



Se consulta como debe adecuarse a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, la publicación de las Resoluciones y Acuerdos adoptados por el Ayuntamiento en el tablón de anuncios electrónico de su página web. Se plantea, en particular, si deben publicarse las actas municipales para que sean accesibles a los vecinos.

I

Esta Agencia se ha pronunciado en diversos informes sobre la inclusión de las actas de las sesiones plenarias del Ayuntamiento en la página web de éste, por todos ellos cabe mencionar el informe de 20 de diciembre de 2004 que a continuación se reproduce:

“Como cuestión previa, debe recordarse que el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 15/1999 delimita en su párrafo primero su ámbito objetivo de aplicación, al disponer que “La presente Ley Orgánica será de aplicación a los datos de carácter personal registrados en soporte físico que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado”, siendo datos de carácter personal, según el artículo 3 a) de la Ley, “Cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”.

De este modo, es preciso aclarar que, sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes, el presente informe se limitará a analizar la conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 de la publicación de los datos de carácter personal que resulten de las mencionadas actas.

Dicho lo anterior, la publicación en Internet de los datos contenidos en las actas de los Plenos y Juntas de Gobierno del Ayuntamiento constituye una cesión o comunicación de datos de carácter personal, definida por el artículo 3 j) de la Ley Orgánica 15/1999 como “Toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado”.

En relación con las cesiones de datos, prescribe el artículo 11.1 de la Ley Orgánica que “Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado”, No obstante, no

será necesario el consentimiento de los afectados cuando la comunicación se encuentre amparada por una norma con rango de Ley (artículo 11.2 a) o cuando se refiera a datos incorporados en fuentes accesibles al público (artículo 11.2 b).

A tal efecto, son fuentes accesibles al público, según el segundo inciso del artículo 3 j) “exclusivamente, el censo promocional, los repertorios telefónicos en los términos previstos por su normativa específica y las listas de personas pertenecientes a grupos de profesionales que contengan únicamente los datos de nombre, título, profesión, actividad, grado académico, dirección e indicación de su pertenencia al grupo. Asimismo, tienen el carácter de fuentes de acceso público, los Diarios y Boletines oficiales y los medios de comunicación”.

Pues bien, respecto de la publicidad de las actividades municipales, el artículo 70 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada al mismo por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, dispone lo siguiente:

“1. 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.

No son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno Local.

2. Los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley. Las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publicarán en el "Boletín Oficial" de la provincia y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. Las Administraciones públicas con competencias urbanísticas deberán tener, a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial.

3. Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo

b), de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada.”

Del tenor del precepto transcrito se desprende que la Ley determina la publicidad del contenido de las sesiones del Pleno, pero en ningún caso de la Junta de Gobierno, añadiendo el régimen de publicación en los Boletines Oficiales de los acuerdos adoptados.

De este modo, únicamente sería conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 la comunicación de datos, mediante su inclusión en Internet, cuando dichos datos se refieran a actos debatidos en el Pleno de la Corporación o a disposiciones objeto de publicación en el correspondiente Boletín Oficial, dado que únicamente en estos supuestos la cesión se encontraría amparada, respectivamente, en una norma con rango de Ley o en el hecho de que los datos se encuentran incorporados a fuentes accesibles al público.

En los restantes supuestos, y sin perjuicio de lo dispuesto en otras Leyes, la publicación únicamente sería posible si se contase con el consentimiento del interesado o si los datos no pudieran en ningún caso, vincularse con el propio interesado, cuestión ésta que, como se indicó, puede resultar sumamente compleja, dadas las características del Municipio en cuestión, por cuanto un número reducido de datos, incluso sin incluir los meramente identificativos del afectado, podría identificar a aquél.”

II

En lo que se refiere a la publicación de Resoluciones del Ayuntamiento que por disposición legal deban publicarse en el tablón de anuncios cabe señalar lo siguiente:

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, tal y como señala su exposición de motivos, consagra la relación con las Administraciones Públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación para tales administraciones. Dentro de este marco de impulso de las nuevas tecnologías en las relaciones entre los ciudadanos y la Administración regula la publicación de actos y comunicaciones en formato electrónico en su artículo 12 disponiendo que “La publicación de actos y comunicaciones que, por disposición legal o reglamentaria deban publicarse en tablón de anuncios o edictos podrá ser sustituida o

complementada por su publicación en la sede electrónica del organismo correspondiente.”

Por su parte, el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, al regular en su artículo 6 el contenido y servicios de las sedes electrónicas prevé en su número 2 que *“Las sedes electrónicas dispondrán de los siguientes servicios a disposición de los ciudadanos: (...) g. En su caso, publicación electrónica de actos y comunicaciones que deban publicarse en tablón de anuncios o edictos, indicando el carácter sustitutivo o complementario de la publicación electrónica.*

La Ley persigue así promover el uso de las nuevas tecnologías, impulsando la publicación en formato electrónico de aquéllos actos que conforme a la Ley deban ser publicados en el tablón de anuncios, ahora bien, debe tomarse en consideración que la utilización de las nuevas tecnologías puede tener una mayor incidencia en el derecho a la protección de datos personales que las publicaciones en un tablón de anuncios tradicional, dada la posibilidad de su indexación por los servicios de búsqueda de Internet que recopilan información sobre las personas de manera que, como esta Agencia ha señalado recientemente, puede llegarse a la creación de “biografías digitales” de las personas.

La propia Ley 11/2007 no es ajena a las consecuencias que la utilización de las nuevas tecnologías genera, en particular, hace referencia en su exposición de motivos a la garantía del derecho fundamental a la protección de datos personales señalando en su número V que *“Por otro lado, la legislación debe proclamar y erigirse sobre un principio fundamental como es la conservación de las garantías constitucionales y legales a los derechos de los ciudadanos y en general de las personas que se relacionan con la Administración Pública, cuya exigencia se deriva del artículo 18.4 CE, al encomendar a la ley la limitación del uso de la informática para preservar el ejercicio de los derechos constitucionales. Esta conservación exige afirmar la vigencia de los derechos fundamentales no sólo como límite, sino como vector que orienta esta reforma legislativa de acuerdo con el fin promocional consagrado en el artículo 9.2 de nuestro texto fundamental, así como recoger aquellas peculiaridades que exigen la aplicación segura de estas tecnologías.”*

En este sentido, esta Agencia se encuentra trabajando en este momento en la elaboración de algunos criterios que permitan conseguir un equilibrio entre las obligaciones legales de publicación de actos y comunicaciones de la Administración y el derecho a la protección de datos de carácter personal.

Como punto de partida cabe mencionar el principio de proporcionalidad que debe regir todo tratamiento de datos personales, el artículo 4.1 de la Ley orgánica

15/1999 dispone al respecto que *“Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinados, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.”*

La aplicación de este principio exige a cada Administración examinar que datos resulta preciso publicar, de manera que dicha publicación resulte efectiva sin que se lesione el derecho a la protección de datos personales, haciendo uso, en su caso, de lo previsto en el artículo 61 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común conforme al cual *“Si el órgano competente apreciase que la notificación por medio de anuncios o la publicación de un acto lesiona derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el diario oficial que corresponda una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto y constancia de tal conocimiento.”*

Así el órgano que publica un acto o comunicación debe examinar la finalidad de la publicación, de modo que se protejan los datos de las personas, evitando la publicación de datos especialmente protegidos y teniendo presente las especiales necesidades de protección de los datos de algunos colectivos como el de los menores o las víctimas de violencia de género.

A este respecto, cabe aquí recordar que esta Agencia ha sancionado a una Administración pública por vulneración del deber de secreto, al publicar íntegramente una propuesta de resolución en un procedimiento en el que se imponía una sanción de separación del servicio a un miembro de la policía local, por la comisión de una infracción muy grave tipificada en el artículo 27.3 de la LO 2/1986, consistente en haber realizado una conducta constitutiva de delito doloso, manifestaba así la Resolución de esta Agencia que *“En el presente supuesto, la Consejería deseaba lograr la notificación al interesado en el procedimiento de forma eficaz, haciendo uso de la publicación íntegra de la propuesta de resolución que contenía la referencia a su condena como autor por un delito relacionado con la libertad sexual de las personas. En este sentido, se están recogiendo y tratando por parte de la Consejería datos relacionados con infracciones penales, al trasladar al BOME y permitir su acceso generalizado a través de su publicación, dando a conocer dichos actos, vulnerándose su derecho a que sus datos contenidos en la sentencia referida no se divulgue. La Consejería por medio de dicho acto, participa en el tratamiento de unos datos que obran en sus ficheros, y lo exterioriza dando cuenta de dichos datos para conseguir notificar una resolución. Dicha finalidad podría haber sido conseguida, produciendo los efectos de la notificación, sin aludir directamente a la Sentencia y a la condena y su motivo que sufrió el denunciante. Asimismo supone un hecho manifiestamente desproporcionado con el fin pretendido la publicación íntegra de la resolución*

conteniendo dichos elementos, aunque la Sentencia sea firme, pues con ello se posibilita el acceso a través de los buscadores en las páginas de Internet, posibilitando su acceso por multitud de personas.”

Dicha Resolución ha sido confirmada por la reciente sentencia de 10 de febrero de 2010 de la Audiencia Nacional que viene a señalar que las que las normas de la Ley 30/1992 tienen que interpretarse restrictivamente cuando la publicación pueda afectar a los derechos e intereses legítimos del interesado, declarando lo siguiente:

“El artículo 60.2 LRJPAC se remite en cuanto al contenido de la publicación de un acto al artículo 58.2 que dispone que la notificación deberá contener el texto íntegro de la resolución. En esta normativa se ampara la actora para considerar que su actuación es ajustada a derecho.

Sin embargo, el artículo 61 LRJPAC dispone que si el órgano competente apreciar que la publicación de un acto lesiona derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el diario oficial que corresponda una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer en el plazo que se establezca para conocimiento del contenido íntegro mencionado acto y constancia de tal conocimiento. Se trata de una norma específica frente a aquella de carácter general contenida en el artículo 60.2 en relación con el 58.2, ambos de la LRJPAC, y que como tal precepto especial debe prevalecer cuando se puedan lesionar con la publicación del acto derechos o intereses legítimos, como el derecho fundamental a la protección de datos, especialmente cuando la publicación de la resolución a notificar se lleva a cabo en un BOME que se ha volcado en Internet y posibilita el acceso a dichos datos por multitud de personas a través de los buscadores.

(...)En definitiva, la finalidad pretendida con la notificación de la resolución podría haberse obtenido en este caso concreto, como señala la resolución recurrida, sin mencionar el concreto delito por el que fue condenado el denunciante ni la pena impuesta, o notificándose dicha resolución de forma extractada. Por tanto, no resultaba necesario incluir la citada información que afecta a aspectos relativos a la comisión de infracciones penales recogidos en sentencia, lo que supone que se ha vulnerado su derecho a que sus datos de carácter personal contenidos en la referida sentencia penal no se divulguen mediante su publicación en el BOME volcado en Internet, poniéndoles a disposición de un destinatario múltiple.”

En aplicación de este principio de proporcionalidad a las publicaciones en el tablón de anuncios electrónicos, pueden señalarse algunas pautas a seguir: así, en los procedimientos de concurrencia competitiva, cuando el resultado del

procedimiento implique la valoración de datos especialmente protegidos, debe evitarse la publicación de referencias individualizadas a la valoración de cada uno de los criterios. De la misma manera, en los procedimientos de concesión de subvenciones deberá evitarse la publicación nominal de beneficiarios cuando ésta revele datos especialmente protegidos, e igualmente, deberá evitarse la publicación de los nombres de los excluidos o los que no resulten beneficiarios o adjudicatarios.

III

Un aspecto esencial en relación con la publicación de acuerdos y resoluciones en los tablones de anuncios electrónicos es el relativo a los mecanismos que la Ley Orgánica 15/1999 ofrece a los particulares, en defensa del derecho fundamental a la protección de datos personales, mecanismos que forman parte del contenido esencial del mismo tal y como pone de manifiesto la Sentencia 292/2000 del Tribunal Constitucional al señalar que *“ el derecho a la protección de datos atribuye a su titular un haz de facultades consistente en diversos poderes jurídicos cuyo ejercicio impone a terceros deberes jurídicos, que no se contienen en el derecho fundamental a la intimidad, y que sirven a la capital función que desempeña este derecho fundamental: garantizar a la persona un poder de control sobre sus datos personales, lo que sólo es posible y efectivo imponiendo a terceros los mencionados deberes de hacer. A saber: el derecho a que se requiera el previo consentimiento para la recogida y uso de los datos personales, el derecho a saber y ser informado sobre el destino y uso de esos datos y el derecho a acceder, rectificar y cancelar dichos datos. En definitiva, el poder de disposición sobre los datos personales (STC 254/1993, FJ 7).*

Dentro de dichos mecanismos, debe hacerse aquí referencia en primer lugar a los derechos de rectificación y cancelación, recogidos en el artículo 16.2 de la Ley Orgánica 15/1999 al disponer que *“Serán rectificados o cancelados, en su caso, los datos de carácter personal cuyo tratamiento no se ajuste a lo dispuesto en la presente Ley y, en particular, cuando tales datos resulten inexactos o incompletos.”*

El Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, en su artículo 31.1 define el derecho de rectificación como *“el derecho del afectado a que se modifiquen los datos que resulten ser inexactos o incompletos”*, configurando el derecho de cancelación como aquél cuyo ejercicio *“dará lugar a que se supriman los datos que resulten ser inadecuados o excesivos, sin perjuicio del deber de bloqueo conforme a este reglamento.”*

Ambos derechos se encuentran vinculados al incumplimiento por parte del responsable del fichero, de los principios consagrados en el artículo 4 de la Ley Orgánica 15/1999, en particular los de actualización, exactitud y conservación de los datos, aunque la rectificación o cancelación puede proceder de la conculcación de cualquiera de los principios enumerados en dicho artículo, de este modo procederá otorgar el citado derecho cuando se esté produciendo un tratamiento de datos excesivos en relación con la finalidad que justifica aquél tratamiento, así como cuando los datos se estén empleando para fines incompatibles con el que justificó su recogida y tratamiento o cuando los datos hayan sido conservados y no cancelados por un período superior al derivado de la finalidad por la que se trataron o, evidentemente, cuando los datos no resulten exactos ni respondan, tal y como exige el artículo 4.3 de la Ley Orgánica 15/1999 a la situación actual del afectado.

El ejercicio de estos derechos en relación con la publicación de actos en el tablón de anuncios electrónico plantea la cuestión del procedimiento a seguir, dado que con carácter general la inexactitud o inadecuación o el carácter excesivo de los datos procederán del propio acuerdo o acto publicado, debiendo aquí acudir, no al procedimiento establecido en el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, sino al procedimiento legalmente previsto en cada caso para la modificación de dichos actos o acuerdos. Señala a este respecto el artículo 25.8 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999 que *“Cuando las leyes aplicables a determinados ficheros concretos establezcan un procedimiento especial para la rectificación o cancelación de los datos contenidos en los mismos, se estará a lo dispuesto en aquéllas”*.

Sin embargo, parece plenamente aplicable el procedimiento establecido en el aludido Reglamento en los supuestos en que se solicite la cancelación por haberse superado los plazos en que, conforme a la normativa que rige la publicación de los actos o acuerdos, deban exponerse éstos en el tablón de anuncios del Ayuntamiento.

En lo que se refiere al derecho de oposición establece el artículo 6.4 de la Ley Orgánica 15/1999 que *“En los casos en los que no sea necesario el consentimiento del afectado para el tratamiento de los datos de carácter personal, y siempre que una ley no disponga lo contrario, éste podrá oponerse a su tratamiento cuando existan motivos fundados y legítimos relativos a una concreta situación personal. En tal supuesto, el responsable del fichero excluirá del tratamiento los datos relativos al afectado.”*

El derecho de oposición se configura como un derecho distinto del derecho de cancelación ya que el tratamiento de los datos respecto de los que se solicita la cancelación no podrá ser considerado lícito, bien por haber devenido inadecuado, o por que se vulneran los principios de calidad consagrados en el artículo 4 de la

Ley Orgánica 15/1999. Sin embargo, el derecho de oposición opera en los supuestos en los que el tratamiento de datos es plenamente lícito, pero que en razón a la específica situación personal alegada por el afectado procede que se exceptúe su tratamiento.

Por consiguiente, el ejercicio del derecho de oposición obliga a la Administración actuante a realizar una valoración de la situación personal del afectado, considerando si procede exceptuar dicho tratamiento. Si bien, con carácter general el derecho de oposición no excluirá la publicación del acto si esta viene legalmente exigida, esta Agencia ha venido apuntando, como solución en aquéllos supuestos en que se ejerce el derecho de oposición frente a la publicación de un acto en el Boletín Oficial del Estado, la adopción de medidas tecnológicas para evitar la indexación por servicios de búsqueda.

IV

Se consulta, asimismo si es preciso obtener el consentimiento, informado en los términos del artículo 5 de la Ley Orgánica 15/1999, para la grabación de las llamadas efectuadas a la policía local del Ayuntamiento consultante, dado que la finalidad de dicha grabación es el mantenimiento de la seguridad pública y la prevención de situaciones de riesgo o peligro.

Los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica 15/1999 extienden su protección a los derechos de los ciudadanos en lo que se refiere al tratamiento de sus datos de carácter personal, siendo definidos éstos en el artículo 3.a) de dicha Ley como *“cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables.”* El artículo 5.1.f del Reglamento de desarrollo de dicha Ley concreta dicha definición señalando que constituyen datos de carácter personal *“Cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables.”* De este modo el tratamiento de cualquier dato personal, lo que incluye tanto la voz y el número de teléfono desde el que se efectúa la llamada, como cualquier otro dato personal que pueda o deba recogerse de aquellas personas que contactan con la policía municipal, se encuentra sujeto a las previsiones de la Ley Orgánica 15/1999.

El artículo 22 de la Ley Orgánica 15/1999 establece un marco normativo específico para los ficheros policiales, distinguiendo entre aquéllos que contengan datos recogidos para fines administrativos, que quedarán sujetos al régimen general previsto en dicha Ley, y los que sirvan para fines de investigación policial, sometidos a un régimen diferenciado y a los que se refiere el artículo 22.2 al disponer que *“la recogida y tratamiento para fines policiales de datos de carácter personal por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad sin consentimiento de las*

personas afectadas están limitados a aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales, debiendo ser almacenados en ficheros específicos establecidos al efecto, que deberán clasificarse por categorías en función de su grado de fiabilidad”.

En este sentido, debe recordarse que el artículo 1.4 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establece que “*El mantenimiento de la Seguridad Pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*”, disponiendo su artículo 2 que “*Son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:*

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la nación.

Los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas.

Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.”

Por consiguiente, la recogida y tratamiento de los datos objeto de consulta sin consentimiento del interesado, con las exclusivas finalidades señaladas en el artículo 22.2 de la Ley Orgánica 15/1999, esto es, para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales, llevada a cabo por el Cuerpo de Policía Local en el ámbito de las funciones que legalmente tiene atribuidas, se encuentra legitimada por la propia Ley Orgánica 15/1999 en relación con la Ley Orgánica 2/1986.

En lo que afecta al deber de información recogido en el artículo 5 de la Ley Orgánica 15/1999, debe tenerse presente que el artículo 24 de la misma Ley, en la redacción resultante tras la Sentencia 292/2000 del Tribunal Constitucional que declara su nulidad parcial, determina que lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 5 no será aplicable a la recogida de datos cuando la información al afectado afecte a la Defensa Nacional, a la seguridad pública o a la persecución de infracciones penales.

En consecuencia, dicho precepto excepciona el cumplimiento del deber de información cuando la finalidad del tratamiento de los datos, como ocurre en el caso objeto de consulta en que nos encontramos ante ficheros policiales, sea la prevención de la seguridad pública o la persecución de infracciones penales.