

Carrer Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

Identificació de l'expedient

Resolució d'arxiu de la informació prèvia núm. IP 328/2020, referent a l'Ajuntament de Sant Boi del Llobregat.

Antecedents

1. En data 05/12/2019, va tenir entrada a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'una persona pel qual formulava una denúncia contra l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat, amb motiu d'un presumpte incompliment de la normativa sobre protecció de dades personals. En concret, la persona denunciant es queixava dels següents fets relacionats amb determinada informació publicada al programa de la "(...)", editat per l'Ajuntament i accessible al seu web:

a) La inclusió en aquest programa, sense consentiment, de fotografies en què es mostren imatges d'actuacions de l'escola (...) a la qual diu pertànyer la persona denunciant, en les que apareixen les seves components (algunes d'elles menors d'edat). En concret les fotografies a les que fa al·lusió la persona denunciant són les següents: a) Pàg(...) del programa format pdf: fotografia on les components porten un vestit blau brillant; i, b) pàg(...) del citat programa: dues fotografies, una d'elles on les components del grup porten amb un vestit negre i l'altra fotografia, quines components serien menors d'edat, vestides de rosa.

b) Que en el citat programa, les fotografies esmentades s'havien vinculat incorrectament al nom d'una altra escola (...) "que no era la nostra, que també actuava el mateix dia i no havia estat anunciada"

2. L'Autoritat va obrir una fase d'informació prèvia (núm. IP 328/2019), d'acord amb el que preveu l'article 7 del Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat, i l'article 55.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (d'ara endavant, LPAC), per determinar si els fets eren susceptibles de motivar la incoació d'un procediment sancionador, la identificació de la persona o persones que en poguessin ser responsables i les circumstàncies rellevants que hi concorrien.

3. En aquesta fase d'informació, en data 08/01/2020 l'Àrea d'Inspecció de l'Autoritat va fer una sèrie de comprovacions a través d'Internet sobre els fets objecte de denúncia. Així, es va constatar que al web de l'Ajuntament de Sant Boi es trobava disponible en obert el programa "(...)", en el qual s'inclouien les fotografies objecte de denúncia.

4. També en aquesta fase d'informació, el 08/01/2020 es va preguntar a la persona denunciant si s'identificava amb alguna de les persones que apareixien en les imatges objecte de denúncia, no obtenint cap resposta a aquesta petició.

Carrer Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

5. En data 07/02/2020 es va requerir l'entitat denunciada perquè informés sobre el següent:

- L'origen de les fotografies objecte de la denúncia, que foren publicades al programa de (...).
- La base jurídica que habilitaria la publicació de les referides fotografies.
- Confirmés si, tal com indicava la persona denunciant, les fotografies objecte de denúncia estarien vinculades al nom d'un (...)(...)que no s'ajustaria a la realitat.

6. En data 20//02/2020, l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat va respondre el requeriment esmentat a través d'un escrit en què exposava el següent:

- Que, les fotografies de les pàgines (...)del programa de la (...)“corresponen a les exhibicions (...) organitzades per diverses acadèmies (...) de la ciutat que van tenir lloc a (...)un equipament de titularitat municipal, durant la (...)del 2017. Una d'aquestes fotografies s'havia publicat també a la pàgina 31 del programa de la (...)de l'any 2018; a més, les imatges ja havien estat publicades a les xarxes socials municipals. Les quatre fotografies estan realitzades, per tant, en el decurs d'un acte públic (...) i són propietat de l'Ajuntament de Sant Boi” en al mesura que foren preses en el marc d'un contracte de serveis per a la “cobertura fotogràfica dels actes, esdeveniments i objectes d'interès comunicatiu per a la ciutat de Sant Boi de Llobregat”
- Que, d'acord amb el que preveu l'article 8.2 de la Llei orgànica 1/1982, de 5 de maig, de protecció civil del dret a l'honor, a la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge, “entenem que les imatges són merament accessòries de la informació inclosa en el programa, per la qual cosa s'habilitaria la difusió d'imatges de persones identificables en un acte públic. D'aquesta manera, no seria necessari, des del punt de vista de la protecció de dades, disposar del consentiment previ dels afectats. A més, la inclusió de les imatges es fa com a divulgatives o informatives dels actes informats. Per tant, la informació principal que es vol donar a conèixer a través de la publicació de les fotografies, és la pròpia publicació i divulgació dels actes d'exhibició de les diferents escoles (...). Les imatges són accessòries de la informació textual publicada”.
- Que, “les fotografies de les pàgines (...)es van publicar en el programa de la (...)com a material gràfic de recurs, tot acompanyant la informació escrita sobre les diferents exhibicions de les acadèmies (...) de la ciutat. Les imatges no es refereixen, per tant, a l'exhibició d'una acadèmia en concret, sinó que només pretenen il·lustrar de manera genèrica i amb una finalitat merament divulgadora la informació textual de les pàgines on s'insereixen. Prova d'aquest aspecte és que cap de les fotos no té un peu de foto que la comenti”.

Fonaments de dret

1. D'acord amb el que preveuen els articles 90.1 de l'LPAC i 2 del Decret 278/1993, en relació amb l'article 5 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, i l'article 15 del Decret 48/2003, de 20 de febrer, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Agència Catalana de Protecció

Carrer Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

de Dades, és competent per dictar aquesta resolució la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

2. A partir del relat de fets que s'ha exposat a l'apartat d'antecedents, cal analitzar els fets denunciats que són objecte de la present resolució d'arxiu.

Com s'ha indicat als antecedents, la persona denunciant es queixava de la inclusió de diverses fotografies del (...) (...) al qual pertany en el díptic informatiu de les activitats programades per l'Ajuntament en el si de (...) (...), sense haver recavat el consentiment de les persones que hi apareixien (algunes d'elles menors). També es queixava que les dites fotografies s'havien vinculat al nom d'una escola (...) que no era la seva, que també havia actuat en aquelles festes, però que no s'havia anunciat en el citat díptic.

En el cas que aquí ens ocupa resulta d'especial transcendència dilucidar en primer lloc si les imatges controvertides han de tenir la consideració de dada personal.

L'article 4 del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes (en endavant, RGPD), defineix dada personal com *"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"*.

Aquesta definició es complementa amb el que disposa el considerant 30 de la mateixa norma: *"(...) 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 (...)"*

Sobre la consideració de la imatge personal com a dada i sobre el sotmetiment d'aquesta qüestió a les previsions de la normativa de protecció de dades, s'ha pronunciat clarament la jurisprudència en nombroses ocasions (per totes, Sentència de l'Audiència Nacional de 29/09/2011).

Ara bé, tant la jurisprudència com els preceptes a dalt transcrits exigeixen que la imatge, perquè es consideri una dada personal, ha de complir amb el requisit de la identificabilitat, és a dir, que la imatge en qüestió ha de permetre la identificació, sense esforços desproporcionats, de la persona o persones que hi apareixen.

Carrer Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

Doncs bé, al respecte cal dir que aquesta Autoritat estima que, en relació amb les imatges objecte de denúncia, no és clara la concurrència del requisit de la identificabilitat. En efecte, la distància i l'angle des del qual es varen prendre les dites imatges, així com la poca definició de les mateixes tal com apareixen publicades al programa, dificultarien en gran mesura la identificació de les persones que hi apareixen. I encara resultaria més difícil l'eventual identificació si a l'anterior se li afegeix el fet que, segons el manifestat per a mateixa persona denunciant, no existiria cap vinculació entre les fotografies controvertides i el nom del (...) (...)quina actuació s'anuncia en la mateixa pàgina del díptic, el que impediria l'ús d'aquesta dada (el nom de l'escola (...)) com element coadjuvant en la identificació.

Així les coses, en la mesura que la imatge no tingui la consideració de dada personal, no es donaria un tractament de dades, i, en conseqüència, no resultaria d'aplicació la normativa de protecció de dades i les seves garanties, de conformitat amb el previst a l'article 1 de l'RGPD.

Dit això, cal afegir que en aquest cas concorren també altres circumstàncies que impedirien considerar vulnerada la normativa de protecció de dades, i això en base al següent:

L'article 6 de l'RGPD pel que fa a la licitud del tractament de dades personals, disposa que:

"1. El tratamiento solo será lícito si se cumple al menos una de las siguientes condiciones:

- a) el interesado dio su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos;*
- b) el tratamiento es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte o para la aplicación a petición de este de medidas precontractuales;*
- c) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento;*
- d) el tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física;*
- e) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento;*
- f) el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño (...)"*

En el cas que ens ocupa, i a manca de consentiment, la base jurídica que habilitaria el tractament de les imatges controvertides seria la prevista a la lletra e) del precepte transcrit, això és, que el tractament és necessari per al compliment d'una missió realitzada en interès públic o en l'exercici de poders públics conferits al responsable del tractament, en aquest cas, l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat.

Carrer Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

En efecte, en la mesura que la difusió de les imatges tindria una finalitat de caire cultural, divulgatiu o informatiu d'actes que organitzats per l'Ajuntament, s'han de tenir en consideració els preceptes que seguidament es transcriuen que regulen les competències municipals, entre d'altres, aquelles que estarien vinculades a les finalitats esmentades:

En aquest sentit, l'article 25.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local (en endavant, LRBRL) disposa:

*"2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:
(...)
l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales
(...)."*

I l'article 69.1 de l'LBRL preveu que:

"1. Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local."

Per la seva banda, en l'àmbit de Catalunya, el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), disposa al seu article 66 següent:

*"66.1 El municipi, per a la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de les seves competències, pot promoure tota mena d'activitats i prestar tots els serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i les aspiracions de la comunitat de veïns.
66.2 Els ens locals tenen competències en els àmbits de la participació ciutadana(...).
66.3 El municipi té competències pròpies en les matèries següents:
(...)
n) Les activitats i les instal·lacions culturals i esportives, l'ocupació del lleure, el turisme.
(...)."*

I l'article 71.1 del TRLMRLC estableix que:

*"Per a la gestió dels seus interessos, el municipi també pot exercir activitats complementàries de les pròpies d'altres administracions públiques i, en particular, les relatives a:
a) L'educació.
b) La cultura, la joventut i l'esport.
(...)."*

Carrer Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

Partint doncs de la concurrència en aquest cas d'una base jurídica que legitimaria el tractament de les imatges (art. 6.1.e de l'RGPD), escau seguidament analitzar si es complirien la resta de principis consagrats a l'RGPD, en especial, el principi de minimització (art. 5.1.c de l'RGPD), principi que s'ha de tenir especialment en consideració en els supòsits en què té lloc una difusió d'imatges, ateses les conseqüències que pot comportar aquesta difusió per a les persones afectades.

En aquest sentit, és important recordar que la jurisprudència constitucional ha considerat que el dret a la pròpia imatge, reconegut a l'article 18 de la Constitució Espanyola (CE), no és absolut i que, en ocasions, cedeix davant altres drets que es consideren preferents, com pot ser el dret a la llibertat d'informació o d'expressió. En aquest sentit, la recent sentència de 27/02/2020 del més alt tribunal, es pronuncia en els següents termes: *"el derecho fundamental a la propia imagen no es un derecho absoluto e incondicionado. Existen circunstancias que pueden determinar que la regla general, conforme a la cual es al titular de este derecho a quien en principio corresponde decidir si permite o no la captación por un tercero, ceda a favor de otros derechos o intereses constitucionalmente legítimos. Esto ocurrirá en los casos en los que exista un interés público en la captación o difusión de la imagen y este interés público se considere constitucionalmente prevalente sobre el interés de la persona en evitar la captación o difusión de su imagen. Esto quiere decir que "cuando el derecho a la propia imagen entre en colisión con otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos, particularmente las libertades de expresión e información [art. 20.1 a) y d) CE] deberán ponderarse los diferentes intereses enfrentados y, atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso, decidir qué interés merece mayor protección"*.

L'article 20 de la CE reconeix el dret a la llibertat d'informació i expressió, article plenament aplicable en el cas analitzat en què la utilització de les imatges es va dur a terme en un díptic informatiu sobre les activitats culturals programades per l'Ajuntament amb ocasió de (...)(...):

"1. Es reconeixen i es protegeixen els drets:

a) A expressar i difondre lliurement els pensaments, les idees i les opinions mitjançant la paraula, l'escriptura o qualsevol altre mitjà de reproducció.

(...)

d) A comunicar o a rebre lliurement informació veraç per qualsevol mitjà de difusió. La llei regularà el dret a la clàusula de consciència i al secret professional en l'exercici d'aquestes llibertats.

(...)

4. Aquestes llibertats tenen el límit en el respecte als drets reconeguts en aquest Títol, en els preceptes de les lleis que el desenvolupin i, especialment, en el dret a l'honor, a la intimitat, a la imatge pròpia i a la protecció de la joventut i de la infància"

Juntament amb l'anterior, també cal tenir en consideració l'establert a l'article 8 de la Llei orgànica 1/1982, de 6 de maig, de protecció civil del dret a l'honor, a la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge, que estableix:

Carrer Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

“1. No se reputarán, con carácter general, intromisiones ilegítimas las actuaciones autorizadas o acordadas por la Autoridad competente de acuerdo con la ley, ni cuando predomine un interés histórico, científico o cultural relevante.

2. En particular, el derecho a la propia imagen no impedirá:

a) Su captación, reproducción o publicación por cualquier medio, cuando se trate de personas que ejerzan un cargo público o una profesión de notoriedad o proyección pública y la imagen se capte durante un acto público o en lugares abiertos al público.

b) La utilización de la caricatura de dichas personas, de acuerdo con el uso social.

c) La información gráfica sobre un suceso o acaecimiento público cuando la imagen de una persona determinada aparezca como meramente accesorio.”

Pel que fa al previst a la lletra c) del precepte transcrit, s'ha pronunciat el Tribunal Constitucional, en la recent sentència de 27/02/2020 citada més amunt, en els següents termes:

“(…) la imagen de un particular anónimo o desconocido, o lo que es lo mismo, que no ejerce cargo público o una profesión de notoriedad, por más que sea captada en un lugar público, no puede utilizarse sin su expreso consentimiento, salvo en dos supuestos. En primer lugar, aquel en el que la persona aparezca en la fotografía de manera meramente accesorio e intrascendente, sin protagonismo alguno (…)”.

Doncs bé, és precisament aquest el supòsit que s'hauria donat en aquest cas, en què les imatges controvertides (en el cas que fossin reconeixibles les persones que allà hi apareixen) haurien servit per il·lustrar, de forma totalment accessòria, una informació, concretament, l'actuació d'escoles (...)en el marc dels actes organitzats per l'Ajuntament. Mostra d'aquesta accessorietat és, primer, que les imatges són del conjunt (...), és a dir, no sembla que es doni més preponderància a unes components que a unes altres i, segon, que les dites imatges no apareixen a la portada del díptic, sinó en pàgines interiors.

I també resulta un element cabdal en aquesta valoració el fet que les imatges que es reproduïen en el díptic informatiu objecte de denúncia corresponen, segons ha manifestat l'Ajuntament, a una actuació de l'acadèmia (...)en qüestió que va tenir lloc l'any 2017 en el marc dels actes organitzats per l'Ajuntament amb ocasió de (...). En definitiva, que les imatges controvertides, no només foren captades al seu moment en un acte públic (una actuació del grup), sinó que, a més, aquest acte era d'identica naturalesa a l'acte que es pretenia il·lustrar amb la inclusió d'aquestes imatges al díptic del programa (...)(actuacions d'acadèmies (...)en (...)). I per acabar, també cal assenyalar que, segons la persona denunciant, l'escola (...)que apareix a les imatges denunciades va actuar també en el marc de les festivitats programades per l'Ajuntament (...), activitats que són precisament les que es recullen en el díptic.

Les anteriors consideracions són igualment vàlides en aquest cas en relació amb les imatges en les que apareixen persones menors d'edat (imatges, com s'ha dit, de molt dubtosa identificació), en què cal tenir en consideració la major protecció jurídica de la que gaudeix aquest col·lectiu pel que fa

Carrer Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

a la reproducció de la seva imatge (article 4 de la Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor, de modificació parcial del Codi Civil i de la Llei d'enjudiciament civil, i article 36 de la Llei 14/2010, del 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència). Cal en aquest punt incidir especialment en el fet que les imatges de les persones menors d'edat incloses al díptic corresponen a una actuació del (...), és a dir, que foren captades en el si d'un esdeveniment públic.

En resum, aquesta Autoritat estima que la difusió de les imatges controvertides en el díptic de (...) (...) està legitimat en base al previst a l'article 6.1.e) de l'RGPD. Així mateix, i d'acord amb el que s'acaba d'exposar, aquest tractament seria respectuós amb el principi de minimització de les dades (art. 5.1.c de l'RGPD) en la mesura que les imatges foren preses en un acte públic, i van servir per il·lustrar de manera accessòria una informació (programa informatiu d'activitats programades per l'Ajuntament (...)), de manera que la seva reproducció s'ajustaria al que preveuen l'article 20 de la CE i l'article 8 de la Llei 1/1982.

Finalment, cal dir que és també aquest caràcter merament il·lustratiu i accessori de les imatges, el que impedeix que es pugui considerar vulnerat el principi d'exactitud de les dades, pel fet que no existeixi vinculació entre el nom del (...) (...) que s'anuncia, i la fotografia que il·lustra el programa. I reforça aquesta condició d'accessorietat el fet que, tal com apunta l'Ajuntament, el nom del grup no apareix a peu de la fotografia.

3. De conformitat amb tot el que s'ha exposat en el fonament de dret 2n, i atès que durant les actuacions dutes a terme en el marc de la informació prèvia no s'ha acreditat, en relació als fets que s'han abordat en aquesta resolució, cap fet que pugui ser constitutiu d'alguna de les infraccions previstes a la legislació aplicable, escau acordar el seu arxiu.

Resolució

Per tant, resolc:

- 1.** Arxivar les actuacions d'informació prèvia número IP 328/2019, relatives a l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat
- 2.** Notificar aquesta resolució a l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat i comunicar-la a la persona denunciant.
- 3.** Ordenar la publicació de la resolució al web de l'Autoritat (apdcat.gencat.cat), de conformitat amb l'article 17 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa d'acord amb l'article 14.3 del Decret 48/2003, de 20 de febrer, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Agència Catalana de Protecció de Dades,

Carrer Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

l'entitat denunciada pot interposar, amb caràcter potestatiu, un recurs de reposició davant la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, en el termini d'un mes a comptar des de l'endemà de la seva notificació, d'acord amb el que preveu l'article 123 i següents de la Llei 39/2015. També es pot interposar directament un recurs contenciós administratiu davant els jutjats contenciosos administratius, en el termini de dos mesos a comptar des de l'endemà de la seva notificació, d'acord amb els articles 8, 14 i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Igualment, l'entitat denunciada pot interposar qualsevol altre recurs que consideri convenient per defensar els seus interessos.

La directora,