

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament sobre la gravació i posterior difusió de les sessions dels plens municipals

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit emès per l'alcalde d'un ajuntament sobre la gravació i posterior difusió de les sessions dels plens municipals i la seva adequació a la normativa de protecció de dades de caràcter personal.

Analitzada la petició i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

I

(...)

II

L'Ajuntament formula, en el seu escrit de consulta, diverses qüestions relacionades amb la possibilitat de gravar les sessions dels plens municipals i la seva adequació a la normativa de protecció de dades de caràcter personal. En síntesi, planteja:

1. Si els particulars poden gravar les sessions del Ple, tot i l'oposició dels seus membres, o bé els cal autorització.
2. Si es poden gravar les sessions del Ple per, posteriorment, redactar l'acta corresponent o per emetre-les en directe a la pàgina web del consistori.
3. I quins requisits cal complir, en aquest sentit, en matèria de protecció de dades personals.

L'anàlisi de totes aquestes qüestions s'efectua en els apartats següents d'aquest dictamen, si bé, per motius explicatius, s'ha optat per variar l'ordre en què han estat formulades.

III

La Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD) defineix dada de caràcter personal com "*qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables*" (article 3.a).

Per la seva part, el Reglament de desplegament de la LOPD, aprovat per Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre (RLOPD), concreta, en aquest sentit, que és dada personal "*qualsevol informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus que concerneix persones físiques identificades o identificables*" (article 5.1.f).

D'altra banda, la LOPD considera tractament de dades personals "*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*" (article 3.c).

D'acord amb aquestes definicions, les operacions consistents en la gravació i la difusió de la imatge i de la veu dels assistents a les sessions del Ple municipal constitueixen un tractament de dades de caràcter personal, principalment, dels membres de la corporació i dels funcionaris que hi intervenen per raó del seu càrrec, però també és

possible que de persones físiques que estiguin relacionades amb l'objecte concret de debat en la sessió del Ple de què es tracti o, fins i tot, del públic assistent al mateix.

Per tant, és clar que aquests tractaments de dades restaran sotmesos als principis i les obligacions establertes a la LOPD, com ara, entre d'altres, al principi de consentiment (article 6 LOPD), segons el qual només es poden tractar dades personals si es compta amb el consentiment de les persones afectades o, en el seu defecte, si existeix una norma amb rang de llei que l'habiliti.

Fetes aquestes consideracions inicials, a continuació, s'analitzen les qüestions concretes plantejades a l'escrit de consulta.

IV

En relació amb la possibilitat que sigui el mateix Ajuntament (i no els particulars) qui gravi les sessions del Ple municipal per reproduir-les o per emetre-les en directe a través de la seva pàgina web, escau assenyalar que aquesta Autoritat ja ha tingut l'ocasió d'examinar aquest tipus de qüestions en dictàmens anteriors, com ara, entre d'altres, en els CNS 40/2009, CNS 6/2010 o CNS 25/2012, disponibles tots ells al web www.apd.cat.

De les observacions fetes en aquests dictàmens i als efectes que interessin en el present dictamen, es considera convenient assenyalar els aspectes següents:

Com s'ha vist, la gravació de les sessions del Ple municipal constitueix un tractament de dades dels seus participants (article 3.c) LOPD). Si bé, des del punt de vista de la protecció de dades, només es possible dur a terme un tractament de dades personals amb el consentiment de les persones afectades o, en el seu defecte, si existeix una norma amb rang de llei que l'habiliti (article 6.1 LOPD), es considera que, en aquest cas, atès que *"les dades de caràcter personal es recullen per a l'exercici de les funcions pròpies de les administracions públiques en l'àmbit de les seves competències"* (article 6.2 LOPD), la gravació de les sessions del Ple municipal no requeriria el consentiment dels afectats.

Per tant, l'Ajuntament podria gravar les sessions del Ple, sense necessitat de consentiment, per tal de, posteriorment, redactar l'acta corresponent.

Ara bé, pel que fa a la seva retransmissió en directe a través del web de la corporació o, si fos el cas, la seva posterior posada a disposició, mitjançant els arxius corresponents, en aquest web, cal fer avinent que, en la mesura que això comportaria una *"revelació de dades realitzada a una persona diferent a l'interessat"*, aquesta difusió constitueix una cessió de dades en el sentit previst a l'article 3.i) de la LOPD i, com a tal, s'ha d'efectuar de conformitat amb el règim previst, amb caràcter general, en el seu article 11.

Aquest precepte disposa que per poder comunicar dades personals és necessari comptar amb el consentiment previ dels afectats (apartat 1) o, en el seu defecte, amb una norma amb rang de llei que l'habiliti (apartat 2.a).

Així doncs, i partint de la base que, en el present cas, no es comptaria amb el consentiment dels afectats, cal examinar si existeix alguna norma amb rang de llei que autoritzi aquestes comunicacions o cessions de dades.

En aquest sentit, cal fer referència a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL). L'article 70.1 d'aquesta Llei estableix que *"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.”

Així mateix, cal fer esment a l'article 156 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, que, en aquest mateix sentit, disposa que *“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.”*

D'acord amb aquests articles, és clar que les sessions del Ple de la corporació tenen caràcter públic, tret d'aquells aspectes que puguin afectar el dret a l'honor, a la intimitat i a la pròpia imatge previst a l'article 18.1 de la Constitució espanyola. De ser així, caldrà tenir present que, si la majoria absoluta de la corporació aprecia una eventual afecció d'aquest dret constitucional durant la celebració de la sessió del Ple municipal, dita sessió, o bé la part en què es debatin els assumptes que el puguin afectar, haurà de tenir caràcter reservat o no ser pública.

Doncs bé, partint d'aquest caràcter públic que la legislació vigent de règim local atribueix a les sessions del Ple de la corporació, pel que fa als debats i votacions dels assumptes que siguin de la seva competència, es podria admetre la possibilitat que aquestes sessions siguin retransmeses a través d'Internet o qualsevol altre mitjà (en aquest cas concret, a través del web municipal).

En aquest sentit, convé fer referència a la previsió de 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. Aquest article disposa que:

“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.”

Així, de conformitat amb l'apartat 2 d'aquest precepte, que permet la instal·lació de sistemes de megafonia o circuits tancats de televisió per ampliar la difusió auditiva o visual de les sessions del Ple, es podria admetre també que, amb la finalitat, precisament, de donar publicitat a les sessions del Ple, en el Reglament orgànic municipal s'incorporés la previsió de retransmetre-les en directe a través del web municipal.

Assenyalar, en aquest punt, 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 com a president del mateix (per exemple, en les sentències de 8 de novembre de 1984, de 18 de desembre de 1990 o de 18 de juny de 1998, entre d'altres).

D'acord amb les consideracions fetes fins ara, la gravació i retransmissió en directe de les sessions del Ple mitjançant el web municipal, si ho preveu el Reglament orgànic

municipal de l'Ajuntament que formula la consulta, resultaria conforme amb la normativa de dades personals, en tractar-se d'una cessió de dades emparada per l'article 11.2.a) de la LOPD, en virtut del que estableix la legislació vigent en matèria de règim local (articles 70.1 LRBRL i 156 TRLMRLC), tret que es tracti d'assumptes, el debat i la votació dels quals pogués afectar el dret a l'honor, a la intimitat i a la pròpia imatge dels ciutadans.

De fet, la difusió d'imatges de les sessions dels òrgans de govern de les entitats locals que tenen caràcter públic, d'acord amb la seva llei reguladora, i sempre que no afecti el dret a la intimitat de terceres persones, és una opció contemplada per aquesta Autoritat en la Recomanació 1/2008 sobre la difusió d'informació que contingui dades de caràcter personal a través d'Internet (disponible al web www.apd.cat).

V

Centrant-nos en la següent qüestió plantejada, cal fer avinent que, en la mesura que la gravació i difusió de les sessions del Ple comporta recollir i tractar dades de caràcter personal per part de l'Ajuntament, cal donar compliment a la resta de principis i obligacions establertes en la normativa de protecció de dades personals.

En aquest sentit, convé destacar, especialment, la necessitat que aquest tractament de dades s'ajusti al principi de qualitat de les dades (article 4 LOPD), en les seves vessants de finalitat i proporcionalitat.

Sens perjudici de les limitacions derivades d'eventuals afeccions al dret a l'honor, la intimitat o la pròpia imatge (article 18.1 CE), d'acord amb aquest principi resulta exigible que les dades tractades (gravades i retransmeses) siguin només les adequades i necessàries per assolir la finalitat perseguida que, en el cas que ens ocupa, es concreta en garantir el coneixement i la participació dels veïns en l'activitat política municipal.

Així doncs, l'Ajuntament ha de tenir present que la finalitat de la publicitat de les sessions del Ple es pot veure assolida amb la captació i retransmissió únicament de la imatge i les opinions dels representants polítics que formen part de la corporació, per la qual cosa resultaria no proporcionada una gravació o retransmissió dels ciutadans que a títol particular assisteixen a la sessió, tret que la seva captació sigui merament accessòria o incidental.

Així mateix, resultarà fonamental la col·locació o disposició de les càmeres que s'emprin. Cal tenir en compte que una disposició inadequada podria comportar la captació de certs aspectes de les sessions (com ara, per exemple, la captació de la documentació privada que consultin els regidors durant el plenari o de les converses privades), la divulgació dels quals podria resultar igualment inadequada.

D'altra banda, sens perjudici de l'habilitació legal per retransmetre en directe les sessions del Ple, es recomana valorar l'opció de difondre-les a posteriori, especialment, per aquells casos en què durant el debat puguin aparèixer informacions personals que resultin innecessàries per conèixer l'activitat política de l'Ajuntament.

El dret fonamental a informar sobre els assumptes municipals d'interès per a la població no és un dret absolut, per la qual cosa convé exercir-lo tenint en compte la resta de drets implicats, en aquest cas el dret a la protecció de dades de caràcter personal i el dret a la intimitat, per tal d'evitar que informacions que per la seva pròpia naturalesa tenen un caràcter especialment sensible (informació sobre la salut de les persones, ideologia, religió, aficions o estils de vida ...) o relatives a determinats col·lectius que requereixen una especial protecció (menors, víctimes de delictes...) puguin acabar lesionant aquests drets.

Optar per aquesta opció de retransmissió a posteriori de les sessions del Ple permetria a l'Ajuntament, en virtut del principi de proporcionalitat citat, difondre'n un resum en què apareguin únicament els fragments rellevants. Així, es compliria, amb majors garanties, les exigències de la legislació vigent, tant pel que fa a la protecció dels drets a l'honor, la intimitat i la pròpia imatge com pel que fa a la protecció de dades de caràcter personal.

Dit això, l'Ajuntament també ha d'informar els afectats, tant els membres de la corporació com el públic assistent, que les sessions del Ple municipal seran objecte de gravació i de difusió en el seu portal web i, en concret, dels termes establerts a l'article 5.1 de la LOPD.

Aquest precepte estableix que *"els interessats als quals se sol·licitin dades personals han de ser prèviament informats de manera expressa, precisa i inequívoca:*

- a) De l'existència d'un fitxer o un tractament de dades de caràcter personal, de la finalitat de la recollida de les dades i dels destinataris de la informació.*
- b) Del caràcter obligatori o facultatiu de la resposta a les preguntes que els siguin plantejades.*
- c) De les conseqüències de l'obtenció de les dades o de la negativa a subministrar-les.*
- d) De la possibilitat d'exercir els drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició.*
- e) De la identitat i la direcció del responsable del tractament o, si s'escau, del seu representant."*

Així mateix, amb caràcter previ a l'inici d'aquest tractament de dades, l'Ajuntament ha d'haver creat, publicat al diari oficial corresponent i notificat al Registre de Protecció de Dades de Catalunya el corresponent fitxer de dades personals, de conformitat amb els articles 20 LOPD, 52 a 55 del RLOPD i 11 de la Llei 32/2010.

Fer avinent, en aquest punt, que, d'acord amb l'article 53.3 del RLOPD, a la Recomanació 1/2011 de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, sobre la creació, modificació i supressió de fitxers de dades de caràcter personal de titularitat pública (disponible al web www.apd.cat), s'indica que els fitxers dels ens locals es poden aprovar per ordenança o reglament del ple de la corporació (apartat 7).

En cas que ja existeixi aquest fitxer, l'Ajuntament haurà d'adaptar-lo, si escau, a les característiques d'aquest nou tractament que es vol dur a terme, així com notificar dita modificació al Registre de Protecció de Dades de Catalunya.

D'altra banda, l'Ajuntament, com a responsable d'aquest fitxer i tractament de dades personals, ha d'adoptar *"les mesures de caràcter tècnic i organitzatiu necessàries que garanteixin la seguretat de les dades de caràcter personal i n'evitin l'alteració, la pèrdua, el tractament o l'accés no autoritzat, tenint en compte l'estat de la tecnologia, la naturalesa de les dades emmagatzemades i els riscos a què estan exposats, tant si provenen de l'acció humana o del medi físic o natural"* (article 9 LOPD).

Aquestes mesures de seguretat venen regulades en el Títol VIII del RLOPD que les classifica en tres nivells diferents –bàsic, mitjà i alt- en funció de la tipologia de dades personals que en cada cas es prevegin tractar (article 80).

VI

D'altra banda, pel que fa a la possibilitat que les sessions del Ple de la corporació puguin ser gravades per particulars, tot i l'oposició dels seus membres, o bé si cal autorització, cal fer avinent que l'àmbit d'actuació de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades es limita, d'acord amb l'article 3 de la Llei 32/2010, als fitxers i als tractaments que duen a terme:

- a) Les institucions públiques.*
b) L'Administració de la Generalitat.
c) Els ens locals.
d) Les entitats autònomes, els consorcis i les altres entitats de dret públic vinculades a l'Administració de la Generalitat o als ens locals, o que en depenen.
e) Les entitats de dret privat que compleixin, com a mínim, un dels tres requisits següents amb relació a la Generalitat, als ens locals o als ens que en depenen:
Primer. Que llur capital pertanyi majoritàriament als dits ens públics.
Segon. Que llurs ingressos pressupostaris provinguin majoritàriament dels dits ens públics.
Tercer. Que en llurs òrgans directius els membres designats pels dits ens públics siguin majoria.
f) Les altres entitats de dret privat que presten serveis públics per mitjà de qualsevol forma de gestió directa o indirecta, si es tracta de fitxers i tractaments vinculats a la prestació d'aquests servei.
g) Les universitats públiques i privades que integren el sistema universitari català, i els ens que en depenen.
h) Les persones físiques o jurídiques que compleixen funcions públiques amb relació a matèries que són competència de la Generalitat o dels ens locals, si es tracta de fitxers o tractaments destinats a l'exercici d'aquestes funcions i el tractament es duu a terme a Catalunya.
i) Les corporacions de dret públic que compleixen llurs funcions exclusivament en l'àmbit territorial de Catalunya als efectes del que estableix aquesta llei."

Així doncs, no correspon a aquesta Autoritat la competència per al control i també per a dictaminar sobre els criteris a tenir en compte en els tractaments de dades personals duts a terme per persones privades que no exerceixen funcions públiques -com, en aquest cas, la gravació de les sessions del Ple de la corporació per particulars- sinó a la *Agencia Española de Protección de Datos* (www.agpd.es), de conformitat amb l'article 37 de la LOPD. Per tant, caldria que l'Ajuntament formulés aquesta qüestió davant aquella autoritat.

No obstant això, apuntar que, d'acord amb les consideracions fetes fins ara, correspon a l'alcalde de l'Ajuntament que planteja la consulta, com a president del Ple i d'acord amb allò establert al Reglament orgànic municipal, decidir sobre la possibilitat de dur a terme aquestes gravacions.

En aquest sentit, escau destacar que el Tribunal Suprem ha admès aquesta possibilitat quan la gravació de les sessions del Ple municipal ha estat proposada per mitjans de comunicació (per exemple, en la seva Sentència 3468/2007, d'11 de maig).

D'acord amb les consideracions fetes fins ara en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

Conclusions

La gravació i posterior difusió de les sessions del Ple a través del portal web municipal per part del mateix consistori està emparada per l'article 11.2.a) de la LOPd, en tractar-se d'una cessió que compta amb habilitació en les previsions de la legislació vigent en matèria de règim local (articles 70 LRBRL i 156 TRLMRLC), tret d'aquelles sessions o part de les mateixes que puguin afectar el dret a l'honor, a la intimitat i a la pròpia imatge dels afectats.

Correspon a l'alcalde de la corporació, d'acord amb el que estableixi el Reglament orgànic municipal, decidir sobre la possibilitat de gravar i difondre aquestes sessions del Ple de la corporació mitjançant el portal web municipal.

En qualsevol cas, aquest tractament de dades s'ha de realitzar-se de conformitat amb els principis establerts a la LOPD i, en concret, amb els principis de qualitat, informació i seguretat de les dades.

Correspon a la *Agencia Española de Protección de Datos* el pronunciament sobre l'adequació a la normativa de protecció de dades personals del tractament de dades personals consistent en la captació de les sessions del Ple de l'Ajuntament per part de persones assistents al públic, de conformitat amb l'article 37 de la LOPD i 3 de la Llei 32/2010.

Barcelona, 4 de març de 2013