



N/REF: 099944/2016

La consulta plantea la conformidad con la legislación de protección de datos de un sistema de videovigilancia al transporte mediante la implantación de una cámara en una grúa de recogida municipal de vehículos orientada hacia la parte trasera de la misma que recoge las imágenes de la operación de retirada y subida del vehículo al camión grúa. Como consecuencia de ello, dice la consulta, se recogerán las imágenes meramente accesorias de peatones o vehículos que pasen por la zona.

La consulta viene adecuadamente detallada y de una manera precisa y concreta describe las características de la operación y la finalidad de la misma, que consiste, según la consulta, en *“documentar el proceso de transporte para disponer de una prueba en caso de reclamación por algún tipo de daño”*.

I

Los sistemas de videovigilancia suponen un tratamiento de datos de carácter personal. De conformidad con los artículos 1 y 2.1 LOPD, la normativa que nos ocupa tiene por objeto la protección de los datos de carácter personal como derecho fundamental, definiéndose el concepto de dato de carácter personal en el apartado a) del artículo 3 de la LOPD, como *“Cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”*. La imagen de una persona es un dato personal, considerando también el artículo 5.1. f) RDLOPD, que como tales *“Cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo, concerniente a personas físicas identificadas o identificables”*. Y en este mismo sentido el Considerando 14 de la Directiva 95/46/CE que señala *“(14) Considerando que, habida cuenta de la importancia que, en el marco de la sociedad de la información, reviste el actual desarrollo de las técnicas para captar, transmitir, manejar, registrar, conservar o comunicar los datos relativos a las personas físicas constituidos por sonido e imagen, la presente Directiva habrá de aplicarse a los tratamientos que afectan a dichos datos;”*.

Por su parte, el artículo 3 de la LOPD define en su letra c) el tratamiento de datos como aquellas *“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". De acuerdo con esta definición de tratamiento de datos personales, la captación y en su caso grabación de imágenes de las personas constituye un tratamiento de datos personales incluido en el ámbito de aplicación de la normativa citada.

En este mismo sentido se pronuncia la Instrucción 1/2006, de 8 de noviembre, de la Agencia Española de Protección de Datos, sobre el tratamiento de datos personales con fines de vigilancia a través de sistemas de cámaras o videocámaras.

Nos encontramos por tanto ante un "tratamiento de datos". De acuerdo con esta definición de tratamiento de datos personales, la captación y en su caso grabación de imágenes de personas y matrículas de vehículos que circulen por la zona de retirada constituye un tratamiento de datos personales incluido en el ámbito de aplicación de la normativa citada.

Todo tratamiento de datos personales ha de estar legitimado por alguna de las causas del art. 6 LOPD, complementado por el interés legítimo regulado en el artículo 7.f) de la Directiva 95/46/CE. La primera de dichas causas es el consentimiento del afectado, que no parece que pueda ser el caso, por lo que habrá que determinar si concurre alguna de las demás causas que legitiman del tratamiento previstas en el art. 6 LOPD, desarrollado por su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre (RLOPD). De éstas, la primera es que lo autorice una ley o una norma de derecho comunitario. Parece que puede descartarse la existencia de una ley. Y en cuanto a la norma de derecho comunitario la consulta menciona la Directiva 2010/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, por la que se establece el marco para la implantación de los sistemas de transporte inteligentes en el sector del transporte por carretera y para las interfaces con otros modos de transporte. Dicha mención viene al caso habida cuenta de que el sistema sobre cuya opinión se consulta tiene la consideración de Sistema de Transporte Inteligente (STI), definido en el art. 4 de la Directiva como *sistemas en los que se aplican tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito del transporte por carretera, incluidos infraestructuras, vehículos y usuarios, y en la gestión del tráfico y de la movilidad*, así como para las interfaces con otros modos de transporte. Y dicha norma define «usuario de STI» como *cualquier usuario de aplicaciones o servicios de STI, en particular los viajeros, los usuarios vulnerables de la red viaria, los usuarios y operadores de las infraestructuras de transporte por carretera, los gestores de flotas de*



vehículos y los gestores de servicios de socorro. Y «dispositivo nómada»: un dispositivo portátil de comunicación e información que puede utilizarse a bordo del vehículo en apoyo de la labor de conducción o de las operaciones de transporte. En consecuencia, dicho dispositivo portátil de comunicación en cuanto que realiza un apoyo a la operación de transporte, puede considerarse un dispositivo nómada a los efectos de lo dispuesto en esta norma.

Ahora bien, no cabe considerar que existe una excepción al consentimiento necesario para el tratamiento de los datos personales en dicha normativa comunitaria, habida cuenta precisamente de que el artículo 10 de la misma, al igual que la disposición adicional primera del Real Decreto 662/2012 de 13 de abril que la traspone, establece que el tratamiento de los datos de carácter personal necesarios para el funcionamiento a dichas aplicaciones se llevará a cabo de acuerdo con la normativa propia de la protección de datos de carácter personal, que en España es la LOPD. Por lo tanto no se establece ninguna excepción a la necesidad de consentimiento en estas normas

II

Una segunda posibilidad de excepcionar la necesidad del consentimiento sería que existiese un interés legítimo del responsable del tratamiento, siempre que en un ejercicio de ponderación entre dicho interés legítimo y los derechos fundamentales de los afectados prevaleciera el primero sobre el segundo.

El catálogo de supuestos legitimadores del tratamiento se ha visto ampliado por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de noviembre de 2011, por la que se resuelven las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Supremo en los recursos interpuestos contra el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999. A su vez, este marco se ve igualmente afectado por las Sentencias dictadas por el Tribunal Supremo en fecha 8 de febrero de 2012, por las que se resuelven los mencionados recursos.

La Sentencia del Tribunal de Justicia ha declarado expresamente el efecto directo del artículo 7 f) de la Directiva 95/46/CE, 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". Por ello, dicho precepto deberá ser tomado directamente en cuenta en la aplicación de la normativa de protección de datos de carácter personal por los Estados Miembros, y en consecuencia por esta Agencia Española de Protección de Datos, dado que como señala el Tribunal Supremo en su sentencia de 8 de febrero de 2012 "produce efectos jurídicos inmediatos sin necesidad de normas nacionales para su aplicación, y que por ello puede hacerse valer ante las autoridades administrativas y judiciales cuando se observe su trasgresión".

Tal y como recuerda la citada Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su apartado 38, el artículo 7 f) de la Directiva "establece dos requisitos acumulativos para que un tratamiento de datos personales sea lícito, a saber, por una parte, que ese tratamiento de datos personales sea 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, y, por otra parte, que no prevalezcan los derechos y libertades fundamentales del interesado" y, en relación con la citada ponderación, el apartado 40 recuerda que la misma "dependerá, en principio, de las circunstancias concretas del caso particular de que se trate y en cuyo marco la persona o institución que efectúe la ponderación deberá tener en cuenta la importancia de los derechos que los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea confieren al interesado".

Por este motivo, la sentencia señala en su apartado 46 que los Estados miembros, a la hora de adaptar su ordenamiento jurídico a la Directiva 95/46, deberán "procurar basarse en una interpretación de ésta que les permita garantizar un justo equilibrio entre los distintos derechos y libertades fundamentales protegidos por el ordenamiento jurídico de la Unión, por lo que, conforme a su apartado 47, "nada se opone a que, en ejercicio del margen de apreciación que les confiere el artículo 5 de la Directiva 95/46, los Estados miembros establezcan los principios que deben regir dicha ponderación".

Por tanto, para determinar si procedería la aplicación del citado precepto habrá de aplicarse **la regla de ponderación** prevista en el mismo; es decir, será necesario valorar si en el supuesto concreto objeto de análisis existirá un interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los que se comuniquen los datos que prevalezca sobre el interés o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran protección conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la LOPD, según el cual



“la presente Ley Orgánica tiene por objeto garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar” o si, por el contrario, dichos derechos fundamentales o intereses de los interesados a los que se refiera el tratamiento de los datos han de prevalecer sobre el interés legítimo en que el responsable pretenda fundamentar el tratamiento de los datos de carácter personal.

De este modo, a efectos de efectuar la necesaria ponderación exigida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, deberá plantearse si, atendiendo a las circunstancias concretas que se producen en el presente supuesto, el interés del solicitante en acceder a los datos solicitados debe prevalecer sobre el derecho a la protección de datos de los afectados cuyos datos sean objeto de cesión.

En el presente caso, el interés legítimo invocado parece referirse especialmente al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), en la medida en que las imágenes grabadas se utilizarán para la obtención de pruebas con la finalidad de *“documentar el proceso de transporte para disponer de una prueba en caso de reclamación por algún tipo de daño”*.

El alcance del derecho a la tutela judicial en relación con la prueba ha sido abordado, entre otras, en la STC 212/2013, de 16 de diciembre, en la que se hace referencia, citando la STC 88/2014, de 28 de mayo a *“las íntimas relaciones del derecho a la prueba con otros derechos garantizados en el art. 24 CE. Concretamente, en nuestra doctrina constitucional hemos hecho hincapié en la conexión de este específico derecho constitucional con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), cuyo alcance incluye las cuestiones relativas a la prueba (SSTC 89/1986, de 1 de julio, FJ 2; 50/1988, de 22 de marzo, FJ 3; 110/1995, de 4 de julio, FJ 4; 189/1996, de 25 de noviembre, FJ 3; y 221/1998, de 24 de noviembre, FJ 3), y con el derecho de defensa (art. 24.2 CE), del que es inseparable (SSTC 131/1995, de 11 de septiembre, FJ 2; 1/1996, de 15 de enero, FJ 2; y 26/2000, de 31 de enero, FJ 2)”* (STC 19/2001, de 29 de enero, FJ 4; y, en el mismo sentido, STC 133/2003, de 30 de junio, FJ 3)». En las reseñadas SSTC 19/2001 y 133/2003 el Tribunal Constitucional apuntaba que *“ha sido justamente esta inescindible conexión (con los otros derechos fundamentales mencionados, en particular el derecho a obtener una tutela judicial efectiva), la que ha permitido afirmar que el contenido esencial del derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes se integra por el poder jurídico que se reconoce a quien interviene como litigante*



en un proceso de provocar la actividad procesal necesaria para lograr la convicción del órgano judicial sobre la existencia o inexistencia de los hechos relevantes para la decisión del conflicto objeto del proceso (por todas, STC 37/2000, de 14 de febrero, FJ 3)”.

La relación entre los derechos a la protección de datos personales y a la tutela judicial ha sido, asimismo, analizada en el Informe de esta AEPD nº 469/2011 de 30 de diciembre de 2011, en el que se indica lo siguiente:

“En este punto, debe recordarse que esta Agencia ya ha tenido la ocasión de analizar la posible concurrencia en un determinado supuesto de tratamiento de datos de los derechos fundamentales a la protección de datos de carácter personal y a la tutela judicial efectiva del responsable del tratamiento. Así, se ha considerado por ejemplo que el tratamiento por un abogado de los datos de la parte contraria de su cliente encuentra su amparo en el reconocimiento a éste último por el artículo 24.1 de la Constitución de su derecho a la tutela judicial efectiva, lo que implica, según el apartado 2, la defensa letrada y el uso de los medios de prueba pertinentes para la defensa de su derecho. En este sentido, el informe de 21 de febrero de 2001 se señalaba lo siguiente:

“En este caso, como se dijo, el tratamiento por los abogados y procuradores de los datos referidos a la contraparte de sus clientes en los litigios en que aquéllos ejerzan la postulación procesal trae su causa, directamente, del derecho de todos los ciudadanos a la asistencia letrada, consagrado por el artículo 24.2 del Texto Constitucional.

En efecto, la exigibilidad del consentimiento del oponente para el tratamiento de sus datos por el abogado o procurador supondría dejar a disposición de aquél el almacenamiento de la información necesaria para que su cliente pueda ejercer, en plenitud, su derecho a la tutela judicial efectiva. Así, la falta de estos datos puede implicar, lógicamente, una merma en la posibilidad de aportación por el interesado de “los medios de prueba pertinentes para su defensa”, vulnerándose otra de las garantías derivadas del citado derecho a la tutela efectiva y coartándose la posibilidad de obtener el pleno desenvolvimiento de este derecho.

Por todo ello, si bien ninguna disposición con rango de Ley establece expresamente la posibilidad del tratamiento por abogados y procuradores de los datos referidos al oponente de su cliente en el seno de un determinado



proceso judicial, es evidente que dicha posibilidad trae causa directa de una norma de rango constitucional, reguladora además de uno de los derechos fundamentales y libertades públicas consagrados por la Constitución, y desarrollado por las leyes reguladoras de cada uno de los Órdenes Jurisdiccionales, en los preceptos referidos a la representación y defensa de las partes.

Por todo ello, existe, desde nuestro punto de vista, una habilitación legal para el tratamiento de los datos, que trae su cobertura del propio artículo 24 de la Constitución y sus normas de desarrollo.”

III

Partiendo de estas premisas, procede, por tanto, llevar a cabo esta ponderación atendiendo a las circunstancias específicas del caso al que se refiere la consulta. Para ello, deberán tenerse en cuenta, adicionalmente, las previsiones de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de seguridad en lugares públicos.

La norma citada atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la competencia exclusiva para la instalación de videocámaras fijas o móviles en lugares públicos, circunstancia que concurre en la presente consulta, al menos, respecto de la captación de imágenes hacia el exterior del vehículo de transporte.

Así se ha reconocido en numerosas resoluciones de la Agencia, entre las que cabe citar la del E/00223/2013, en la que se afirma lo siguiente:

“Primeramente, respecto a la posible captación por parte de la entidad denunciada, a través de su sistema de videovigilancia, de imágenes de la vía pública, hay que señalar que para entender las especialidades derivadas del tratamiento de las imágenes en vía pública, es preciso conocer la regulación que sobre esta materia se contempla en el artículo 1 de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos que establece: “La presente Ley regula la utilización por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de videocámaras para grabar imágenes y sonidos en lugares públicos abiertos o cerrados, y su posterior tratamiento, a fin de contribuir a asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica



de las vías y espacios públicos, así como de prevenir la comisión de delitos, faltas e infracciones relacionados con la seguridad pública”.

Este precepto es preciso ponerlo en relación con lo dispuesto en el artículo 3 e) de la LOPD, donde se prevé que: *“Se registrarán por sus disposiciones específicas y por lo especialmente previsto, en su caso, por esta Ley Orgánica los siguientes tratamientos de datos personales:*

e) Los procedentes de las imágenes y sonidos obtenidos mediante la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de conformidad con la legislación sobre la materia”.

En virtud de todo lo expuesto, podemos destacar que la instalación de videocámaras en lugares públicos es competencia exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de ahí que la legitimación para el tratamiento de dichas imágenes se complete en la Ley Orgánica 4/1997, señalándose en su artículo 2.2, en lo que hace mención a su ámbito de aplicación que *“Sin perjuicio de las disposiciones específicas contenidas en la presente Ley, el tratamiento automatizado de las imágenes y sonidos se registrará por lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizados de los Datos de Carácter Personal.”*

No obstante, la misma resolución admite una legitimación limitada para la captación de imágenes en la vía pública siempre que se garantice el cumplimiento del principio de proporcionalidad regulado en el artículo 4.1 y 4.2 de la LOPD, que establece lo siguiente: *“1. 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. 2. Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos. No se considerará incompatible el tratamiento posterior de éstos con fines históricos, estadísticos o científicos”.*

En relación con la captación de imágenes con fines de videovigilancia, dicho principio se refleja en el artículo 4 de la Instrucción 1/2006, de 8 de noviembre, con el siguiente tenor literal: *“Principios de calidad, proporcionalidad y finalidad del tratamiento. 1. De conformidad con el artículo 4 de la Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, las imágenes sólo serán tratadas cuando sean adecuadas, pertinentes y no excesivas en relación con el ámbito y las finalidades*



determinadas, legítimas y explícitas, que hayan justificado la instalación de las cámaras o videocámaras. 2. Sólo se considerará admisible la instalación de cámaras o videocámaras cuando la finalidad de vigilancia no pueda obtenerse mediante otros medios que, sin exigir esfuerzos desproporcionados, resulten menos intrusivos para la intimidad de las personas y para su derecho a la protección de datos de carácter personal. 3. Las cámaras y videocámaras instaladas en espacios privados no podrán obtener imágenes de espacios públicos salvo que resulte imprescindible para la finalidad de vigilancia que se pretende, o resulte imposible evitarlo por razón de la ubicación de aquéllas. En todo caso deberá evitarse cualquier tratamiento de datos innecesario para la finalidad perseguida”.

Si bien el artículo transcrito está relacionado con una finalidad, como es la videovigilancia por razones de seguridad, distinta de la que es objeto de la consulta, también en este caso será preciso garantizar específicamente el cumplimiento del principio de proporcionalidad.

A los efectos de ponderar la prevalencia o no del interés legítimo alegado sobre el derecho fundamental a la protección de datos de los afectados, y, en particular, la garantía del principio de proporcionalidad, han de valorarse las garantías propuestas para la captación y uso posterior de las imágenes. Si observamos la descripción del sistema que se realiza en la consulta podemos determinar que el principio de proporcionalidad se cumple:

- a) El ángulo de visión de la cámara se centra en la plataforma de la grúa y en el vehículo que se está procediendo a retirar de manera que es objeto fundamental del mismo la operación de retirada.
- b) Únicamente se acceder a la secuencia de imágenes si se produce alguna reclamación por daños en el vehículo trasladado.
- c) El plazo de conservación de imágenes igualmente se considera proporcionado, ya que será de 30 días si no se ha realizado reclamación por el titular del vehículo, y si no se ha retirado el vehículo del depósito por el titular en el plazo de 60 días las imágenes quedan bloqueadas hasta que el titular retire el vehículo y no presente reclamación (o se destruya el vehículo por el tratamiento como residuo sólido urbano).
- d) En el caso de que el titular del vehículo interponga reclamación las imágenes quedarán bloqueadas hasta la aportación de las mismas a los procedimientos de resolución de conflictos correspondientes.



- e) Se establece un sistema de información a los afectados, mediante (i) carteles informativos en la parte delantera y trasera del camión grúa con formato similar (salvo el color) al establecido en la Instrucción 1/2006 de la AEPD y (ii) facilitándose al afectado información sobre dicha grabación en el parte de retirada del vehículo de los depósitos municipales, comprendiendo la finalidad del tratamiento, el responsable del fichero, los plazos de conservación de imágenes, la forma de acceso a las imágenes, así como la posible al ejercicio de los derechos de acceso, cancelación y oposición.
- f) La grabación se activa únicamente en el inicio del procedimiento y finaliza la grabación el momento de la descarga del vehículo al depósito municipal.

No obstante todo lo anterior cabe hacer las siguientes precisiones en este momento: como hemos mencionado, tanto el artículo 10 de la Directiva 2010/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010 como la disposición adicional primera del Real Decreto 662/2012 de 13 de abril establecen que el tratamiento de los datos de carácter personal necesarios para funcionamiento o de las aplicaciones y los servicios de los sistemas inteligentes de transporte (SIT) se llevarán a cabo conforme a lo previsto en la LOPD, lo que hay que entender que incluye la normativa de desarrollo. Pues bien, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado segundo de dicha disposición adicional primera, el sistema propuesto deberá además recoger lo siguiente:

- a) Que siempre que sea posible “se garantice el anonimato del interesado”, lo que unido a la disposición establecida en dicha norma de que “sólo se recogerán los datos que resulten imprescindibles para la prestación de los servicios derivados de las mismas” habrá que entender que siempre que sea posible técnicamente se procederá a difuminar los rostros de las personas y las matrículas que aparecen en dicha grabación antes de comunicarla a cualquier tercero (ya sea el afectado, compañías de seguros etc.).
- b) En segundo lugar se echa de menos una prevención, que se establece en la Instrucción 1/2006, complementaria de los carteles informativos de zona video vigilada que se sitúan en la parte trasera y delantera del camión grúa; y es que habrán de tenerse a disposición de los interesados impresos en los que se detalle la información prevista en el artículo 5.1 LOPD (art. 3 b) Instrucción 1/2006 AEPD).



IV

Del tenor de la consulta se pone de manifiesto que en dicho sistema de grabación de imágenes se prevé también una posterior comunicación de los datos en caso que sean necesarios a las compañías aseguradoras. Esta comunicación es una “cesión de datos” que habrá de estar en principio también amparada por el previo consentimiento del interesado. Ahora bien, al igual que el tratamiento de los datos, la LOPD (art. 11) y su normativa de desarrollo (art. 10 RLOPD) prevé la posibilidad de que el consentimiento exigido no sea preciso en una serie de casos, entre los que hay que incluir el ya mencionado interés legítimo. En el presente caso se considera que la posible cesión a las compañías aseguradoras se incardina no sólo dentro del interés legítimo, como ya hemos desarrollado, sino que en el presente caso viene amparado por la propia Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, cuyo art. 16 apartado tercero establece:

El tomador del seguro o el asegurado deberá, además, dar al asegurador toda clase de informaciones sobre las circunstancias y consecuencias del siniestro. En caso de violación de este deber, la pérdida del derecho a la indemnización sólo se producirá en el supuesto de que hubiese concurrido dolo o culpa grave.

