



La consulta plantea si resulta conforme a lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, la toma de fotografías por parte de algunas Entidades Locales, en los que pueden aparecer personas identificables, para ser publicadas en su página web. En el supuesto concreto de la consulta se trataría de imágenes de trabajadores municipales que son fotografiados con motivo de su incorporación al Ayuntamiento y como resultado de nuevos planes de contratación laboral en los municipios.

Con carácter general, debe indicarse que los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica 15/1999 extienden su protección a los derechos de los ciudadanos en lo que se refiere al tratamiento de sus datos de carácter personal, siendo definidos éstos en el artículo 3.a) de dicha Ley como *“cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”*.

El artículo 5.1.f del Reglamento de desarrollo de dicha Ley, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, concreta dicha definición señalando que constituyen datos de carácter personal *“Cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables”*.

Por consiguiente, las imágenes a las que se refiere la consulta tendrán la consideración de datos personales en caso de que las mismas permitan la identificación de las personas que en ellas aparecen, no resultando de aplicación la normativa de protección de datos de carácter personal en caso contrario.

De este modo, la difusión a través de Internet de la imagen de personas identificadas o identificables constituirá una cesión de datos definida en el artículo 3 i) de la Ley Orgánica 15/1999 como *“Toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado”*, siendo preciso para legitimar tal cesión, tal y como establece el artículo 11.1 de la misma Ley, el consentimiento del interesado.

No obstante, esta Agencia ha venido señalando en sus informes que en determinados supuestos, como aquéllos en que un Ayuntamiento publica en su página web imágenes captadas en los distintos eventos que organiza, como, la



publicación de los nuevos planes de contratación de desempleados en los Ayuntamientos incluida la toma de fotografías de los trabajadores contratados, puede entenderse que los hechos así publicados, informan de las actividades llevadas a cabo por el Ayuntamiento, pudiendo tener la consideración de hechos noticiables que interesen al público en general, de modo que resultaría de aplicación el artículo 20 de la Constitución Española que dispone en su epígrafe 1, apartados a) y d):

"1. Se reconocen y protegen los derechos:

a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito 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."

De este modo, se produce una concurrencia de dos derechos fundamentales reconocidos en la Constitución: el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal de las personas cuya imagen se capta y difunde y el derecho fundamental a la libertad de información.

La Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, dispone en su artículo 9 que *"en lo referente al tratamiento de datos personales con fines exclusivamente periodísticos o de expresión artística o literaria, los Estados miembros establecerán, respecto de las disposiciones del presente capítulo, del capítulo IV y del capítulo VI, exenciones y excepciones sólo en la medida en que resulten necesarias para conciliar el derecho a la intimidad con las normas que rigen la libertad de expresión"*.

El legislador español no ha establecido una previsión similar a la establecida por el artículo 9 de la Directiva 95/46/CE. No obstante, la resolución del conflicto entre los derechos reconocidos en los artículos 18 y 20 de la Constitución ha sido objeto de reiterado análisis por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sentando como regla general la doctrina emanada del citado tribunal que el segundo de los derechos citados prevalecerá en aquéllos supuestos en los que la información objeto de publicación sea, por una parte, veraz, y por otra resulte de relevancia pública, siendo de interés general las materias a las que la misma se refiere y la relevancia de las personas a las que la misma se refiere.



En particular y en lo que al derecho a la propia imagen se refiere, resulta de especial interés la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en el marco de protección establecido por la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen.

Así la Sentencia 81/2001, de 26 de marzo de 2001, pone de manifiesto el contenido esencial de dicho derecho declarando que *“En su dimensión constitucional, el derecho a la propia imagen consagrado en el art. 18.1 CE se configura como un derecho de la personalidad, derivado de la dignidad humana y dirigido a proteger la dimensión moral de las personas, que atribuye a su titular un derecho a determinar la información gráfica generada por sus rasgos físicos personales que puede tener difusión pública.*

(...)La facultad otorgada por este derecho, en tanto que derecho fundamental, consiste en esencia en impedir la obtención, reproducción o publicación de la propia imagen por parte de un tercero no autorizado, sea cual sea la finalidad -informativa, comercial, científica, cultural, etc.- perseguida por quien la capta o difunde. Así, pues, lo que se pretende con este derecho, en su dimensión constitucional, es que los individuos puedan decidir qué aspectos de su persona desean preservar de la difusión pública, a fin de garantizar un ámbito privativo para el desarrollo de la propia personalidad ajeno a injerencias externas.

Por supuesto, al igual que sucede con los demás derechos, el derecho a la propia imagen no es absoluto. Como todos los derechos encuentra límites en otros derechos y bienes constitucionales y en este caso, muy particularmente, en el derecho a la comunicación de información y en las libertades de expresión y de creación artística. ”

En cuanto a la concreción de esos límites cabe recordar en primer término los fijados por la propia Ley Orgánica 1/1982 en su artículo 8.2, según el cual *“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.*



Las excepciones contempladas en los párrafos a) y b) no serán de aplicación respecto de las autoridades o personas que desempeñen funciones que por su naturaleza necesiten el anonimato de la persona que las ejerza.” (El subrayado es de la Agencia de Protección de Datos)

Igualmente, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre dichos límites, razonaba así la Sentencia 156/2001 *“La determinación de estos límites debe efectuarse tomando en consideración la dimensión teleológica del derecho, y por esta razón hemos considerado que debe salvaguardarse el interés de la persona en evitar la captación o difusión de su imagen sin su autorización o sin que existan circunstancias que legitimen esa intromisión. De ahí que hayamos sostenido que “la captación y difusión de la imagen del sujeto sólo será admisible cuando la propia -y previa- conducta de aquél o las circunstancias en las que se encuentre inmerso, justifiquen el descenso de las barreras de reserva para que prevalezca el interés ajeno o el público que puedan colisionar con aquél” (STC 99/1994, FJ 5).*

Resulta, por tanto, que el derecho a la imagen se encuentra delimitado por la propia voluntad del titular del derecho que es, en principio, a quien corresponde decidir si permite o no la captación o difusión de su imagen por un tercero. No obstante, como ya se ha señalado, existen circunstancias que pueden conllevar que la regla enunciada ceda, lo que 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 al interés de la persona en evitar la captación o difusión de su imagen. Por ello, cuando este derecho fundamental entre en colisión con otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos, deberán ponderarse los distintos intereses enfrentados y, atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso, decidir qué interés merece mayor protección, si el interés del titular del derecho a la imagen en que sus rasgos físicos no se capten o difundan sin su consentimiento o el interés público en la captación o difusión de su imagen.”

En Sentencia 158/2009 del mismo Tribunal se ponía de manifiesto que la veracidad de la información no forma parte de los límites del derecho a la imagen si esta no ha sido manipulada, al señalar que *“(…) es improcedente en este caso la invocación de la doctrina desarrollada al respecto del concepto de información veraz, amparada y protegida constitucionalmente, porque la veracidad se predica de la libertad de información, que impide que se aprecie atentado al honor si lo dicho es verdad, pero no afecta al derecho a la intimidad ni al derecho a la propia imagen, cuya veracidad es inmanente salvo que se manipule la representación gráfica.”*

De este modo, el alcance de los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para entender prevalente el derecho a la libertad de información sobre el derecho a la protección de datos deben interpretarse coherentemente con lo dispuesto en el artículo 9 de la Directiva 95/46/CE, que ya se ha reproducido; es decir, esta prevalencia se debe fundar en excepciones a la aplicación de las normas de protección de datos “sólo en la medida en que resulten necesarias para conciliar el derecho a la intimidad con las normas que rigen la libertad de expresión”.

En este sentido, y expresándonos en la terminología establecida en la Ley Orgánica 15/1999, las excepciones a la aplicación de dicha norma deben entenderse como manifestaciones del principio de proporcionalidad, consagrado por el artículo 4.1 de la Ley Orgánica, a cuyo tenor *“Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido”*.

De todo lo señalado cabe concluir que para admitir la publicación de imágenes de personas identificadas o identificables en la página web de la entidad consultante, sin recabar el consentimiento de los ciudadanos afectados, es preciso que la información publicada tenga relevancia pública, esto es, que se den las circunstancias constitucionalmente previstas para que la libertad de información prevalezca sobre el derecho a la protección de datos.

En consecuencia, sólo será considerada lícita la publicación de las imágenes a que la consulta se refiere cuando resulte adecuada, pertinente y no excesiva en relación con el libre ejercicio de la libertad de información, en los términos en que la doctrina constitucional ha entendido que dicho derecho prevalece sobre otros derechos fundamentales recogidos en el artículo 18 de la Constitución.

Desde la perspectiva señalada anteriormente, y teniendo en cuenta que se trata de publicación de imágenes en la página web de los Ayuntamientos, debe tomarse en consideración que la utilización de las nuevas tecnologías tiene una gran incidencia en el derecho a la protección de datos personales, de modo que cuando el ciudadano no esté obligado a someterse a la disciplina del ejercicio de las libertades de expresión e información, debe gozar de mecanismos reactivos amparados en Derecho que impidan el mantenimiento secular y universal en la Red de su información de carácter personal.

Dentro de los mecanismos otorgados por la normativa de protección de datos, cabe mencionar en primer lugar **el derecho de cancelación** previsto en el artículo 16 de la Ley Orgánica 15/1999. El Reglamento de desarrollo de dicha Ley, en su artículo 31.1, define este derecho como aquél cuyo ejercicio *“dará lugar a que se supriman los datos que resulten ser inadecuados o excesivos, sin perjuicio del deber de bloqueo conforme a este reglamento.”*

El ejercicio de este derecho se encuentra vinculado en el presente caso incumplimiento del principio de proporcionalidad que fundamentaba la legitimación de la cesión de datos que constituye la difusión de las imágenes, legitimación basada en la prevalencia de las libertades de expresión e información, de modo que procederá cuando se esté produciendo un tratamiento de datos excesivos en relación con la finalidad que justifica dicha comunicación de datos, así como cuando los datos se estén empleando para un fin diferente al que justificó su recogida y tratamiento.

Igualmente, puede actuar como mecanismo reactivo, el derecho de oposición al que se refiere el artículo 6.4 de la Ley Orgánica 15/1999 al disponer *“En los casos en los que no sea necesario el consentimiento del afectado para el tratamiento de los datos de carácter personal, y siempre que una ley no disponga lo contrario, éste podrá oponerse a su tratamiento cuando existan motivos fundados y legítimos relativos a una concreta situación personal. En tal supuesto, el responsable del fichero excluirá del tratamiento los datos relativos al afectado.”*

El derecho de oposición se configura como un derecho distinto del derecho de cancelación ya que el tratamiento de los datos respecto de los que se solicita la cancelación no podrá ser considerado lícito, por vulnerar el principio de proporcionalidad o finalidad en el tratamiento de la imagen. Sin embargo, el derecho de oposición opera en los supuestos en los que el tratamiento de datos es plenamente lícito, pero procede que se exceptúe su tratamiento, en razón a la específica situación personal alegada por el afectado.

En consecuencia, si por parte de las personas afectadas por la toma de fotografías y su posterior difusión, existe algún tipo de disconformidad, la Ley 15/1999 establece el correspondiente mecanismo reactivo, constituido por el derecho de cancelación de datos de carácter personal, recogido en su artículo 16. Por consiguiente, los afectados podrán ejercitar su derecho de cancelación ante el responsable del tratamiento (los Ayuntamientos), quien debe hacerlo efectivo de conformidad con lo previsto en el Título III del Reglamento de desarrollo de dicha Ley Orgánica, aprobado mediante Real Decreto 1720/2007.

Por último señalar que, este derecho es personalísimo y debe, por tanto, ser ejercitado directamente por los interesados ante cada uno de los responsables o titulares de los ficheros o tratamientos de datos de carácter personal, si bien es preciso tener presente que no se trata de un derecho absoluto, sino que ha de ser ponderado, por su posible colisión con otros derechos también protegidos constitucionalmente, como son los derechos de libertad de información y de libertad de expresión.