

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

Identificación del expediente

Resolución de archivo de la información previa núm. IP 328/2020, referente al Ayuntamiento de Sant Boi del Llobregat.

Antecedentes

1. En fecha 05/12/2019, tuvo entrada en la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito de una persona por el que formulaba una denuncia contra el Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat, con motivo de un presunto incumplimiento de la normativa sobre protección de datos personales. En concreto, la persona denunciante se quejaba de los siguientes hechos relacionados con determinada información publicada en el programa de la "(...)", editado por el Ayuntamiento y accesible en su web:

a) La inclusión en este programa, sin consentimiento, de fotografías en las que se muestran imágenes de actuaciones de la escuela (...) a la que dice pertenecer la persona denunciante, en las que aparecen sus componentes (algunas de ellas menores de edad). En concreto las fotografías a las que hace alusión la persona denunciante son las siguientes: a) Pág(...) del programa formato pdf: fotografía donde las componentes llevan un vestido azul brillante; y, b) pág(...)del citado programa: dos fotografías, una de ellas donde las componentes del grupo llevan con un vestido negro y la otra fotografía, qué componentes serían menores de edad, vestidas de rosa.

b) Que en el citado programa, las fotografías mencionadas se habían vinculado incorrectamente al nombre de otra escuela (...) "que no era la nuestra, que también actuaba el mismo día y no había sido anunciada"

2. La Autoridad abrió una fase de información previa (núm. IP 328/2019), de acuerdo con lo que prevé el artículo 7 del Decreto 278/1993, de 9 de noviembre, sobre el procedimiento sancionador de aplicación a los ámbitos de competencia de la Generalidad, y el artículo 55.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPAC), para determinar si los hechos eran susceptibles de motivar la incoación de un procedimiento sancionador, la identificación de la persona o personas que pudieran ser responsables y las circunstancias relevantes que concurrían.

3. En esta fase de información, en fecha 08/01/2020 el Área de Inspección de la Autoridad realizó una serie de comprobaciones a través de Internet sobre los hechos objeto de denuncia. Así, se constató que en la web del Ayuntamiento de Sant Boi se encontraba disponible en abierto el programa "(...)", en el que se incluían las fotografías objeto de denuncia.

4. También en esta fase de información, el 08/01/2020 se preguntó a la persona denunciante si se identificaba con alguna de las personas que aparecían en las imágenes objeto de denuncia, no obteniendo respuesta alguna a esta petición.

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

5. En fecha 07/02/2020 se requirió a la entidad denunciada para que informara sobre lo siguiente:

- El origen de las fotografías objeto de la denuncia, que fueron publicadas en el programa de (...).
- La base jurídica que habilitaría la publicación de las referidas fotografías.
- Confirmara si, tal y como indicaba la persona denunciante, las fotografías objeto de denuncia estarían vinculadas al nombre de un (...)(...)que no se ajustaría a la realidad.

6. En fecha 20//02/2020, el Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat respondió el requerimiento citado a través de un escrito en el que exponía lo siguiente:

- Que, las fotografías de las páginas (...) del programa de la (...)“*corresponden a las exhibiciones (...) organizadas por diversas academias (...) de la ciudad que tuvieron lugar en (...)un equipamiento de titularidad municipal, durante la (...)del 2017. Una de estas fotografías se había publicado también en la página 31 del programa de la (...)del año 2018; además, las imágenes ya se habían publicado en las redes sociales municipales. Las cuatro fotografías están realizadas, por tanto, en el transcurso de un acto público ((...)) y son propiedad del Ayuntamiento de Sant Boi*” en la medida en que fueron tomadas en el marco de un contrato de servicios para la “*cobertura fotográfica de los actos, eventos y objetos de interés comunicativo para la ciudad de Sant Boi de Llobregat*”
- Que, de acuerdo con lo que prevé el artículo 8.2 de la Ley orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar ya la propia imagen, “*entendemos que las imágenes son meramente accesorias de la información incluida en el programa, por lo que se habilitaría la difusión de imágenes de personas identificables en un acto público. De esta forma, no sería necesario, desde el punto de vista de la protección de datos, disponer del consentimiento previo de los afectados. Además, la inclusión de las imágenes se realiza como divulgativas o informativas de los actos informados. Por tanto, la información principal que se quiere dar a conocer a través de la publicación de las fotografías, es la propia publicación y divulgación de los actos de exhibición de las diferentes escuelas (...). Las imágenes son accesorias de la información textual publicada*”.
- Que, “*las fotografías de las páginas (...)se publicaron en el programa de la (...)como material gráfico de recurso, acompañando la información escrita sobre las diferentes exhibiciones de las academias (...) de la ciudad. Las imágenes no se refieren, por tanto, a la exhibición de una academia en concreto, sino que sólo pretenden ilustrar de forma genérica y con una finalidad meramente divulgadora la información textual de las páginas donde se insertan. Prueba de este aspecto es que ninguna de las fotos tiene un pie de foto que la comente*”.

Fundamentos de derecho

1. De acuerdo con lo que prevén los artículos 90.1 de la LPAC y 2 del Decreto 278/1993, en relación con el artículo 5 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, y el artículo 15 del Decreto 48/2003, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agència Catalana de Protecció

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

de Datos, es competente para dictar esta resolución la directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos.

2. A partir del relato de hechos que se ha expuesto en el apartado de antecedentes, se deben analizar los hechos denunciados que son objeto de la presente resolución de archivo.

Como se ha indicado en los antecedentes, la persona denunciante se quejaba de la inclusión de varias fotografías del (...) (...) al que pertenece en el díptico informativo de las actividades programadas por el Ayuntamiento en el seno de (...) (...), sin haber recavado el consentimiento de las personas que aparecían (algunas de ellas menores). También se quejaba de que dichas fotografías se habían vinculado al nombre de una escuela (...) que no era la suya, que también había actuado en esas fiestas, pero que no se había anunciado en el citado díptico.

En caso de que aquí nos ocupa resulta de especial trascendencia dilucidar en primer lugar si las imágenes controvertidas deben tener la consideración de dato personal.

El artículo 4 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de éstas (en adelante, RGPD), define dato personal como *“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 número, 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”*.

Esta definición se complementa con lo dispuesto en el considerante 30 de la misma 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 consideración de la imagen personal como dato y sobre el sometimiento de esta cuestión a las previsiones de la normativa de protección de datos, se ha pronunciado claramente la jurisprudencia en numerosas ocasiones (por todas, Sentencia de la Audiencia Nacional de 29/09/2011).

Ahora bien, tanto la jurisprudencia como los preceptos arriba transcritos exigen que la imagen, para que se considere un dato personal, debe cumplir con el requisito de la identificabilidad, es decir, que la imagen en cuestión debe permitir la identificación, sin esfuerzos desproporcionados, de la persona o personas que aparecen.

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

Pues bien, al respecto cabe decir que esta Autoridad estima que, en relación con las imágenes objeto de denuncia, no está clara la concurrencia del requisito de la identificabilidad. En efecto, la distancia y el ángulo desde el que se tomaron dichas imágenes, así como la poca definición de las mismas tal y como aparecen publicadas en el programa, dificultarían en gran medida la identificación de las personas que aparecen. Y resultaría aún más dificultosa la eventual identificación si a la anterior se le añade el hecho de que, según el manifestado para misma persona denunciante, no existiría ninguna vinculación entre las fotografías controvertidas y el nombre del (...)(. .)qué actuación se anuncia en la misma página del díptico lo que , impediría el uso de este dato (el nombre de la escuela (...)) como elemento coadyuvante en la identificación.

Así las cosas, en la medida en que la imagen no tenga la consideración de dato personal, no se daría un tratamiento de datos, y, en consecuencia, no resultaría de aplicación la normativa de protección de datos y sus garantías, de conformidad con lo previsto en el artículo 1 del RGPD.

Dicho esto, cabe añadir que en este caso concurren también otras circunstancias que impedirían considerar vulnerada la normativa de protección de datos, y esto en base a lo siguiente:

El artículo 6 del RGPD con respecto a la licitud del tratamiento de datos personales, dispone 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 se parte o para la aplicación a petición del mismo 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 derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño (...)"*

En caso de que nos ocupa, ya falta de consentimiento, la base jurídica que habilitaría el tratamiento de las imágenes controvertidas sería la prevista en la letra e) del precepto transcrito, esto es, que 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, en este caso, el Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat.

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

En efecto, en la medida en que la difusión de las imágenes tendría una finalidad de carácter cultural, divulgativo o informativo de actos que organizados por el Ayuntamiento, deben tenerse en consideración los preceptos que seguidamente se transcriben que regulan las competencias municipales, entre otras, aquellas que estarían vinculadas a las finalidades mencionadas:

En este sentido, el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) dispone:

“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 empleo del tiempo libre.

m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales

(...).”

Y el artículo 69.1 de la LRBRL prevé que:

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

Por su parte, en el ámbito de Cataluña, el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (TRLRMLC), dispone en su artículo 66 siguiente:

“66.1 El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover todo tipo de actividades y prestar todos los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y las aspiraciones de la comunidad de vecinos.

66.2 Los entes locales tienen competencias en los ámbitos de la participación ciudadana(...).

66.3 El municipio tiene competencias propias en las siguientes materias:

(...)

n) Las actividades e instalaciones culturales y deportivas, la ocupación del ocio, el turismo.

(...).”

Y el artículo 71.1 del TRLRMLC establece que:

“Para la gestión de sus intereses, el municipio también puede ejercer actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a:

a) La educación.

b) La cultura, la juventud y el deporte.

(...).”

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

Partiendo pues de la concurrencia en este caso de una base jurídica que legitimaría el tratamiento de las imágenes (art. 6.1.e del RGPD), procede seguidamente analizar si se cumplirían el resto de principios consagrados al RGPD, en especial, el principio de minimización (art. 5.1.c del RGPD), principio que debe tenerse especialmente en consideración en los supuestos en los que tiene lugar una difusión de imágenes, dadas las consecuencias que puede comportar esta difusión para personas afectadas.

En este sentido, es importante recordar que la jurisprudencia constitucional ha considerado que el derecho a la propia imagen, reconocido en el artículo 18 de la Constitución Española (CE), no es absoluto y que, en ocasiones, cede ante otros derechos que se consideran preferentes, cómo puede ser el derecho a la libertad de información o de expresión. En este sentido, la reciente sentencia de 27/02/2020 del más alto tribunal, se pronuncia en los siguientes términos: *“el derecho fundamental en 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 al 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) yd) CE] deberán ponderarse los distintos intereses enfrentados y, atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso, decidir qué interés merece mayor protección”.*

El artículo 20 de la CE reconoce el derecho a la libertad de información y expresión, artículo plenamente aplicable en el caso analizado en el que la utilización de las imágenes se llevó a cabo en un díptico informativo sobre las actividades culturales programadas por el Ayuntamiento con ocasión de (...)(...):

“1. Se reconocen y protegen los derechos: a)

A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, la escritura o cualquier otro medio de reproducción. (...) d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

(...)

4. Estas libertades tienen el límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, en especial, en el derecho al honor, a la intimidad, a la imagen propia ya la protección de la juventud y de la infancia”

Junto con lo anterior, también hay que tener en consideración lo establecido en el artículo 8 de la Ley orgánica 1/1982, de 6 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar ya la propia imagen, que establece:

Calle 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 su uso social.

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

En lo que se refiere a lo previsto en la letra c) del precepto transcrito, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, en la reciente sentencia de 27/02/2020 citada más arriba, en los siguientes términos:

“(…) 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 modo meramente accesorio e intrascendente, sin protagonismo alguno (…)”.

Pues bien, es precisamente este el supuesto que se habría dado en este caso, en el que las imágenes controvertidas (en caso de que fueran reconocibles las personas que allí aparecen) habrían servido para ilustrar, de forma totalmente accesorio, una información, concretamente, la actuación de escuelas (...) en el marco de los actos organizados por el Ayuntamiento. Muestra de esta accesoriedad es, primero, que las imágenes son del conjunto (...), es decir, no parece que se dé más preponderancia a unas componentes que a otras y, segundo, que dichas imágenes no aparecen en la portada del díptico, sino en páginas interiores.

Y también resulta un elemento primordial en esta valoración el hecho de que las imágenes que se reproducen en el díptico informativo objeto de denuncia corresponden, según ha manifestado el Ayuntamiento, a una actuación de la academia (...) en cuestión que tuvo lugar en 2017 en el marco de los actos organizados por el Ayuntamiento con ocasión de (...). En definitiva, que las imágenes controvertidas, no sólo fueron captadas en su momento en un acto público (una actuación del grupo), sino que, además, este acto era de idéntica naturaleza en el acto que se pretendía ilustrar con la inclusión de estas imágenes en el díptico del programa (...) (actuaciones de academias (...) en (...)). Y por último, también cabe señalar que, según la persona denunciante, la escuela (...) que aparece en las imágenes denunciadas actuó también en el marco de las festividades programadas por el Ayuntamiento (...), actividades que son precisamente las que se recogen en el díptico.

Las anteriores consideraciones son igualmente válidas en este caso en relación con las imágenes en las que aparecen personas menores de edad (imágenes, como se ha dicho, de muy dudosa identificación), en las que hay que tener en consideración la mayor protección jurídica de la que disfruta este colectivo en cuanto

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

a la reproducción de su imagen (artículo 4 de la Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil, y artículo 36 de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y oportunidades en la infancia y la adolescencia). Es necesario en este punto incidir especialmente en que las imágenes de las personas menores de edad incluidas en el díptico corresponden a una actuación del (...), es decir, que fueron captadas en el seno de un evento público.

En resumen, esta Autoridad estima que la difusión de las imágenes controvertidas en el díptico de (...)(...) está legitimado en base a lo previsto en el artículo 6.1.e) del RGPD. Asimismo, y de acuerdo con lo que se acaba de exponer, este tratamiento sería respetuoso con el principio de minimización de los datos (art. 5.1.c del RGPD) en la medida en que las imágenes fueron tomadas en un acto público, y sirvieron para ilustrar de forma accesoria una información (programa informativo de actividades programadas por el Ayuntamiento(...)), de modo que su reproducción se ajustaría a lo previsto en el artículo 20 de la CE y el artículo 8 de la Ley 1/1982.

Por último, cabe decir que es también este carácter meramente ilustrativo y accesorio de las imágenes, lo que impide que se pueda considerar vulnerado el principio de exactitud de los datos, debido a que no exista vinculación entre el nombre del (...) (...) que se anuncia, y la fotografía que ilustra el programa. Y refuerza esta condición de accesoriedad el hecho de que, tal y como apunta el Ayuntamiento, el nombre del grupo no aparece a pie de la fotografía.

3. De conformidad con todo lo expuesto en el fundamento de derecho 2º, y dado que durante las actuaciones llevadas a cabo en el marco de la información previa no se ha acreditado, en relación con los hechos que se han abordado en esta resolución, ningún hecho que pueda ser constitutivo de alguna de las infracciones previstas en la legislación aplicable, procede acordar su archivo.

Resolución

Por tanto, resuelvo:

1. Archivar las actuaciones de información previa número IP 328/2019, relativas al Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat
2. Notificar esta resolución al Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat y comunicarla a la persona denunciante.
3. Ordenar la publicación de la resolución en la web de la Autoridad (apdcat.gencat.cat), de conformidad con el artículo 17 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa de acuerdo con el artículo 14.3 del Decreto 48/2003, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Catalana de Protección de Datos,

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

la entidad denunciada puede interponer, con carácter potestativo, un recurso de reposición ante la directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de su notificación, de acuerdo con lo que prevé el artículo 123 y siguientes de la Ley 39/2015. También se puede interponer directamente un recurso contencioso administrativo ante los juzgados de lo contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente de su notificación, de acuerdo con los artículos 8, 14 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Asimismo, la entidad denunciada puede interponer cualquier otro recurso que considere conveniente para defender sus intereses.

La directora,

Traducción Automática