

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un regidor d'un Ajuntament sobre la difusió dels plens municipals per Internet, publicació de les actes dels plens i de les Juntes de Govern Local al web municipal, i permanència a la xarxa.

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un regidor d'un Ajuntament en què sol·licita el parer de l'Autoritat en relació amb les qüestions següents:

-Retransmissió per Internet de tots els plens municipals i difusió de les gravacions a la xarxa per un temps mínim d'un any.

-Publicació al web municipal de les actes dels plens i de les Juntes de Govern local durant tres anys.

El regidor assenyala en el seu escrit que els terminis en què es donarà difusió en ambdós supòsits és a efectes de consulta pels ciutadans.

Analitzada la consulta, tenint en compte la normativa vigent aplicable, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica es dictamina el següent:

I

(...)

II

Gravació de les sessions del Ple i la seva retransmissió a través d'Internet.

L'article 3.c) de la Llei 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), defineix tractament de dades com *"les operacions i els procediments tècnics de caràcter automatitzat o no, que permetin recollir, gravar, conservar, elaborar, modificar, bloquejar i cancel·lar, així com les cessions de dades que derivin de comunicacions, consultes, interconnexions i transferències"*.

D'acord amb això, el fet de gravar les sessions del Ple i retransmetre-les a través d'Internet, constitueix un tractament de dades de caràcter personal, atès que a través de la "imatge" i/o la "veu" es poden identificar o fer identificables els assistents a les sessions. D'acord amb l'article 5.1.f) del Reial Decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la LOPD, dada de caràcter personal és *"qualsevol informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus que concerneix persones físiques identificades o identificables"*

La retransmissió dels plens a través d'Internet comporta un tractament de dades que abasta tant als membres de la corporació com als funcionaris que hi intervenen per raó del seu càrrec. A més, quan en el Ple es tracten assumptes que fan referència a una persona física determinada, també s'estan tractant dades d'aquesta persona, encara que físicament no hi assisteixi. Per tant, sembla clar que ens trobem davant un tractament de dades personals que, en conseqüència, s'ha de sotmetre als principis i garanties establerts a la LOPD.

Des del punt de vista de la protecció de dades de caràcter personal, és rellevant recordar que només es possible dur a terme un tractament de dades de caràcter personal si aquest es basa en el consentiment de les persones afectades o si existeix una norma amb rang de llei que habiliti la realització d'aquest tractament (article 6 de la LOPD).

L'article 3.i) de la LOPD, disposa que és comunicació de dades tota revelació de dades realitzada a una persona diferent a l'interessat. Des d'aquest punt de vista cap dubte pot oferir que la gravació de les sessions del ple i la seva posterior posada a disposició, mitjançant els arxius corresponents, a través d'Internet-, constitueixen comunicacions de dades en el sentit previst a la LOPD.

Sobre això cal recordar que l'article 11 de la LOPD estableix la necessitat que per a la comunicació de dades de caràcter personal es compti amb el consentiment dels afectats llevat que una llei ho autoritzi. Cal veure doncs si en el cas que ens ocupa existeix alguna norma amb rang de llei que autoritzi aquestes comunicacions.

En anteriors dictàmens d'aquesta Autoritat en que s'ha plantejat la mateixa qüestió, com ara CNS 25/2012 i CNS 40/2009, que es poden consultar al web de l'Autoritat www.apd.cat, s'ha analitzat quina habilitació legal poden tenir aquestes comunicacions. Així,

“L'article 70.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local estableix el següent:

“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.”

Per la seva banda, l'article 156 del Text refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya (en endavant TRLMRLC), aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, estableix :

“Les sessions del ple de les corporacions locals són públiques. No obstant això, poden ésser secrets el debat i la votació d'aquells assumptes que poden afectar el dret fonamental dels ciutadans a què es refereix l'article 18.1 de la Constitució, quan així s'acordi per majoria absoluta. No són públiques les sessions de les comissions de govern.”

Resulta clar doncs, a la vista de la legislació vigent, el caràcter públic de les sessions del ple de la corporació llevat d'aquells aspectes que puguin afectar el dret previst a l'article 18.1 CE, això és el dret a l'honor, la intimitat i la pròpia imatge. En aquest darrer cas, l'apreciació d'una eventual afecció d'aquest dret, apreciada per la majoria absoluta de la corporació, hauria de comportar que la sessió, o la part de la sessió en què es debatin els assumptes que puguin afectar aquest dret tinguin caràcter reservat o no-públic.

Aquest caràcter públic que la legislació vigent atribueix a les sessions del ple, pel que fa als debats i votacions dels assumptes que siguin de la seva competència, sembla que ha de portar a concloure la possibilitat que les imatges de les sessions, i pel que fa a la present consulta, les veus, puguin ser difoses a través d'internet o a través d'un altre mitjà.

L'article 88 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic dels ens locals (ROF), aprovat pel Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre, disposa textualment:

*“1. Serán públicas las sesiones del Pleno. No obstante, podrá ser secreto el debate y la votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución Española, cuando así se acuerde por mayoría absoluta.
2. Para ampliar la difusión auditiva o visual del desarrollo de las sesiones podrán instalarse sistemas megafónicos o circuitos cerrados de televisión.
3. El público asistente a las sesiones no podrá intervenir en éstas, ni tampoco podrán permitirse manifestaciones de agrado o desagrado, pudiendo el Presidente proceder, en casos extremos, a la expulsión del asistente que por cualquier causa impida el normal desarrollo de la sesión. Sin perjuicio de ello, una vez levantada la sesión, la Corporación puede establecer un turno de consultas por el público asistente sobre temas concretos de interés municipal.”*

D'acord amb això, per donar publicitat a les sessions del Ple, el ROF preveu com a sistemes per ampliar la difusió auditiva o visual la instal·lació de sistemes megafònics o circuits tancats de televisió.

En els dictàmens anteriorment esmentats també s'ha posat de relleu la doctrina mantinguda per la jurisprudència. Així,

“Al respecte s'ha de recordar que el Tribunal Suprem ha declarat de forma reiterada que la possibilitat d'utilització de gravadores en les sessions del ple forma part de les potestats de policia interna del propi ple i de l'alcalde en tant que president del mateix (SSTS 8 de novembre de 1984, 18 de desembre de 1990). Per tant, serà el Reglament Orgànic municipal el que podrà establir aquesta possibilitat o no.

En relació amb aquest aspecte, també es pronuncia la Sentència del Tribunal Suprem de 18 de juny de 1998 en el sentit següent:

*“(…) es cosa distinta, sobre todo en el ámbito de un pequeño municipio rural, usar las grabadoras para fines personales (diferentes de la eventual grabación para constancia oficial por el Secretario del Ayuntamiento) y permitir el uso de megafonía o de circuitos cerrados de televisión, como hace el artículo 88.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, permisión ésta que se refiere al acceso a las deliberaciones mientras se están celebrando y no desde luego a la grabación de esas deliberaciones para su posible reproducción posterior. (FJ.2)
(…) permitir o prohibir el uso de grabadoras en las sesiones del Pleno entra dentro del ámbito de las potestades de policia del Alcalde y del propio Pleno respecto al desarrollo de las sesiones. Pero, por más que esas potestades tengan amplios elementos discrecionales cuando se trata de concretarlas en actos administrativos, desde luego esta jurisdicción puede revisar si el uso de esa potestad ha sido conforme a Derecho.
En el caso de autos (...) el uso de las grabadoras no está contemplado en el artículo 88 del Reglamento de Organización y que la prohibición de dicho uso en el caso de autos tratándose de un pequeño municipio rural, con las relaciones de inmediatez existentes entre los vecinos, no es contraria al ordenamiento jurídico”.*

D'acord amb això, els dictàmens de l'Autoritat en relació amb la qüestió que ara es planteja conclouen que l'habilitació legal requerida per l'article 11 de la LOPD estaria emparada en la LBRL (article 70.1) i en el TRLMRLC (article 156), i res impediria que el Reglament Orgànic Municipal preveïés la gravació de les sessions i la seva posada a disposició a través d'Internet, tret de la part de la sessió que puguin afectar el dret a l'honor, intimitat i pròpia imatge, tal com s'apuntava en l'apartat 19 de la Recomanació 1/2008 de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, sobre la difusió d'informació que contingui dades de caràcter personal a través d'internet.

Pel que fa als principis que regeixen la normativa de protecció de dades i, en relació amb l'objecte de la consulta, cal donar compliment al principi de qualitat de les dades i, a partir d'aquest, en especial, al principi de proporcionalitat (article 4 de la LOPD).

Des d'aquest punt de vista, i sens perjudici de les limitacions derivades d'eventuals afeccions al dret a l'honor, la intimitat o la pròpia imatge, d'acord amb la normativa de protecció de dades resulta exigible que les dades tractades, en aquest cas, les dades transmeses, siguin només les adequades per a assolir la finalitat de que es tracti, com podria ser la de conèixer l'activitat política municipal.

En aquest sentit, una instal·lació inadequada dels aparells que s'utilitzin per efectuar les retransmissions dels plens, podrien captar converses privades, la divulgació de les quals podria resultar inadequada. Per tant, la correcta ubicació d'aquests aparells hauria de ser un primer element a tenir en compte des del punt de vista del principi de proporcionalitat.

III

Publicació al web de les actes dels Plens i de les Juntes de Govern Local.

Pel que fa a la publicació de les actes dels Plens al web municipal, l'article 10.2 de la Llei 29/2010, del 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics del sector públic (LUMESPC) estableix:

“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.”

En el dictamen CNS 6/2011, aquesta Autoritat, en relació amb la previsió de l'article 10.2 de la LUMESPC va exposar que:

“(…) 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 condiciona 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 mateix dictamen es recordava que, en relació amb la comunicació de dades que 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)

Pel que fa a les actes de les sessions de la Junta de Govern Local, la normativa vigent no només no habilita a la comunicació de les actes 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'altres 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 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 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

IV

Respecte al temps de permanència a Internet de la informació difosa.

D'acord amb el que s'ha exposat sobre l'habilitació per a la difusió de la informació consultada, cal recordar en primer lloc que l'afecció del dret a la protecció de dades de caràcter personal pot ser molt superior en el supòsit de la difusió de la informació que es consulta a través d'Internet, no només per la seva exposició durant un temps determinat sinó també, especialment quan es tracta de les actes de les sessions, per la possibilitat que aquesta informació sigui localitzada a través d'eines de recerca a Internet que permetin establir perfils de persones concretes. Aquest advertiment ja es va recollir a la Recomanació 1/2008, de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, sobre la difusió d'informació que contingui dades de caràcter personal a través d'Internet, disponible al web de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades www.apd.cat.

La utilització de mitjans electrònics i, en especial la utilització d'instruments de recerca basats en la indexació dels continguts de pàgines web, pot facilitar que la informació obtinguda amb tècniques de minera de dades sigui utilitzada per a finalitats diferents d'aquelles que en justifiquen la difusió, com seria el cas de l'obtenció de perfils personals o d'informació indiscriminada sobre una determinada persona. Per això i sens perjudici de la responsabilitat en què pugui incórrer l'entitat que faciliti l'instrument de recerca, en els termes de la LSSICE, es recomana adoptar les mesures organitzatives i tècniques adients per a la protecció de les dades de caràcter personal contingues en aquesta informació, com ara, la d'aprofitar les eines que facilitin els mateixos cercadors per tal d'evitar que la informació es guardi a la memòria temporal d'aquests i així impedir que els cercadors facilitin la recopilació de dades de caràcter personal per a finalitats diferents a aquella a la qual obeeix la publicació.

Respecte al termini de difusió de les sessions dels plens municipals, que comporta un tractament de dades personals consistents en imatges i/o veus, i pel que fa a les actes de les sessions dels plens, que comporta un tractament de les dades que identifiquen

les persones assistents, així com les persones que intervenen en el debat o que són objecte del mateix, cal tenir en compte en primer lloc el que disposa l'article 4.5 de la LOPD:

“Les dades de caràcter personal han de ser cancel·lades quan hagin deixat de ser necessàries o pertinents per a la finalitat per a la qual han estat recollides o registrades. No han de ser conservades de manera que permetin identificar l'interessat durant un període superior al necessari per a les finalitats d'acord amb les quals hagin estat recollides o registrades.

(...)”

En aquest sentit, seguint la Recomanació 1/2008, pel cas que la normativa d'aplicació no prevegi expressament un termini d'exposició pública, la difusió s'ha de limitar temporalment al període necessari per assolir la finalitat que justifica la publicació de les dades, com podria ser per exemple donar compliment al principi de transparència en l'actuació administrativa.

D'acord amb això, els terminis de difusió de la informació que s'esmenta a la consulta, en concret, un any per les sessions dels plens de la corporació i tres anys per les actes dels plens, no resulten desproporcionats atesa la finalitat de fomentar la participació dels ciutadans en els assumptes públics municipals.

Ara bé, pel que fa a les gravacions dels plens, en què es manifesta que el termini d'un any només és un mínim, caldrà tenir en compte que la difusió de les imatges per períodes molt més llargs pot resultar innecessari per a la finalitat pretesa.

D'acord amb les consideracions fetes en relació amb la consulta plantejada en relació amb la difusió de les sessions del Ple de la Corporació municipal, es fan les següents,

Conclusions

D'acord amb la Llei Orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, la difusió per Internet de les sessions del Ple de la Corporació constituiria una comunicació de dades que estaria emparada en allò que disposa l'article 11.2.a) de la LOPD. Aquesta comunicació estaria habilitada per l'article 70 de la Llei de Bases de Règim Local i per l'article 156 del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, tret d'aquelles sessions o part de les mateixes que puguin afectar el dret a l'honor, intimitat i pròpia imatge.

Les actes de les sessions del Ple de la Corporació s'han de publicar a la seu electrònica. En la publicació de dades personals s'han de respectar 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.

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.

Els terminis de difusió a través d'Internet, d'un any, per a les sessions del Ple de la Corporació i de tres anys per a les actes d'aquest òrgan col·legiat no resulten desproporcionats quan aquest tractament té per finalitat fomentar la participació ciutadana en els assumptes públics municipals.

Barcelona, 1 de febrer de 2013