



Se plantean diversas cuestiones en relación con la aplicación de lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal a la grabación de imágenes de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones y el tratamiento posterior de dichas imágenes. Se consulta, en particular, si tal captación de imágenes puede, en caso de que no sean tratadas posteriormente en redes sociales o ámbitos similares formar parte del denominado ámbito doméstico. Se consulta, asimismo, sobre el ejercicio del derecho de acceso, rectificación, cancelación y oposición por parte de los agentes y ante quién deben ejercerse.

Con carácter previo, debe indicarse que el presente informe se limita al examen de las cuestiones relativas a la aplicación de la Ley Orgánica 15/1999, por exceder de las competencias de esta Agencia la valoración de si dicha captación de datos resulta respetuosa de lo establecido en 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, derechos cuya tutela no le corresponde, como tampoco compete a esta Agencia la determinación de las responsabilidades que pudieran derivarse de la aplicación de lo previsto en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

I

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 automatizado de sus datos de carácter personal, siendo definidos éstos en el artículo 3.a) de la citada Ley como *“cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables.”*

El artículo 5.1 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, precisa que constituye un dato de carácter personal *“Cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables.”*



Dicha definición tiene su origen en la contenida en la Directiva 95/46/CE de 24 de octubre de 1995 del Parlamento Europeo y del Consejo 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, cuyo artículo 2.a) define los datos personales como *“toda información sobre una persona física identificada o identificable (en “interesado”); se considerará identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos, característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social.”*

Conforme a tales definiciones, la imagen de una persona identificada o identificable constituye un dato personal, cuyo tratamiento se encuentra sujeto a las previsiones de la Ley Orgánica 15/1999. En este sentido se pronuncia el Grupo de Trabajo del artículo 29, órgano consultivo independiente de la Unión Europea sobre protección de los datos y la vida privada, creado en virtud de lo previsto en el citado artículo de la Directiva 95/46/CE, en su Dictamen 02/2012 sobre reconocimiento facial en los servicios en línea y Móviles al hacer referencia a las imágenes digitales como datos personales señalando que “Si en una imagen digital se distingue tan claramente el rostro de una persona que es posible identificarla, dicha imagen se consideraría un dato personal. Ello dependerá de una serie de parámetros, como la calidad de la imagen o el encuadre concreto. En la mayoría de los casos no se considerarían datos personales las imágenes de escenas en las que se ve a personas en la distancia, o en las que los rostros están difuminados.”

De este modo, no resultaría de aplicación la Ley Orgánica 15/1999 en el supuesto de que las imágenes captadas con las cámaras no permitieran la identificación de las personas ya sea por la distancia con la que se toman aquéllas o utilizando parámetros digitales que impidan discernir rasgos faciales.

II

Respecto a la cuestión relativa a si la captación de imágenes de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones puede considerarse excluida de la aplicación de la normativa de protección de datos por considerarse que forma parte del ámbito doméstico siempre que no se haga un tratamiento posterior de la misma, debe hacerse referencia a lo señalado por esta Agencia en informe de 12 de abril de 2013 relativo a la captación y grabación de datos



de funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones en el que se venía a señalar lo siguiente:

“En tercer lugar, ha de considerarse si el tratamiento se realiza por particulares en el ámbito de actividades exclusivamente personales o domésticas. Y es que ya el artículo 3 de la Directiva 95/46/CE excluye de su ámbito de aplicación el tratamiento “efectuado por una persona física en el ejercicio de actividades exclusivamente personales o domésticas”; y en el mismo sentido, el art. 2.2.a) LOPD y el art. 4.a) RDLOPD. Pero este último precepto clarifica la llamada excepción doméstica, indicando que *“sólo se considerarán relacionados con actividades personales o domésticas los tratamientos relativos a las actividades que se inscriben en el marco de la vida privada o familiar de los particulares”*.

En relación con la excepción doméstica, los Fundamentos 46 y 47 de la Sentencia del Pleno del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 6 noviembre 2003 (Sentencia Lindqvist) afirmaba: *“En cuanto a la excepción prevista en el segundo guión del artículo 3, apartado 2, de la Directiva 95/46, en el duodécimo considerando de esta última, relativo a dicha excepción, se citan como ejemplos de tratamiento de datos efectuado por una persona física en el ejercicio de actividades exclusivamente personales o domésticas la correspondencia y la llevanza de un repertorio de direcciones. 47 En consecuencia, esta excepción debe interpretarse en el sentido de que contempla únicamente las actividades que se inscriben en el marco de la vida privada o familiar de los particulares; evidentemente, no es éste el caso de un tratamiento de datos personales consistente en la difusión de dichos datos por Internet de modo que resulten accesibles a un grupo indeterminado de personas”*.

Y la Sentencia de la Audiencia Nacional de 15 de junio de 2006 afirmaba: *“Lo relevante para la sujeción al régimen de protección de datos no será por tanto que haya existido tratamiento, sino si dicho tratamiento se ha desarrollado en un ámbito o finalidad que no sea exclusivamente personal o doméstico. Qué ha de entenderse por “personal” o “doméstico” no resulta tarea fácil*.

En algunos casos porque lo personal y lo profesional aparece entremezclado. En este sentido el adverbio “exclusivamente” utilizado en el art. 2.2.a) apunta a que los ficheros mixtos, en los que se comparten datos personales y profesionales, quedarían incluidos en el ámbito de aplicación de la ley al no tener como finalidad exclusiva el uso personal.



Tampoco hay que entender que el tratamiento se desarrolla en un ámbito exclusivamente personal cuando es realizado por un único individuo. Por ejercicio de una actividad personal no debe entenderse ejercicio de una actividad individual. No deja de ser personal aquella actividad de tratamiento de datos que aún siendo desarrollada por varias personas físicas su finalidad no trasciende de su esfera más íntima o familiar, como la elaboración de un fichero por varios miembros de una familia a los efectos de poder cursar invitaciones de boda. Y un tratamiento de datos personales realizado por un solo individuo con finalidad profesional, mercantil o industrial estará claramente incluido en el ámbito de aplicación de la ley 15/1999.

Será personal cuando los datos tratados afecten a la esfera más íntima de la persona, a sus relaciones familiares y de amistad y que la finalidad del tratamiento no sea otra que surtir efectos en esos ámbitos”.

Aplicando dicha doctrina, y sin conocer las circunstancias concretas de los supuestos de hecho, parece difícil entender que la captación de imágenes o videos por particulares de los empleados públicos sea realizado en el ámbito de la esfera íntima de aquellos particulares, en las relaciones familiares o de amistad. Sólo el hecho de que las grabaciones sean realizadas en el ámbito laboral, en el lugar donde los empleados públicos prestan sus servicios, y sin relación alguna con ellos que exceda de la puramente profesional, parece llevarnos a la conclusión que en el supuesto planteado no es de aplicación la excepción doméstica. En definitiva, si las imágenes captadas o grabadas por particulares no se refieren a su esfera más íntima, serán de aplicación las normas sobre protección de datos personales, tanto para la obtención de la imagen como para su difusión o publicación posterior, en tanto que ésta última constituye una cesión o comunicación de datos de carácter personal tal y como viene definida por el artículo 3 j) de la LOPD, esto es, como “Toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado”.

Y en todo caso así lo será cuando tales imágenes se utilicen para fines concretos, como pudiera ser para presentar denuncias en expedientes disciplinarios o incluso penales contra determinados empleados públicos, o para su difusión por internet. En relación con este último supuesto, ya dijimos en informe de esta Agencia de 26 de junio de 2009 (en parecido sentido, el informe de 7 de julio de 2008): “No nos encontramos, sin embargo, dentro del ámbito de la vida privada o familiar de los particulares cuando dicha publicación tiene una proyección mayor de aquella que conforma en cada caso dicho ámbito. Así resulta indicativo de que la publicación de las imágenes no queda reducida al marco personal cuando no existe una limitación de acceso a las mismas.”

III

En lo que respecta a la conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999 de la grabación de imágenes de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones en la vía pública y posterior difusión en internet, esta Agencia ha manifestado su criterio en diversos informes y resoluciones, debiendo tenerse en cuenta que nos encontramos ante un tratamiento de datos de carácter personal sujeto a las prescripciones de la Ley Orgánica 15/1999.

Ahora bien, tal y como recuerda la Sentencia 292/2000 del Tribunal Constitucional que configura el derecho a la protección de datos de carácter personal como un derecho fundamental diferente del derecho a la intimidad *“este Tribunal ha declarado que el derecho a la protección de datos no es ilimitado, y aunque la Constitución no le imponga expresamente límites específicos, ni remita a los Poderes Públicos para su determinación como ha hecho con otros derechos fundamentales, no cabe duda de que han de encontrarlos en los restantes derechos fundamentales y bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, pues así lo exige el principio de unidad de la Constitución”*

A este respecto, cabe recordar que la Constitución Española en su artículo 20 establece lo siguiente: *“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.*
- b *A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.*
- c *A la libertad de cátedra.*
- 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.*

2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.”

Puede producirse así en determinados supuestos la concurrencia de dos derechos fundamentales reconocidos en la Constitución española, de un lado, el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal de aquellas personas cuyos datos se tratan o difunden y, de otro, alguno de los derechos reconocidos en el artículo 20 de la misma norma.

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, hacía alusión a esta posible colisión de derechos disponiendo 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 de 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, en particular en lo que al derecho a la libertad de información se refiere, sentando como regla general la doctrina emanada del citado tribunal que dicho derecho 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.

Así, el citado Tribunal, en la Sentencia 171/1990, afirma que: *“Dada su función institucional, cuando se produzca una colisión de la libertad de información con el derecho a la intimidad y al honor aquélla goza, en general, de una posición preferente y las restricciones que de dicho conflicto puedan derivarse a la libertad de información deben interpretarse de tal modo que el contenido fundamental del derecho a la información no resulte, dada su jerarquía institucional desnaturalizado ni incorrectamente relativizado. ...resulta obligado concluir que en esa confrontación de derechos, el de la libertad de información transmitida sea veraz, y esté referida a asuntos públicos que son de interés general por las materias a que se refieren y por las personas que en ellos intervienen, contribuyendo, en consecuencia, a la formación de la opinión pública”*

En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia 204/1997 indicando que *“las libertades del art. 20 de la Constitución no sólo son derechos fundamentales de cada ciudadano, sino también de condición de existencia de la opinión pública libre, indisolublemente unida al pluralismo político, que es su valor fundamental y requisito de funcionamiento del Estado democrático que, por lo mismo, trascienden el significado común y propio de los demás derechos fundamentales. ...el valor preponderante de las libertades del art. 20 de la Constitución sólo puede verse apreciado y protegido cuando aquéllas se ejerciten en conexión con asuntos que son de interés general, por las materias a que se refieran y por las personas que en ellos intervienen y contribuyan, en consecuencia, a la formación de la opinión pública...”*



Por tanto, ha de tenerse en cuenta que la doctrina del Tribunal Constitucional establece una prevalencia del derecho a la información y a la libertad de expresión sobre el derecho a la protección de datos, cuando concurran en el caso concreto las circunstancias referidas a la veracidad de la información transmitida y la relevancia pública de la misma.

Por otra parte, cabe recordar que dicho derecho a la libertad de información no está restringido a los profesionales del periodismo, en este sentido se pronuncia la Audiencia Nacional, en sentencias como la dictada el 11 de abril de 2012, en la que, a dicho respecto, señala:

“Esta concepción, como ya hemos tenido ocasión de señalar, ha sido superada por la jurisprudencia, pues ni resulta un requisito excluyente del tratamiento el que el dato no se haya obtenido de una fuente accesible al público, ni en la ponderación de los derechos fundamentales en conflicto es posible sostener que los derechos de libertad de expresión e información están reservados para los medios de comunicación social (prensa radio y televisión) y la página web del imputado no lo sea.

Ambas afirmaciones, al margen de que carecen de la necesaria justificación, no pueden ser compartidas por este Tribunal. Tanto el derecho a la libertad de expresión como el derecho a comunicar y difundir información son derechos individuales cuya titularidad no queda restringida, como entiende la resolución recurrida, a los profesionales de los medios de comunicación, sino que, por el contrario, la ostentan todas las personas físicas. El Tribunal Constitucional ya en su sentencia 165/1987, de 27 de octubre de 1987 que “La libertad de información es, en términos constitucionales, un medio de formación de opinión pública en asuntos de interés general, cuyo valor de libertad preferente sobre otros derechos fundamentales y entre ellos el derecho al honor, puesto de manifiesto por la STC 104/1986 de 17 julio, viene determinado por su condición de garantía de la opinión pública, que es una institución constitucional al Estado democrático que los poderes públicos tienen especial obligación de proteger. Este valor preferente alcanza su máximo nivel cuando la libertad es ejercitada por los profesionales de la información a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa, entendida en su más amplia acepción.

Esto, sin embargo, no significa que la misma libertad no deba ser reconocida en iguales términos a quienes no ostentan igual cualidad profesional, pues los derechos de la personalidad pertenecen a todos sin estar subordinados a las características personales del que los ejerce, sino al contenido del propio ejercicio...”. Y con mayor motivo aun es inadmisble sostener que el derecho de libertad de expresión está reservado a los periodistas.



De modo que ni es posible descartar que un particular puede ejercer legítimamente sus derechos constitucionales de la libertad de expresión y a comunicar información, ni puede circunscribirse el ejercicio de estos derechos a los medios convencionales de comunicación (prensa, radio, televisión), excluyendo otras formas de comunicación que existen en la actualidad, tales como las páginas web o noticias on line. Debe recordarse, en tal sentido, que la Constitución reconoce el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito “o cualquier otro medio de reproducción” y el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz “por cualquier medio de difusión”. Todo ello, sin perjuicio de que la protección que dispensan estos derechos en su confrontación con otros deba entenderse reforzada cuando su ejercicio se produce por los profesionales de la información o por los medios de comunicación convencionales, pero sin olvidar que la comunicación, hoy en día, no se circunscribe a los medios de comunicación tradicionales sino a otros medios muy diversos, propiciados por la actual tecnología, en los que internet ocupa un papel muy relevante para obtener y difundir información veraz y para expresar libremente las propias opiniones e ideas.

Por ello la especial posición que ostentan los derechos de libertad de expresión y de información se predica no solo para proteger un interés individual sino que, al mismo tiempo, permiten crear una opinión pública libre en una sociedad plural y democrática, por lo que su ejercicio debe quedar amparado también cuando se utilizan otros medios de comunicación que la sociedad actual proporciona (páginas web, diarios “on line”) pues también por estos medios se ejercitan estos derechos individuales y se contribuye de forma decisiva a la creación de una sociedad plural y mejor informada.”

IV

Por último, en lo que respecta a los derechos que pueden ejercer los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cuando son grabados en sus actuaciones y difundidas las imágenes en internet, esta Agencia ha venido señalando que la utilización de las nuevas tecnologías tiene una gran incidencia en el derecho a la protección de datos personales, de modo que cuando las personas no estén obligadas a someterse a la disciplina del ejercicio de las libertades de expresión e información, deben 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, debe mencionarse el derecho de cancelación previsto en el artículo 16.2 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 al incumplimiento del principio de proporcionalidad que presidirá la prevalencia, en su caso, 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 la cesión de datos que constituye su difusión en internet, pero igualmente procederá cuando los datos se estén empleando para un fin diferente al que justificó su recogida y tratamiento.

El artículo 16.1 de la LOPD dispone que *“El responsable del tratamiento tendrá la obligación de hacer efectivo el derecho de rectificación o cancelación del interesado en el plazo de diez días.”*

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31.2 del Reglamento de Desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999 *“El ejercicio del derecho de cancelación dará lugar a que se supriman los datos que resulten ser inadecuados o excesivos, sin perjuicio del deber de bloqueo conforme a este reglamento”*.

Añade el artículo 18.2 de la Ley Orgánica 15/1999 que *“el interesado al que se deniegue, total o parcialmente, el ejercicio de los derechos de oposición, acceso, rectificación o cancelación, podrá ponerlo en conocimiento de la Agencia Española de Protección de Datos o, en su caso, del organismo competente de cada Comunidad autónoma, que deberá asegurarse de la procedencia o improcedencia de la denegación”*.

De esta manera, las personas físicas cuyas imágenes se difundan públicamente podrán ejercitar el derecho de cancelación ante el autor material de la difusión o, en casos de difícil o imposible localización, ante el responsable del sitio web (red social, foro, blog, portal de video...). El derecho deberá ser atendido en el plazo de 10 días señalado en el artículo 16 de la Ley Orgánica 15/1999, pudiendo en otro caso recabarse la tutela de esta Agencia en la forma prevista en el artículo 18 de la citada Ley Orgánica.



No obstante, debe tenerse en cuenta que serán los Jueces y Tribunales los que en último término determinen qué derecho debe prevalecer en el caso de que el derecho fundamental a la protección de datos, recogido en el artículo 18.4 de la Constitución, entre en conflicto con los derechos recogidos en el artículo 20 de la misma norma.