

**Dictamen en relación con la consulta de un ayuntamiento sobre el acceso de un concejal a unas imágenes de videovigilancia captadas con fines de seguridad pública**

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito de un ayuntamiento, en el que se plantea si un concejal del consistorio puede visionar las imágenes captadas por una cámara de videovigilancia instalada por razones de seguridad pública, en las que se podría ver a una persona descolgando una bandera estrellada del asta de una rotonda del municipio.

Analizada la petición y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se dictamina lo siguiente.

(...)

II

Como ha recuerdo esta Autoridad en ocasiones anteriores (entre otras, los informes IAI 56/2019, IAI 52/2019, IAI 48/2019 o IAI 46/2019, que se pueden consultar en la web <http://apdcat.gencat.cat>), la legislación de régimen local reconoce un derecho de acceso a todos los cargos electos, independientemente de que se encuentren en el equipo de gobierno o bien en la oposición, a la información de que disponga su corporación local y que pueda resultar necesaria para el ejercicio de las funciones que les corresponden.

Así, el artículo 77.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) establece 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 obran en poder de los servicios de la Corporación y resultan precisos para el desarrollo de su función”.

En el mismo sentido se pronuncia el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril (TRLMRLC), al disponer, en su artículo 164.1, que “todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener (...) todos los antecedentes, datos o informaciones que están en poder de los servicios de la corporación y son necesarios para el desarrollo de su función.”

El derecho a obtener todos los antecedentes, datos o informaciones que están en poder de los servicios de la corporación local y necesarios para el ejercicio de sus funciones, de conformidad con jurisprudencia reiterada al respecto (SSTS 27 de septiembre de 2002 , 15 de junio de 2009, entre otros), forma parte del derecho fundamental a la participación política consagrado al artículo 23.1 de la Constitución Española, según el cual “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.”

Hay que tener en cuenta que los cargos electos participan de una actuación pública que se manifiesta en una amplia gama de asuntos concretos, como el derecho a la fiscalización de las actuaciones de la corporación, control, análisis, estudio e información de los antecedentes necesarios o

servicios del Ayuntamiento, para su labor de control y para documentarse a efectos de adoptar decisiones en el futuro (entre otros, STS de 29 de marzo de 2006).

Ahora bien, como ya ha recordado esta Autoridad en varias ocasiones, el ejercicio de este derecho de acceso a la información municipal se encuentra en cualquier caso sometido a determinadas condiciones previstas en el citado TRLMRLC y en el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, sin perjuicio de lo que pueda establecer el reglamento de organización y funcionamiento de cada ente local.

El artículo 164.2 del TRLMRLC dispone en qué casos los servicios de la corporación deben facilitar directamente información a los miembros electos. Fuera de los supuestos de acceso directo a la información o documentación, el artículo 164.3 del TRLMRLC dispone que:

“En los demás casos, la solicitud de información se entiende como aceptada por silencio administrativo si no se dicta resolución denegatoria en el plazo de cuatro días a contar desde la fecha de presentación de la solicitud. En cualquier caso, la resolución denegatoria debe motivarse, y sólo puede fundarse en los siguientes supuestos:

- a) Cuando el conocimiento o la difusión de la información pueda vulnerar el derecho constitucional en el honor, la intimidad personal o familiar o en la propia imagen.
- b) Cuando se trate de materias afectadas por la legislación general sobre secretos oficiales o por secreto sumarial.”

Las solicitudes de acceso pueden ser denegadas cuando concorra alguna de las circunstancias previstas en los apartados a) o b) mencionados, pero el acceso también podría denegarse, dada la naturaleza del derecho a la protección de datos (STC 292/ 2000), cuando existan otras circunstancias concretas relacionadas con datos personales que lo justifiquen, en particular al amparo del principio de minimización de datos, de acuerdo con el cual “las datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados” (artículo 5.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (en adelante, RGPD)).

Este principio implica, por un lado, que el acceso a la información municipal que incluya determinados datos de carácter personal, sin consentimiento de los afectados, debe vincularse necesariamente al ejercicio de las funciones que correspondan en cada caso al concejal de que se trate, en los términos previstos en la legislación de régimen local.

Por otra parte, implica un ejercicio de ponderación, con el fin de evaluar las implicaciones que puede tener, en cada caso, el ejercicio del derecho de acceso a la información de los concejales para los derechos de las personas afectadas, como por ejemplo, el derecho a la protección de los datos personales (artículo 18.4 CE).

Es necesario, por tanto, examinar las circunstancias y los términos de la solicitud que ha presentado el concejal al Ayuntamiento, la finalidad pretendida, las posibles personas afectadas y, especialmente, si hay datos de carácter personal y si esta información es necesaria para alcanzar dicha finalidad o requiere especial protección.

### III

Según se desprende de las manifestaciones efectuadas por el Ayuntamiento en la consulta, las imágenes respecto a las cuales el concejal ha solicitado el acceso (visionado) han sido captadas y guardadas por la Policía Local del municipio con fines de seguridad ciudadana.

El Ayuntamiento señala que en estas imágenes se ve a una persona, ajena al consistorio, descolgando una bandera estrellada del asta de una rotonda de propiedad municipal, que no se ha

producido ningún desperfecto y que la bandera en cuestión fue izada por alguna persona también ajena al consistorio.

En atención a estas manifestaciones, puede decirse que estamos ante un acceso a imágenes captadas por un sistema de videovigilancia con fines de seguridad pública.

La Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDGDD), regula en su artículo 22 los tratamientos de videovigilancia llevados a cabo por un responsable, ya sea una persona física o jurídica, pública o privada, con el fin de preservar la seguridad de las personas y bienes, así como de sus instalaciones.

En relación, en concreto, con el tratamiento de los datos personales procedentes de las imágenes y los sonidos obtenidos mediante la utilización de sistemas de videovigilancia por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad, contexto en el que nos encontramos, dispone 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. (...)” (apartado 6).

La citada Directiva (UE) 2016/680 todavía no ha sido transpuesta al ordenamiento jurídico español. Sin embargo, en este ámbito seguirá siendo de aplicación la Ley orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad Ciudadana en lugares públicos (en adelante, LOVFCS), y la normativa que la despliega.

Ello, sin perjuicio de que, respecto de aquellas cuestiones que no se regulen específicamente en esta normativa, sea de aplicación el RGPD y el LOPD, de conformidad con la remisión que hace el artículo 2.2 de esta Ley orgánica.

Por tanto, hay que tener presente, a los efectos que interesan, que la comunicación o el acceso a las imágenes captadas por este tipo de sistemas de videovigilancia con fines de seguridad pública se rige por lo previsto en dicha normativa específica.

#### IV

De acuerdo con la LOVFCS, antes citada, la instalación de videocámaras en lugares públicos, tanto fijos como móviles, corresponde exclusivamente a las fuerzas y cuerpos de seguridad, y responde a una finalidad específica de seguridad como es 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” (artículo 1.1).

El artículo 8 de la LOVFCS regula la conservación de las grabaciones efectuadas por estos sistemas de videovigilancia en los siguientes términos:

- “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 Decreto 134/1999, de 18 de mayo, de regulación de la videovigilancia por parte de la policía de la Generalidad y de las policías locales de Cataluña, en términos similares a los del LOVFCs, dispone (artículo 14.4) que:

“14.4 Los soportes originales de las grabaciones y sus copias, en su caso, no podrán ser cedidos a terceros, incluidos otros servicios administrativos y entidades públicas, ni examinados ni consultados por nadie, salvo en los casos previstos en este Decreto.”

El artículo 16 de este Decreto 134/1999, en línea con lo establecido en el artículo 7 de la LOVFCs, establece que:

“(…)

16.2 El responsable de la custodia de las grabaciones entregará a la autoridad judicial competente de forma inmediata, y en todo caso en el plazo máximo de setenta y dos horas a contar desde el momento de la grabación, los soportes originales de las grabaciones donde se hayan captado imágenes o sonidos que puedan ser perseguibles penalmente o que puedan resultar relevantes para procedimientos judiciales penales abiertos.

16.3 Asimismo, entregará a la autoridad administrativa competente, de forma inmediata, y en todo caso en el plazo máximo de setenta y dos horas, los soportes originales de las grabaciones que donde se hayan captado imágenes o sonidos que puedan constituir una infracción administrativa grave o muy grave de la seguridad pública o que pudieran resultar relevantes para procedimientos sancionadores administrativos abiertos en este ámbito o para investigaciones policiales en curso. (...)”

De estos preceptos se desprende que el acceso o comunicación de las imágenes registradas por las fuerzas y cuerpos de seguridad (como, en el presente caso, por la policía local del municipio) queda prohibida, salvo que estas imágenes estén relacionadas con infracciones penales o administrativas graves o muy graves en materia de seguridad pública, con investigación policial en curso o con un procedimiento judicial o administrativo abierto.

A su vez, se desprende que el acceso a dichas imágenes está en todo caso reservado a la autoridad judicial o administrativa competente, sin perjuicio de que las fuerzas y cuerpos policiales, en el marco de una investigación concreta, también puedan tener acceso.

Y, a los efectos que interesan, también se desprende que, habiéndose producido la captación de hechos que pudieran ser constitutivos de ilícitos penales o de infracciones administrativas, correspondería a las fuerzas y cuerpos policiales responsables de la captación (en éste caso, en la Policía Local del municipio) poner la grabación de estas imágenes a disposición de la autoridad judicial o administrativa competente.

Visto esto, la solicitud de acceso a dichas imágenes por parte del concejal debería vincularse en el presente caso con el ejercicio de las funciones de fiscalización y control de la actuación municipal que le atribuye la legislación de régimen local.

En este punto, conviene recordar que, si bien esta normativa no exige a los cargos electos que, para acceder a la información en poder de la corporación, deban explicitar o fundamentar la finalidad de su petición, dado que la razón de la su solicitud debe entenderse implícita en el ejercicio de las funciones que les corresponden como cargos electos, en los términos previstos en dicha legislación de régimen local, esta Autoridad viene sosteniendo que puede ser conveniente que los concejales, al realizar la solicitud de acceso a la información que contenga datos de carácter personal, concreten en relación con qué finalidad solicitan este acceso y/o los términos de su solicitud.

Especialmente para aquellos supuestos en los que en la información solicitada puedan existir categorías especiales de datos (artículo 9 RGPD), datos respecto a los cuales, a pesar de no estar incluidos dentro de esta categoría, la legislación de transparencia establece una especial protección ( las relativas a infracciones administrativas o penales), o bien datos merecedores de una especial reserva o confidencialidad en atención a la concurrencia de determinadas circunstancias calificadas (por ejemplo, situaciones de vulnerabilidad social, datos de menores, datos relacionados con la violencia de género, la posibilidad de elaborar perfiles socioeconómicos, etc.).

El objetivo pretendido es evitar que se comuniquen a los concejales datos personales excesivos o no pertinentes para alcanzar la finalidad pretendida con el acceso, la cual necesariamente debe estar vinculada al desarrollo de las funciones que les corresponden como cargos electos.

Hay que tener en consideración que en el presente caso la solicitud de acceso del concejal afectaría a datos relativos a infracciones penales o administrativas vinculadas a la seguridad pública, respecto a las cuales la legislación de transparencia establece un régimen específico de protección.

Esta circunstancia podría actuar como un límite al derecho de acceso del concejal a las imágenes controvertidas, de no quedar suficientemente acreditada la relevancia que pueda tener esta información para el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas como cargo electo.

La consulta no se acompaña de la solicitud de acceso formulada por el concejal. Se recuerda que este concejal, en dicha solicitud, "no manifiesta expresamente por qué necesita visionar estas imágenes, pero se entiende que es por una tarea de control y poder pedir posibles responsabilidades si fuera necesario".

Teniendo en cuenta que, como se ha visto, corresponde a las fuerzas y cuerpos policiales poner en conocimiento de los órganos judiciales o administrativos competentes la captación de aquellos hechos que puedan constituir un ilícito penal o una infracción administrativa en el ámbito de la seguridad ciudadana, la exigencia de posibles responsabilidades citada -y que podría motivar la solicitud de acceso del concejal- debería entenderse que se refiere en todo caso a la actuación municipal.

Puede, por tanto, pensarse que la solicitud del concejal podría estar relacionada en este caso con el control de la gestión llevada a cabo por el consistorio al tener conocimiento de los hechos descritos en la consulta, con el objetivo último de comprobar que no se ha producido ninguna irregularidad.

Con el fin de llevar a cabo el citado control sobre la actuación municipal, parece claro que el concejal debería poder disponer de determinada información vinculada a la gestión de esta problemática concreta por parte del consistorio.

En este sentido, se le podría entregar información sobre qué actuaciones ha puesto en marcha el órgano competente al respecto y/o sobre las circunstancias que, por la información de que se dispone, parece que habrían motivado la decisión de no exigir posibles responsabilidades a la persona implicada en estos hechos.

Más allá de ello, teniendo en cuenta el estricto régimen de acceso a las imágenes captadas por sistemas de videovigilancia con fines de seguridad pública ya la falta de información concreta sobre la necesidad de visionar dichas imágenes, las cuales hacen referencia a la posible comisión de infracciones penales o administrativas, desde el punto de vista de la protección de datos, no parece que resulte justificado el acceso del concejal a las imágenes controvertidas para el ejercicio de las funciones de fiscalización y control de la administración municipal.

De acuerdo con las consideraciones hechas hasta ahora en relación con la consulta planteada, se hacen las siguientes,

## **Conclusiones**

**Por la información de que se dispone, en el presente caso no resultaría justificado el acceso de un concejal del consistorio a las imágenes captadas por el sistema de videovigilancia con fines de seguridad pública instalado en el municipio, al no quedar suficientemente acreditada la necesidad de tener que disponer de esta información para el ejercicio de sus funciones de control de la actuación.**

**Barcelona, 11 de marzo de 2020**

**Traducción Automática**