

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament sobre la possibilitat d'enregistrar i retransmetre en directe els plens municipals a través del web d'un diari digital local així com l'ús de la connexió a internet de l'Ajuntament amb el mateix propòsit

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit de un **Ajuntament** en el que es demana que l'Autoritat emeti un dictamen per tal de conèixer el seu parer sobre si l'enregistrament i retransmissió en directe dels plens municipals per part d'un diari digital local, així com permetre l'ús de la seva connexió a internet a determinats ciutadans amb aquesta finalitat pot suposar una vulneració de la legislació sobre protecció de dades.

Analitzada la consulta, que no s'acompanya de cap altra documentació, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, emet el dictamen següent:

I

(...)

II

La Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD) és d'aplicació "a les dades de caràcter personal registrades en suport físic, que les faci susceptibles de tractament, i a qualsevol modalitat d'ús posterior d'aquestes dades pels sectors públic i privat" (article 2.1), entenent per dada de caràcter personal "qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables" (article 3.a).

L'article 5.1.f) del Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament de la LOPD (en endavant, RLOPD) afegeix que és dada de caràcter personal "qualsevol informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus que concerneix persones físiques identificades o identificables".

D'acord amb aquests preceptes, per tant, no hi ha dubtes en la consideració de la imatge i de la veu de persones físiques com a dades de caràcter personal. En conseqüència, el seu tractament, entès 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" (article 3.c) LOPD), haurà de respectar els principis i garanties establerts a la LOPD.

Per altra banda, en les sessions del ple, a banda de les dades relatives a la veu i la imatge de les persones que hi participen, es tracta també altra informació personal de les persones que hi intervenen o de les persones relacionades amb els assumptes que s'hi debaten. Resulta per tant d'aplicació la LOPD i la seva normativa de desplegament.

III

Aquesta Autoritat s'ha pronunciat en altres ocasions sobre la possibilitat de gravació de les sessions del ple de les corporacions locals per part del propi Ajuntament (dictàmens CNS 40/2009 i 32/2012, entre d'altres).

En concret, el dictamen 32/2012 es pronuncia sobre un supòsit anàleg al que ara es planteja en aquesta consulta, per la qual cosa resulta pertinent reproduir les consideracions que s'hi formulen:

“D'acord amb l'article 3.i) de la LOPD, constitueix 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 retransmissió en directe de les sessions del ple o la seva posterior posada a disposició, mitjançant els arxius corresponents, a través de la web de la corporació 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.

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 el mateix sigui retransmès en directe a través d'internet o a través d'un altre mitjà. I si bé és cert que l'article 88.2 del Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic dels ens locals, aprovat pel Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre, només preveu com a sistemes per ampliar la difusió la instal·lació de sistemes megafònics o circuits tancats de televisió (en aquest sentit veure la Sentència del Tribunal Suprem de 18 de juny de 1998 (RJ 1998/4771), res impediria que el Reglament Orgànic municipal prevegi també la retransmissió en directe en obert o la posada a disposició en la web municipal de les gravacions de les sessions, tal com s'apuntava en l'apartat 19 de la Recomanació 1/2008 d'aquesta Agència, sobre la difusió d'informació que contingui dades de caràcter personal a través d'internet.

*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 o 18 de juny de 1998). Per tant serà el Reglament Orgànic municipal el que podrà establir aquesta possibilitat o no.
(...)*

IV

Sens perjudici de la possibilitat que s'acaba d'exposar respecte la retransmissió de les sessions del ple com també la posada a disposició en la web de les gravacions d'aquestes sessions, cal tenir en compte que la normativa de protecció de dades imposa també a partir del que estableix l'article 4 de la LOPD el compliment del principi de qualitat de les dades i, en especial, el principi de proporcionalitat.

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, en el cas que ens ocupa, la participació dels veïns per tal de poder conèixer l'activitat política municipal.

Tenint en compte això, la finalitat de la publicitat de les sessions es pot veure assolida amb la captació de la imatge i les opinions dels representants polítics que formen part de la corporació mentre que podria resultar no proporcionada una retransmissió o gravació dels ciutadans que a títol particular assisteixen a la sessió, llevat que la seva captació sigui merament accessòria o incidental. Igualment una disposició inadequada de les càmeres o els micròfons podria comportar la captació d'aspectes, com per exemple documentació privada que poden estar consultant els regidors durant el plenari, o converses privades d'aquests, la divulgació dels quals podria resultar inadequada. Per tant, la disposició de les càmeres pot ser un primer element a tenir en compte des del punt de vista del principi de proporcionalitat.

D'altra banda, respecte la posada a disposició a posteriori de les gravacions de les sessions, l'esmentat principi de proporcionalitat pot justificar que, en aquells casos que durant el debat puguin aparèixer informacions personals que resultin innecessàries per conèixer l'activitat política de l'Ajuntament, s'estableixi la difusió només d'un resum on apareguin només els fragments rellevants. Des d'aquest punt de vista l'opció per difondre a posteriori les gravacions apareix com una opció que ofereix majors garanties per tal de complir 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 la resta de dades de caràcter personal."

Aquestes consideracions segueixen essent d'aplicació actualment, i amb més motiu atès que l'article 10.2 de la Llei 29/2010 de 3 de agost, de l'ús dels mitjans electrònics en el sector públic de Catalunya ha vingut a establir que "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."

Admesa doncs la publicació a internet de les actes d'aquestes sessions, sempre que es tingui en compte els principis i les garanties que estableix la normativa de protecció de dades i la protecció del dret a l'honor i la intimitat (a la qual cosa en el cas que ens ocupa s'hi hauria d'afegir el dret a la pròpia imatge) que, tal com hem argumentat en altres dictàmens, constitueix una difusió d'informació clarament afectadora de la vida privada especialment com a conseqüència de l'acció dels motors de recerca d'internet, també caldrà concloure l'admissibilitat de la gravació i posterior difusió dels plens amb aquells mateixos límits.

El dret fonamental a informar sobre els assumptes municipals d'interès per a la població no és, tampoc, 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."

V

Caldrà també en el cas exposat a la consulta plantejar-se qui tindrà la condició de responsable de tractament.

L'article 3.d) de la LOPD defineix com a responsable de fitxer *tota "persona física o jurídica, de naturalesa pública o privada, o òrgan administratiu, que decideixi sobre la finalitat, el contingut i l'ús del tractament de les dades"*. I l'article 5.1.q) del RLOPD assenyala que *"també poden ser responsables del fitxer o del tractament, els ens sense personalitat jurídica que actuïn en el tràfic com subjectes diferenciats"*.

Així, des del moment en que el diari digital realitzaria tractaments de dades, com ara la recollida de dades amb l'enregistrament del ple i la seva posterior difusió a internet probablement a través del seu web, encara que el diari digital no ostentés cap personalitat jurídica, de conformitat amb l'article 5.1.q), el diari digital, seria el responsable del fitxer.

Les responsabilitats, per un eventual incompliment de la normativa en matèria de protecció de dades, que es poguessin derivar del tractament de dades derivat de la captació i transmissió del ple, serien atribuïbles al diari digital i no a l'Ajuntament, atès que seria aquella entitat la que decidiria la finalitat, l'ús i el contingut de les imatges retransmeses.

Ara bé, més enllà d'això, cal tenir en compte que la competència de control sobre els tractaments que puguin dur a terme el diari digital només correspondria a aquesta Autoritat si l'entitat es troba entre alguna de les entitats que enumera l'article 3 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades:

- 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 serveis.
- 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."

En qualsevol altre cas, la competència per al control d'aquests tractaments duts a terme pel diari digital correspondria a l'Agencia Española de Protección de Datos.

Finalment, atès que a l'escrit de consulta l'Ajuntament sol·licita a aquesta Autoritat que es pronunciï sobre la conveniència o no d'autoritzar l'enregistrament i difusió de les sessions del ple del municipi i també sobre la possibilitat de permetre al diari digital utilitzar la connexió a internet per difondre les sessions del ple, convé apuntar que la normativa de protecció de dades

personals no requereix cap autorització en aquest sentit, sinó només, en cas de tractar dades personals, el compliment de les obligacions i els principis establerts a la LOPD.

Conclusions

L'enregistrament i la difusió de les sessions del ple de l'ajuntament per part de tercers no requereix cap autorització des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades personals, sinó només, en cas de tractar dades personals, el compliment de les obligacions i els principis establerts a la LOPD.

Atès el caràcter públic de les sessions, correspon a l'alcalde de la corporació, d'acord amb el que estableixi el Reglament orgànic municipal, decidir sobre la possibilitat de gravar les sessions del ple de la corporació. En qualsevol cas, la captació de les imatges s'ha de limitar a les parts de les sessions que tinguin caràcter públic i s'ha de dur a terme d'acord amb el principi de proporcionalitat, de manera que permeti informar els ciutadans sobre els assumptes que es debaten al ple sense que això hagi de comportar sacrificis injustificats del dret a la protecció de les dades de caràcter personal dels assistents o de les persones afectades per la informació que pugui aparèixer en els debats de les sessions del ple.

El caràcter públic de les sessions del ple es veurà limitat en cas que l'Ajuntament, en l'exercici de les seves competències decideixi aplicar l'excepció de l'article 70 LLBRL, és a dir, que no es tracti d'assumpes que puguin afectar els drets fonamentals dels ciutadans reconeguts en l'article 18.1 de la CE.

Barcelona, 17 de gener de 2014