



DICTAMEN Nº D20-019

DICTAMEN RELATIVO AL ACCESO DE LOS ASISTENTES A LAS GRABACIONES DE AUDIO DE LOS PLENOS MUNICIPALES

ANTECEDENTES

PRIMERO: Por el Alcalde del Ayuntamiento se ha solicitado dictamen de la Agencia Vasca de Protección de Datos, en relación con la cuestión descrita en el encabezamiento. En el escrito de solicitud, se expone lo siguiente:

“Esta Administración cuelga en la Web las actas plenarias (no la grabación) una vez aprobadas. Últimamente dos personas asistentes a un pleno han pedido al ayuntamiento la grabación de audio completa del pleno al cual asistieron.

Se interesa dictaminen si hay que proporcionarles dicha grabación. El acta de que se trata aún no ha sido aprobada; no obstante, se desea saber si, incluso habiendo sido aprobada, ha lugar a ello, o el ayuntamiento ya cumple con la transparencia publicando las actas plenarias”.

SEGUNDO: El artículo 17.1 de la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos, en su apartado n) atribuye a la Agencia Vasca de Protección de Datos la siguiente función:

“Atender a las consultas que en materia de protección de datos de carácter personal le formulen las administraciones públicas, instituciones y corporaciones a que se refiere el artículo 2.1 de esta Ley, así como otras personas físicas o jurídicas, en relación con los tratamientos de datos de carácter personal incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley”.

Corresponde a esta Agencia Vasca de Protección de Datos, en virtud de la normativa citada, la emisión del dictamen en respuesta a la consulta formulada.

CONSIDERACIONES

I

Se consulta a la Agencia Vasca de Protección de Datos si el Ayuntamiento tiene la obligación de proporcionar a los asistentes a un Pleno del Ayuntamiento la grabación de audio completa del citado Pleno, que lo han solicitado, y si el Ayuntamiento ya cumple con la transparencia publicando las actas plenarias ya aprobadas.

Esta Agencia va a dar respuesta a la consulta planteada desde el punto de vista del derecho fundamental a la protección de datos (art. 17.1 de la Ley 2/2004), sin perjuicio de que



puedan abordarse otros derechos que puedan entrar o no en colisión con aquel derecho fundamental.

En primer lugar, es necesario recordar que la voz de una persona tiene la consideración de dato de carácter personal, al encontrar perfecto encaje en la definición que del dato personal se incluye en el artículo 4. 1) del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (en adelante, RGPD)

“«datos personales»: toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.

La Sentencia de 22 de junio de 2020 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (STS 2032/2020) considera la voz como dato personal en los siguientes términos:

«En lo que respecta a resolver la cuestión casacional planteada, referida a en qué condiciones o con qué alcance la voz de una persona debe considerarse de carácter personal, esta Sala estima ajustado a Derecho el razonamiento del Tribunal de instancia, que sostiene, con base en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que la voz, en cuanto constituye un registro sonoro de una persona que proporciona información concerniente a la misma, se incardina en la definición de "datos de carácter personal" que refiere el artículo 2.3 a) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

En efecto, como hemos sostenido en la sentencia de esta Sala jurisdiccional de 18 de junio de 2020, la tesis desarrollada por la defensa letrada de la mercantil recurrente, no puede prosperar:

Al igual que sucede con el primer motivo, la actora no interpreta correctamente el alcance de la previsión legal. Los preceptos que invoca efectivamente consideran datos personales sólo a aquellos datos que estén identificados o sean identificables. Así, el artículo 3.a) de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal (15/1999) establecía que había de entenderse por datos de carácter personal “cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”. Por su parte, el artículo 5 del Reglamento (Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre), que contiene las definiciones de los términos a los efectos de su aplicación define en su apartado 1.f) los datos de carácter personal como “cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables”.

Esta normativa aplicable al caso de autos está recogida en parecidos términos en la ahora vigente. El Reglamento General de Protección de Datos (Reglamento 2016/679, del Parlamento y del Consejo, de 27 de abril de 2016), cuya traslación al ordenamiento nacional ha sido efectuado por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, establece en su parágrafo 26 lo siguiente:

“(26) Los principios de la protección de datos deben aplicarse a toda la información relativa a una persona física identificada o identificable. Los datos personales



seudonimizados, que cabría atribuir a una persona física mediante la utilización de información adicional, deben considerarse información sobre una persona física identificable. Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos. Por lo tanto, los principios de protección de datos no deben aplicarse a la información anónima, es decir información que no guarda relación con una persona física identificada o identificable, ni a los datos convertidos en anónimos de forma que el interesado no sea identificable, o deje de serlo. En consecuencia, el presente Reglamento no afecta al tratamiento de dicha información anónima, inclusive con fines estadísticos o de investigación.”»

Por otra parte, la captación de la voz de una persona constituye un tratamiento de datos, definidos en el artículo 4.2) del RGPD como *“cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción”*.

Desde el punto de vista del derecho fundamental a la protección de datos, el derecho de acceso viene regulado en el artículo 15 del RGPD y en el artículo 13 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), y el ejercicio de ese derecho de acceso se ha de limitar a los datos personales que conciernen al titular de los mismos.

En este sentido, los asistentes podrían ejercitar el derecho de acceso a sus propios datos personales en los términos y condiciones que establece dicha normativa, y que han sido tratados mediante la captación o grabación de audio de los plenos municipales, pero no tendrían acceso a datos personales de terceros.

Pero lo que parece plantear la consulta es si los asistentes tienen derecho de acceso a la información pública en los términos expuestos y si el Ayuntamiento cumple o no con la transparencia publicando las actas de los Plenos, pero no las grabaciones de audio de los mismos;

Tanto el derecho a la información pública, como la publicidad activa vienen regulados en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

Y en este caso, no es esta Agencia, sino la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública el órgano encargado del control de la transparencia (art. 65 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi; arts. 1 y ss. del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública).

El derecho a la información pública tiene los límites fijados en el artículo 14 de la Ley 19/2013, y ha de respetar el derecho fundamental a la protección de datos personales en los términos establecidos en el artículo 15 de dicha Ley, que textualmente dice:



“Artículo 15. Protección de datos personales.

1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.

2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

a) El menor perjuicio a los afectados, derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.

d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso”.

También es necesario destacar que el artículo 19.3 de la Ley 19/2013 dispone que “si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta



circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”.

II

Cuestión distinta a la que plantea la consulta es saber si los tratamientos de datos personales que suponen la captación o grabación de audio completa de los Plenos municipales y su posterior comunicación, cesión o difusión tiene amparo legal de conformidad con el principio de licitud proclamado en el artículo 5.1.a) del RGPD. En cumplimiento de dicho principio esos tratamientos deben poder ampararse en alguna de las bases jurídicas del tratamiento incluidas en el artículo 6.1 del RGPD: consentimiento, contrato, obligación legal, interés público o ejercicio de poderes públicos, interés legítimo e interés vital del afectado.

La obligación legal de la publicidad de los Plenos de las Corporaciones Locales la encontramos en el artículo 70.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), al preceptuar expresamente el carácter público de sus sesiones.

“Artículo 70

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”.

La Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE), ha venido a completar en el ámbito municipal el régimen de publicidad de las sesiones en su artículo 30, que dispone lo siguiente:

“Artículo 30.– Publicidad de las sesiones.

1.– Las sesiones del pleno del ayuntamiento son públicas.

2.– Las sesiones de la junta de gobierno local serán públicas, salvo que el pleno, por mayoría absoluta del número legal de sus miembros, o el ordenamiento jurídico establezcan lo contrario. No obstante lo anterior, deberán ser públicas en todo caso, sin perjuicio del respeto del derecho fundamental de los ciudadanos al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, las sesiones de la junta de gobierno en que este órgano actúe en el ejercicio de atribuciones delegadas por el pleno o cuando se autorice por el presidente de la junta de gobierno local la presencia y participación, en un asunto concreto, de persona o personas que puedan contribuir a una mejor adopción de la resolución sobre ese asunto.

3.– Las sesiones de los órganos complementarios, y especialmente de aquellos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del pleno, así como el seguimiento de la gestión de los órganos de gobierno, podrán ser públicas, si así lo acuerda el pleno de la entidad mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros o si así se previera en el reglamento orgánico municipal.

4.– Podrá ser secreto el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental a que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta de miembros de hecho del pleno de la entidad. En



cualquier caso, cuando se produzca una grabación por medio de imágenes o sonidos de un pleno o se traten asuntos que puedan afectar a la intimidad personal o familiar, al honor o a la propia imagen, el presidente o presidenta, por iniciativa propia o a propuesta de cualquier grupo político municipal, ordenará la suspensión de la citada grabación durante el periodo en que se aborden tales asuntos, con la finalidad de salvaguardar los derechos fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas y la legislación de protección de datos de carácter personal.

5.– En el caso de las personas con discapacidad, la información y régimen de publicidad de las sesiones prevista en este artículo deberá proporcionarse a través de medios y formatos accesibles.

6.– En las sesiones públicas de los órganos de las entidades locales, los ciudadanos y ciudadanas podrán emplear cualquiera de las lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma, sin que pueda exigírseles la traducción o explicación alguna en la lengua que no hubieran elegido para expresarse”.

Tal y como esta Agencia ha expresado al analizar cuestiones similares a la que nos ocupa, si bien podemos afirmar que existe una habilitación legal expresa tanto en la LBRL como en la LILE y en la que exime de solicitar el consentimiento para la grabación y difusión de las sesiones, a nuestro juicio esta excepción sólo debiera de aplicarse a los miembros del pleno de que se trate y no a otras personas asistentes o invitadas. Como dicen los profesores Valero y Fernández Salmerón, la publicidad de las sesiones es *“un cualificado corolario de la naturaleza democrática y representativa de la Administración local”*, alcanzando a los miembros de estos órganos representativos la obligación de soportar el tratamiento de sus imágenes y de su voz sin necesidad de consentimiento. A contrario sensu, debiera evitarse la captación de imágenes o de la voz de los invitados o asistentes.

La Autoridad Catalana de Protección de Datos se ha pronunciado en varios dictámenes entendiendo que *“la captación de la imagen y la voz en las sesiones del pleno del Ayuntamiento, así como su posterior difusión se tiene que limitar a las sesiones o parte de las sesiones que tengan carácter público, y se tiene que llevar a cabo de acuerdo con los principios y garantías de la normativa de protección de datos, de manera que permita informar a los ciudadanos sobre los asuntos que se debaten al pleno sin que eso tenga que comportar sacrificios injustificados del derecho a la protección de los datos de carácter personal de los asistentes o de las personas afectadas por la información que pueda aparecer en los debates de las sesiones del pleno”*. (CNS 40/2009, CNS 32/2012, CNS 44/2015, y CNS 54/2015).

Evidentemente la habilitación para grabar los plenos no sería de aplicación en los casos en que la corporación haya hecho uso de la facultad de declarar secreto el debate y votación por afectarse al honor e intimidad de los ciudadanos.

El tratamiento de datos consistente en la captación de la voz a través de la grabación implica además la necesidad de cumplir el principio de transparencia proclamado en el artículo 5.1.a) del RGPD, lo que conlleva la necesidad de informar a los asistentes del tratamiento que va a llevarse a cabo.

En Vitoria-Gasteiz, 23 de septiembre de 2020