



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, la instalación, por el Ayuntamiento consultante, de cámaras en las calles en las que se celebran unos festejos taurinos tradicionales durante las fiestas patronales, declaradas de interés turístico nacional, para transmitir las imágenes en tiempo real a través de un circuito cerrado de televisión durante las horas de celebración de dicho festejo. Dichas imágenes serían almacenadas en un servidor en internet al que tendría acceso cualquiera que desee visionarlas o ser utilizadas por los medios de comunicación para acompañar a las noticias. Consulta, asimismo, si debe procederse a la inscripción del fichero que contenga tales imágenes.

I

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, tanto la voz como la imagen de las personas que se capten con las cámaras a 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 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.

La captación de imágenes de personas identificadas o identificables constituirá un tratamiento de datos de carácter personal configurado en el artículo 3.c) de la Ley Orgánica 15/1999 como *“operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias.”* Por otra parte, la difusión de dichas imágenes constituirá una cesión de datos definida en la letra i) del mismo artículo 3 como *“toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado.”*

En lo que se refiere al tratamiento de datos de carácter personal, entre las obligaciones de quien capta las imágenes se encuentra la de obtener el consentimiento del afectado para el tratamiento o cesión de los datos. En este sentido, tal y como dispone el artículo 6.1 de la Ley Orgánica 15/1999 *“El tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la Ley disponga otra cosa”*. De la misma manera el artículo 11.1 requiere el consentimiento del interesado o interesados para llevar a cabo una cesión de datos al establecer que *“Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado.”*

Asimismo, tanto el artículo 6 como el 11 antes citados, introducen determinadas excepciones a la necesidad de consentimiento del interesado, a las que debe añadirse la prevista en el artículo 7.f de 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, cuyo efecto directo ha sido declarado expresamente por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de noviembre de 2011, según el cual *“Los Estados miembros dispondrán que el tratamiento de datos personales sólo pueda efectuarse si (...) es necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los que se comuniquen los datos, siempre que no prevalezca el interés o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran protección con arreglo al apartado 1 del artículo 1 de la presente Directiva.”* Sin embargo, ninguna de estas excepciones parece de aplicación al caso objeto de consulta.



Cabe, no obstante, recordar que esta Agencia ha venido analizando en sus informes supuestos en que se publican imágenes de personas físicas identificadas o identificables con la finalidad de informar de las actividades llevadas a cabo por organismos o instituciones, lo que implica obviamente la previa captación de imágenes de los participantes o asistentes a las mismas, considerando que los hechos así publicados podrían 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 accesoria.*

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.”

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."

Más recientemente, en Sentencia 12/2012 el mismo Tribunal señalaba que "Un criterio a tener en cuenta para determinar cuándo nos encontramos ante manifestaciones de la vida privada protegible frente a intromisiones ilegítimas es el de las expectativas razonables que la propia persona, o cualquier otra en su lugar en esa circunstancia, pueda tener de encontrarse al resguardo de la observación o del escrutinio ajeno. Así por ejemplo cuando se encuentra en un paraje inaccesible o en un lugar solitario debido a la hora del día, puede conducirse con plena espontaneidad en la confianza fundada de la ausencia de observadores. Por el contrario, no pueden abrigarse expectativas razonables al respecto cuando de forma intencional, o al menos de forma consciente, se participa en actividades que por las circunstancias que las rodean, claramente pueden ser objeto de registro o de información pública (SSTEDH de 25 de septiembre de 2001, P.G. y J.H. c. Reino Unido, 57, y de 28 de enero de 2003, Peck c. Reino Unido, 58)".

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 cabría admitir que se capten y hagan públicas las imágenes de personas identificadas o identificables, sin su consentimiento, cuando la información divulgada tenga relevancia pública, esto es, cuando se den las circunstancias constitucionalmente previstas para que la libertad de información prevalezca sobre el derecho a la protección de datos.

En consecuencia, la captación de imágenes y su posterior difusión será considerada lícita 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. De este modo, si la información publicada se refiere a asuntos públicos de interés general, como en el caso presente, en que nos encontramos ante difusión de imágenes de un evento festivo, declarado, además, de interés turístico nacional, podría resultar preferente la libertad de información frente al derecho fundamental a la protección de datos.

II

No obstante, en el presente supuesto en que además de transmitir las imágenes en tiempo real a través de un circuito cerrado de televisión, se pretende su almacenamiento para que sean libremente accesibles por cualquiera, 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 16.2 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 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.

Por consiguiente, el ejercicio del derecho de oposición obliga a la Administración actuante a realizar una valoración de la situación personal del afectado, considerando si procede exceptuar dicho tratamiento, retirando las imágenes de quien ejercita dicho derecho.

III

Asimismo, tomando en consideración que las imágenes captadas no solamente se difunden en tiempo real, sino que se almacenan, dicho conjunto de imágenes, cualquiera que sea su formato o su soporte, vendrá a constituir un fichero tal y como lo define la Ley Orgánica 15/1999 en su artículo 3.b), esto es, como *“todo conjunto organizado de datos de carácter personal, cualquiera que fuera la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización y acceso”*.



De la misma manera, el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, define en su artículo 5.1. k) el fichero como *“Todo conjunto organizado de datos de carácter personal, que permita el acceso a los datos con arreglo a criterios determinados, cualquiera que fuere la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización y acceso.”*

Dicho fichero debe ser creado en la forma prevista en el artículo 20 de la Ley Orgánica 15/1999, según la cual *“La creación, modificación o supresión de los ficheros de las Administraciones públicas sólo podrán hacerse por medio de disposición general publicada en el Boletín Oficial del Estado o Diario oficial correspondiente.”* El número segundo de dicho artículo concreta las indicaciones que deberá contener la disposición de creación del fichero. Los artículos 52 y siguientes del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999 se refieren igualmente a la forma que debe adoptar la disposición o acuerdo de creación de ficheros y a su contenido.

Por su parte, el artículo 55.1 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999 establece que *“Todo fichero de datos de carácter personal de titularidad pública será notificado a la Agencia Española de Protección de Datos por el órgano competente de la Administración responsable del fichero para su inscripción en el Registro General de Protección de Datos, en el plazo de treinta días desde la publicación de su norma o acuerdo de creación en el diario oficial correspondiente.”*

Para facilitar dichas tareas, cabe recordar que en la página web de ésta Agencia (www.agpd.es > Canal del responsable > Herramientas de ayuda) se encuentra una herramienta, denominada DISPONE, de ayuda para elaborar la disposición reguladora de los ficheros. Asimismo, la posterior notificación del fichero puede llevarse a cabo a través del sistema de notificaciones automáticas de la Agencia Española de Protección de Datos (NOTA), disponible igualmente en la página web.