'accés dels ciutadans als arxius i registres administratius, estableix un seguit de requisits, basats en gran mesura en l'existència de determinada legitimació per part de les persones que pretenen realitzar la consulta de documents o registres que continguin dades nominatives. Doncs bé, aquest règim no resulta aplicable només en aquells casos en què és el ciutadà qui sol·licita l'accés a la informació sinó també quan és la mateixa administració la que decideix fer públiques determinades informacions.

Una mera consulta al diccionari de l'Institut d'Estudis Catalans permet veure que "*accés*" es defineix com "*Possibilitat d'una persona o d'un grup d'accedir a un coneixement, de posseir-lo i dominar-lo. Accés a la informació.*" Aquesta possibilitat d'accedir a un coneixement es donaria tant en el cas que hi hagi una sol·licitud prèvia d'un ciutadà, com el cas en què la informació sigui facilitada directament per l'administració de forma que els ciutadans puguin accedir-hi sense necessitat d'haver de formular una sol·licitud.

Això ens porta a haver d'analitzar el règim jurídic aplicable a la publicació de les actes de les juntes de govern local.

L'article 105.b) CE estableix que la Llei regularà l'accés dels ciutadans als arxius i registres administratius, llevat en allò que afecti la seguretat i la defensa de l'estat, la investigació de delictes i la intimitat de les persones.

Es tracta doncs d'un dret de configuració legal atribuït en principi a tots els ciutadans per a la concreció del qual haurem d'acudir a la normativa reguladora del règim jurídic de les administracions públiques i en concret de l'administració local.

La LRJPAC regula l'accés a la informació continguda a arxius i registres de les administracions públiques a l'article 37. Deixant de banda la possibilitat d'accés als documents que formin part de procediments acabats i no incorporin dades de caràcter personal, que certament es configura en termes molt amplis a l'article 37.1 de la llei, s'introdueix algunes limitacions a aquest dret quan es tracta de documents que continguin dades de caràcter personal:

- Per una banda, l'accés als documents que continguin dades relatives a la intimitat de les persones (37.2) o els de caràcter sancionador o disciplinari (37.3) queda limitat a les pròpies persones afectades. Això sens perjudici, és clar, del dret dels interessats a accedir a l'expedient durant la tramitació del mateix, en els termes que estableix l'article 35.a) de la mateixa llei.
- Per altra banda, l'accés als documents nominatius, que puguin fer-se valer per l'exercici dels drets dels ciutadans, pot ser realitzat també per terceres persones que acreditin un interès legítim i directe (37.3).

Però a més, fins i tot en aquest supòsit, és a dir, existint un interès legítim i directe, l'apartat 4 del mateix article 37 preveu que es podrà denegar, de forma motivada, quan prevalguin raons d'interès públic, per interessos més dignes de protecció, o quan ho disposi una llei.

- Determinades matèries queden excloses d'aquest règim d'accés (37.5): actes de govern, informació sobre defensa nacional o seguretat de l'Estat, investigació de delictes, matèries protegides pel secret industrial o comercial o en matèria de política monetària.

Aquesta regulació, resulta aplicable a les administracions locals, en tant que fixa el règim jurídic aplicables a totes les administracions públiques.

Per tant, si ens atenim a la LRJPAC en la mesura que continguin dades personals, i sempre que no es refereixi a algun dels tipus d'informació exclosos del règim d'accés, l'accés a les actes de

la Junta de Govern requeriria l'acreditació d'un interès legítim i directe, que no és possible considerar concurrent, en un supòsit com el que ens ocupa de difusió indiscriminada d'aquesta informació a través de la xarxa.

Un cop establert això, hem de veure si la regulació del règim de funcionament de les Juntes de Govern, habilita la seva comunicació. Doncs bé lluny d'això, la normativa vigent no només no habilita a la comunicació de les actes de les juntes de govern local que continguin dades personals sinó que estableix el caràcter secret de les sessions d'aquest òrgan, amb independència que es tractin dades personals o d'un altre tipus.

D'acord amb el que estableix l'article 70.1 de la LRBRL i l'article 156.1 del TRLMRLC, **les sessions de la Junta de Govern Local no tenen caràcter públic**. En el mateix sentit, l'article 113.1.b) del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic dels ens locals(ROF), aprovat pel R. Decret 2568/1986, de 28 de novembre, també estableix que les sessions d'aquest òrgan no són públiques, sens perjudici de la tramesa a la comunitat autònoma i l'Administració de l'Estat, d'una còpia de l'Acta, com també a tots els membres de la corporació i de la publicitat dels acords que adopti aquest òrgan quan ho prevegi la normativa aplicable. Aquest caràcter no públic, d'altra banda tampoc és un supòsit excepcional, sinó que es dona també respecte les sessions d'altre òrgans de govern, tant a nivell autonòmic com estatal.

A la vista de tot això, sembla que el propi legislador ha volgut que els debats que es produeixin en el si d'aquest òrgan no siguin de públic coneixement. Per tant, i amb independència que continguin o no dades de caràcter personal les actes de la Comissió de Govern no poden ser publicades. El caràcter no públic de les sessions de les Juntes de Govern resulta incompatible amb una difusió del contingut de les seves actes on es recullin els assumptes tractats, les deliberacions i els posicionaments dels diferents membres que intervinguin en la sessió. Si el legislador ha decidit que les deliberacions en el si de determinats òrgans col·legiats no sigui pública (les juntes de Govern local o el mateix govern de la Generalitat o de l'Estat) aquesta previsió quedaria buida de contingut si a continuació es publica el contingut d'aquestes deliberacions a través de la publicació de les actes.

El fet que determinats assumptes hagin de tractar-se en el si d'un òrgan col·legiat com és la Junta de Govern Local, per haver estat objecte de delegació en aquest òrgan, o perquè l'alcalde decideixi informar a la resta de membres de la Junta de les seves actuacions, no habilita per a alterar el règim aplicable pel que fa a la protecció de les dades de caràcter personal de manera que, per exemple, qualsevol qualsevol persona afectada per expedients municipals hagi de veure publicades de forma permanent en el temps les actes on es reculli informació relativa a la seva persona.

En conclusió, en el cas de la Junta de Govern no sembla que a la vista de la normativa general continguda a la legislació de règim local pugui considerar-se que existeix habilitació legal per a procedir a la publicació de les actes de la Junta de Govern a la web municipal, atès que no existeix cap norma legal que habiliti la comunicació d'aquestes dades. I això és així no només pel que es deriva de la normativa de protecció de dades de caràcter personal sinó, de forma específica, de les previsions contingudes a la mateixa normativa de règim local

Tot això que hem exposat s'ha d'entendre sens perjudici del règim aplicable a la publicació dels actes i acords que s'adoptin en el sí de la Junta de Govern. Cal no confondre el règim de publicitat de les deliberacions pròpies d'un òrgan col·legiat que consten a les actes de la sessió, amb el règim de publicitat predicable dels actes administratius que s'adoptin en el si d'aquest òrgan. Per a la publicació dels actes administratius, haurem d'atenir-nos al que estableixen, amb caràcter general, els articles 59, 60 i 61 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC) i la resta de legislació sectorial aplicable, especialment l'art. 70.2 de la LRBRL i 155.1 del TRLMRLC, per tal de determinar si un determinat acte o acord és susceptible o no de ser publicat a la web municipal.

III

Convé aclarir també que el que hem exposat no es refereix amb caràcter general a les actes de les sessions de tots els òrgans col·legiats de l'ajuntament sinó exclusivament les actes de la Junta de Govern Local.

En altres dictàmens de l'Agència ja ens havíem referit a la publicació de les actes del ple dels ens locals i havíem sostingut que en aquest cas, atès que les sessions del ple en principi són públiques, les actes podien ser objecte de publicació, llevat que es tractés d'una sessió en que s'hagués acordat el caràcter secret del debat i la votació en assumptes que puguin afectar el

dret a l'honor , la intimitat personal i familiar i la pròpia imatge (art. 70.1 LRBRLi 156.1 TRLMRLC). Ara bé, afegíem en aquests dictàmens, que en el cas que les actes continguin dades de caràcter personal, la publicació d'aquesta informació de caràcter personal requeriria el consentiment de les persones afectades o una habilitació continguda en una norma amb rang de llei.

Aquest règim, relatiu a les actes del ple, ha sofert però una modificació recentment arran l'aprovació i entrada en vigor de la Llei 29/2010, del 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics del sector públic (LUMESPC). En concret, l'article 10.2 d'aquesta Llei estableix:

“2. Les entitats locals han de publicar en llur seu electrònica les actes de les sessions del ple. En llur publicació, s’han de tenir en compte els principis i les garanties que estableix la normativa de protecció de dades i la de protecció del dret a l’honor i a la intimitat. A aquests efectes, s’hi poden incloure dades de caràcter personal sense comptar amb el consentiment de la persona interessada, si es tracta de dades referents a actes debatuts al ple de la corporació o a disposicions objecte de publicació en el butlletí oficial corresponent. En la resta de supòsits, sens perjudici del que disposin altres lleis, la publicació únicament és possible si es compta amb el consentiment de la persona interessada o les dades no es poden, en cap cas, vincular amb la persona interessada mateixa.”

Aquesta norma, com es pot veure, no només introdueix una habilitació per a la publicació de les actes de les sessions del ple dels ens locals sinó que n'estableix la publicació amb caràcter preceptiu. I pel que fa a la publicació de les dades de caràcter personal que s'hi continguin, l'habilita expressament si es tracta de dades referents a actes debatuts al ple de la corporació o a disposicions objecte de publicació en el butlletí oficial corresponent. En la resta de supòsits –

entenem que s'està referint a preguntes, mocions i interpel·lacions que s'hagin pogut produir en el ple però que no estiguin vinculades a un acte o disposició adoptat en el plenari-, la publicació únicament és possible si es compta amb el consentiment de la persona interessada o les dades no es poden, en cap cas, vincular amb la persona interessada mateixa.

Ara bé, cal fer notar que aquest mateix article condiona l'habilitació per a la publicació de dades personals al respecte dels *“principis i les garanties que estableix la normativa de protecció de dades i la de protecció del dret a l'honor i a la intimitat”*. Caldrà per tant tenir en compte els diferents drets i interessos implicats per tal de poder determinar l'adequació a dret de la divulgació de les dades personals incloses en aquestes actes. De fet no podia ser d'altra manera atès que l'habilitació per a la publicació de dades personals no pot ser entesa com una habilitació absoluta per a la comunicació de dades, pel sol fet que un determinat assumpte hagi estat tractat en el ple amb ocasió de l'aprovació d'un acord o disposició.

En aquest sentit convé recordar que, en relació amb la comunicació de dades el Tribunal Constitucional, seguint doctrina reiterada del TEDH, ha considerat que *“es procedente recordar previamente que la reserva de Ley prevista en el art. 53.1 CE respecto a la regulación de los límites de un derecho fundamental no sólo excluye apoderamientos a favor de las normas reglamentarias como el que antes hemos enjuiciado, sino que también implica otras exigencias respecto al contenido de la Ley que establece tales límites.*

De un lado, porque si bien este Tribunal ha declarado que la Constitución no impide al Estado proteger derechos o bienes jurídicos a costa del sacrificio de otros igualmente reconocidos y, por tanto, que el legislador pueda imponer limitaciones al contenido de los derechos fundamentales o a su ejercicio, también hemos precisado que, en tales supuestos, esas limitaciones han de estar justificadas en la protección de otros derechos o bienes constitucionales (SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ 8 y las allí citadas) y, además, han de ser proporcionadas al fin perseguido con ellas (SSTC 11/1981, FJ 5, y 196/1987, FJ 6). Pues en otro caso incurrirían en la arbitrariedad proscrita por el art. 9.3 CE.” (STC 292/00 F.J. 14)

En qualsevol cas, i retornant a l'objecte del present dictamen, cal insistir que el règim previst en aquest article 10.2 de la LUMESPC es refereix només al ple i no a les actes de les Juntes de Govern.

D'acord amb les consideracions fetes en aquests fonaments jurídics en relació amb la consulta plantejada per un alcalde en relació amb que la publicació de les actes de les sessions de la Junta de Govern Local pugui suposar una vulneració de la legislació de protecció de dades personals, es fan les següents,

Conclusions

Les actes de les sessions de la Junta de Govern Local de l'Ajuntament no poden ser objecte de publicació, no només pels requeriments derivats de la normativa de protecció de dades, respecte aquelles parts de les actes que continguin dades de caràcter personal, sinó també per les previsions de la normativa de règim local respecte el caràcter no públic de les sessions d'aquest òrgan.

Barcelona, 24 de febrer de 2011