

**Dictamen en relació amb la consulta d'un Ajuntament sobre la captació de la imatge i la veu dels treballadors de l'Oficina d'Atenció al Ciutadà per part d'un ciutadà**

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit emès pel Tinent d'Alcalde d'un Ajuntament en què es plantegen diverses qüestions relacionades amb la captació de la imatge i la veu dels treballadors de l'Oficina d'Atenció al Ciutadà del consistori per part d'un ciutadà.

Analitzada la petició, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

**I**

(...)

**II**

L'Ajuntament manifesta, en el seu escrit de consulta, que, arran la generalització de l'ús de dispositius mòbils intel·ligents, darrerament s'han viscut situacions en què un ciutadà, quan és atès pel personal municipal, principalment pels membres adscrits a l'Oficina d'Atenció al Ciutadà (en endavant, l'OAC), de manera unilateral procedeix a gravar la conversa que manté de forma presencial amb el treballador i/o procedeix a fotografiar-lo.

El motiu pel qual s'actua d'aquesta manera és, segons li consta a l'Ajuntament, disposar d'una prova de la conversa mantinguda o bé poder identificar millor la persona que l'ha atès. No obstant això, l'Ajuntament assegura que, en ocasions, les imatges dels treballadors han estat publicades a les xarxes socials.

Tot seguit, l'Ajuntament exposa que en cada lloc de treball de llurs dependències municipals consta una placa amb el nom i cognoms del treballador que l'ocupa, i que aquesta placa és clarament visible pels ciutadans. Així mateix, exposa que els ciutadans disposen de diversos mecanismes genèrics i gratuïts per reclamar la informació relacionada amb les seves tramitacions davant l'Ajuntament.

Dit això, l'Ajuntament planteja a aquesta Autoritat diverses qüestions relacionades amb l'adequació dels fets descrits a la normativa de protecció de dades, en síntesi:

- Si l'enregistrament de la conversa mantinguda amb el treballador públic, així com la captació de la seva imatge pel ciutadà es consideraria conforme amb el principi de proporcionalitat en atenció a la finalitat pretesa (qüestions núm. 2 i 4).
- Si aquesta manera de procedir del ciutadà requeriria el consentiment previ del treballador afectat (qüestió núm. 3).
- Quines mesures podria adoptar l'Ajuntament en les seves dependències municipals per aclarir l'actuació a seguir quan es donin aquestes situacions entre els seus treballadors i els ciutadans (qüestions núm. 1 i 5).

Aquestes qüestions s'analitzen en els apartats següents d'aquest informe.

### III

La Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD) estén el seu àmbit de protecció a les dades de caràcter personal, enteses com *“qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables”* (article 3.a)).

L'article 5.1.f) del Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament de la LOPD (en endavant, RLOPD) concreta que és dada de caràcter personal *“qualsevol informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus que concerneix persones físiques identificades o identificables.”*

A més, el RLOPD aclareix quan es considera una persona identificable, establint a tal efecte que ho serà *“qualsevol persona la identitat de la qual es pugui determinar, directament o indirectament, mitjançant qualsevol informació referida a la seva identitat física, fisiològica, psíquica, econòmica, cultural o social. Una persona física no es considera identificable si la dita identificació requereix terminis o activitats desproporcionats”* (article 5.1.o)).

Per tant, d'acord amb aquestes definicions, cap dubte pot generar la qualificació de la imatge i de la veu captada i gravada en un suport físic com a dada de caràcter personal.

Així mateix, cal tenir en compte que s'entén per tractament de dades personals *“les operacions i els procediments tècnics de caràcter automatitzat o no, que permetin recollir, gravar, conservar, elaborar, modificar, bloquejar i cancel·lar, així com les cessions de dades que derivin de comunicacions, consultes, interconnexions i transferències”* (article 3.c) LOPD).

Per tant, la captació de la imatge dels treballadors de l'OAC i l'enregistrament de la seva veu (gravació de la conversa) constitueix clarament un tractament de dades personals. En conseqüència, aquest tractament s'haurà de sotmetre als principis i obligacions de la normativa de protecció de dades, especialment, al principi de qualitat de les dades (article 4 LOPD), tal com s'exposa a continuació.

### IV

L'article 4.1 de l'LOPD, relatiu al principi de qualitat de les dades, estableix que *“les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut.”*

Una de les manifestacions d'aquest principi és el “principi de minimització”, que consisteix en tractar les mínimes dades necessàries per al compliment de la finalitat pretesa o, el que és el mateix, realitzar únicament els tractaments de dades que resultin necessaris o proporcionats en atenció a la finalitat que els motiva.

D'aquesta manera, si la finalitat perseguida en un determinat context pot ser assolida sense necessitat de dur a terme un tractament de dades personals, sense veure's per això alterada o perjudicada aquesta finalitat, hauria d'optar-se necessàriament per aquesta possibilitat, atès que el tractament de dades de caràcter personal suposa, tal com consagra el Tribunal Constitucional en llur Sentència 292/2000, de 30 de novembre, una limitació del dret de l'afectat a disposar de la informació referida a la seva persona (FJ 7):

*“(...) el contingut del dret fonamental a la protecció de dades consisteix en un poder de disposició i control sobre les dades personals que faculta la*

*persona a decidir quines d'aquestes dades es faciliten a tercers, ja sigui l'Estat o un particular, o quines dades pot recollir aquest tercer, així com tenir coneixement de qui posseeix les seves dades i per a quina finalitat les té i, si és el cas, oposar-se a aquesta possessió i ús. Aquests poders de disposició i control sobre les dades personals, que constitueixen part del contingut del dret fonamental a la protecció de dades, es concreten jurídicament en la facultat de consentir la recollida, l'obtenció i l'accés a les dades personals, el seu posterior arxiu i tractament, així com el seu ús o usos possibles, per part d'un tercer, ja sigui l'Estat o un particular.(...)."*

En el present cas, ens trobem davant dos tractaments de dades dels treballadors públics per part dels ciutadans que acudeixen a les dependències municipals, principalment a l'OAC de l'Ajuntament, consistents, respectivament, en la captació de la seva imatge i en l'enregistrament de la seva veu.

Per aplicació del principi de minimització, caldria examinar si aquests tractaments són necessaris per al compliment de les finalitats perseguides, en cada cas, pels ciutadans que els efectuen. Aquesta anàlisi s'efectua, de manera separada, en els següents apartats d'aquest informe.

## V

Per la informació de què es disposa, la captació de la imatge (fotografia) del treballador públic de l'OAC realitzada pel ciutadà tindria per objecte identificar més fàcilment la persona que l'atén.

L'article 35.b) de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), estableix el dret dels ciutadans "a identificar les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques sota la responsabilitat dels quals es tramitin els procediments".

En el mateix sentit es pronuncia la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (article 53.1.b), si bé per raons temporals encara no resulta d'aplicació.

En compliment d'aquesta previsió l'Ajuntament facilita als ciutadans la identificació de tot el seu personal de les dependències municipals per mitjà de la col·locació d'una placa en cada lloc de treball, en què consten el nom i cognoms de la persona treballadora que l'ocupa.

Per tant, en el cas examinat, el ciutadà que acudeix a l'OAC disposaria de la informació personal mínima necessària (nom i cognoms) per identificar fàcilment el treballador públic que l'atén.

En conseqüència, la captació de la imatge d'aquest treballador públic resultaria, des del punt de vista del principi de minimització (article 4.1 LOPD), un tractament de dades no necessari (o desproporcionat) per assolir la finalitat pretesa pel ciutadà que l'efectua (identificar fàcilment el treballador). Per tant, no podria dur-lo a terme, tret de disposar del consentiment previ de l'afectat.

Dit això, no es pot obviar el fet que disposar de la imatge del treballador junt amb el seu nom i cognoms constitueix un bon recurs per tenir la certesa de la seva identitat en el desenvolupament de llurs funcions públiques. Més encara en un cas com l'examinat, si es té en compte que la placa en què consten el nom i cognoms del treballador es trobaria ubicada en un lloc de treball, del tal manera que no es podria descartar que, en un

determinat moment, aquesta informació personal no es correspongués amb la persona que efectivament l'ocupa (el treballador titular de la informació).

Per aquest motiu, i en atenció a la qüestió núm. 5 de l'escrit de consulta, podria ser recomanable optar per emprar una targeta identificativa com a mecanisme d'identificació dels treballadors municipals, que haurien de portar-la en un lloc visible mentre duen a terme les seves funcions.

En aquesta targeta, a banda del nom i cognoms, podria fer-se constar la fotografia del treballador, als efectes de garantir la seva identificació. El tractament d'aquesta dada per part de l'Ajuntament (no del ciutadà) es consideraria, en aquest cas, emparat per l'article 6.2 de l'LOPD, que exclou la necessitat de consentiment de l'afectat quan les dades es refereixen *"a les parts d'un contracte o precontracte d'una relació de negoci, laboral o administrativa i siguin necessàries per al seu manteniment o compliment"*, i no resultaria excessiu en relació amb la finalitat perseguida (article 4.1 LOPD).

## VI

D'altra banda, per la informació de què es disposa, l'enregistrament de la veu (la conversa) del treballador públic de l'OAC realitzada pel ciutadà tindria per objecte tenir constància (una prova) de l'actuació realitzada en les dependències municipals.

L'article 38.1 de la LRJPAC disposa que *"els òrgans administratius han de portar un registre general en el qual es faci l'assentament corresponent de tot escrit o comunicació que sigui presentat o que es rebí en qualsevol unitat administrativa pròpia. També s'hi ha d'anotar la sortida dels escrits i les comunicacions oficials adreçats a altres òrgans o particulars."*

L'article 70.3 d'aquesta mateixa llei estableix que *"de les sol·licituds, les comunicacions i els escrits que presentin els interessats a les oficines de l'Administració, aquests en poden exigir el rebut corresponent que acrediti la data de presentació, i s'admet com a tal una còpia en la qual figuri la data de presentació anotada per l'oficina."*

En els mateixos termes es pronuncia la Llei 39/2015, citada, en els seus articles 16 i 66.3.

Així doncs, la normativa aplicable preveu expressament quins són els mecanismes de què disposa el ciutadà per tenir constància de l'actuació realitzada davant l'OAC de l'Ajuntament, quan aquesta consisteix en la presentació d'una instància, queixa o qualsevol altre escrit.

El personal que l'atén, de conformitat amb aquests preceptes legals, ha d'expedir el corresponent rebut en què constarà el lloc i la data de presentació de l'escrit de què es tracti, inclosa l'hora en què es produeix la presentació, la identificació del remitent (el ciutadà), l'òrgan destinatari i un extracte del seu contingut. També és possible que, a mode de rebut, el treballador públic efectui una còpia de l'escrit presentat pel ciutadà en què s'anotarà igualment el lloc i la data de presentació anotada per l'OAC. Ambdós mecanismes (rebut i còpia) tenen per funció la d'acreditar la presentació de l'escrit del ciutadà davant de l'Administració pública, en aquest cas, l'Ajuntament.

En conseqüència, l'enregistrament de la veu del treballador públic de l'OAC resultaria en aquest cas, des del punt de vista del principi de minimització (article 4.1 LOPD), un tractament de dades no necessari (o desproporcionat) per assolir la finalitat pretesa pel ciutadà que l'efectua (tenir prova de la presentació de l'escrit de què es tracti). Per tant, no podria efectuar-lo, llevat de comptar amb el consentiment previ de l'afectat.

Per altra banda, l'article 35.g) de la LRJPAC reconeix el dret del ciutadà a "*obtenir informació i orientació sobre els requisits jurídics o tècnics que les disposicions vigents imposin als projectes, les actuacions o les sol·licituds que es proposin realitzar.*"

En els mateixos termes es pronuncia la Llei 39/2015, citada, en el seu article 53.1.f).

En un cas com l'examinat, no es podria descartar, per tant, que la finalitat perseguida pel ciutadà amb l'enregistrament de la veu del treballador de l'OAC que l'atén sigui tenir la constància (prova), si escau, del fet que la informació rebuda sobre un determinat tema o tràmit per aquest treballador públic va ser incompleta o incorrecta.

Sent així, l'aplicació del principi de minimització (article 4.1 LOPD) obligaria, com s'ha dit, a plantejar-se si en aquest cas seria possible dur a terme una altra actuació –diferent al tractament de la veu del treballador- que permetés assolir igualment la finalitat pretesa pel ciutadà sense per això menyscar el dret fonamental a la protecció de dades del treballador municipal (article 18.4 CE).

Sobre això, i en atenció a la qüestió núm. 5 de l'escrit de consulta, es considera que en un cas com l'examinat seria possible facilitar la informació o orientació requerida pels ciutadans que acudeixen a l'OAC amb aquest propòsit per escrit. Actuar d'aquesta manera permetria als ciutadans disposar de la informació sol·licitada sense donar lloc a equívocs i posaria de manifest que l'enregistrament de la veu del treballador resultaria innecessari per al compliment de la finalitat que el motivaria (article 4.1 LOPD).

En cas que el ciutadà optés, tot i així, per enregistrar la veu del treballador de l'OAC que l'atén, caldria comptar, en atenció a l'exposat fins ara, amb el seu consentiment previ.

## VII

Dit això, convé assenyalar que no es pot descartar l'existència de supòsits que podrien arribar a justificar l'enregistrament de la veu (conversa) del treballador públic de l'OAC per part dels ciutadans.

Ens referim, per exemple, a supòsits en què el tractament es duria a terme per disposar d'una prova de l'actuació concreta duta a terme pel treballador en exercici de les seves funcions públiques i a priori contrària a l'ordenament jurídic, als efectes de, en darrera instància, exigir-ne les corresponents responsabilitats.

La normativa vigent en matèria de funció pública imposa una sèrie de deures als treballadors municipals, com a empleats públics, tals com, entre d'altres, respectar les normes que integren l'ordenament jurídic o tractar amb atenció i respecte els ciutadans (articles 52 a 54 del Real decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'estatut bàsic de l'empleat públic).

L'incompliment d'aquests deures, així com de l'ordenament jurídic, pot donar lloc a l'exigència de responsabilitats disciplinàries, sens perjudici de l'exigència de les responsabilitats patrimonial o penal que poguessin derivar-se d'aquest incompliment (article 93 RDL 5/2015).

Per altra banda, la Llei d'enjudiciament criminal imposa l'obligació als ciutadans de posar en coneixement de les autoritats judicials, el Ministeri Fiscal o la policia la comissió d'aquells fets que poguessin ser constitutius d'un delictes o falta (article 259), i el Codi penal tipifica com a il·límits penals determinades conductes delictives que només poden ser comeses pels funcionaris públics.

En aquestes circumstàncies, l'enregistrament de la veu (conversa) del treballador de l'OAC de l'Ajuntament per un ciutadà amb la finalitat d'acreditar o provar els fets controvertits en el corresponent procediment judicial (penal, contenciós administratiu...) podria arribar a considerar-se com un tractament de dades adequat per assolir la dita finalitat.

En aquests supòsits pot entendre's que existiria un interès legítim que podria legitimar el tractament d'aquesta dada, per la qual cosa l'enregistrament pretès pel ciutadà podria efectuar-se sense consentiment de l'afectat.

L'enregistrament de la veu del treballador municipal per part d'un ciutadà amb la finalitat indicada difícilment podria considerar-se com un tractament de dades efectuat per persones físiques en l'exercici d'activitats exclusivament personals o domèstiques, entenent com a tals, les que s'inscriuen en el marc de la vida privada o familiar dels particulars (article 4.a) del RLOPD), supòsit en què la normativa de protecció de dades no resultaria aplicable (article 2.2.a) LOPD).

El fet que, en aquest cas, l'enregistrament de la veu es realitzi en l'àmbit laboral, en el lloc on els treballadors municipals presten els seus serveis, en un acte que en cap cas pot qualificar-se com a personal, familiar o domèstic, i sense que existeixi entre el ciutadà i el treballador cap relació que excedeixi de la estrictament professional, podria portar a concloure que en un cas com l'examinat l'excepció de tractament domèstic prevista a la LOPD no resultaria d'aplicació. Especialment, si la finalitat és aportar la gravació a un plet o procediment disciplinari, o publicar-la a Internet.

Per tant, el ciutadà que efectués aquest tractament hauria de complir amb els principis i obligacions establertes en la normativa de protecció de dades.

Així, per aplicació del citat principi de qualitat de les dades (article 4 LOPD), no podria fer servir la gravació obtinguda per a cap altra finalitat que resultés incompatible amb aquella que la va justificar, per exemple, difondre-la per Internet.

Així mateix, i entre d'altres obligacions, amb caràcter previ a l'enregistrament de la veu del treballador públic hauria de crear i notificar el corresponent fitxer de dades personals (article 3.b) LOPD) davant el Registre General de Protecció de Dades, per a que es procedís a la seva inscripció (article 26 LOPD). I, complerta aquesta obligació, també amb caràcter previ a l'inici de l'enregistrament hauria d'informar-ne el treballador afectat, en els termes de l'article 5 de l'LOPD.

Apuntar que el compliment del deure d'informació és un aspecte essencial del dret a la protecció de dades (article 18.4 CE), tal com recull la STC 292/2000 citada anteriorment (FJ 7):

*"(...) 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, y, por otro lado, el poder oponerse a esa posesión y usos.*

*En fin, son elementos característicos de la definición constitucional del derecho fundamental a la protección de datos personales los derechos del afectado a consentir sobre la recogida y uso de sus datos personales y a saber de los mismos."*

Així mateix, el ciutadà hauria d'atendre l'exercici dels drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició (articles 14 a 16 LOPD), així com adoptar les corresponents mesures de seguretat (article 9 LOPD).

També hauria de tenir present que l'incompliment d'aquestes i d'altres obligacions en matèria de protecció de dades comportaria l'aplicació del règim sancionador establert a l'LOPD, el qual, de conformitat amb l'article 43 de l'LOPD, recau sobre els responsables dels fitxers o tractaments i els encarregats dels tractaments (article 3.d) i g) LOPD).

Assenyalar, així mateix, que en cas d'infracció de la normativa de protecció de dades per part de la persona que ha fet l'enregistrament, l'afectat podria presentar la corresponent denúncia davant l'Agència Espanyola de Protecció de Dades, de conformitat amb l'article 37 de l'LOPD, atès que aquesta Autoritat no és competent per conèixer els tractaments de dades personals realitzats per persones privades que no exerceixen funcions públiques (article 3 Llei 32/2010).

## VIII

Tenint en compte les consideracions efectuades al llarg d'aquest informe, i als efectes de donar una resposta adequada a les qüestions núm.1 i 5 de l'escrit de consulta, convé fer avinent que, des del punt de vista del dret a la protecció de dades, res impedeix que l'Ajuntament adopti les mesures que consideri escaients als efectes d'informar els ciutadans que acudeixen a l'OAC i, en general, a les seves dependències municipals de l'obligació, si escau, de complir amb la normativa de protecció de dades a què s'ha fet abans referència.

En aquest sentit, es podrien utilitzar cartells informatius clarament visibles en què es detalli, en els termes que l'Ajuntament consideri més convenients, que la recollida i el tractament de dades personals dels treballadors públics en les dependències municipals per part dels ciutadans requereix, per norma general, el seu consentiment o una altra habilitació, així com l'obligació de complir amb les previsions de la normativa de protecció de dades i de la resta de l'ordenament jurídic.

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

### **Conclusions**

La captació de la imatge i de la veu dels treballadors de l'Oficina d'Atenció al Públic de l'Ajuntament per un ciutadà requereix, com a norma general, el consentiment previ de l'afectat. Tot i així, en alguns supòsits es pot entendre que existiria un interès legítim que podria habilitar aquest tractament, sent necessari que el ciutadà compleixi amb els principis i obligacions que imposa la normativa de protecció de dades.

La captació de la imatge del treballador per un ciutadà amb la finalitat d'identificar-lo fàcilment resultaria un tractament de dades desproporcionat (article 4.1 LOPD).

L'enregistrament de la veu del treballador per un ciutadà amb la finalitat de tenir constància de la presentació d'un escrit davant l'Ajuntament o de la informació sol·licitada a l'Ajuntament també resultaria un tractament de dades desproporcionat (article 4.1 LOPD).

L'enregistrament de la veu del treballador per un ciutadà amb la finalitat d'utilitzar-ho amb ocasió de l'exigència de responsabilitats pot disposar d'habilitació en determinats supòsits. En aquests casos, la persona responsable de la captació ha de complir amb les obligacions que es deriven de la normativa de protecció de dades.

Per tal d'advertir els ciutadans sobre la necessitat d'habilitació per dur a terme aquest tractament i sobre les obligacions que se'n deriven, l'Ajuntament pot utilitzar cartells informatius en les seves dependències que recullin aquests aspectes.

Barcelona, 3 de desembre de 2015