



DICTAMEN Nº D18-003

DICTAMEN RELATIVO AL TRATAMIENTO DE IMÁGENES POR UN PARTICULAR PARA SU APORTACIÓN A UNA ADMINISTRACIÓN QUE POSTERIORMENTE UTILIZARÁ LAS IMÁGENES EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Se ha recibido en esta Agencia Vasca de Protección de Datos, escrito remitido por el Ayuntamiento [...], por el que se solicita la emisión de informe sobre la cuestión señalada en el encabezamiento. Reproducimos a continuación parte del citado escrito:

“Con fecha 11 de enero de 2018 por parte de un vecino de este municipio se presenta denuncia sobre el hecho de que su vecino pasea un perro sin bozal y correa (se trataría de un perro registrado como animal potencialmente peligroso).

Con fecha 5 de febrero de 2018 vuelve a presentar escrito de denuncia sobre los mismos hechos.

Dichas denuncias vienen acompañadas de fotos que desde este Ayuntamiento entendemos que carecen de validez para incoar un expediente.

Ante las dudas surgidas SOLICITO si es posible se emita informe sobre si en base a la denuncia presentada acompañada de las fotos aportadas por el denunciante este Ayuntamiento tiene potestad para iniciar un expediente sancionador por incumplimiento de la Ordenanza Municipal de Tenencia de Perros.

En esencia la duda planteada es si las fotos aportadas tienen validez o se está vulnerando el derecho del particular/vecino que ha sido fotografiado por otro particular sin su autorización.

Se adjunta copia de todo el expediente para su conocimiento”.

La consulta remitida acompaña dos denuncias de un mismo vecino en la que pone de manifiesto al Ayuntamiento los hechos consistentes en que un perro potencialmente peligroso es paseado sin bozal y sin correa.

PRIMERO: El artículo 17.1 de la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos, en su apartado n) atribuye a la Agencia Vasca de Protección de Datos la siguiente función:

“Atender a las consultas que en materia de protección de datos de carácter personal le formulen las administraciones públicas, instituciones y corporaciones a que se refiere el artículo 2.1 de esta Ley, así como otras personas físicas o jurídicas, en relación con los tratamientos de datos de carácter personal incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley”.

Corresponde a esta Agencia Vasca de Protección de Datos, en virtud de la normativa citada, la emisión del dictamen en respuesta a la consulta formulada.



CONSIDERACIONES

I

Para analizar el supuesto sometido a consulta, hemos de comenzar señalando que el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (en adelante LOPD) define en su apartado a) los datos de carácter personal como

“Cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”.

El artículo 5.1.f) del Real Decreto 1720/2007 de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD, amplía la definición anterior al considerar dato de carácter personal cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier tipo concerniente a una persona física identificada o identificable.

Además, en el apartado o) del mismo precepto se considera persona identificable *“toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, mediante cualquier información referida a su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social. Una persona física no se considerará identificable si dicha identificación requiere plazos o actividades desproporcionados”.*

De acuerdo con lo dispuesto en los preceptos citados, la imagen de una persona es un dato de carácter personal. No obstante, es preciso que se produzca un tratamiento de datos personales para que se aplique la normativa reguladora del derecho fundamental.

El tratamiento de datos personales se define en el apartado c) del artículo 3 de la LOPD como las *“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”.*

La protección del derecho fundamental exige que exista un tratamiento de datos personales, pues en caso contrario no habría vulneración alguna. Ateniéndonos al concepto de tratamiento antes citado, y ciñéndonos a la cuestión objeto de consulta, la captación de imágenes de personas constituye un tratamiento de datos de carácter personal, sujeto a las prescripciones de la LOPD.

La siguiente cuestión estriba en determinar si ese tratamiento de datos está amparado por alguna base jurídica. Para la determinación de la base jurídica que legitime este tratamiento de datos nos remitiremos al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, Reglamento General de Protección de Datos (en adelante RGPD) que establece en su artículo 6.1 las bases jurídicas que legitiman los tratamientos de datos

“Artículo 6

Licitud del tratamiento

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 es parte o para la aplicación a petición de este 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 los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño.

Lo dispuesto en la letra f) del párrafo primero no será de aplicación al tratamiento realizado por las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones”.

De la lectura del precepto podemos concluir que la única base legítima posible para la captación de las imágenes que prueban el comportamiento denunciado es la incluida en el apartado f) el interés legítimo.

El interés legítimo estaba regulado en la Directiva 95/46/CE, concretamente en el artículo 7 f) con una redacción prácticamente idéntica a la que se recoge en el Reglamento General.

Para la interpretación de este concepto jurídico indeterminado resulta de gran valor la aportación del Grupo del Artículo 29 (órgano consultivo de la Comisión Europea en materia de protección de datos), contenida en su Dictamen 06/2014 sobre el concepto del interés legítimo del responsable del tratamiento de los datos.

En dicho documento se afirma que en el caso del interés legítimo “*se insta a aplicar una prueba de sopesamiento: lo que es necesario para el interés legítimo del responsable del tratamiento (o terceros) debe sopesarse en relación con los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado. El resultado de esta prueba de sopesamiento determinará si el artículo 7, letra f), puede considerarse un fundamento jurídico del tratamiento*”.

Tal y como señala el Grupo del Artículo 29, el concepto de interés está estrechamente relacionado con el concepto de finalidad, aun tratándose de conceptos diferentes. Desde la perspectiva de protección de datos, finalidad es la razón específica por la que se tratan los datos, el objetivo o la intención del tratamiento de los datos. Sin embargo el interés se refiere a “*una mayor implicación que el responsable del tratamiento pueda tener en el tratamiento, o al beneficio que el responsable del tratamiento obtenga -o que la sociedad pueda obtener- del tratamiento.*” El interés legítimo debe de ser concreto, no cabe una formulación vaga o excesivamente especulativa del mismo.

A la cuestión de cuándo el citado interés puede considerarse legítimo, el órgano consultivo establece una lista no exhaustiva de algunos de ellos, como la libertad de expresión, la publicidad, la prevención del fraude, la supervisión de empleados, los



regímenes internos de denuncia, la seguridad física, la seguridad tecnológica, el tratamiento con fines históricos, científicos o estadísticos o el tratamiento con fines de investigación. Finalmente, del documento citado se deduce que un interés legítimo que sea pertinente en virtud del artículo 7, letra f) debe:

- Ser lícito de conformidad con la legislación nacional y de la UE aplicable.
- Estar articulado con la claridad suficiente para permitir que la prueba de sopesamiento se lleve a cabo en contraposición a los intereses y derechos fundamentales del interesado.
- Representar un interés real y actual, es decir, no especulativo.

Por otra parte, la condición de legítimo de un interés no convierte a éste de manera automática en base jurídica de un tratamiento, dependerá del resultado de la prueba de sopesamiento o ponderación de intereses que se realice, aspecto al que nos referiremos a continuación.

II

Para la determinación del concreto interés perseguido por el responsable del tratamiento puede resultar conveniente analizar la normativa sobre animales peligrosos.

La Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos establece en su Exposición de Motivos que *“con el fin de garantizar adecuadamente la seguridad pública, atribuida al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.29ª de la Constitución, ... se hace preciso regular las condiciones para la tenencia de animales que puedan manifestar cierta agresividad hacia las personas por una modificación de su conducta a causa del adiestramiento recibido y a las condiciones ambientales y de manejo a que son sometidos por parte de sus propietarios y criadores.*

De este modo, la presente Ley aborda la tenencia de animales potencialmente peligrosos, materia objeto de normas municipales fundamentalmente, cuya regulación a nivel estatal se considera conveniente debido a que la proliferación de la posesión de animales salvajes en cautividad, en domicilio o recintos privados, constituye un potencial peligro para la seguridad de personas, bienes y otros animales”.

Ya en la parte dispositiva, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3, la tenencia de cualesquiera animales clasificados como potencialmente peligrosos requerirá la previa obtención de una licencia administrativa, que será otorgada por el Ayuntamiento del municipio de residencia del solicitante, previéndose también en el artículo 6 la existencia en cada municipio de un Registro de Animales Potencialmente Peligrosos.

En la Disposición Adicional primera del texto se recogen como obligaciones específicas referentes a los perros, la siguiente: *“para la presencia y circulación en espacios públicos de los perros potencialmente peligrosos, será obligatoria la utilización de correa o cadena de menos de dos metros de longitud, así como un bozal homologado y adecuado para su raza”.* El incumplimiento de esta obligación se tipifica como infracción administrativa grave (artículo 13.2.d).

El Decreto 101/2004, de 1 de junio sobre tenencia de animales de la especie canina en la Comunidad Autónoma del País Vasco incluye en su Anexo I la relación de razas



peligrosas, incluyéndose en el listado la raza a que se alude en la denuncia. El artículo 4.2 del Decreto Vasco viene a reproducir la obligación fijada en la Ley de que estos animales deben estar bajo control y sujetos mediante el uso de cadena o correa con una longitud máxima de dos metros, considerándose infracción grave el incumplimiento de este deber.

Ya en el ámbito local, con fecha 21 de febrero de 2014 el Ayuntamiento de [...] aprueba la ordenanza reguladora de tenencia y protección de perros regulándose en la misma el registro de perros potencialmente peligrosos (art. 15) y las obligaciones de los poseedores de perros en general (art. 3) entre la que se encuentra la relativa a la correa o cadena, así como la obligatoriedad de bozal para el caso de animales potencialmente peligrosos.

Tras este repaso normativo se advierte con claridad que el bien jurídico perseguido por el legislador o normador es la seguridad. En el caso de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre así se declara expresamente en su Disposición final primera, que tras mencionar los dos preceptos que tienen carácter básico (4 y 9.1) dispone que el resto de artículos se dictan con el fin de garantizar adecuadamente la seguridad pública atribuida al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.29ª de la Constitución.

El denunciante en su escrito dirigido al Ayuntamiento solicita una actuación municipal *“que el ayuntamiento actúe contra esta situación, y solicite la licencia...”* entendiéndolo a nuestro juicio amenazada su seguridad por este comportamiento.

En este caso, el interés que asiste al denunciante-responsable del tratamiento de los datos, (seguridad), coincide con un interés general que no es otro que la seguridad del resto de vecinos. Se trata de un supuesto en el que el interés legítimo invocado converge con un interés más amplio. El documento del Grupo del artículo 29 antes citado señala que *“el hecho de que el responsable del tratamiento actúe no solo en su interés legítimo propio (por ejemplo, su empresa), sino también en el interés de la comunidad en general puede dar más peso a su interés. Cuanto más apremiante sea el interés público o el interés de la comunidad en general, y cuanto más claramente la comunidad y los interesados reconozcan y esperen que el responsable del tratamiento pueda actuar y tratar los datos para perseguir estos intereses, más peso tendrá en la balanza dicho interés legítimo”*.

Siguiendo este criterio proporcionado por el órgano consultivo de la Comisión Europea, la ponderación entre el interés legítimo del denunciante (seguridad propia que converge con la del resto de vecinos), prevalece en nuestra opinión sobre el interés del tercero afectado por el tratamiento de datos (privacidad), por ello, no existe infracción en materia de protección de datos en este supuesto.

El Reglamento General de Protección de Datos avala este criterio cuando en el Considerando 50 expresamente manifiesta que *“la indicación de posibles actos delictivos o amenazas para la seguridad pública por parte del responsable del tratamiento y la transmisión a la autoridad competente de los datos respecto de casos individuales o casos diversos relacionados con un mismo acto delictivo o amenaza para la seguridad pública debe considerarse que es en interés legítimo del responsable”*.

En cuanto al tratamiento que el Ayuntamiento realice de los datos obtenidos con la denuncia consistente en la apertura de un procedimiento sancionador, a nuestro juicio el Ayuntamiento no hace sino cumplir con lo preceptuado en el artículo 13.7 de la Ley



50/1999, de 23 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos, al disponer:

“7.- El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos de las Comunidades Autónomas y municipales competentes en cada caso”.

Esta competencia se concreta en la autoridad municipal en el artículo 29.2 del Decreto 101/2004, de 1 de junio, sobre tenencia de animales de la especie canina en la Comunidad Autónoma del País Vasco. A estos efectos es significativa la previsión contenida en el artículo 29.3 del Decreto citado que taxativamente dispone lo siguiente:

“3. Cuando las autoridades municipales hicieren dejación del deber de instrucción de expedientes sancionadores, los órganos forales o autonómicos competentes, bien de oficio o a instancia de parte, asumirán dichas funciones, imponiendo las sanciones que en su caso correspondan”.

Teniendo en cuenta la importancia del bien jurídico perseguido, el Decreto a través de la previsión citada compele a la Administración al ejercicio de su competencia. En este caso, el tratamiento de datos efectuado por el Ayuntamiento al tramitar el procedimiento sancionador encuentra su base jurídica en el artículo 6.1.e) del Reglamento General de Protección de Datos, esto es, cuando *“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”.*

Por las razones anteriormente expuestas, se entiende que los tratamientos de datos objeto de consulta se ajustan a la normativa en materia de protección de datos.

En Vitoria-Gasteiz, 25 de abril de 2018