

Identificació de l'expedient

Resolució d'arxiu de la informació prèvia núm. IP 162/2022, referent a l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat.

Antecedents

1. En data 03/05/2022, per remissió de l'Agència Espanyola de Protecció de Dades, va tenir entrada a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit pel qual una persona formulava una denúncia contra l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat, amb motiu d'un presumpte incompliment de la normativa sobre protecció de dades personals.

En primer lloc, la persona denunciant exposava que, el 28 d'abril de 2022, es va inscriure en un procés participatiu iniciat per l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat (en endavant, l'Ajuntament) i que, abans d'entrar en el local on se celebrava, li van lliurar un document que tenia per finalitat la cessió de l'ús de les imatges que es poguessin prendre durant el dit acte. Afegeix que es va negar a signar el dit document i que va manifestar, davant dos testimonis, que no autoritzava l'ús de la seva imatge. Explica que, en sortir del dit acte, al qual va acudir com a representant d'una associació que s'oposa al Pla urbanístic que es sotmetia a debat, es va adonar que l'Ajuntament havia publicat en els seus comptes corporatius de les xarxes socials Facebook i Twitter una fotografia en la qual apareixia, la qual cosa considerava que es podria interpretar com una validació del Pla urbanístic al qual s'oposa, i això podria danyar la seva imatge i la de l'associació a la qual representava.

Finalment, la persona denunciant demanava la retirada de les dites publicacions de la fotografia en la qual se'l podia identificar, que se sancionés l'Ajuntament i que s'indemnitzés l'associació que representava, així com a ell mateix, amb la quantitat de sis mil euros (6000 €) a cadascú.

La persona denunciant facilitava els enllaços a dues publicacions de les xarxes socials Facebook i Twitter i aportava la següent documentació relativa als fets denunciats:

- Diverses captures de pantalla de telèfon mòbil, amb publicacions a la pàgina de Facebook i al compte de Twitter corporatius de l'Ajuntament.
- Correu electrònic d'inscripció a una trobada, tramès des d'un compte corporatiu de la Generalitat de Catalunya, de 26 d'abril de 2022.
- Document amb diverses dades de l'Ajuntament.

2. L'Autoritat va obrir una fase d'informació prèvia (núm. IP 162/2022), 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.

3. En aquesta fase d'informació, en data 11/05/2022 es va requerir l'administració denunciada perquè informés sobre la base jurídica que legitimaria el tractament controvertit; que confirmés que la persona denunciant no va autoritzar l'ús de la seva imatge (i, en cas contrari, que aportés el testimoni de la persona recepcionista de les instal·lacions on va tenir lloc l'acte del procés participatiu, el dia 28/04/2022); que aportés còpia del full que va emplenar la persona denunciant quan va assistir al dit acte i, per al cas que l'Ajuntament

hagués retirat o anonimitzat les imatges on sortia la persona denunciant a les xarxes socials, que ho acredités.

4. En data 31/05/2022, l'Ajuntament va respondre el requeriment esmentat a través d'un escrit en què exposava el següent:

—El Consorci per a la reforma de la Granvia a l'Hospitalet (CRGV), integrat per la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat, va organitzar sessions informatives i participatives del Pla director urbanístic (PDU) Biopol-Granvia. Una d'aquestes sessions, denominada "Taula de debat: Model urbà i desenvolupament sostenible", es va celebrar el dia 28/04/2022 al Centre Cultural Tecla Sala, de titularitat municipal.

—El PDU estableix el programa de participació ciutadana i recull el seu objecte, marc jurídic, calendari i actuacions a realitzar.

—En l'enllaç web al procés de participació del PDU s'estableix com a responsable del tractament la Direcció General de Participació Ciutadana i Processos Electorals del Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència de la Generalitat de Catalunya. Així mateix, s'hi especifica la finalitat del tractament: "*Difusió i enviament de documentació rellevant relacionada amb els mecanismes de participació ciutadana de la Generalitat de Catalunya: processos participatius presencials o virtuals, espais estables de participació i participació en el procediment de producció normativa (...)*".

—Per poder participar en cada sessió del procés participatiu del PDU, calia que les persones participants s'hi inscrivessin expressament i, en el moment en el qual s'inscrivien, en el portal participa.cat apareixia el següent text informatiu relatiu a la protecció de dades:

"D'acord amb la normativa de protecció de dades us informem que, en emplenar aquest formulari, doneu el vostre consentiment per a que la Generalitat de Catalunya tracti les vostres dades per gestionar el contacte amb els ciutadans/es i les persones interessades en participar més activament en els actes, òrgans i processos de participació promoguts per la Generalitat de Catalunya i, atès que aquesta sessió és objecte de gravació i retransmissió a través de Youtube de la Generalitat de Catalunya, manifesteu la vostra autorització per a que resulti enregistrada i retransmesa la vostra veu i/o la vostra imatge a través del citat canal de comunicació; actuacions legitimades en base al vostre consentiment".

—Posteriorment, com a part de la divulgació, es va publicar a les xarxes socials Facebook i Twitter de l'Ajuntament una breu nota sobre la celebració de l'acte, il·lustrada amb dues fotografies on apareixen els participants amb caràcter merament accessori.

—La base jurídica del tractament consistent en la difusió de la imatge de la persona a través de les xarxes socials seria el consentiment de la persona afectada.

—El tractament de dades per part de l'Ajuntament de les imatges de les persones assistents a l'acte es fonamentaria en l'excepció de l'article 8 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.

—No els consta que la persona denunciant signés el document de "cessió dels drets d'imatge" que es va repartir entre els assistents a l'acte mencionat.

—Que han aplicat les següents mesures: han actualitzat i elaborat un nou document de consentiment per a la captació, reproducció i difusió de la imatge, per a futures sessions del procés participatiu, i han retirat les imatges publicades a les xarxes socials Facebook i Twitter corresponents a l'acte del dia 28/04/2022, on apareixia la persona denunciant.

L'entitat denunciada adjuntava a l'escrit la següent documentació: les dues versions del full de cessió de drets d'imatge i un recull d'enllaços web referents al procés de participació del PDU.

5. En data 10/05/2022, també en el si d'aquesta fase d'informació prèvia, 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 en la pàgina de Facebook i en el compte de Twitter de l'Ajuntament hi havia publicades diverses imatges referents a l'acte de participació ciutadana abans mencionat, amb data de publicació del 28/04/2022. Posteriorment, en data 01/06/2022, es va tornar a comprovar l'estat de les publicacions i es va verificar que s'havia suprimit la piulada de data 28/04/2022, a Twitter, i pel que fa a la pàgina de Facebook, s'hauria suprimit de la publicació la imatge en què la persona denunciant considerava que era identificable.

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

2. A partir del relat d'antecedents, cal analitzar els fets denunciats que són objecte de la present resolució d'arxiu.

Com s'ha avançat als antecedents, la persona denunciant es queixava de la difusió de la seva imatge en dues respectives publicacions efectuades el dia 28/04/2022 als comptes corporatius de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat en les xarxes socials Twitter i Facebook, en el marc de la difusió del procés participatiu denominat "Taula de debat: Model urbà i desenvolupament sostenible", que es va celebrar el mateix dia en unes dependències municipals. La persona denunciant considerava que se l'identificava en una de les imatges que il·lustrava cadascuna de les dues publicacions i estimava que tal difusió vulnerava el seu dret a la protecció de dades.

En el cas que aquí ens ocupa resulta d'especial transcendència dilucidar 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 de la persona o persones que hi apareixen. I cal dir que aquest requisit —la identificabilitat— no pot dependre de la subjectivitat de la persona afectada —qui, en bona lògica, és fàcil que es reconegui a si mateixa— sinó que ha de ser identificable, sense esforços desproporcionats, per part d'altres persones.

Doncs bé, al respecte cal dir que aquesta Autoritat estima que, en relació amb la imatge objecte de la denúncia, no és clara la concurrència del requisit de la identificabilitat. En efecte, entre d'altres, l'enquadrament i l'angle des del qual es va prendre la dita imatge dificultaria en gran manera la identificació de la persona afectada. En aquest sentit, cal assenyalar que es tracta d'una fotografia de grup en què la persona denunciada apareix en un tercer pla i ni tan sols es veu de cos sencer, sinó de perfil, situada al darrere d'una altra persona, cosa que només permet veure'n parcialment el tronc superior, dins del context d'una taula al voltant de la qual hi ha altres vuit persones més.

Dit això, cal afegir que en aquest cas concorren altres circumstàncies que impedeixen considerar vulnerada la normativa de protecció de dades, i això d'acord amb el següent:

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, de vegades, 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 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 el si d'una informació referent a un procés de participació ciutadana d'àmbit públic:

“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 el contingut de 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:

“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 accesoría.”

El Tribunal Suprem, en la seva Sentència de 30/03/2017, va establir que la imatge és accessòria quan *“la imagen no es elemento principal, porque no es necesaria la presencia, ni tiene especial relación con el objeto de la captación o proyección”.*

Així mateix, l'Audiència Nacional, en la seva Sentència abans citada de 29/11/2011, ha entès que *“Hoy día no puede desconocerse que la imagen es un complemento esencial de la información periodística y que sería impensable un reportaje como el publicado por el periódico (...) que no viniera acompañado de información gráfica y lo que debe exigirse es que esta no sea contraria a las exigencias impuestas por la Ley orgánica 15/99 de Protección de Datos de Carácter Personal”.*

Finalment, sobre la utilització de les imatges en una peça informativa com a complement de la informació, també s'ha pronunciat el Tribunal Constitucional, en la 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 accesoría e intrascendente, sin protagonismo alguno (...).”

Doncs bé, és precisament aquest el supòsit que s'hauria donat en aquest cas, en què la imatge de la persona denunciant hauria servit per il·lustrar, de forma accessòria una informació —concretament, la “Taula de debat: Model urbà i desenvolupament sostenible”, en el si d'un procés de participació ciutadana— en la qual no es focalitza la notícia en cap persona en concret, sinó que té un caràcter genèric i la imatge de la persona denunciant, juntament amb la de més persones, és a dir, sense atorgar-li cap protagonisme, i presa en un àmbit públic, com és el Centre Cultural Tecla Sala, serveix per il·lustrar la informació, a l'empara del que preveuen l'article 20 de la CE, l'article 8 de la Llei 1/1982 i la jurisprudència citada, i en conseqüència no es pot concloure la il·licitud de la publicació per manca del seu consentiment,

Per altra banda, i en relació amb l'afirmació que feia la persona denunciant en el seu escrit en què es queixava del perjudici causat per l'ús de la seva imatge associada a la validació d'un pla urbanístic al qual s'oposa de forma personal i com a representant d'una entitat a la qual representava en el dit acte, cal dir que, del contingut de les publicacions en qüestió en cap cas es pot desprendre que la persona denunciant validava el dit pla, ja que en ambdues publicacions s'especificava que es tractava d'una taula de debat o bé que s'havien debatut diverses qüestions referents al dit pla urbanístic.

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 amb els fets que s'han abordat en aquesta resolució, cap fet que pugui ser constitutiu d'alguna de les infraccions previstes a la legislació sobre protecció de dades, escau acordar el seu arxiu.

L'article 10.2 del Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat, preveu que “(...) *no es formularà plec de càrrecs i s'ordenarà el sobreseïment de l'expedient i l'arxiu de les actuacions quan de les diligències i de les proves practicades, en resulti acreditada la inexistència d'infracció o responsabilitat. Aquesta resolució es notificarà als interessats*”. I l'article 20.1) del mateix Decret determina que procedeix el sobreseïment “a) *Quan els fets no són constitutius d'infracció administrativa.*”

Per tant, resolc:

- 1.** Arxivar les actuacions d'informació prèvia número IP 162/2022, relatives a l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat.
- 2.** Notificar aquesta resolució a l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat i 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, les persones interessades poden 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, les persones interessades poden interposar qualsevol altre recurs que considerin convenient per defensar els seus interessos.

La directora,