

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament sobre la difusió de les sessions del ple al web de la Corporació.

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un Ajuntament en relació amb la difusió de les sessions del ple al web de la Corporació.

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

I

(...)

II

La consulta planteja si s'ajusta a la legalitat la difusió de les sessions plenàries en àudio i vídeo a la pàgina web de l'Ajuntament, *“amb el contingut de l'article 10.2 de la Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya”*, sense comptar amb el consentiment de la persona interessada.

L'article 10.2 de la Llei 29/2010, a què fa referència la consulta, disposa el següent:

“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 es 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.”

D'acord amb això, la pròpia Llei 29/2010 no solament empara la publicació de les actes de les sessions del ple en la seu electrònica de l'Ajuntament, sinó que també ho imposa com una obligació per a les entitats locals. El compliment d'aquesta obligació la sotmet però, als requisits següents: respecte als principis i garanties de la normativa de protecció de dades i la de protecció del dret a l'honor i a la intimitat, i que les dades que es difonguin resultin dels actes que hagin estat debatuts al ple de la corporació o a disposicions objecte de publicació en el butlletí oficial corresponent.

III

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.

IV

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, i la seva difusió en àudio i vídeo.

Entre d'altres, el dictamen 32/2012 es pronuncia sobre un supòsit similar al que ara es planteja en aquesta consulta, per la qual cosa resulta pertinent reproduir el següent:

“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.

(...)

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.”

Aquest posicionament ha estat avalat per la recent Sentència del Tribunal Suprem de 24 de juny de 2015, que rebutja la prohibició general d'enregistrar les sessions del ple de la corporació:

“CUARTO.- Abordando ya el examen del recurso de casación, debe avanzarse que no es justificada la infracción de las letras a) y d) del artículo 20.1 CE que el recurso de casación reprocha al fallo de instancia, porque es acertada, por lo que seguidamente se razona y asumiendo las acertadas consideraciones del Ministerio Fiscal, tanto la existencia de la regla general de prohibición de grabación que ha sido apreciada por la sentencia recurrida en el impugnado artículo 107 del Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Mogán, como la vulneración de las libertades de expresión y de información, reconocidas en el artículo 20 CE, que deriva de ese precepto reglamentario.

Sobre esas dos libertades que acaban de mencionarse, ha de decirse que son diferentes manifestaciones del derecho genérico que ese artículo 20 configura, pues la libertad de expresión tutela la comunicación del pensamiento y la de información garantiza el derecho a recibir esta de cualquier medio sin ninguna traba; y ha de decirse también que están íntimamente relacionadas porque sin información no es posible la comunicación del pensamiento y la opinión, y que dicha relación conlleva que toda lesión de la libertad de información produzca, así mismo, una lesión de la libertad de expresión.

Igualmente ha de recordarse que ambas libertades tienen una faceta individual y otra institucional.

Que esa faceta individual encarna un derecho de inmediato disfrute, que impone a los poderes públicos una necesaria actitud pasiva consistente en el necesario respeto de ese derecho, en la prohibición de toda interferencia en el proceso de comunicación y en la no necesidad de ninguna autorización previa para que el derecho pueda ser ejercitado.

Y que la faceta institucional concierne al interés general que ambas libertades tienen para asegurar la existencia de una sociedad democrática (que no es posible sin una opinión pública libre); un interés general que trasciende por ello al interés individual de cada ciudadano.

Asimismo deben subrayarse estas consecuencias que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha derivado de la apuntada dimensión constitucional: el carácter preferente de la libertad de información frente a otros derechos; la especial obligación de su protección que pesa sobre los poderes públicos cuando la información está referida a hechos de relieve público; y la inclusión, dentro de esa libertad de información, del derecho a que no se impida el acceso a la fuente de la noticia cuando es pública o de acceso general.

Y ha de ponerse de manifiesto, así mismo, que estas dos libertades de expresión y de información de que se viene hablando son de titularidad común de todos los ciudadanos, sean o no profesionales de la información.

Tras todo lo que antecede, debe insistirse que esa prohibición general apreciada por la sentencia recurrida en el polémico artículo 107 del Reglamento Orgánico Municipal es acertada, porque la grabación sólo directamente la reconoce a los medios autorizados y, como regla general, la prohíbe a los restantes medios, a los concejales y al público general, que necesitarán para llevarla a cabo una

previa autorización de la Presidencia del Pleno. Y este condicionamiento a dicha autorización es contrario tanto a ese disfrute inmediato que corresponde a cualquier persona en relación con las libertades de expresión y de información, sin necesidad de ninguna autorización administrativa previa, como también a esa actitud pasiva que resulta obligada para el poder público cuando aquellas libertades sean ejercitadas.”

En qualsevol cas, el fet que les sessions del Ple siguin públiques i es puguin difondre al web municipal, no fa que resulti emparat qualsevol tractament posterior que es faci de les dades personals que resultin dels assumptes debatuts al ple de la corporació, sinó només aquells que siguin respectuosos amb els principis i garanties establerts a la LOPD.

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

Conclusions

La captació de la imatge i la veu en les sessions del ple de l'Ajuntament, així com la seva posterior difusió s'ha de limitar a les sessions o part de les sessions que tinguin caràcter públic, i s'ha de dur a terme d'acord amb el principis i garanties de la normativa de protecció de dades, 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.

Barcelona, 8 de setembre de 2015