

Dictamen en relació amb la consulta d'un ajuntament sobre l'accés d'un regidor a unes imatges de videovigilància captades amb fins de seguretat pública

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un ajuntament, en què es planteja si un regidor del consistori pot visionar les imatges captades per una càmera de videovigilància instal·lada per raons de seguretat pública, en què es podria veure una persona depençant una bandera estelada de l'asta d'una rotonda del municipi.

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

I

(...)

II

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en ocasions anteriors (entre d'altres, els informes IAI 56/2019, IAI 52/2019, IAI 48/2019 o IAI 46/2019, que es poden consultar al web <http://apdcat.gencat.cat>), la legislació de règim local reconeix un dret d'accés a tots els càrrecs electes, independentment que es trobin en l'equip de govern o bé en l'oposició, a la informació de què disposi llur corporació local i que pugui resultar necessària per a l'exercici de les funcions que els corresponen.

Així, l'article 77.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL) estableix que *"todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función"*.

En el mateix sentit es pronuncia el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (TRLMRLC), en disposar, en el seu article 164.1, que *"tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir (...) tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de la seva funció."*

El dret a obtenir tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació local i necessàries per a l'exercici de les seves funcions, de conformitat amb jurisprudència reiterada sobre aquesta qüestió (SSTS 27 de setembre de 2002, 15 de juny de 2009, entre d'altres), forma part del dret fonamental a la participació política consagrat a l'article 23.1 de la Constitució Espanyola, segons el qual *"los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal."*

Cal tenir en compte que els càrrecs electes participen d'una actuació pública que es manifesta en una àmplia gamma d'assumptes concrets, com el dret a la fiscalització de les actuacions de la corporació, el control, anàlisi, estudi i informació dels antecedents necessaris que tinguin els

serveis de l'Ajuntament, per a la seva tasca de control i per a documentar-se als efectes d'adoptar decisions en el futur (entre d'altres, STS de 29 de març de 2006).

Ara bé, com ja ha recordat aquesta Autoritat en diverses ocasions, l'exercici d'aquest dret d'accés a la informació municipal es troba en qualsevol cas sotmès a determinades condicions previstes en el TRLMRLC, citat, i en el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF), aprovat pel Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, sens perjudici del que pugui establir el reglament d'organització i funcionament de cada ens local.

L'article 164.2 del TRLMRLC disposa en quins casos els serveis de la corporació han de facilitar directament informació als membres electes. Fora dels supòsits d'accés directe a la informació o documentació, l'article 164.3 del TRLMRLC disposa que:

“En els altres casos, la sol·licitud d'informació s'entén com a acceptada per silenci administratiu si no es dicta resolució denegatòria en el termini de quatre dies a comptar de la data de presentació de la sol·licitud. En qualsevol cas, la resolució denegatòria s'ha de motivar, i només es pot fonamentar en els supòsits següents:

- a) Quan el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge.*
- b) Quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial.”*

Les sol·licituds d'accés poden ser denegades quan concorri alguna de les circumstàncies previstes en els apartats a) o b) esmentats, però l'accés també podria denegar-se, atesa la naturalesa del dret a la protecció de dades (STC 292/2000), quan hi hagi altres circumstàncies concretes relacionades amb dades personals que ho justifiquin, en particular a l'empara del principi de minimització de dades, d'acord amb el qual *“los datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados”* (article 5.1.c) del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD)).

Aquest principi implica, d'una banda, que l'accés a la informació municipal que inclogui determinades dades de caràcter personal, sense consentiment dels afectats, ha de vincular-se necessàriament a l'exercici de les funcions que corresponguin en cada cas al regidor de què es tracti, en els termes previstos en la legislació de règim local.

D'altra banda, implica un exercici de ponderació, per tal d'avaluar les implicacions que pot tenir, en cada cas, l'exercici del dret d'accés a la informació dels regidors per als drets de les persones afectades, com ara, el dret a la protecció de les dades personals (article 18.4 CE).

Cal, per tant, examinar les circumstàncies i els termes de la sol·licitud que ha presentat el regidor a l'Ajuntament, la finalitat pretesa, les possibles persones afectades i, especialment, si hi ha dades de caràcter personal i si aquesta informació és necessària per assolir la dita finalitat o requereix una especial protecció.

III

Segons es desprèn de les manifestacions efectuades per l'Ajuntament en la consulta, les imatges respecte les quals el regidor ha sol·licitat l'accés (visionat) han estat captades i guardades per la Policia Local del municipi amb finalitats de seguretat ciutadana.

L'Ajuntament assenyala que en aquestes imatges es veu una persona, aliena al consistori, despenjant una bandera estelada de l'asta d'una rotonda de propietat municipal, que no s'ha

produït cap desperfecte i que la bandera en qüestió va ser hissada per alguna persona també aliena al consistori.

En atenció a aquestes manifestacions, pot dir-se que ens trobem davant d'un accés a imatges captades per un sistema de videovigilància amb fins de seguretat pública.

La Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (en endavant, LOPDGDD), regula en el seu article 22 els tractaments de videovigilància portats a terme per un responsable, ja sigui una persona física o jurídica, pública o privada, amb la finalitat de preservar la seguretat de les persones i els béns, així com de les seves instal·lacions.

En relació, en concret, amb el tractament de les dades personals procedents de les imatges i els sons obtinguts mitjançant la utilització de sistemes de videovigilància per part de les forces i cossos de seguretat, context en què ens trobem, disposa que *“se regirá por la legislación de transposición de la Directiva (UE) 2016/680, cuando el tratamiento tenga fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, incluidas la protección y la prevención frente a las amenazas contra la seguridad pública. (...)”* (apartat 6).

L'esmentada Directiva (UE) 2016/680 encara no ha estat transposada a l'ordenament jurídic espanyol. Amb tot, en aquest àmbit seguirà essent d'aplicació la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, per la qual es regula la utilització de videocàmeres per les Forces i Cossos de Seguretat Ciutadana en llocs públics (en endavant, LOVFCS), i la normativa que la desplega.

Això, sens perjudici que, respecte d'aquelles qüestions que no es regulin específicament en aquesta normativa, sigui aplicable l'RGPD i l'LOPDGDD, de conformitat amb la remissió que fa l'article 2.2 d'aquesta Llei orgànica.

Per tant, cal tenir present, als efectes que interessin, que la comunicació o l'accés a les imatges captades per aquests tipus de sistemes de videovigilància amb fins de seguretat pública es regeix per allò que preveu la dita normativa específica.

IV

D'acord amb l'LOVFCS, abans citada, la instal·lació de videocàmeres en llocs públics, tant fixes com mòbils, correspon exclusivament a les forces i cossos de seguretat, i respon a una finalitat específica de seguretat com és la de *“contribuir a asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como prevenir la comisión de delitos, faltas e infracciones relacionados con la seguridad pública”* (article 1.1).

L'article 8 de l'LOVFCS regula la conservació de les gravacions efectuades per aquests sistemes de videovigilància en els termes següents:

*“1. Las grabaciones serán destruidas en el plazo máximo de un mes desde su captación, salvo que **estén relacionadas con infracciones penales o administrativas graves o muy graves en materia de seguridad pública, con una investigación policial en curso o con un procedimiento judicial o administrativo abierto.***

2. Cualquier persona que por razón del ejercicio de sus funciones tenga acceso a las grabaciones deberá observar la debida reserva, confidencialidad y sigilo en relación con las mismas, siéndole de aplicación, en caso contrario, lo dispuesto en el artículo 10 de la presente Ley.

*3. **Se prohíbe la cesión o copia de las imágenes y sonidos obtenidos de conformidad con esta Ley, salvo en los supuestos previstos en el apartado 1 de este artículo.***

(...).”

El Decret 134/1999, de 18 de maig, de regulació de la videovigilància per part de la policia de la Generalitat i de les policies locals de Catalunya, en termes similars als de l'LOVFCs, disposa (article 14.4) que:

*“14.4 Els suports originals de les gravacions i les seves còpies, si s'escau, **no podran ser cedits a tercers, inclosos altres serveis administratius i entitats públiques, ni examinats ni consultats per ningú, llevat dels casos que preveu aquest Decret.**”*

L'article 16 d'aquest Decret 134/1999, en línia amb allò establert a l'article 7 de l'LOVFCs, estableix que:

“(…)

*16.2 El responsable de la custòdia de les gravacions **lliurarà a l'autoritat judicial competent de manera immediata, i en tot cas en el termini màxim de setanta-dues hores a comptar des del moment de la gravació, els suports originals de les gravacions on s'hagin captat imatges o sons que puguin ser perseguibles penalment o que puguin resultar rellevants per a procediments judicials penals oberts.***

*16.3 Així mateix, **lliurarà a l'autoritat administrativa competent, de manera immediata, i en tot cas en el termini màxim de setanta-dues hores, els suports originals de les gravacions que on s'hagin captat imatges o sons que puguin constituir una infracció administrativa greu o molt greu de la seguretat pública o que puguin resultar rellevants per a procediments sancionadors administratius oberts en aquest àmbit o per a investigacions policials en curs.***

(…)”

D'aquests preceptes es desprèn que l'accés o la comunicació de les imatges enregistrades per les forces i cossos de seguretat (com, en el present cas, per la policia local del municipi) resta prohibida, llevat que aquestes imatges estiguin relacionades amb infraccions penals o administratives greus o molt greus en matèria de seguretat pública, amb una investigació policial en curs o amb un procediment judicial o administratiu obert.

Al seu torn, es desprèn que l'accés a les dites imatges resta en tot cas reservat a l'autoritat judicial o administrativa competent, sens perjudici que les forces i cossos policials, en el marc d'una investigació concreta, també hi puguin tenir accés.

I, als efectes que interessin, també es desprèn que, havent-se produït la captació de fets que poguessin ser constitutius d'il·lícits penals o d'infraccions administratives, correspondria a les forces i cossos policials responsables de la captació (en aquest cas, a la Policia Local del municipi) posar la gravació d'aquestes imatges a disposició de l'autoritat judicial o administrativa competent.

Vist això, la sol·licitud d'accés a les dites imatges per part del regidor hauria de vincular-se en el present cas amb l'exercici de les funcions de fiscalització i control de l'actuació municipal que li atribueix la legislació de règim local.

En aquest punt, convé recordar que, si bé la aquesta normativa no exigeix als càrrecs electes que, per accedir a la informació en poder de la corporació, hagin d'explicitar o fonamentar la finalitat de la seva petició, atès que la raó de la seva sol·licitud s'ha d'entendre implícita en l'exercici de les funcions que els corresponen com a càrrecs electes, en els termes previstos en la dita legislació de règim local, aquesta Autoritat ve sostenint que pot ser convenient que els regidors, en fer la sol·licitud d'accés a la informació que contingui dades de caràcter personal, concretin en relació amb quina finalitat sol·liciten aquest accés i/o els termes de la seva sol·licitud.

Especialment per aquells supòsits en què en la informació sol·licitada puguin haver-hi categories especials de dades (article 9 RGPD), dades respecte les quals, malgrat no estar incloses dins d'aquesta categoria, la legislació de transparència estableix una especial protecció (les relatives a infraccions administratives o penals), o bé dades mereixedores d'una especial reserva o confidencialitat en atenció a la concurrència de determinades circumstàncies qualificades (per exemple, situacions de vulnerabilitat social, dades de menors, dades relacionades amb la violència de gènere, la possibilitat d'elaborar perfils socioeconòmics, etc.).

L'objectiu pretès és evitar que es comuniquin als regidors dades personals excessives o no pertinents per assolir la finalitat pretesa amb l'accés, la qual necessàriament ha d'estar vinculada al desenvolupament de les funcions que els corresponen com a càrrecs electes.

Cal tenir en consideració que en el present cas la sol·licitud d'accés del regidor afectaria dades relatives a infraccions penals o administratives vinculades a la seguretat pública, respecte les quals la legislació de transparència estableix un règim específic de protecció.

Aquesta circumstància podria actuar com un límit al dret d'accés del regidor a les imatges controvertides, en cas de no quedar suficientment acreditada la rellevància que pugui tenir aquesta informació per a l'exercici de les funcions que té atribuïdes com a càrrec electe.

La consulta no s'acompanya de la sol·licitud d'accés formulada pel regidor. Es fa avinent que aquest regidor, en la dita sol·licitud, *"no manifesta expressament per què necessita visionar aquestes imatges, però s'entén que és per una tasca de control i poder demanar possibles responsabilitats si escaigués"*.

Tenint en compte que, com s'ha vist, correspon a les forces i cossos policials posar en coneixement dels òrgans judicials o administratius competents la captació d'aquells fets que puguin constituir un il·lícit penal o una infracció administrativa en l'àmbit de la seguretat ciutadana, l'exigència de possibles responsabilitats esmentada -i que podria motivar la sol·licitud d'accés del regidor- hauria d'entendre's que es refereix en tot cas a l'actuació municipal.

Pot, per tant, pensar-se que la sol·licitud del regidor podria estar relacionada en aquest cas amb el control de la gestió duta a terme pel consistori en tenir coneixement dels fets descrits en la consulta, amb l'objectiu últim de comprovar que no s'ha produït cap irregularitat.

Per tal de dur a terme l'esmentat control sobre l'actuació municipal, sembla clar que el regidor hauria de poder disposar de determinada informació vinculada a la gestió d'aquesta problemàtica concreta per part del consistori.

En aquest sentit, se li podria lliurar informació sobre quines actuacions ha endegat l'òrgan competent al respecte i/o sobre les circumstàncies que, per la informació de què es disposa, sembla que haurien motivat la decisió de no exigir possibles responsabilitats a la persona implicada en aquests fets.

Més enllà d'això, tenint en compte l'estricta règim d'accés a les imatges captades per sistemes de videovigilància amb fins de seguretat pública i a manca d'informació concreta sobre la necessitat de visionar les dites imatges, les quals fan referència a la possible comissió d'infraccions penals o administratives, des del punt de vista de la protecció de dades, no sembla que resulti justificat l'accés del regidor a les imatges controvertides per a l'exercici de les funcions de fiscalització i control de l'administració municipal.

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

Conclusions

Per la informació de què es disposa, en el present cas no resultaria justificat l'accés d'un regidor del consistori a les imatges captades pel sistema de videovigilància amb fins de seguretat pública instal·lat en el municipi, en no quedar prou acreditada la necessitat d'haver de disposar d'aquesta informació per a l'exercici de les seves funcions de control de l'actuació municipal.

Barcelona, 11 de març de 2020