

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament sobre la legalitat de la gravació dels plens i la seva posterior publicació a internet

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un Ajuntament en el que es demana que l'Autoritat emeti un dictamen per valorar si la legalitat de la gravació dels plens i la seva posterior publicació a internet és conforme a la legislació en matèria de protecció de dades.

En concret, l'Ajuntament exposa que ha acordat enregistrar els plens i difondre'ls a internet per tal que les persones que hi tinguin interès hi puguin accedir. De la mateixa manera, exposa que es crearà un fitxer de dades i s'informarà els assistents de dit enregistrament. Davant l'oposició d'alguns regidors es demana que aquesta Autoritat es pronunciï per determinar si la seva actuació és conforme la normativa en matèria de protecció de dades.

Analitzada la consulta, que s'acompanya de la proposta de creació del fitxer "Gravacions sessions del ple de l'Ajuntament" i del model de rètol informatiu que es col·locarà a la sala de plens, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, emeto el següent dictamen:

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, resultant per tant d'aplicació la LOPD i la seva normativa de desplegament.

III

En el supòsit objecte de consulta, com s'ha exposat en els antecedents, l'Ajuntament ha acordat enregistrar els plens i difondre'ls a internet per tal que les persones que hi tinguin interès hi puguin accedir i demana el parer d'aquesta Autoritat per conèixer si aquesta mesura és conforme a la normativa de protecció de dades.

Aquesta Autoritat s'ha pronunciat en diverses ocasions sobre la possibilitat de gravació i difusió de les sessions del ple de les corporacions locals per part del propi Ajuntament, com ara entre d'altres, els dictàmens CNS 40/2009, 32/2012, i el més recent CNS 44/2015, disponibles al web www.apd.cat.

En tots ells es conclou que tant l'enregistrament com la difusió de les sessions del ple de l'ajuntament 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.

En primer lloc, i d'acord amb el que estableix l'article 3.i) de la LOPD, "*constitueix comunicació de dades tota revelació de dades realitzada a una persona diferent a l'interessat*". Cap dubte pot oferir que la difusió de les sessions del ple a través del web de la corporació constitueix comunicació de dades en el sentit previst a la LOPD.

Per tant, per difondre el ple a través d'internet, com és intenció de l'Ajuntament serà necessari donar compliment al que estableix l'article 11 LOPD i comptar amb el consentiment dels afectats llevat, com estableix el mateix article en el seu segon apartat, que una llei ho autoritzi.

En relació amb el caràcter públic de les sessions del ple de les corporacions locals, la normativa sectorial estableix al respecte:

Article 70.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local:

"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.

Així ho exposa també el Tribunal Suprem en diverses sentències, a destacar la sentència més recent de 24 de juny de 2015 on, entre d'altres, manifesta:

“IV.- (...) sentado que las sesiones plenarias de los Ayuntamientos han de ser públicas, ninguna restricción debe haber al derecho de la ciudadanía a su directo e inmediato conocimiento, salvo en los casos puntuales en los que excepcionalmente pudieran declararse formal y motivadamente reservadas dichas sesiones”

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 Autoritat, sobre la difusió d'informació que contingui dades de caràcter personal a través d'internet.

Pel què fa a la difusió de les actes de les sessions del ple, 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 estableix en relació amb la publicació de les actes de les sessions del ple dels ens locals, l'obligació de publicar les mateixes:

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.”

Legitimada 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.

Aquesta Autoritat ja es manifestà en aquest sentit, en la seva Recomanació 1/2008, sobre la difusió d'informació que contingui dades de caràcter personal a través d'internet, concretament en el seu apartat 19, on estableix:

“(…), es poden difondre imatges de les sessions dels òrgans parlamentaris, els òrgans de govern de les entitats locals i altres òrgans col·legiats, les sessions dels quals tinguin caràcter públic, d'acord amb les respectives lleis reguladores, i sempre que això no afecti el dret a la intimitat de terceres persones.

Sens perjudici de la possibilitat que s'acaba d'exposar respecte la gravació de les sessions del ple com també de la posada a disposició al web de les gravacions d'aquestes sessions, escau recordar que 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.

Des de la vessant del dret a la protecció de dades personals, caldrà tenir en compte, especialment en aquest sentit, el principi de qualitat de les dades i, a partir d'aquest, el principi de proporcionalitat, segons el qual (article 4 LOPD):

“Les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut.”

De fet, no pot 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 aplicació d'aquests principis, caldrà tenir present que la publicació d'informacions que per la seva pròpia naturalesa tenen un caràcter especialment sensible (per exemple, informació sobre la salut de les persones, ideologia, religió, aficions o estils de vida, entre d'altres) o

relatives a determinats col·lectius que requereixen una especial protecció (menors, víctimes de delictes, etc.) podria resultar contrària a la LOPD, atès que la seva difusió podria acabar lesionant el dret a la protecció de dades i el dret a la intimitat d'aquestes persones.

En la resta de supòsits, com ara, 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 mateixa persona interessada. Això, tal i com estableix l'article 10.2 de la Llei 29/2010 exposat, sens perjudici del que disposin altres lleis.

Per altra banda, 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.

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.

IV

En la mateixa consulta, l'Ajuntament adjunta còpia de la proposta de creació del fitxer "*Gravacions sessions del ple de l'Ajuntament*" i del model de rètol informatiu que es col·locarà a la sala de plens, fet que es valora positivament, atès que en haver-hi un tractament de dades, serà d'aplicació com ja s'ha exposat en els fonaments anteriors, la normativa de protecció de dades, que estableix en els seus articles 20 de la LOPD i 52 i ss. del RLOPD, l'obligació de l'Ajuntament d'elaborar i aprovar, mitjançant una disposició de caràcter general, un fitxer per a recollir les dades personals i la seva posterior notificació al Registre de Protecció de Dades d'aquesta Autoritat.

Analitzat el fitxer "*Gravacions sessions del ple de l'Ajuntament*", escau assenyalar que descriu de forma clara i entenedora el seu contingut, d'acord amb el que s'estableix 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, fet que

aquesta Autoritat valora molt positivament, atès que una informació clara i precisa sobre les finalitats i contingut dels tractaments realitzats pot permetre a les persones afectades conèixer per a què seran utilitzades les seves dades i, si escau, exercir els drets que els reconeix la normativa de protecció de dades.

Cal però assenyalar en relació amb l'apartat "*cessions*" que convindria informar, com ja s'ha fet en l'apartat dels "usos", que la difusió de les sessions serà realitzada per internet, així com, l'habilitació legal existent per a realitzar-les.

Pel que fa al cartell informatiu que s'adjunta, aquest es considera conforme amb les recomanacions d'aquesta Autoritat, si bé fora bo afegir una adreça de correu electrònic per tal que el ciutadà pugui exercir els seus drets. Cal fer avinent que s'han de col·locar tants cartells informatius com escaigui per garantir el coneixement de l'existència de les càmeres que enregistraran el ple per les persones afectades amb antelació al moment concret en què siguin gravades.

D'altra banda, atès que l'existència de cartells informatius no eximeix el responsable del fitxer de donar informació sobre la resta d'aspectes previstos a l'article 5.1 de la LOPD, l'article 12.6 de la Instrucció 1/2009, de 10 de febrer, sobre el tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància, disposa que correspon al responsable del fitxer o qui designi en lloc seu, proporcionar a les persones afectades la resta d'informació prevista a l'article 5.1 de la LOPD per mitjà d'impresos o a través de la seva web o seu electrònica, on hi haurà de constar la finalitat específica de l'enregistrament, així com la resta de la informació establerta als apartats a), d) i e) de l'article 5 de la LOPD. És a dir, s'haurà de donar a conèixer l'existència del fitxer o tractament de dades de caràcter personal, la finalitat de la recollida de les dades i dels destinataris de la informació, de la possibilitat d'exercir els drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició així com la identitat i la direcció del responsable del tractament.

D'acord amb les consideracions fetes en aquests fonaments jurídics en relació amb la consulta plantejada per un Ajuntament en relació amb la legitimitat de la legalitat de la gravació dels plens i la seva posterior publicació a internet d'acord amb la legislació en matèria de protecció de dades.

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.

Examinat l'acord de creació del fitxer "*Gravacions sessions del ple de l'Ajuntament*", així com el model de cartell informatiu que s'adjunta, es consideren adequats a les previsions establertes a la normativa sobre protecció de dades de caràcter personal.

Barcelona, 11 de novembre de 2015