



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Firma: 08/05/2024
HASH: 03008883686616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00083872

N/REF: 3293/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Información solicitada: Filmaciones de la concentración celebrada el 12 de noviembre de 2023 en Madrid y registros para cuantificar la asistencia.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

R CTBG
Número: 2024-0511 Fecha: 08/05/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 13 de noviembre de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«1. Todas y cada una de las filmaciones íntegras en formato vídeo de las vistas aéreas de la concentración celebrada desde Atocha a Nuevos Ministerios de Madrid el día 12 de noviembre a las 12:00 en la Puerta del Sol y alrededores.»

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

2. Todas y cada una de las filmaciones íntegras en formato vídeo de las body cam, GoPro u otro tipo de cámaras de vídeo que llevaban los policías desplegados en la manifestación de ese día.

3. Expedientes o registros elaborados por la Policía Nacional para cuantificar la asistencia de personas a esa manifestación: hora de inicio y hora de fin del evento, metros cuadrados usados por la concentración, cálculo utilizado para realizar el conteo de manifestantes y cifra resultante, incidencias ocurridas si las hubiere, otra información adicional relacionada con el tema.

Me permito recordar que las Resoluciones del Consejo Transparencia y Buen Gobierno 107/2020 y 169/2019, entre otras, indican que es perceptivo entregar esta información pública anonimizada, es decir, excluyendo los planos de vídeo en los que se podría identificar a las personas concretas».

2. EL MINISTERIO DEL INTERIOR dictó resolución con fecha 1 de diciembre de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«En lo relativo a los puntos 1 y 2, es de aplicación la Disposición adicional primera, punto 2, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que dice: (...)

La utilización de dispositivos de toma de imágenes por parte del Servicio de Medios Aéreos en manifestaciones, tiene como finalidad la protección y prevención frente a posibles amenazas contra la seguridad pública de los participantes en las mismas, estando su empleo regulado en la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales.

En el artículo 18 de la citada Ley, relativo al tratamiento y conservación de las imágenes, se establece que:

(...)

Es decir, las imágenes obtenidas tendrían la finalidad de protección y prevención frente a posibles amenazas contra la seguridad pública de los participantes en la manifestación, no estando prevista su utilización y empleo para fines distintos de los previstos en la citada Ley.

En lo que respecta al punto 3, en el que se solicita información sobre la cuantificación de la asistencia de personas, señalar que la estimación de los participantes en cualquier

manifestación por parte de la Policía tiene la finalidad exclusiva de prevención de la seguridad ciudadana y mantenimiento del orden, adecuando al número de participantes en la misma, el número de recursos y medios del operativo de seguridad, así como facilitar el establecimiento de un dispositivo de seguridad adecuado.

La metodología utilizada por la Jefatura Superior de Policía de Madrid para el cálculo de las personas que asistieron a las mismas fue la siguiente:

Para cuantificar adecuadamente el volumen de concentración de personas en un determinado espacio se calculan los metros cuadrados del espacio por el que se desarrolla toda la manifestación y se dividen por el número de personas que, en función de las características de la concentración o de la marcha, pueden ubicarse en un metro cuadrado.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el cálculo de la superficie útil donde se desarrolla la concentración de personas se realiza por tramos, ya que no todo el recorrido o sectores tienen el mismo nivel de ocupación de ciudadanos, descontando los metros cuadrados ocupados por coches, mobiliario urbano, árboles, distancia entre grupos de individuos, etc.

Por último y siguiendo el procedimiento descrito, la concentración contó con una cifra estimada de 80.000 personas, iniciándose a las 12:00 horas y finalizando a las 14:30 horas».

3. Mediante escrito registrado el 26 de diciembre de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

«No se me facilitan las imágenes a pesar de que cito una resolución del Consejo que habilita a que sí se entregue esos documentos audiovisuales».

4. Con fecha 28 de diciembre de 2023, el CTBG trasladó la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 9 de febrero de 2024 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

«Tras analizar la reclamación presentada, este Centro Directivo se ratifica en el contenido de la resolución anteriormente mencionada y añade al respecto las siguientes consideraciones:

El señor (...) manifiesta: “No se me facilitan las imágenes a pesar de que cito una resolución del Consejo que habilita a que sí se entregue esos documentos audiovisuales”, por lo que se incide en que la utilización de videocaptación de imágenes para la seguridad se encuentra regulada en la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales.

La seguridad pública, como competencia exclusiva del Estado, según el artículo 149.1 de la Constitución Española, es uno de los elementos indispensables de toda nación, tanto en el ámbito internacional como en el ámbito nacional, por lo que el uso de dispositivos móviles de captación de imágenes corresponde a la puesta al servicio del Estado de medios técnicos para conseguir este objetivo de seguridad pública. Y, consecuentemente, proteger a toda la ciudadanía mediante este sistema preventivo.

Así pues, la compaginación de seguridad pública e intimidad y protección de datos solo puede resultar efectiva mediante un escrupuloso desarrollo normativo, que deberá ser interpretado y resuelto en última instancia a través de la labor desempeñada por los órganos jurisdiccionales.

Es de referir igualmente, que el Artículo 19 de la citada Ley (LO 7/2021) señala que: “sin perjuicio de las responsabilidades penales en las que pudieran incurrir, las infracciones a lo dispuesto en esta Ley Orgánica por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, serán sancionadas con arreglo al régimen disciplinario correspondiente a los infractores y, en su defecto, con sujeción al régimen general de sanciones en materia de protección de datos de carácter personal establecido en esta Ley Orgánica”.

El mismo artículo regula los supuestos en los que los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad habrán cometido una infracción administrativa. Se debe destacar que la consideración que se les da a las faltas en el ámbito de la videovigilancia es de muy graves, y son las siguientes:

(...)

b) Permitir el acceso de personas no autorizadas a las imágenes y sonidos grabados o utilizar estos para fines distintos de los previstos legalmente.

c) Reproducir las imágenes y sonidos para fines distintos de los previstos en esta Ley Orgánica.

d) Utilizar los medios técnicos regulados en esta Ley Orgánica para fines distintos de los previstos en la misma.

Por todo lo anterior, se reitera que este asunto se rige por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, siendo de aplicación la Disposición adicional primera, punto 2, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno».

5. El 12 de febrero de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes, sin que, habiendo comparecido al trámite, haya formulado alegación alguna.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “formato o soporte”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “pública” de

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información sobre la concentración celebrada el día 12 de noviembre de 2023 en Madrid, en particular: (i) las filmaciones íntegras en formato vídeo de las vistas aéreas y de las cámaras que llevaban los agentes policiales; y (ii) los registros elaborados por la Policía Nacional para cuantificar el número de asistentes (horas de inicio y fin de la manifestación, metros cuadrados ocupados, método para realizar el conteo de participantes y cifra resultante, incidencias y cualquier otra información adicional).

El Ministerio requerido resolvió conceder la información relativa al procedimiento utilizado por la Jefatura Superior de Policía de Madrid para calcular el número de asistentes a la concentración iniciada a las 12:00 horas y concluida a las 14:30 horas, estimándose la cifra de participantes en unos ochenta mil. Respecto a las filmaciones íntegras, denegó el acceso en virtud de la Disposición adicional primera, apartado segundo, de la LTAIBG, al entender que existe un régimen jurídico específico respecto de la utilización y acceso a las imágenes captadas por dispositivos policiales con la finalidad de protección y prevención de la seguridad pública; régimen específico de aplicación preferente que se encontraría establecido en la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales.

4. Centrada la cuestión en estos términos, y partiendo de que se ha concedido el acceso a la metodología utilizada para el cálculo de participantes, la reclamación se circunscribe a determinar si procede facilitar las filmaciones íntegras en formato vídeo de las vistas aéreas y de las *body cam*, GoPro u otro tipo de cámaras que llevaban los policías desplegados en la manifestación.

Es preciso recordar que la Disposición adicional primera de la LTAIBG indica en su apartado segundo que «*se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información*».

El alcance de esta disposición ha sido determinado por Tribunal Supremo en varias sentencias —que ha hecho suyas este Consejo, por ejemplo, en las resoluciones R/111/2022, de 11 de julio o R/141/2022, de 19 de julio— en las que ha ido conformando progresivamente una doctrina jurisprudencial en la que, en definitiva, dictamina que la LTAIBG únicamente queda desplazada en su aplicación como ley básica y general cuando existan en nuestro ordenamiento otras normas con rango de ley que cumplan una de las siguientes condiciones: (a) establezcan una regulación alternativa que contenga un tratamiento global y sistemático del derecho de acceso, o (b) contengan regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho e impliquen un régimen especial diferenciado del general; siendo en todo caso de aplicación supletoria la LTAIBG en los extremos no regulados en las normas sectoriales.

5. Ciertamente, la norma invocada por el Ministerio (Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo,) no prevé, ni regula, el acceso de terceros a la información captada por los dispositivos de videovigilancia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FFCCSE), porque su objeto es la determinación de las reglas especiales que deben aplicarse para la protección de los datos personales de las personas afectadas por esa toma de imágenes captadas para fines de seguridad pública —captación que cuenta, por tanto, con una legitimación específica contemplada en el artículo 6.1.e) 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 respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (en adelante, RGPD)—.

Desde la perspectiva apuntada, no puede desconocerse que uno de los límites al ejercicio del derecho de acceso previstos en la LTAIBG es, precisamente, la protección de los datos de carácter personal (de los que pudiera tenerse conocimiento como consecuencia del acceso) en los términos previstos en el artículo 15 LTAIBG. En este caso, dado que se pretende el acceso a las imágenes (y voz) grabadas por los efectivos de seguridad en la manifestación del 12 de noviembre de 2023 ha de tenerse presente que, en la medida en que se trate de informaciones sobre personas físicas identificadas o identificables, estamos ante *de datos de carácter personal* con arreglo a la definición del artículo 4 RGPD. En tales casos, su tratamiento ha de regirse, en primer lugar, por lo establecido en el RGPD y por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de derechos digitales (desde ahora, LOPDGDD), así como por la invocada Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo —que, por tanto, contiene una regulación que es relevante desde la perspectiva del ejercicio del derecho de acceso en la medida en que concreta la aplicación de uno de los límites previstos en la LTAIBG—.

6. Sentado lo anterior, y a los efectos de esta resolución, debe diferenciarse entre la pretensión de acceder a la información relativa a las grabaciones aéreas de la manifestación y la consistente en acceder a las imágenes captadas por los dispositivos de grabación de uso personal de los agentes de las FFCCSE, pues es distinta la intensidad de la eventual afectación de los derechos fundamentales de las personas manifestantes.

Por lo que atañe a la primera cuestión este Consejo ya se ha pronunciado en la resolución R /107/2020, de 1 de junio —respecto de una solicitud sustancialmente idéntica (filmaciones de la concentración celebrada en Madrid, el día 6 de diciembre de 2019)— reconociendo el derecho de acceso en los siguientes términos:

«A este respecto, cabe reiterar que lo que el reclamante solicita son las filmaciones o grabaciones de las vistas aéreas de la concentración que se utilizan para el recuento de manifestantes y determinar los recursos humanos y materiales necesarios, pero no directamente para la prevención de la comisión de delitos o faltas, dada las características de este tipo de grabaciones que son aéreas, por lo que, a juicio de este Consejo de Transparencia no operaría prohibición.

Debe de nuevo recordarse que la LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública y su objetivo es someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones. En este sentido, el Preámbulo de la LTAIBG, señala que La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

A nuestro criterio, la referencia que realiza el art. 13 LTAIBG al ejercicio de las funciones del organismo sujeto a la LTAIBG en el que debe enmarcarse la información que puede ser solicitada debe entenderse en sentido amplio. En este sentido, cabe recordar que el acceso a información considerada pública sólo podría denegarse si resultasen de aplicación, después de efectuar una correcta ponderación, alguno de los límites del artículo 14 o art. 15 (analizado en el fundamento 5 de esta resolución) de la LTAIBG o alguna causa de inadmisión de su artículo 18 (analizada en los fundamentos 3 y 4), de

acuerdo a la interpretación de los mismos realizada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y los Tribunales de Justicia».

Precisamente en la citada resolución se tomaba como elemento decisivo el carácter *inocuo* de parte de las imágenes aéreas desde la perspectiva de la posible afección al derecho a la protección de datos personales de los manifestantes en tanto en cuanto no permiten su identificación. En este sentido, se realizaba la siguiente distinción: «*se confirma la existencia de imágenes aéreas, y unas serán secuencias lejanas, planos estrictamente "aéreos", y otras primeros planos capaces de identificar a una persona en virtud de las potentes cámaras del helicóptero, que como ya se indicaba en la resolución anterior no se proporcionaría, evitándose así la vulneración de su derecho a la protección de datos de carácter personal"»*, añadiéndose la aplicabilidad de lo dispuesto en el artículo 15.4 LTAIBG en aquel caso y concluyendo que, en el caso de que se tomasen planos aéreos susceptibles de identificar a una persona física, estos deberían suprimirse —«*(...) de existir imágenes, como ahora afirma la Administración, aéreas tomadas por el helicóptero que son primeros planos capaces de identificar a una persona deberán ser suprimida*»—.

En consecuencia, de acuerdo con lo anterior, procede estimar parcialmente la reclamación en este punto a fin de que se faciliten las imágenes aéreas de la manifestación, con exclusión, en su caso, de aquellas que contengan primeros o medios planos que permitan la identificación de personas físicas —pues, en este caso, sería de aplicación lo dispuesto en la normativa de protección de los datos personales en los términos que se explican en el siguiente fundamento jurídico—.

7. A distinta conclusión ha de llegarse por lo que concierne al acceso a las filmaciones de las *body cam, go pro* u otro tipo de cámaras *que llevaban los policías*. Es evidente que, en estos casos, dado el tipo de dispositivo (de uso personal) y el lugar donde se coloca, las imágenes grabadas permiten la identificación las personas asistentes a la manifestación, por lo que la información recogida en tales dispositivos (que captan de forma simultánea o conjunta imagen y voz) tiene la naturaleza inequívoca de datos de carácter personal dado que concierne a personas físicas identificadas o identificables (art. 4.1 RGPD).

Tratándose de datos de carácter personal, no se aprecia en este supuesto un interés público en el acceso que pueda prevalecer sobre su protección, máxime si se tiene en cuenta que los participantes en la manifestación están ejerciendo además un derecho fundamental reconocido en el artículo 19 de nuestra Constitución.

En consecuencia, se ha de desestimar de la reclamación en esto punto, al prevalecer el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal sobre el eventual interés público en el acceso a la información.

8. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores, y procede la estimación parcial de la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación interpuesta por [REDACTED] frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- Las filmaciones en formato vídeo de las vistas aéreas de la concentración celebrada desde Atocha a Nuevos Ministerios de Madrid el día 12 de noviembre a las 12:00 en la Puerta del Sol y alrededores con exclusión de aquellas imágenes que permitan identificar a personas físicas.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0511 Fecha: 08/05/2024

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>

