

# QDL24

---

## informes de las asesorías jurídicas de los entes locales

La sección “Informes de las asesorías jurídicas de los entes locales” publica informes aportados por los servicios jurídicos de las diputaciones provinciales, los cabildos y los consejos insulares que forman parte de la Fundación Democracia y Gobierno Local.

La finalidad de la sección es dar publicidad a la solución de cuestiones concretas planteadas respecto de asuntos en los que deben dictaminar los servicios jurídicos de los entes locales a que hemos hecho referencia. Para valorar la importancia de esa publicidad debe recordarse que los entes locales de segundo grado son titulares de la competencia de asistencia jurídica y técnica a los municipios, que se concreta, entre otros muchos aspectos, en la emisión de informes y dictámenes concretos. La eficacia de esa asistencia, una vez satisfecho su objeto principal de apoyar al municipio concreto, se potencia dando publicidad a los informes realizados sobre cuestiones concretas de interés para el conjunto de los entes locales o que aportan criterios de interpretación jurídica de interés para la actividad de estos.

En este QDL 24 publicamos dos trabajos: “Publicidad de las actas del Pleno y de otros órganos colegiados en la web corporativa”, elaborado por Juan Carlos Velasco Parra, letrado coordinador del Servicio de Asesoría Jurídica de la Diputación de Barcelona, y la “Propuesta de Reglamento de Administración electrónica para las entidades locales de Huesca”, elaborado por Luis Arduña Lapetra, técnico jurídico del Área de Nuevas Tecnologías de la Diputación Provincial de Huesca, y por Jorge I. Pueyo Moy, letrado jefe del Servicio de Asesoría Jurídica de la Diputación Provincial de Huesca.

Esta sección de informes de las asesorías jurídicas de los entes locales, la coordina la secretaria general de la Fundación Democracia y Gobierno Local y de la Diputación de Barcelona, Petra Mahílló García.

---

# Publicidad de las actas del Pleno y de otros órganos colegiados en la web corporativa

Juan Carlos Velasco Parra

Letrado coordinador del Servicio de Asesoría Jurídica. Diputación de Barcelona

- 1. Publicación de información administrativa y protección de datos**
- 2. Publicidad de las sesiones de los órganos colegiados y de los acuerdos corporativos en la normativa de régimen local**
  - 2.1. Publicidad de las sesiones de los órganos colegiados corporativos
  - 2.2. Publicidad de los acuerdos y resoluciones
  - 2.3. Publicación potestativa de las actas de los órganos de gobierno y protección de datos personales
- 3. La protección de datos personales como derecho fundamental**
  - 3.1. El artículo 18.4 de la Constitución Española. Configuración del derecho fundamental de protección de datos como derecho autónomo e independiente del de intimidad
  - 3.2. ¿Qué debemos entender por datos personales?
  - 3.3. Régimen de la cesión o comunicación de datos personales en la LOPD y su aplicación al caso estudiado
- 4. Posición de la Agencia Española de Protección de Datos**
  - 4.1. Naturaleza de la Agencia de Protección de Datos
  - 4.2. Resolución 596/2003, de 4 de noviembre
  - 4.3. Informe del Gabinete Jurídico núm. 0660/2008 (también el 526/2009, y el 202/2009)
- 5. Posición de la Agencia Catalana de Protección de Datos**
  - 5.1. La Recomendación 1/2008
  - 5.2. Informe 4/2008 (también el 13 y 15/2008, y el 36/2009)
    - 5.2.1. Vinculación entre publicidad de las actas y régimen de acceso a los archivos y registros corporativos.
    - 5.2.2. Posibilidad de publicar las actas en la web municipal anonimizando los datos personales
- 6. Iniciativas legislativas proyectadas**
- 7. Límites a la habilitación legal del artículo 70.1 LRBRL**
  - 7.1. Naturaleza del medio de difusión como circunstancia a ponderar en la resolución de conflictos de derechos fundamentales
  - 7.2. El principio de calidad y el de proporcionalidad en la publicación de información administrativa
  - 7.3. El modelo actual de acceso a los archivos y registros públicos
  - 7.4. Un ejemplo paradigmático: la publicidad de los datos personales que aparecen en las sentencias judiciales
- 8. Criterios propuestos para permitir la publicación de las actas plenarios en la web institucional**

## 1. Publicación de información administrativa y protección de datos

No nos ofrece duda alguna el derecho de los ciudadanos a la información administrativa y a la participación en los asuntos públicos, que se configura como un derecho fundamental previsto en el artículo 23.1 de la Constitución Española (en adelante CE), y el correlativo deber de las administraciones públicas de hacerlo efectivo.

En ocasiones, es la propia norma la que prevé en qué supuestos debe la Administración facilitar una determinada información, y en otras, es la propia Administración la que por propia iniciativa, de oficio, decide publicitar una determinada información sin que exista una norma que lo exija expresamente. Es éste último caso el de las actas de las sesiones de los órganos colegiados, y en especial de las sesiones de los plenos municipales.

Convendremos en que con esa iniciativa el Ayuntamiento realiza un ejercicio de transparencia y, si se quiere, de responsabilidad política, pues lo que se persigue es que los ciudadanos conozcan los asuntos que se tratan, las deliberaciones de los miembros electos, el sentido de su voto y, en definitiva, qué hace el Ayuntamiento. Ahora bien, habrá que tener en cuenta si confluyen derechos o intereses, también de rango constitucional, que hayan de ser objeto de protección y con los que, por tanto, se pueda plantear una colisión de derechos, como ocurre aquí con el derecho fundamental a la protección de datos personales.

La publicación en la página web institucional de una información que contenga datos de carácter personal (si no los contiene, no se producirá colisión alguna) supone una cesión masiva de datos, es decir, un tratamiento de datos que ha de quedar sometido a los principios y garantías establecidos en la normativa de protección de datos personales.

Por tanto, cuando se plantea la publicación del acta de una sesión plenaria que contiene datos personales, se produce un conflicto de derechos constitucionales: el derecho de acceso y de participación en los asuntos públicos, de un lado, y el de protección de datos, de otro lado.

Y la manera de conciliar dichos derechos pasará por permitir la publicación con el menor nivel de injerencia posible en la protección de datos, sin que la publicación pierda su finalidad. Aunque esto que es fácil decir, no lo es tanto a la hora de llevarlo a la práctica, donde se han generado en estos últimos años ciertas tensiones entre diferentes agentes del mundo local y la Agencia Catalana de Protección de Datos, a la que luego haremos referencia.

Una de las claves para poder resolver el conflicto, es partir de la idea siguiente: no se trata de limitar el acceso a información pública porque exista un interés propio de la Administración, sino porque es necesario proteger los derechos de las personas; los datos personales no son de la Administración pública, que no es titular del derecho fundamental a la protección de datos personales, sino que son de los ciudadanos.

Y otra es ser conscientes de la naturaleza del medio de difusión ante el que nos encontramos: Internet. La Administración ha pasado, por un lado, a pu-

blicar en Internet lo que antes hacía en un tablón de anuncios,<sup>1</sup> y por otro lado, sigue enviando al boletín oficial una información que antes en papel a los pocos días no era localizable y se restringía a un ámbito territorial, y ahora se encuentra fácil, permanente y universalmente accesible a través de los buscadores de Internet.

En definitiva, este trabajo no tiene otra intención que establecer unas reglas o criterios generales, o de fundamentos, para resolver este conflicto de derechos fundamentales, pero seguramente en no pocas ocasiones ello no va a evitar la necesaria valoración de las circunstancias del caso concreto para decantar la prevalencia de uno u otro derecho.

Por lo demás, esencialmente haremos referencia a las actas del Pleno de los ayuntamientos, si bien todo cuanto se diga aquí será aplicable a las actas de otros órganos colegiados de entes locales cuyas sesiones sean públicas.

## 2. Publicidad de las sesiones de los órganos colegiados y de los acuerdos corporativos en la normativa de régimen local

### 2.1. Publicidad de las sesiones de los órganos colegiados corporativos

Sobre la publicidad de las sesiones de los diferentes órganos que, sea de forma preceptiva o facultativa, puedan formar parte de la organización corporativa, es especialmente claro el artículo 156 del texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril (en adelante LMRLC).

Así, las sesiones del Pleno serán públicas, excepto que por mayoría absoluta de los miembros electos se declare el secreto del debate y la votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho al honor, a la intimidad personal y familiar o a la propia imagen de determinadas personas. En el mismo sentido, el artículo 70.1 de la Ley 7/1985, de 4 de abril, reguladora de las bases de régimen local (en adelante LRRL), y los artículos 88 y 227.1 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades

1. Según el artículo 12 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en adelante LAECSP), "La publicación de actos y comunicaciones que, por disposición legal o reglamentaria deban publicarse en el tablón de anuncios o edictos podrá ser sustituida o complementada por su publicación en la sede electrónica del organismo competente".

locales, aprobado por el Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (en adelante ROF).

Son igualmente públicas las sesiones de los órganos de participación (artículo 156.2 LMRLC).

Y, en cuanto a las sesiones de la Junta de Gobierno Local, el precepto establece que no son públicas<sup>2</sup> (apartado 1 ), como también prevén los artículos 70.1 segundo párrafo LRBRL y 113.1 b) y 227.2 ROF, sin perjuicio de la publicidad y comunicación a la Administración estatal y a la autonómica de los acuerdos adoptados, y de la remisión de una copia del acta a todos los miembros de la corporación.

Por otra parte, tampoco son públicas las sesiones de las comisiones informativas, sin perjuicio de la posibilidad de convocarse, solo a los efectos de escuchar o recibir informe con relación a un asunto concreto, a representantes de determinadas asociaciones o entidades interesadas (artículo 227.2 ROF).

Sí podrán ser públicas, en cambio, las sesiones del resto de órganos complementarios que puedan prever los reglamentos orgánicos municipales en los términos que establezca la legislación, la reglamentación o el correspondiente acuerdo plenario por el que se rijan (artículo 227.3 ROF).

Pues bien, de todas las sesiones se ha de levantar acta, entendida como documento donde se recoge el debate y la votación de los acuerdos, además de la parte dispositiva o resolutive de estos acuerdos. Una vez aprobadas, se han de transcribir en el Libro de Actas correspondiente, autorizándolas con las firmas del alcalde o presidente y del secretario (artículos 110 y 111 LMRLC, y 109 ROF).

Ciertamente, el acta tiene la consideración de instrumento público solemne,<sup>3</sup> pero no se prevé su difusión ni su exposición pública. Sin embargo, también hay que decir que la cuestión de su publicación sí está siendo objeto, al menos en Cataluña, de iniciativas en forma de proyectos legislativos que se están llevando a cabo desde el Govern de la Generalitat, en el sentido que más adelante se expondrá.

Podemos, si acaso, adelantar ahora que existe una clara voluntad del legislador de destacar el carácter público de las actas y de promover la publicación de las actas del Pleno en la web municipal, pero también es su voluntad que ello se haga teniendo en cuenta los principios y garantías de la normativa de protección de datos y la de protección del derecho al honor y a la intimidad.

## 2.2. Publicidad de los acuerdos y resoluciones

Cuestión diferente al carácter público o no de los órganos colegiados, es la obligación que pesa sobre las corporaciones locales de publicar o notificar, según los casos, los acuerdos que adopten,<sup>4</sup> establecida en los artículos 70.2 LRBRL, 155.1 TRLMC, y 81.1.g), 196 y 229.2 ROF; obligación que alcanza tanto a los acuerdos del Pleno como a los que adopta la Junta de Gobierno, con independencia de que las sesiones hayan sido o no públicas.

Así, el artículo 70.2 LRBRL establece que “los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley”, mandato que responde al derecho de información y de participación política de los ciudadanos y a la obligación de divulgación de las actividades de la corporación. También responde al principio más genérico de publicidad de los actos administrativos establecido en el artículo 60.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante LRJPAC), a tenor del cual: “Los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente”.<sup>5</sup> Y en última instancia, por supuesto, al principio de “publicidad de las normas” constitucionalmente garantizado (artículo 9.3 CE).

2. Por ejemplo, los órganos de gestión desconcentrada regulados en el artículo 61 LMRLC, o los de participación sectorial del artículo 62 LMRLC.

3. Artículo 52.1 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril; y en el mismo sentido el artículo 198 del ROF.

4. Esto es, el producto o resultado del debate y de la votación, no el propio contenido del debate y de las deliberaciones.

5. Si bien la propia LRJPAC prevé en el artículo siguiente, el 61, como facultad del órgano administrativo que corresponda, la siguiente: “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”.

Por su parte, el artículo 229.2 ROF va un poco más allá al exigir que la corporación, “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, (...) dará publicidad resumida del contenido de las sesiones plenarias y de todos los acuerdos del Pleno y de la Comisión de Gobierno, así como de las resoluciones del Alcalde y las que por su delegación dicten los Delegados”. Ciertamente, aquí el ROF hace referencia a la publicación de un resumen o extracto del contenido de las sesiones plenarias, si bien ello no significa que se haya de dar publicidad al texto íntegro de las actas de dichas sesiones, simplemente habla de un resumen o extracto del contenido de la sesión.

### 2.3. Publicación potestativa de las actas de los órganos de gobierno y protección de datos personales

No obstante lo que se acaba de exponer, cabe cuestionarse si el Ayuntamiento, aunque no haya un mandato legal de publicación de las actas, tiene la facultad de publicar de oficio y por iniciativa propia las actas del Pleno, o las correspondientes a la Junta de Gobierno, en la web corporativa.

Ya habíamos adelantado que el principal obstáculo lo constituye el hecho de que las actas contengan datos de carácter personal, cuya difusión pública pueda afectar a derechos fundamentales como el de protección de datos personales, el del honor, la intimidad personal o familiar y la propia imagen de determinadas personas.

Respecto de las actas de la Junta de Gobierno (o de otros órganos colegiados municipales cuyas sesiones no sean públicas), si las sesiones no son públicas la consecuencia coherente es negar dicha facultad. Si se elimina la posibilidad de que los ciudadanos asistan a los debates y la votación de los asuntos, con mayor motivo se tendrá que evitar su difusión.

Si un ciudadano quiere acceder a su contenido, se tendrá que estar al régimen legal de acceso, archivos y registros de la corporación establecido en el artículo 155.2 LMRLC y, respecto de archivos y registros administrativos en general, en el artículo 37 LRJPAC. Como dice la Agencia Catalana de Protección de Datos en varios de sus dictámenes (por todos, el 4/2008), “sólo podrán tener acceso a las actas de la Junta de Gobierno aquellas personas que estén legitimadas de acuerdo con la legislación aplicable. A estos efectos, habrá que tener presente el régimen de acceso del artículo 37 de la LRJPAC”.

Ahora bien, en la práctica esta restricción perderá cierto sentido en tanto que el contenido de las actas va a coincidir prácticamente con el contenido de los acuerdos que se adoptan, que, como hemos visto, sí son objeto de publicación.

Por lo que hace referencia a las actas del Pleno, es donde se plantea la necesidad de conciliar la loable intención del Ayuntamiento de cumplir el principio de transparencia administrativa con los valores que protege la normativa de datos personales.

La primera idea que hemos de tener en cuenta es que la publicación de información que contenga datos personales a través de boletines oficiales o de páginas web en Internet supone un tratamiento de datos personales, esto es, una operación o procedimiento técnico que permite la cesión de tales datos en el sentido apuntado por el artículo 6.c) de la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (en adelante LOPD).<sup>6</sup>

Por tanto, lo que se protege no son los datos en sí mismos, sino en cuanto son objeto de cesión o tratamiento. Si la publicación supone un tratamiento masivo de información, o una cesión indiscriminada de datos personales sin cesionario conocido, habremos de saber cuál es el significado del derecho fundamental de protección de datos.

6. Lo define como aquellas “operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias”; criterio que ha sido confirmado por la jurisprudencia, así la Sentencia de la Audiencia Nacional (en adelante SAN) de 17 de marzo de 2007, señala que “[...] un sitio web exige siempre cualquiera que sea su finalidad una organización o estructura que permita el acceso a la información en él contenida por terceros. Cumpliría así la primera de las exigencias de un fichero, la estructural y organizativa. Pero es que además, y esto es obvio, el sitio web XXX contuvo datos de carácter personal, precisamente los referidos al denunciante, que fueron difundidos a través de dicho sitio, lo que supone tratamiento [...]. Si hubo tratamiento de datos de carácter personal consistente en la incorporación y difusión de éstos desde una estructura organizada (fichero) como era el sitio Web, es indudable que el régimen de protección contenido en la Ley Orgánica 15/1999 es plenamente aplicable, sin que altere la anterior conclusión el hecho de que los datos tratados se refieran a una sola persona pues la ley no exige en ningún caso la existencia de una pluralidad de personas afectadas para que podamos hablar de tratamiento y fichero...”.

### 3. La protección de datos personales como derecho fundamental

#### 3.1. El artículo 18.4 de la Constitución Española. Configuración del derecho fundamental de protección de datos como derecho autónomo e independiente del de intimidad

El artículo 18.4 CE reza lo siguiente: “La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”. Este precepto se encuentra situado en la sección que contiene la declaración de derechos fundamentales y libertades públicas, y viene a desarrollar distintos aspectos en mayor o menor medida vinculados a la intimidad de las personas (inviolabilidad del domicilio, secreto de las comunicaciones).

Este encaje sistemático ha determinado que el derecho a la protección de datos, tanto doctrinal como jurisprudencialmente, haya venido encuadrado dentro de las manifestaciones del derecho a la intimidad, si bien, como luego veremos, el Tribunal Constitucional lo ha consagrado como derecho fundamental autónomo y diferente del derecho a la intimidad.<sup>7</sup>

Fue la exposición de motivos de la Ley orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (LORTAD) la que en primer lugar acertó a destacar que intimidad y protección de datos no tienen por qué ir necesariamente unidas, y hablaba del término “privacidad” como ámbito susceptible de sufrir amenazas potenciales, antes desconocidas, como consecuencia del progresivo desarrollo de las técnicas de recolección y almacenamiento de datos y de acceso a ellos. Venía a reconocer que el concepto de privacidad era más amplio que el de intimidad, pues en tanto la intimidad protege la esfera en que se desarrollan las facetas más singularmente reservadas de la vida de la persona –el domicilio donde realiza su vida cotidiana, las comunicaciones en las que expresa sus sentimientos, por ejemplo–, la privacidad constituye un conjunto, más amplio, más global, de facetas de su personalidad, sean o no íntimas.

Ahora bien, sea intimidad o privacidad el bien protegido, lo cierto es que ha resultado bastante habitual (tanto por el legislador como por la doctrina) consi-

derar que el derecho fundamental a la protección de datos tiene por misión la garantía jurídica de esa intimidad o privacidad individual, de modo que su objeto no son los datos personales, sino ese ámbito de vida privada que se preserva de la curiosidad o injerencia ajenas, mediante el control que ejerce la persona sobre los datos relativos a esa privacidad. Dicho en otras palabras: que la protección de datos personales resultaba ser un mero instrumento para la salvaguardia de un bien jurídico distinto, la privacidad o vida privada.

La cuestión que se planteaba era la siguiente: ¿se trata de una especie dentro del género representado por el derecho fundamental a la intimidad del artículo 18.1, o más bien de un derecho fundamental autónomo contenido en el artículo 18.4 CE?. Por una parte, la literalidad del 18.4 parece acoger la segunda tesis, ya que la protección de datos es la garantía del pleno disfrute de cualquier derecho de la persona, no solo del derecho a la intimidad o a la privacidad (“... y el pleno ejercicio de sus derechos”). Y de otra parte, la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional así lo ha confirmado, no sin antes mostrar cierto titubeo.

En efecto, el Tribunal Constitucional abordó la protección de datos personales desde la perspectiva constitucional como un derecho fundamental autónomo, diferenciado del derecho a la intimidad, en la STC 254/1993, de 20 de julio. Si bien, ha sido fundamentalmente la Sentencia número 292/2000, de 30 de noviembre, del Pleno,<sup>8</sup> la resolución más relevante de las dictadas por el Alto Tribunal en materia de protección de datos y donde ha definido el contenido del “nuevo” derecho fundamental a la protección de datos del artículo 18.4 CE.

Viene a decir que el derecho a la intimidad y el derecho a la protección de datos personales tienen objeto y ámbitos normativos distintos. Con el derecho a la intimidad, se protege el poder de disposición del individuo respecto de la información relativa a su persona; es el poder jurídico de decisión sobre quién puede acceder a la información relativa a uno mismo o a su familia. En palabras de la STC 292/2000, “la función del derecho fundamental a la intimidad del art. 18.1 es la de proteger frente a cualquier invasión que pueda realizarse en aquel ámbito de la vida personal y familiar que la persona desea excluir del conocimiento ajeno y de las

7. El derecho a la intimidad se garantiza como tal derecho en el apartado 1 del artículo 18 CE, a tenor del cual “Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen”.

8. Esta STC vino a resolver un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el defensor del pueblo contra los incisos de los artículos 21.1, 24.1 y 24.2 de la LOPD, por vulneración de los artículos 18.1 y 4 y 53.1 de la CE.

intrusiones de terceros en contra de su voluntad". O en palabras de la STC 142/1993, "El atributo más importante de la intimidad, como núcleo central de la personalidad, es la facultad de exclusión de los demás, de abstención de injerencias por parte de otro, tanto en lo que se refiere a la toma de conocimientos intrusiva, como a la divulgación ilegítima de esos datos".

Sin embargo, el objeto del derecho a la protección de datos no es la intimidad así entendida, es decir, la libre decisión individual sobre lo que los demás pueden saber de uno, sino el dato personal, esto es, la propia información relativa a la persona, sea o no íntima. En suma, lo que ampara el derecho fundamental a la protección de datos personales no es la privacidad individual o familiar, o el carácter reservado, confidencial o secreto del dato personal, sino el pleno control del individuo sobre el uso y destino de la información relativa a su persona, con el propósito de impedir su tráfico ilícito y lesivo para la dignidad y derecho del afectado.

Por tanto, el dato personal no es un mero instrumento de garantía de la intimidad, sino el objeto de un derecho fundamental autónomo. Y, como tal, aparece dotado de un contenido esencial que la STC 292/2000 se encarga de definir como el poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar.

Y ese derecho a consentir el conocimiento y el tratamiento, informático o no, de los datos personales, requiere como complementos indispensables, por un lado, la facultad de saber en todo momento quién dispone de esos datos personales y a qué uso los está sometiendo, sea el Estado o un particular; y, por otro lado, el poder oponerse a esa posesión y uso.

Finalmente, la STC 292/2000 destaca que el derecho fundamental a la protección de datos es un derecho de configuración legal, esto es, un derecho para cuya plena eficacia es indispensable la intervención del legislador. La CE (y la jurisprudencia constitucional), como hemos visto, establece un contenido mínimo o esencial que vincula al propio legislador, pero es a este a quien corresponde delimitar su objeto, contenido y límites.

Y es esta la función que vino a ejercer la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de

datos de carácter personal (en adelante LOPD) que, a tenor de su artículo 1, tiene por objeto garantizar y proteger, en lo relativo al tratamiento de datos personales en cualquier ámbito de actuación, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas y especialmente el derecho al honor y la intimidad personal y familiar.

Como vemos, el precepto de la LOPD habla de la protección, en lo relativo al tratamiento de datos, de las libertades y derechos de las personas físicas y en especial –por tanto no únicamente–, el derecho al honor y a la intimidad.

### 3.2. ¿Qué debemos entender por datos personales?

La LOPD define el concepto de datos personales en su artículo 3 letra a), en términos muy amplios, cuando considera como tales "cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables"; definición que se completa con la prevista en el artículo 5.1 f) del Real decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley orgánica, que considera datos de carácter personal: "Cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables".

Por tanto, hablamos siempre de personas físicas, no de personas jurídicas.

Nombre, apellidos y domicilio son los datos personales por excelencia. También lo son los que el artículo 7 LOPD considera como especialmente protegidos: los que revelan la ideología, afiliación sindical, religión o creencias de una persona, o los que hacen referencia al origen racial de la persona, a su salud o vida sexual.

En aquellos supuestos en que pueda resultar más dudoso si el dato hace o no identificable a la persona física, resulta muy útil como criterio general el reseñado por el Informe 182/2008 del Gabinete Jurídico de la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante AEPD), que a su vez invoca la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección 1ª, de 8 de marzo de 2002, a tenor de la cual "para que exista dato de carácter personal (en contraposición con dato disociado)<sup>9</sup> no es imprescindible una plena coincidencia entre el dato y una persona

9. Es dato disociado aquel que no permite la identificación de un afectado o interesado [artículo 5. e) LOPD]; y será procedimiento de disociación todo tratamiento de datos personales que permita la obtención de datos disociados [art. 5. p) LOPD].

concreta, sino que es suficiente con que tal identificación pueda efectuarse sin esfuerzos desproporcionados"; añadiendo que "para determinar si una persona es identificable, hay que considerar el conjunto de los medios que puedan ser razonablemente utilizados por el responsable del tratamiento o por cualquier otra persona, para identificar a dicha persona".

Sin perjuicio de muchos otros y sin ánimo de ser exhaustivo, también son datos personales más comunes los siguientes:

– Dirección de correo electrónico

A él se refiere la Resolución 1317/2007 de la AEPD, que diferencia dos supuestos: el primero de ellos, cuando voluntaria o involuntariamente la dirección de correo electrónico contenga información sobre su titular, pudiendo esta información referirse tanto a su nombre y apellidos como a la empresa en que trabaja o su país de residencia, en cuyo caso no hay duda de que la dirección de correo está identificando de forma directa al titular de la cuenta, por lo que, en todo caso, dicha dirección ha de ser considerada como dato de carácter personal.

En un segundo supuesto, la dirección de correo no parece mostrar datos relacionados con la persona titular de la cuenta (por referirse, por ejemplo, el código de cuenta de correo a una denominación abstracta o a una simple combinación alfanumérica sin significado alguno). Pues incluso aquí, la dirección de correo aparecerá necesariamente referenciada a un dominio concreto, de tal forma que podrá procederse a la identificación del titular mediante la consulta del servidor en que se gestione dicho dominio, sin que ello pueda considerarse un esfuerzo proporcionado por parte de quien procede a la identificación.

– Matrícula de vehículos

La Resolución 1722/2008 de la AEPD considera que la identificación del titular del vehículo a través de la matrícula no exige esfuerzos o plazos desproporcionados, por lo que el tratamiento de tal dato habrá de ser considerado como tratamiento de un dato de carácter personal.

– Documento nacional de identidad

Resulta interesante al respecto la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección 1ª, de 27 de octubre de 2004, por la que se confirmó la sanción impuesta a una empresa de telefonía por infracción del principio de calidad del dato, al haber dado de alta una incidencia en un registro de morosos haciendo constar un DNI que no se correspondía con el del verdadero deudor. Dicha

empresa de telefonía negaba que el DNI por sí solo fuera un dato de carácter personal, ya que según su criterio no identificaba a la persona. El Tribunal estima que el número de DNI erróneamente cedido, que permitió en aquel caso identificar a la persona equivocada, que después denunció el hecho ante la AEPD, tiene perfecto encaje en la definición legal de dato personal.

### 3.3. Régimen de la cesión o comunicación de datos personales en la LOPD y su aplicación al caso estudiado

Como regla general, la cesión o comunicación de datos a terceros requerirá del consentimiento del afectado (artículos 6 y 11 LOPD). Ahora bien, no será preciso tal consentimiento en los supuestos que prevé el artículo 11.2 LOPD, siendo de especial relevancia en lo que aquí interesa, los regulados en las letras a) y b):

"El consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso:

"a) Cuando la cesión está autorizada en una ley.

"b) Cuando se trate de datos recogidos de fuentes accesibles al público.

"(...)".

En cuanto a la primera excepción, aplicada al supuesto de las actas del Pleno, significa que, no obstante no preverse legalmente su publicación, si el acta contiene datos personales respecto de los que una norma con rango de ley habilita su cesión o comunicación, no habrá obstáculo para la publicación también del acta, y no solo del acuerdo o resolución. Después veremos cuáles pueden ser estos supuestos.

Por lo que respecta a la segunda excepción, la propia LOPD [artículo 3.j)] define las fuentes accesibles al público como aquellos "ficheros cuya consulta puede ser realizada por cualquier persona, no impedida por una norma limitativa o sin más exigencias que, en su caso, el abono de una contraprestación". Tienen la consideración de fuentes accesibles al público dentro de las administraciones públicas, a los efectos que ahora nos interesa: las listas de personas pertenecientes a grupos profesionales –es decir, listines de los colegios profesionales– y los diarios y boletines oficiales (artículo 7 del Reglamento de desarrollo de la Ley orgánica 15/1999, aprobado por Real decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, en adelante RLOPD).

Por tanto, no tiene tal consideración la sede electrónica de las instituciones públicas.<sup>10</sup>

Ello quiere decir en el caso que nos ocupa que, si los datos que contiene el acta son recogidos del Boletín Oficial de la Provincia, tampoco habrá obstáculo para su publicación en Internet.

Pues bien, en este punto resulta interesante una reflexión sobre este régimen de excepciones a la necesidad de consentimiento para ceder los datos, suscitada por las previsiones de la Directiva Comunitaria 95/46/CE<sup>11</sup> –de la que la normativa española es transposición–. Se suele reprochar al legislador estatal su visión restrictiva del principio de transparencia administrativa, al no haber aprovechado las posibilidades de dicha Directiva, en tanto que establece unas excepciones más amplias al consentimiento del interesado que facilitan el acceso a tratamientos de datos personales que obran en la Administración pública y permiten materializar aquel principio.<sup>12</sup>

En esencia, dicho régimen de excepciones comunitario viene a significar la facultad del órgano administrativo de ponderar en cada caso los derechos e intereses a los efectos de legitimar un tratamiento de datos sin consentimiento del titular; pero lo cierto es que ello se aviene mal con la concepción estricta que la jurisprudencia constitucional española ha mantenido, según lo visto, de la reserva de ley en esta materia. Si se interpretara que la mera voluntad de un órgano administrativo puede excepcionar el consentimiento del interesado para la cesión, supondría seguramente vaciar de sentido la exigencia de habilitación legal del artículo 11.1 a) y estaría en contradicción con la doctrina del Tribunal Constitucional.

Es cierto que estos principios de la Directiva sí han sido incorporados a las legislaciones de distintos

países europeos para facilitar el acceso a la información pública, pero no es menos cierto que lo han sido esencialmente en los casos de estados nórdicos (Finlandia, Dinamarca o Suecia), dotados de una amplia tradición de transparencia administrativa.

Pero, en fin, aquí el legislador ha optado por prever unos supuestos tasados que, aplicados al caso que nos ocupa, nos llevan a una primera conclusión, y es que se podrá exponer públicamente un acta del Pleno que contenga datos personales si se cuenta con el consentimiento del afectado,<sup>13</sup> o si una norma con rango de ley lo autoriza, o si tales datos son recogidos de una fuente accesible al público.

## 4. Posición de la Agencia Española de Protección de Datos

### 4.1. Naturaleza de la Agencia de Protección de Datos

La Agencia de Protección de Datos se configura como un ente de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, y que actúa con plena independencia de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones (artículo 35.1 LOPD).

En los expedientes sancionadores instruidos por la Agencia, la sanción consiste generalmente en una multa, pero, tratándose de infracciones cometidas por administraciones públicas, el artículo 46 LOPD prevé un régimen específico, de manera que la resolución del director de la Agencia establecerá “las medidas que procede adoptar para que cesen o se corrijan los efectos de la infracción”, y podrá proponer también “la iniciación

10. Tampoco la tienen los diferentes registros públicos, donde el acceso a la información administrativa existente en los mismos se rige tanto por la LOPD como por sus disposiciones específicas, manteniéndose la LOPD como regulación supletoria expresamente en el caso del Registro Civil y del Registro Central de Penados y Rebeldes (artículo 2.3 LOPD). En cuanto al Registro de la Propiedad, el artículo 222.6 de la Ley hipotecaria establece que los registradores, “al calificar el contenido de los asientos registrales, informarán y velarán por el cumplimiento de las normas aplicables sobre la protección de datos de carácter personal”. La LOPD tiene dentro de su ámbito de aplicación todo tipo de datos, incluso aquellos que sean públicos o se encuentren sometidos a un régimen específico de publicidad. Por tanto, los registros públicos, al ser un tratamiento de datos personales, deben respetar todos los principios y todos los derechos de protección de dichos datos.

11. Es la Directiva del Parlamento y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

12. Así, la Directiva considera legítimos los tratamientos sin consentimiento del interesado cuando sea necesario “para el cumplimiento de una obligación jurídica a la que esté sujeto el responsable del tratamiento”, “para el cumplimiento de una misión de interés público o inherente al ejercicio del poder público conferido al responsable del tratamiento o a un tercero a quien se comuniquen los datos”, o cuando “es necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los que se comuniquen los datos, siempre que no prevalezca el interés o los derechos o libertades fundamentales del interesado que requieran protección con arreglo al apartado 1 del artículo 1 de la presente Directiva” [artículo 7. c), e) y f)].

13. El régimen de obtención del consentimiento está regulado en los artículos 12 a 17 del RLOPD.

de actuaciones disciplinarias, si procedieran”, añadiendo que “El procedimiento y las sanciones a aplicar serán las establecidas en la legislación sobre régimen disciplinario de las Administraciones Públicas”.

Por lo demás, las resoluciones del director de la Agencia en materia sancionadora agotan la vía administrativa y son susceptibles de recurso contencioso-administrativo, del que conocerá la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por indicación del apartado 5 de la disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

#### 4.2. Resolución 596/2003, de 4 de noviembre

En esta Resolución, la AEPD establece que ha quedado acreditado el acceso, sin ningún tipo de restricción, a través de la página web de un Ayuntamiento de la provincia de Murcia a los acuerdos adoptados por la Alcaldía (no a las actas de los órganos colegiados) que recogían el texto íntegro de los mismos, con el nombre, DNI y domicilio de todas las personas que intervenían en el asunto, sin que se hubiera procedido a la disociación de los datos.

Es cierto que la AEPD comprueba que los acuerdos que más frecuentemente contienen datos personales son los relativos a:

- aquellos adoptados en base a la tramitación de expedientes sancionadores;
- los adoptados resolviendo expedientes promovidos por las diferentes solicitudes presentadas por los vecinos;
- resoluciones en materia de personal del Ayuntamiento.

En el seno del expediente que se tramita ante la Agencia, el Ayuntamiento invoca los artículos 69 LR-BRL y 229 ROF.<sup>14</sup>

Por su parte, la AEPD, aun admitiendo que la normativa citada establece obligaciones de información pública a las corporaciones locales, mantiene que estas han de coherarse con las previsiones legales que limitan el acceso a la información contenidas en la propia LR-BRL (artículo 70.3)<sup>15</sup> y en los artículos 35 y 37 de la LRJPAC, donde se establecen limitaciones para el acceso a archivos y registros públicos.

Además, invoca el artículo 7.5 LOPD, que califica como especialmente protegidos los datos personales relativos a la comisión de infracciones administrativas, y el artículo 10 LOPD, que impone el deber de secreto respecto de la información de tal naturaleza.

Concluye estableciendo que las previsiones de la LOPD no pueden quedar enervadas por las obligaciones legales de carácter genérico alegadas por el Ayuntamiento, ya que tal criterio no sería acorde con la jurisprudencia constitucional relativa al derecho fundamental a la protección de datos, citando expresamente la STC 292/2000, de 30 de noviembre. Finalmente, considera que existe una infracción grave de la LOPD y requiere al Ayuntamiento para que adopte las medidas de orden interno que impidan que en el futuro pueda producirse una nueva infracción, con la advertencia de que, de no hacerlo, la Agencia podrá inmovilizar el fichero.

Pues bien, lo que aquí está diciendo la Agencia es que los acuerdos y resoluciones que contengan datos de carácter personal no se pueden publicar en la página web, destacando, eso sí, que en especial no lo podrán ser los que resuelvan expedientes sancionadores, en materia de personal o en solicitudes presentadas por los vecinos.

Olvida obviamente que la normativa de régimen local, como ya se ha visto, ordena la publicación de determinados acuerdos corporativos.

#### 4.3. Informe del Gabinete Jurídico núm. 0660/2008 (también el 526/2009, y el 202/2009)

Ante la cuestión de si pueden incluirse en la página web del Ayuntamiento las actas de las sesiones plenarios, dice que a esta cuestión se ha referido la Agencia en diversos informes; por todos ellos el de 20 de diciembre de 2004 al que se remite.

Comienza diciendo que “(...) 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’”.

Señala a continuación la regla general de la necesidad de consentimiento del afectado para la cesión de

14. Este precepto establece que “Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”.

15. Establece la protección de la intimidad como justificación, siempre motivada, para denegar o limitar el acceso a los acuerdos de las corporaciones locales y a sus antecedentes, y también a los archivos y registros de la corporación.

los datos, y la excepción: 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)].

Seguidamente, respecto de la publicidad de las actividades municipales, invoca el artículo 70 LRBRL, en la redacción dada al mismo por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, precepto que transcribe íntegramente, y que ahora reproducimos parcialmente en aquello que interesa:

“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 (...)”

Pues bien, afirma la Agencia que del tenor del precepto transcrito se desprende que la Ley determina la publicidad del contenido de las sesiones del Pleno, y en ningún caso de la Junta de Gobierno, añadiendo el régimen de publicación en los boletines oficiales de los acuerdos adoptados.

Partiendo de estas premisas, concluye de la siguiente forma: “De este modo, únicamente sería conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 la comunicación de datos, mediante su inclusión en Internet, 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*<sup>16</sup> o si los datos no pudieran en ningún caso, vincularse con el propio interesado (...).”

Como se ve, el criterio es muy diferente al mantenido en la Resolución 596/2003, y viene a significar en la práctica que el artículo 70.1 LRBRL establece una habilitación legal genérica para la publicación de las actas, en tanto que las sesiones son públicas. Eso es lo que parece desprenderse de la expresión “cuando dichos

datos se refieran a actos debatidos en el Pleno de la corporación (...) dado que (...) en estos supuestos la cesión se encontraría amparada (...) en una norma con rango de ley”, ley que no puede ser otra que la citada Ley de bases, pues en un Pleno esencialmente se hace eso, debatir, deliberar, votar y adoptar acuerdos, de manera que cuesta ver qué otros “restantes supuestos” son aquellos en que los datos no pueden publicarse sin consentimiento del afectado. Podríamos situar aquí aquellos supuestos en los que en el Pleno se da cuenta de determinados acuerdos adoptados por el presidente de la corporación, que ni van a ser debatidos ni la norma prevé la publicación de los mismos.

## 5. Posición de la Agencia Catalana de Protección de Datos

Al igual que la AEPD, la Agencia Catalana de Protección de Datos (en adelante APDCAT) se configura como una autoridad administrativa independiente, designada por el Parlamento, que vela por la garantía del derecho a la protección de datos personales, en este caso en el ámbito de las competencias de la Generalitat. Fue creada por la Ley 5/2002, de 19 de abril, y cuenta con un Estatuto aprobado por el Decreto 48/2003, de 20 de febrero.

Las resoluciones que, en materia sancionadora, adopte el director de la APDCAT agotan la vía administrativa (artículo 17.2 Ley 5/2002), y son susceptibles de recurso contencioso-administrativo del que conocerá la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

### 5.1. La Recomendación 1/2008

Esta Recomendación no nace con la vocación de innovar el ordenamiento jurídico, sino con la de recordar los principios aplicables más relevantes en la difusión de información a través de Internet, y en concreto dar unas pautas de actuación para los problemas detectados cuando se difunden datos de carácter personal a través de las webs y las sedes electrónicas de las administraciones públicas de Cataluña, y también en la publicación en diarios y boletines oficiales de Cataluña.

Por una parte, podríamos destacar los siguientes principios o criterios generales (que luego nos servirán

16. La cursiva es nuestra.

de parámetro para el supuesto específico que nos ocupa en este trabajo):

- Internet y la sede electrónica de las instituciones públicas no tienen, por sí mismas, la consideración de fuentes accesibles al público.

- Recomienda a las entidades responsables de los ficheros que contengan datos personales, llevar a cabo un análisis previo de la información que se pretende difundir, para evitar que la difusión que contenga dichos datos esté fuera de los supuestos legalmente previstos.

- Se publicará la información que sea idónea e imprescindible para conseguir la finalidad perseguida, evitando dar publicidad a datos excesivos o innecesarios (principio de calidad), lo que implica también que la difusión de los datos sea delimitada temporalmente al período de tiempo necesario para conseguir la finalidad que justifica la publicación.

- En los supuestos en que no se cuente con una cobertura legal que justifique la publicación, o en aquellos en que se pueda conseguir la finalidad perseguida sin la publicación de datos de carácter personal, se recomienda valorar la posibilidad de hacer la difusión de manera anonimizada (indicando a los interesados cómo pueden acceder al contenido completo del acto o de la información), o bien utilizar un sistema de acceso restringido.

- Informar de la posibilidad del ejercicio, por parte del titular de los datos, de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de los datos personales objeto de difusión, la forma en que pueden ejercerse y el órgano ante el que se puede hacer (son los derechos llamados de ), para que la persona pueda ejercer un control efectivo de los mismos que, recordemos, es la esencia del derecho fundamental a la protección de datos.

Por otra parte, dedica un apartado específico, entre otros supuestos, a la difusión de las actas de las sesiones de órganos colegiados.

Dispone que, sin perjuicio del régimen legal aplicable a la publicación de los actos y acuerdos que se adopten, respecto de las sesiones (que normalmente son públicas) de tales órganos “hay que evitar la difu-

sión cuando contenga datos de carácter personal diferentes a la identificación de los miembros que formen parte de los mismos, del funcionario que levanta acta de la sesión o de las otras personas que intervienen por razón del cargo, excepto que una ley lo autorice”; faltaría aquí añadir: “y salvo que los datos sean recogidos de una fuente accesible al público”.

## 5.2. Informe 4/2008 (también el 13 y 15/2008, y el 36/2009)

### 5.2.1. Vinculación entre publicidad de las actas y régimen de acceso a los archivos y registros corporativos

Aquí la Agencia parte de reconocer, como ya lo hizo la Resolución 596/2003 de la AEPD, que las corporaciones locales han de facilitar la más amplia información sobre su actividad y la participación de los ciudadanos en la vida local (artículos 69.1 LRBRL y 154.1 LMRLC).

Ahora bien, esta previsión genérica aparece matizada por la propia LMRLC (artículo 155.2) cuando dispone la necesidad de que, para obtener copias de los acuerdos corporativos y de sus antecedentes, es necesario acreditar la condición de interesado en el procedimiento;<sup>17</sup> que, para consultar la documentación, los archivos y los registros corporativos, es necesario que la documentación tenga la condición de pública o se acredite un interés directo en el asunto (salvo que se trate de documentación histórica); y que el acceso de los ciudadanos a la documentación municipal queda limitado en todo aquello que afecte a la intimidad de las personas (artículo 155.3 LMRLC).

E, inevitablemente, como también hizo la Resolución 596/2003 de la AEPD, esta limitación no es sino una manifestación en materia de régimen local del régimen general del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos reconocido en el artículo 105. b) CE y desarrollado de manera limitada por el legislador en el artículo 37 de la LRJPAC.<sup>18</sup>

17. Aquí, como la propia dicción del precepto dice, el concepto de interesado será el que establece la legislación sobre procedimiento administrativo general.

18. Para tener derecho de acceso a un documento es necesario cumplir los siguientes requisitos conjuntamente: el documento debe formar parte de un expediente que se encuentre en un archivo administrativo; el expediente debe corresponder a un procedimiento; y el procedimiento debe estar terminado.

Establece, además, reglas específicas tales como que “el acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas estará reservado a éstas” (artículo 37.2); cuando se trate de documentos nominativos podrán acceder quienes ostenten un interés legítimo y directo (artículo 37.3). O también que el derecho de acceso “podrá ser denegado cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección (...) debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada”.

Se podría decir, arguye, que el acceso a la documentación municipal no se configura como un derecho absoluto, sino que su ejercicio queda sometido a la previa acreditación de un interés legítimo. No se trata, en definitiva, de un acceso a una publicidad generalizada, sino limitada a unos supuestos concretos.

Viene a considerar que las actas, en efecto, tienen la consideración de instrumento público solemne, pero no dejan de ser, dice, “un documento municipal y, como tal, estarán sometidas al régimen de acceso a los documentos administrativos previsto en la normativa aplicable”, de manera que, si el ciudadano quiere conocer el contenido de las actas de los órganos colegiados, deberá someterse a los requisitos previstos en los citados artículos 155.2 LMRLC y 37 LRJPAC.

En base a ello, concluye la Agencia que no tendría sentido establecer un sistema que requiera acreditar un determinado interés para acceder a la documentación de un expediente, y a la vez permitir que las actas de las sesiones donde sea debatido aquel asunto sean expuestas al público de forma indiscriminada.

### 5.2.2. Posibilidad de publicar las actas en la web municipal anonimizando los datos personales

En línea con lo apuntado por la Recomendación 1/2008, la APDCAT recuerda que, no obstante lo dicho anteriormente, y con la intención de conciliar la transparencia administrativa y la protección de datos personales:

– Cabe la posibilidad de difundir el contenido de las actas a través de la web municipal, llevando a cabo la anonimización de los datos personales que aparezcan de forma que no hagan identificables a las personas afectadas, o bien que dichos datos se incorporen mediante anexos que no sean objeto de publicación. En estos casos, la difusión por Internet no supone ningún conflicto con la normativa de protección de datos.

– Sí se podrán publicar, y no será necesario anonimizar, los nombres, apellidos y el cargo de los concejales de la corporación y del secretario municipal, y lo argumenta de la siguiente manera: “El carácter electivo de los miembros de la corporación y las funciones que tienen atribuidas llevan aparejada una necesidad de publicidad de su actuación que hace que la inclusión de sus datos en las actas, en tanto que concejales, no plantee problemas

desde el punto de vista de la protección de datos a la hora de difundir su contenido”; y el mismo criterio vale para el secretario “en especial por su condición de fedatario público de los actos de la corporación”.

Pues bien, frente al criterio sostenido por la APDCAT se han levantado diversas voces en el mundo local. En ocasiones, haciendo una interpretación parcial de este criterio, por ejemplo se ha mantenido que lo que dice la APDCAT es que, al tener las actas la consideración de documento administrativo y estar sometidas al régimen general de acceso a los archivos y registros administrativos, se imposibilita su publicación en la web corporativa.

Califican esta visión como excesivamente legalista y que contrasta con la realidad de muchos entes locales de Cataluña, que publican las actas de las sesiones de sus plenos, en un ejercicio de transparencia administrativa y de responsabilidad política.

Como ya hemos visto, lo que la APDCAT mantiene es que, en defecto de consentimiento o de autorización legal de la cesión, la publicación ha de ser disociada, no que quede vedada la publicación.

## 6. Iniciativas legislativas proyectadas

Decíamos anteriormente que la legislación no prevé la publicación o la difusión de las actas del Pleno, pero que sí se habían tomado determinadas iniciativas. Es lo que se está llevando a cabo, al menos desde el Govern de la Generalitat, por un lado, con el Anteproyecto de Ley de gobiernos locales de Cataluña, que viene a establecer que las actas de las sesiones de los órganos colegiados son públicas, y que la publicación del acta en la sede electrónica del ente local ha de velar por el respeto a los derechos protegidos constitucionalmente y en especial la protección de datos, el honor y la intimidad.

Entiendo que no aporta nada nuevo, en tanto que las actas siempre han tenido la consideración de instrumento público solemne; y sí, ciertamente abre la posibilidad de su publicación en la sede electrónica del ente local, pero con la cautela de velar por el respeto a otros derechos constitucionales, con lo que el conflicto de derechos sigue en pie.

Y por otro lado, con el Proyecto de Ley del uso de medios electrónicos en el sector público de Cataluña, actualmente en trámite parlamentario,<sup>19</sup> cuando en

19. En la fecha de publicación de este trabajo, ya se ha publicado en el DOGC núm. 5647, de 6 de agosto de 2010, la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña, cuyo artículo 10.2, bajo la rúbrica “Información

el apartado segundo del artículo 11, bajo la rúbrica “Información general”, dispone que:

“Las entidades locales han de publicar en la web de la corporación las actas de las sesiones del pleno. En su publicación se tendrán en cuenta los principios y garantías establecidas por la normativa de protección de datos y de protección del derecho al honor y a la intimidad. A estos efectos, se podrán incluir datos de carácter personal sin contar con el consentimiento de la persona interesada, cuando se trate de datos referentes a actos debatidos en el Pleno de la corporación o a disposiciones objeto de publicación en el correspondiente boletín oficial. En el resto de supuestos, la publicación únicamente es posible si se cuenta con el consentimiento del interesado o los datos no pueden, en ningún caso, vincularse con el propio interesado”.

Nótese que el redactado de este último precepto coincide literalmente con el criterio que exponía la AEPD en el Informe de su Gabinete Jurídico núm. 0660/2008 a que antes aludíamos. Esto es, viene a significar una suerte de habilitación legal genérica, si bien siempre teniendo en cuenta los principios y garantías de la normativa de protección de datos.

## 7. Límites a la habilitación legal del artículo 70.1 LRBRL

### 7.1. Naturaleza del medio de difusión como circunstancia a ponderar en la resolución de conflictos de derechos fundamentales

Ya hemos visto el criterio de los proyectos legislativos, en la línea de lo sostenido por la AEPD: el artículo 70.1

LRBRL contiene una habilitación legal genérica para poder publicar las actas del Pleno, sin perjuicio de la existencia de otros supuestos, que no concretan, en que no sería posible la publicación a no ser que se cuente con el consentimiento del afectado.

Los defensores a ultranza del principio de transparencia mantienen que toda información que se encuentra en manos de las administraciones públicas, se halla en su poder debido a las funciones públicas que realizan, por lo que el interés público siempre existe. Para ellos, en consecuencia, la habilitación legal del 70.1 LRBRL no admitiría excepciones.

Ahora bien, la cuestión es la siguiente: ¿el hecho de que sean públicas las sesiones significa que su difusión a través de la sede electrónica puede ser indiscriminada? A mi juicio, cuando menos admite no pocos matices, esencialmente porque la afectación del derecho de protección de datos puede ser mayor teniendo en cuenta que los motores de búsqueda de Internet, basados en la indexación de los contenidos de diarios oficiales y páginas web, hacen posible la captura masiva de información personal, el establecimiento de perfiles de las personas –con la conexión de datos que aisladamente considerados pueden parecer insignificantes–, o la generación de bases de datos privadas. Y además porque la publicación en Internet significa la exposición temporal indefinida de los datos.

Dicho en otras palabras: la publicación en Internet multiplica hasta el infinito la posibilidad de tratamientos, e incrementa el nivel de riesgo.<sup>20</sup> Si el derecho fundamental a la protección de datos surgió para limitar el uso de la informática, se impone adaptar dicho derecho fundamental a los riesgos que suponen los tratamientos masivos de información personal a través de

---

general del sector público”, se pronuncia en términos en esencia iguales a los del precepto del Proyecto; únicamente hay dos modificaciones, así donde decía “en la web corporativa” ahora dice “en su sede electrónica”, y en el último apartado del precepto (“En el resto de supuestos...”), se añade el inciso siguiente: “En el resto de supuestos, sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes...”.

20. Las características del medio de difusión vienen siendo tenidas en cuenta por la jurisprudencia más reciente a la hora de ponderar el conflicto planteado entre determinados derechos o libertades (información sindical, etc.) y el derecho de protección de datos. Así, la SAN de 8 de julio de 2009 enjuicia el supuesto en que un sindicato publica en la página web de su sección sindical del Ayuntamiento de Madrid un documento, relacionado con asuntos de personal, en el que aparecen los nombres, apellidos y condición de agente de movilidad y número de carné profesional del denunciante, sin disponer de su consentimiento; planteado el conflicto entre el derecho a la libertad sindical y el derecho a la protección de datos, la Sala realiza las siguientes consideraciones: “(...) se publican en una página web en Internet y la publicación en dicha red no es idónea, necesaria ni proporcionada para mantener informados a los trabajadores en aquellas cuestiones que directa o indirectamente puedan repercutir en las relaciones laborales”, y continúa diciendo: “Si la información en cuestión se hubiera publicado en la intranet corporativa, a la vista de las circunstancias concurrentes, no se habría apreciado vulneración del derecho a la protección de datos”. Y concluye con lo siguiente: “a la vista de las circunstancias concretas concurrentes, considera la Sala que el derecho a la libertad sindical se puede satisfacer plenamente sin necesidad de publicar en Internet los datos personales del denunciante, por lo que la citada publicación no puede ampararse bajo el ropaje del citado derecho de libertad sindical”; añadiendo finalmente que “la información publicada carece de relevancia pública e interés general, que son los factores predominantes que toma en consideración el Tribunal Constitucional para otorgar preferencia al derecho a la libertad de expresión frente a otros derechos constitucionales”.

las interconexiones de bases de datos y la publicación de datos personales en Internet.

## 7.2. El principio de calidad y el de proporcionalidad en la publicación de información administrativa

En cualquier caso, podrá existir una habilitación legal para el acceso a información o para su publicación, que sirva para eludir la necesidad de consentimiento del interesado, pero no para eludir la vigencia del llamado principio de calidad (artículo 4 LOPD), que ha de respetar la publicación en tanto que tratamiento o cesión masiva de datos.

El principio de calidad exige que el tratamiento de datos personales sea adecuado, pertinente y no excesivo en relación con la finalidad perseguida por aquella publicación, esto es, que no se han de dar datos excesivos o innecesarios. Además, este principio obliga a cancelar la información cuando haya dejado de ser necesaria o pertinente para la finalidad. El problema es que el legislador no prevé esta cancelación.

Como tampoco prevé los concretos datos personales que deben hacerse públicos. Esto obliga a tener especialmente presente la aplicación de otro principio: el de proporcionalidad. Hay que recordar, llegados a este punto, que la propia Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en adelante LAECSP) establece, como principio general de la utilización de las tecnologías de la información por parte de las administraciones públicas, el respeto “al derecho a la protección de datos de carácter personal en los términos establecidos por la LOPD”, indicando también la relevancia del principio de proporcionalidad.

Sin embargo, la necesidad de que la publicación de datos personales respete el principio de proporcio-

nalidad choca con el hecho de que la Administración ha pasado, por un lado, a publicar en Internet lo que antes hacía en un tablón de anuncios, y por otro lado, sigue enviando al boletín oficial una información que antes en papel a los pocos días no era localizable y se restringía a un ámbito territorial, y ahora se encuentra fácil, permanente y universalmente accesible a través de los buscadores de Internet.<sup>21</sup>

La publicidad permanente es una intromisión continuada en el derecho fundamental a la protección de datos personales. Por ello, los órganos administrativos que ordenan la publicación de una información deberían fijar también el plazo necesario de publicación, transcurrido el cual debe bloquearse y cancelarse.<sup>22</sup> Y, por supuesto, adoptar u ordenar las medidas tecnológicas adecuadas para llevarlo a efecto.

Esto no ocurre únicamente con los boletines oficiales, que, como ya ha quedado dicho, no dejan de ser una fuente accesible al público a los efectos de posibilitar la cesión de datos personales, sino que ese efecto multiplicador de los buscadores –Google o Yahoo son los más conocidos pero hay muchos más– se produce respecto de la publicación de información en la web municipal. Estos buscadores revisan las páginas de Internet cada cierto tiempo para indexar su contenido y actualizarlo si se han producido cambios, llevando a cabo un tratamiento en la llamada “memoria caché” y almacenando una colección de información –un diccionario– que facilita y agiliza búsquedas.

De manera que parece lo más razonable que sean tanto los diarios oficiales como las administraciones públicas implicadas quienes deban poner en práctica las medidas técnicas y organizativas que impidan el tratamiento automatizado de los datos personales por todos los buscadores.

Es importante tener en cuenta que, frente a los interesados que puedan ejercer el derecho de rectificación, cancelación y oposición respecto de sus datos,

21. A ello debe añadirse la circunstancia de que, a partir del 30 de junio de 2007, la edición digital del Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya se ha convertido en la única versión con carácter oficial.

22. La cancelación no implica necesariamente la supresión de la información, sino también el bloqueo de la misma. En este sentido, el artículo 16.3 LOPD señala que “la cancelación dará lugar al bloqueo de los datos, conservándose únicamente a disposición de las Administraciones Públicas, Jueces y Tribunales, para la atención de las posibles responsabilidades nacidas del tratamiento, durante el plazo de prescripción de éstas. Cumplido el citado plazo deberá procederse a la supresión”. El bloqueo de la información no supone la supresión de la información, ni la modificación de su contenido, ni que esta pierda su autenticidad y oficialidad. El bloqueo de datos publicados en el boletín oficial se hace especialmente necesario en aquellos casos en que la notificación de una sanción administrativa impuesta a una persona física se haya practicado en el Boletín Oficial de la Provincia, al no haberse podido practicar la notificación personal, de manera que procedería tal bloqueo transcurrido un cierto tiempo, cuando ya la publicación haya dejado de cumplir su finalidad, mediante las oportunas órdenes del órgano administrativo al diario oficial.

el responsable principal es la Administración pública, en concreto el órgano administrativo que aprueba la disposición o el acto y que ordena la publicación de la información, y que determina si se dan los supuestos de publicación previstos en la LRJPAC o en otra norma sectorial; no el buscador.

No se puede exigir responsabilidad al buscador por encontrar una información que la Administración mantiene publicada y que se niega a suprimir en la página de Internet, a bloquear en el boletín o a limitar la posibilidad de indexación. El buscador se limita a localizar una información que ya está siendo publicada.<sup>23</sup>

En consecuencia, ese juicio de necesidad y de proporcionalidad del que hablamos tiene como objetivo que se alcance el interés público y el valor constitucional que demanda la publicidad con el menor nivel de injerencia en el derecho fundamental a la protección de datos personales. Esto es, si publicando las actas del Pleno en la web municipal se busca ser transparente y responsable en el ejercicio de las funciones públicas, para que el ciudadano conozca qué hace el Ayuntamiento en los plenos, se ha de realizar sin publicar datos excesivos o que no aportan información adicional sobre el contenido del acta.

### 7.3. El modelo actual de acceso a los archivos y registros públicos

Ya hemos visto, al comentar el criterio seguido por la APDCAT, que el acceso a la información pública sin necesidad de acreditar un interés específico y la publicación de información a iniciativa de las administraciones públicas, no tienen en la actualidad una clara acogida en la legislación española. No se trata, decíamos, de un acceso o una publicidad generalizada, sino limitada a algunos supuestos concretos.

Este y no otro es el modelo actual de acceso a la información pública que, para muchos y tal vez no les falte razón, es totalmente insuficiente, siendo necesaria la promulgación de una ley que regule de forma integral una materia que actualmente aparece recogida en unos pocos preceptos (ya los hemos comentado: artículo 37

LRJPAC con carácter general respecto de los archivos y registros administrativos, y artículo 155 TRLMC con relación a la documentación corporativa, y algunos otros de carácter sectorial). Lo cierto es que la mayoría de los países integrantes de la Unión Europea—incluidos los de la antigua Europa del este—tienen aprobadas leyes de acceso a la información pública, antes incluso que leyes sobre protección de datos personales.

Conviene recordar que el artículo 155.2 LMRLC, que habla de la publicidad de las actuaciones locales, requiere generalmente un interés legítimo para obtener copias y certificaciones de los acuerdos adoptados por las corporaciones locales y de sus antecedentes, así como para consultar la documentación, los archivos y registros de la corporación. Y además que dicho derecho de acceso está limitado por la intimidad de las personas.

En este contexto, cobra cierto sentido la afirmación de la APDCAT cuando argumenta que no sería lógico establecer un sistema que requiera acreditar un determinado interés para acceder a la documentación de un expediente, y, a la vez, permitir que las actas de las sesiones donde sea debatido aquel asunto sean expuestas al público de forma indiscriminada.

### 7.4. Un ejemplo paradigmático: la publicidad de los datos personales que aparecen en las sentencias judiciales

Puede servir de referencia para el caso estudiado, la publicidad de los datos personales que aparecen en las sentencias judiciales. El hecho de que las sesiones de los juicios y las sentencias judiciales sean públicas—con las excepciones que se prevean en las leyes de procedimiento—y que las sentencias se pronuncien en audiencia pública (artículo 120 CE), convendremos seguramente en que, aun existiendo un claro interés público en esta cuestión, no justifica una publicación de nombres y apellidos en los repertorios jurisprudenciales y en los boletines oficiales.

La posibilidad de excepcionar la publicidad íntegra de una resolución judicial ha sido recientemente incor-

23. Este régimen de responsabilidad no es compartido por la AEPD, que en las resoluciones R/01046/2007, de 20 de noviembre, R/00303/2007, de 25 de mayo, y R/00598/2007, de 27 de julio, obligaba a Google a dejar de indexar el nombre de una persona que aparecía en una sanción administrativa publicada en el Boletín Oficial de la Provincia. Pero exigir la cancelación a los buscadores no parece lo más razonable, ni lo más práctico cuando existe un número amplísimo de estos, y muchos de ellos se encuentran fuera de España, de modo que difícilmente va a ser de aplicación la ley española o van a ser ejecutadas las resoluciones de las autoridades de protección de datos de España.

porada al ordenamiento jurídico, a través de la reforma realizada en el artículo 266.1 LOPJ por la Ley orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, que ha añadido en dicho precepto un párrafo segundo en el que se establece que “el acceso al texto de las sentencias, o a determinados extremos de las mismas, podrá quedar restringido cuando el mismo pudiera afectar al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda, así como, con carácter general, para evitar que las sentencias puedan ser usadas con fines contrarios a las leyes”.<sup>24</sup>

De este modo, si la finalidad de la publicación de las sentencias es dar a conocer la doctrina de los diferentes tribunales, se puede alcanzar dicha finalidad respetando el principio de calidad y proporcionalidad con un menor nivel de injerencia. La transparencia y el control social de la actividad jurisdiccional se obtienen también, aunque el acceso a los datos personales lo tengan principalmente aquellos que hayan sido parte en el procedimiento o puedan esgrimir un interés legítimo.

En fin, no parece existir una habilitación legal clara que permita la cesión, en general, de los datos personales que aparezcan en un acta de una sesión plenaria en beneficio del principio de transparencia administrativa. Ello nos va a obligar a llevar a cabo un ejercicio de ponderación de las circunstancias concurrentes en el caso concreto, conforme a los principios de calidad y proporcionalidad propios de la normativa de protección de datos, como ya apuntaba la Recomendación 1/2008 de la APDCAT.<sup>25</sup>

## 8. Criterios propuestos para permitir la publicación de las actas plenarios en la web institucional

Recordemos que el objetivo es que los ciudadanos conozcan los asuntos que se tratan, las deliberaciones de los miembros electos, el sentido de su voto y en definitiva qué hace el Ayuntamiento, y ello sea así con el menor nivel de injerencia en la protección de

24. Completa este argumento también la APDESP cuando dispone: “la finalidad que debe perseguir la creación de la base de datos será la de permitir al usuario acceder al conocimiento del modo en que el Tribunal Supremo o los restantes Juzgados y Tribunales han interpretado lo establecido en el ordenamiento jurídico, sin que sea dable que dicha finalidad pueda ser contemplada en un sentido más amplio, con la consiguiente cercenación de los derechos fundamentales de las personas que intervengan en el litigio, como sucedería si se conocieran los datos personales referidos a dichas personas, que en modo alguno aportan información adicional sobre el contenido jurídico de la sentencia”.

Sin embargo, no es este el criterio del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en cuyo Reglamento de procedimiento, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2005, establece, en su artículo 47.3, que los demandantes que no deseen que su identidad sea revelada públicamente deberán solicitarlo y exponer las razones que justifiquen la excepción del principio general de publicidad del procedimiento, y que el presidente de la Sala solo podrá autorizar el anonimato en casos excepcionales y debidamente justificados.

Tampoco es el criterio de nuestro Tribunal Constitucional, al menos con respecto a las sentencias por él dictadas. La STC 114/2006, de 5 de abril, ha tenido la oportunidad de pronunciarse acerca de la publicidad de sus sentencias, donde el recurrente solicitó expresamente al Tribunal que “se procediera llevar a cabo la publicación e inserción de la Sentencia que se dictara, incluyendo en la misma, en Internet y en el BOE electrónico, únicamente sus iniciales, así como las de su ex esposa y demás personas que pudieron constar en la resolución”. Pues bien, el Tribunal Constitucional recuerda que en virtud del artículo 164.1 CE y del artículo 86.2 LOTC existe una exigencia constitucional específica de máxima difusión y publicidad de las resoluciones jurisdiccionales del Tribunal Constitucional, que han de ser publicadas en el BOE, y afirma que la publicidad lo ha de ser de la resolución íntegra. Ahora bien, frente a ello se suele oponer –y a mi juicio con razón– que el principio de publicidad de las resoluciones del Alto Tribunal hace referencia, sobre todo, al conocimiento de su contenido en la medida en que incorpora la doctrina constitucional, lo que no exige el conocimiento universal de la identidad de las partes. Una cosa es que se dé publicidad a la resolución íntegra y otra cosa distinta es que esta necesariamente contenga la completa identificación de quienes hayan sido parte en el proceso constitucional respectivo. Por tanto, la disociación de los datos personales de las partes en las resoluciones del Tribunal Constitucional en nada quebranta el principio constitucional de máxima difusión de sus resoluciones.

25. También la jurisprudencia se ha hecho eco de la presencia de estos principios en la resolución de conflictos de derechos fundamentales; así la SAN de 17 de julio de 2008, que da la razón al Ayuntamiento recurrente –contra la sanción impuesta por la APDESP– que reveló públicamente los nombres de los miembros de una asociación vecinal con participación activa en la vida municipal que venían interponiendo numerosos recursos administrativos contra decisiones del alcalde; señala la Sala como consideración general que “Este derecho a la libertad de información puede entrar en conflicto con otro derecho fundamental, como es el derecho a la protección de datos, conflicto que deberá resolverse como señala la STC 57/2004, de 19 abril 2004, conforme a las exigencias del principio de proporcionalidad y de la ponderación de las circunstancias concurrentes en el caso concreto, a lo que hay que añadir desde los principios de adecuación, pertinencia y congruencia recogidos en el artículo 4 de la LOPD”; y ya aplicada al caso enjuiciado establece que “debe prevalecer en el presente caso el derecho a la libertad de información, pues la información transmitida es veraz, no es infundada y tiene relevancia pública para explicar a los ciudadanos un asunto que les afecta, en una localidad pequeña”.

datos personales y sin que la publicación pierda su finalidad.

Las reglas podrían ser las siguientes:

1. Se podrán publicar íntegramente las actas del Pleno (y las de otros órganos del ente local cuyas sesiones sean públicas), cuando no contengan datos de carácter personal, o los únicos datos de tal naturaleza que aparezcan sean el nombre, apellidos y el cargo de los concejales o el nombre y apellidos del secretario de la corporación.

Podríamos situar en estos supuestos, en realidad, la mayoría del listado de materias que establece el artículo 22.2 LRBRLL como competencias del Pleno, todas ellas de indudable interés general (la aprobación de una ordenanza o un reglamento, la aprobación del presupuesto, de la forma de gestión de los servicios, los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales, la determinación de los recursos propios de carácter tributario, etc.).

2. Se podrán publicar también íntegramente, y sin que comporte conflicto con la normativa de protección de datos, aquellas actas que contengan datos personales siempre que:

2.1. Exista consentimiento del titular del dato.

Cabe precisar que por “consentimiento” del interesado ha de entenderse toda manifestación de voluntad, libre, inequívoca, específica e informada, mediante la que el interesado consienta el tratamiento de datos personales que le conciernen [artículo 3.h) LOPD].

No nos vamos a entretener ahora en la forma de recabar dicho consentimiento, pero, partiendo del hecho de que ha de ser inequívoco, específico e informado, cabe hacer mención a aquellos supuestos en que la norma prevé que el interesado que se dirige a la Administración pueda exigir la confidencialidad de los datos. Es el caso, por ejemplo, del artículo 4.4 de la Ley orgánica 4/2001, de 12 noviembre, reguladora del derecho de petición.<sup>26</sup>

Pues bien, aquí la Administración, al acusar recibo, ha de informar al peticionario o denunciante de que, si no se pronuncia expresamente, se entenderá que sus

datos pueden ser cedidos o publicados (en el caso del derecho de petición, el órgano administrativo tiene la facultad de insertar la contestación en el diario oficial).

Y en otros supuestos, el deber de confidencialidad viene impuesto de manera directa a las administraciones públicas por la norma, así el artículo 13 de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de renta mínima de inserción de Cataluña obliga, a todos los organismos que intervengan en cualquier actuación referente a la renta mínima de inserción, a velar por el mantenimiento de la reserva sobre los datos confidenciales e identidad de los destinatarios de tales rentas.

2.2. Cuando una norma con rango de ley habilite para la cesión de los datos.

– Los supuestos en que la norma prevea la publicación de un acuerdo o resolución debatido y adoptado en el Pleno (por ejemplo, los relativos a la contratación cuando el Pleno actúe como órgano de contratación, los de adjudicación de concesiones sobre bienes de la corporación, los de adquisición de bienes inmuebles y otros derechos sujetos a la legislación patrimonial, así como la enajenación del patrimonio).

– Aquellos ámbitos sectoriales donde exista un claro interés público, y donde la publicidad de la actividad administrativa se prevea por la norma como mecanismo de control social, como el urbanismo<sup>27</sup> (por ejemplo, los nombres de propietarios que están obligados a hacer frente al pago de cuotas urbanísticas), o el medio ambiente.<sup>28</sup>

2.3. Cuando los datos sean recogidos de (o vayan a ser incorporados a) una fuente accesible al público.

Es el caso de los diarios y boletines oficiales. Piénsese en todos aquellos datos que aparezcan en acuerdos o resoluciones que haya adoptado el Pleno –o que haya adoptado el presidente de la corporación y de los que se haya dado cuenta en la sesión plenaria o que hayan de ser ratificados en esta (así, entre otros, los relativos al otorgamiento de licencias, o de subvenciones)–, que por prescripción legal hayan de ser publicados en el boletín oficial.

26. En idéntico sentido, el artículo 4.3 del Decreto 21/2003, de 21 de enero, por el cual se establece el procedimiento para hacer efectivo el derecho de petición ante las administraciones públicas catalanas. Se trata de peticiones graciables, no fundadas en un derecho subjetivo o en una norma previa habilitante.

27. El artículo 98 del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, aprobado por Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, establece la publicidad del planeamiento urbanístico y de los convenios urbanísticos. No obstante, en algunos casos se podrá valorar si los datos personales publicados son o no excesivos, así cuando se presentan alegaciones en el trámite de información pública de un instrumento de gestión urbanística, podría resultar excesivo (principio de calidad) publicar también el nombre y apellidos de quien alega.

28. En esta materia existe incluso una ley específica, la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la norma puede prever la publicidad de determinadas resoluciones con carácter general, pero establecer al mismo tiempo excepciones a dicha publicidad. Es el caso, por ejemplo, del artículo 18 de la Ley 38/2003, de 17 noviembre, general de subvenciones, que dispone la publicidad de la concesión de las subvenciones, bien en el diario oficial, en el tablón de anuncios o bien en la web municipal, pero recoge una serie de supuestos en que no será necesaria, y entre ellos [artículo 18.3.d)] “cuando la publicación de los datos del beneficiario en razón del objeto de la subvención pueda ser contraria al respeto y salvaguarda del honor, la intimidad personal y familiar de las personas físicas (...)”.

3. En el resto de supuestos en que la cesión de datos no esté permitida, se podrá publicar suprimiendo o anonimizando los datos, esto es, y como dice la LOPD, llevando a cabo la disociación de los mismos de forma que la información contenida en el acta no se pueda asociar a una persona identificada o identificable.

Podríamos situar aquí aquellos supuestos en los que en el Pleno se da cuenta de determinados acuerdos adoptados por el presidente de la corporación, que ni van a ser debatidos ni la norma prevé su publicación. Ejemplo: el supuesto (real) de una corporación local en la cual se da cuenta al Pleno de la terminación convencional de una reclamación de responsabilidad patrimonial acordada por decreto del presidente, apareciendo en el acta el nombre y apellidos del reclamante.

Pues bien: no se trata de un decreto que haya de ser objeto de publicación, sino de notificación personal al interesado; no es un acto debatido en el Pleno; no existe una norma con rango de ley que autorice la cesión de los datos; no se trata de un asunto con un claro interés general. ¿Se han de disociar esos datos? Sí, por aplicación del principio de calidad, son datos excesivos.

El acceso a la información pública no tiene por qué producirse en su integridad, si se puede alcanzar igualmente el interés público con accesos parciales y con una menor injerencia en el derecho fundamental a la protección de datos personales.

Esta práctica de comunicar el contenido de documentos de forma parcial, no ha de ser considerada como una limitación del derecho de acceso a la información o del principio de transparencia administrativa, sino como la única manera de hacerlo compatible con la normativa de protección de datos.

Y en cualquier caso, parece preferible publicar un dato disociado, aun cuando podríamos haberlo hecho sin disociar, que publicar sin anonimizar un dato que no se podía haber publicado.

Sería conveniente por lo demás que, cuando se disocien los datos, se indique que se realiza en cumplimiento de la normativa de protección de datos.

Y en especial, la información que se da a través de la web municipal deberá disociarse en determinados supuestos concretos, donde quedan afectados derechos subjetivos de particulares o de personal dependiente del ente público, como por ejemplo y sin perjuicio de que puedan existir otros:

3.1. Expedientes sancionadores en materia de personal.

Como regla general, es cierto que la potestad sancionadora del personal del ente público de que se trate recae en su presidente, si bien hay dos supuestos en que el presidente ha de dar cuenta al Pleno [artículo 21.1.h) LRBRL]: cuando decreta la separación del servicio de un funcionario, y cuando la sanción sea el despido de personal laboral, sin perjuicio de aquellos otros supuestos sancionadores en que, igualmente, se dé cuenta al Pleno y por tanto los datos personales puedan aparecer en el acta.

Pues bien, aquí se han de disociar los datos.

3.2. Sanciones administrativas.

Como norma general, las sanciones impuestas por infracciones administrativas, previstas en la legislación sectorial, son objeto de notificación personal al interesado, no de publicación. Por tanto, cualquier referencia que en el acta pueda hacerse a las mismas<sup>29</sup> y a los datos del infractor se ha de disociar.

Sin embargo, en ocasiones, la publicación de la sanción está expresamente prevista por la ley sectorial como una sanción o pena accesoria, que tiene como justificación añadir a la propia sanción el reproche social que supone aquella publicación, aunque su impo-

29. Habitualmente, la potestad sancionadora en el ámbito local va a pertenecer al presidente del ente, salvo determinados supuestos en que la ley sectorial correspondiente la otorgue al Pleno [así, el artículo 214.1.b) de la Ley de urbanismo de Cataluña, otorga al Pleno del Ayuntamiento la competencia para resolver los expedientes sancionadores por infracciones muy graves], en cuyo caso, aunque se trate de un asunto debatido en dicho Pleno, entiendo que se han de disociar los datos en aplicación de los principios de calidad y de proporcionalidad.

sición se suele prever como una facultad del órgano sancionador.<sup>30</sup> En estos casos, no habrá necesidad de disociar los datos personales.

3.3. Declaración de lesividad y ejercicio de acciones judiciales y administrativas en materias de competencia plenaria con terceros afectados.

Si bien es cierto que tanto la declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento<sup>31</sup> como el ejercicio de acciones –en materias de competencia plenaria– son competencias del Pleno, y sobre ellas existirá un debate y una votación que darán lugar a un acuerdo, entiendo que la publicidad de esta información en el acta debe respetar el principio de calidad que prohíbe los tratamientos excesivos y el derecho a la intimidad de las personas, de manera que sería conveniente, como norma general, disociar los datos de las personas físicas afectadas.

No obstante, en ocasiones puede concurrir un interés público en que se publicite el nombre de quien mantiene un contencioso con el Ayuntamiento, por ejemplo de quien ha interpuesto de forma contumaz numerosos pleitos contra el ente local, o si por razón de la materia existe un claro interés público o interés de la comunidad local.<sup>32</sup>

En fin, como hemos podido ver, existe una gran dificultad para establecer unos criterios comunes y generales en orden a conciliar aquellos dos derechos fundamentales, siendo necesario, en no pocas ocasiones, realizar un ejercicio de ponderación en orden a determinar la prevalencia de uno u otro.

Tal vez dicha dificultad podría aligerarse con una ley, que configure un modelo de acceso a información pública que delimite los distintos supuestos, que diferencie entre la información que debe ofrecer la información de oficio y aquella que es consecuencia de petición de los ciudadanos, que fije unos mínimos de transparencia y unos máximos de información sometida a reserva, y

que por supuesto tenga en cuenta la potencialidad de Internet como medio de publicación de la información administrativa.

Se hace necesaria, en definitiva, la implantación de unos criterios que acompañen el nivel de intromisión en el derecho fundamental a la protección de datos –por la forma de publicidad, por el dato al que afecta o por el plazo de cancelación– a los valores constitucionales e intereses públicos que justifican la transparencia administrativa. Siendo una de las cuestiones más trascendentales establecer una limitación temporal de las publicaciones en boletines oficiales o en páginas web institucionales.

Y para ello, parece lo más adecuado disponer de una legislación que tenga una visión integral y conectada de ambos derechos fundamentales. ■

30. Así, entre otras y sin ánimo de ser exhaustivo, la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos y las actividades recreativas en Cataluña, en su artículo 53 habla de la facultad de publicitar la infracción “por razones de ejemplaridad”; el artículo 83.1.5) de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades en Cataluña; el artículo 99.4 de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales de Cataluña; o el artículo 29.1.5.º de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido.

31. Recordemos que se trata de la declaración de lesividad de actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 63 LRJPAC. Piénsese, por ejemplo, en una resolución que acordó hace unos años conceder una determinada retribución a un funcionario del ente local y en un determinado momento se insta la declaración de lesividad porque la concesión de la retribución no tenía fundamento legal. En otros supuestos, puede concurrir un interés público que fundamente su publicación.

32. Es el caso, por ejemplo, del supuesto ya comentado de la SAN de 17 de julio de 2008, que da la razón al Ayuntamiento recurrente –contra el requerimiento de cesación impuesto por la AEPD– que reveló públicamente los nombres de los miembros de una asociación vecinal con participación activa en la vida municipal que venían interponiendo numerosos recursos administrativos contra decisiones del alcalde.