



Procedimiento N°: A/00356/2015

RESOLUCIÓN: R/00148/2016

En el procedimiento A/00356/2015, instruido por la Agencia Española de Protección de Datos ante **A.A.A.**, vista la denuncia presentada por **B.B.B.** y **C.C.C.** y en virtud de los siguientes,

HECHOS

PRIMERO: Con fecha 6 de agosto de 2015 tuvo entrada en esta Agencia escrito de **D^a. B.B.B.** y **D^a. C.C.C.** (en adelante las denunciantes) comunicando posible infracción a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, motivada por cámaras de videovigilancia cuyo titular es **D. A.A.A.** (en adelante el denunciado) instaladas en el interior de su finca situada en la **(C/.....1) EN A CORUÑA** enfocando hacia vía pública y fincas colindantes.

En concreto, denunció que en la finca existían, al menos, dos cámaras de video que grababan de forma continua la vía pública y el camino que da acceso a la vivienda de una de las denunciantes.

Adjuntaron a su escrito los siguientes documentos:

- Acta levantada por la Guardia Civil, perteneciente a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Reportaje fotográfico (en el que se observa la captación de imágenes de la vía pública y entrada a la finca de una de las denunciantes, por dos cámaras de vídeo que se encuentran en el interior de la finca del denunciado, una en un poste de madera de telefonía y otra en su cierre (parte inferior)).

SEGUNDO: Con fecha 24 de noviembre de 2015, la Directora de la Agencia Española de Protección de Datos dictó resolución acordando someter a trámite de audiencia previa el presente procedimiento de apercibimiento **A/00356/2015**. Dicho acuerdo fue notificado a las denunciantes y al denunciado.

TERCERO: Con fecha 16 de diciembre de 2015 se recibe en esta Agencia escrito del denunciado, mediante el que presentó alegaciones al acuerdo de audiencia previa al apercibimiento, y en el que comunicó lo siguiente:

- Las cámaras instaladas en un poste de la finca, con dos objetivos apuntando en direcciones distintas son cámaras de vigilancia de imitación. Estas cámaras no captan imágenes desproporcionadas de la vía pública y fincas colindantes, no captan ninguna imagen.

- La tercera cámara sí funciona. Se trata de una cámara de radiovigilancia situada detrás del portal de acceso a la finca, que es la zona más sensible por la que pudieran intentar acceder intrusos y, en definitiva, el lugar prioritario a vigilar en toda la vivienda. Es una cámara modelo BENCH KH 2074, que fue instalada desde hace diez años.
- Que existe un cartel fácilmente visible donde se indica sobre la existencia de cámaras que graban.
- La vigilancia es proporcionada y no invasiva de propiedades ajenas o públicas. Dado que no se graban predios ajenos, solo se graba una pequeña parte de la vía pública, que es imprescindible, en todo caso.
- La cámara tiene una ubicación adecuada para el fin de vigilancia.

Aportó junto a su escrito reportaje fotográfico compuesto por fotografías en las que se observan imágenes de las cámaras situadas en un poste de la finca; fotografía del embalaje de las cámaras ficticias; fotografías en la que se aprecia la colocación del cartel de videovigilancia, donde no constan la identidad del responsable ni la finalidad del sistema de videovigilancia; y otras en las que se observa la ubicación de la cámara en la puerta de acceso y el embalaje de la cámara que realiza grabaciones.

CUARTO: Con fecha 21 de diciembre de 2015 se acordó requerir al denunciado, con el objeto de que fueran aportados indicios o pruebas en relación con sus alegaciones mencionadas en el punto anterior, y, en concreto, para que aportase:

- Justificación documental que probara que las cámaras son ficticias.
- Fotografías del monitor en el que visualiza las imágenes para que acredite que no se está realizando captación desproporcionada de la vía pública (por medio de la cámara no ficticia).

Con fecha 15 de enero de 2016, se recibe en esta Agencia escrito de respuesta del denunciado a nuestro anterior requerimiento, en el que señala y acompaña, lo siguiente:

- Se adjunta fotografía de las imágenes que se visualiza en el monitor y que se captan desde la cámara situada en la entrada del portal de la vivienda al edificio, en el cual se puede visualizar que de la misma no resulta una captación visual desproporcionada de la vía pública.
- En cuanto a las cámaras simuladas, las mismas han sido retiradas del poste en que estaban instaladas. El denunciado señala que no tiene ninguna intención de colocarlas nuevamente, encontrándose actualmente desmontadas.
- Que considera que ha sido objeto de un trato incorrecto por parte de la patrulla de la Guardia Civil que efectuó la denuncia.

HECHOS PROBADOS

PRIMERO. Consta que en fecha 6 de agosto de 2015 tuvo entrada en esta Agencia escrito de **D^a. B.B.B.** y **D^a. C.C.C.** (en adelante las denunciantes) comunicando posible infracción a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, motivada por cámaras de videovigilancia cuyo titular es Don **A.A.A.** (en adelante el denunciado) instaladas en el interior de su finca situada en la **(C/.....1), A CORUÑA** enfocando hacia vía pública y fincas colindantes.

En concreto, denunció que en la finca existen, al menos, dos cámaras de video que graban de forma continua la vía pública y el camino que da acceso a la vivienda de una de las denunciantes. Adjuntaron a su escrito los siguientes documentos:

- Acta levantada por la Guardia Civil, perteneciente a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Reportaje fotográfico (en el que se observa la captación de imágenes de la vía pública y entrada a la finca de una de las denunciantes, por dos cámaras de vídeo que se encuentran en el interior de la finca del denunciado, una en un poste de madera de telefonía y otra en su cierre (parte inferior)).

SEGUNDO. Consta que, en fecha 24 de noviembre de 2015, la Directora de la Agencia Española de Protección de Datos dictó resolución acordando someter a trámite de audiencia previa el presente procedimiento de apercibimiento **A/00356/2015**. Dicho acuerdo fue notificado a las denunciantes y al denunciado.

- El responsable de la cámara instalada es **D. A.A.A.**.
- En el lugar denunciado se habían instalado una cámara de videovigilancia en la vivienda del denunciado, que, por su orientación y ubicación se podía encontrar captando imágenes desproporcionadas.

TERCERO. Consta que en fecha 16 de diciembre de 2015 se recibe en esta Agencia escrito del denunciado, mediante el que presentó alegaciones al acuerdo de audiencia previa al apercibimiento, así como otro escrito, de fecha de entrada en la Agencia, 15 de enero de 2016, de cuya documentación aportada se deduce que el denunciado ha procedido a la retirada de las dos cámaras que se encontraban instaladas en un poste de la finca, con dos objetivos apuntando en direcciones distintas. Según su alegato, dichas cámaras eran simuladas.

En cuanto a la tercera cámara instalada, que sí que funciona, y que se encuentra situada detrás del portal de acceso a la finca, se trata de una cámara modelo BENCH KH 2074. Existe un cartel fácilmente visible donde se indica la existencia de cámaras que graban. La vigilancia resulta proporcionada y no invasiva de propiedades ajenas o públicas. Únicamente se capta una pequeña parte de la vía pública, que es

imprescindible, en todo caso, en orden a evitar una intrusión ilegítima de terceras personas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I

Es competente para resolver la Directora de la Agencia Española de Protección de Datos, conforme a lo establecido en el artículo 37.d) en relación con el artículo 36, ambos de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en lo sucesivo LOPD).

II

Con carácter previo, procede situar la materia de videovigilancia en su contexto normativo.

Así el artículo 1 de la LOPD dispone: *“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”*

En cuanto al ámbito de aplicación de la LOPD, el artículo 2.1 de la misma señala: *“La presente Ley Orgánica será de aplicación a los datos de carácter personal registrados en soporte físico que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado”,* 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”*.

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”*.

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 Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, define datos de carácter personal como: *“Cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo, concerniente a personas físicas identificadas o identificables”,* mientras que el artículo 5 t) del RD 1720/2007 como *“cualquier operación o procedimiento técnico, sea o no automatizado, que permita la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, consulta, utilización, cancelación, bloqueo o supresión, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias”*.

En este mismo sentido se pronuncia el artículo 2.a) de la Directiva 95/46/CE del Parlamento 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, según el cual, a efectos de dicha Directiva, se entiende por dato personal *“toda información sobre una persona física identificada o identificable; 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”*. Asimismo, el Considerando 26 de esta Directiva se refiere a esta cuestión señalando que, para determinar si una persona es identificable, hay que considerar el conjunto de los medios que puedan ser razonablemente utilizados por el responsable del tratamiento o por cualquier otra persona para identificar a aquélla.

La Exposición de Motivos de la Instrucción 1/2006, de 8 de noviembre, de esta Agencia Española de Protección de Datos, relativa al tratamiento de los datos con fines de video vigilancia señala que: *“La seguridad y la vigilancia, elementos presentes en la sociedad actual, no son incompatibles con el derecho fundamental a la protección de la imagen como dato personal, lo que en consecuencia exige respetar la normativa existente en materia de protección de datos, para de esta manera mantener la confianza de la ciudadanía en el sistema democrático”*. Sigue señalando: *“Las imágenes se consideran un dato de carácter personal, en virtud de lo establecido en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999...”*.

La garantía del derecho a la protección de datos, conferida por la normativa de referencia, requiere que exista una actuación que constituya un tratamiento de datos personales en el sentido expresado. En otro caso las mencionadas disposiciones no serán de aplicación.

Por su parte, la citada Instrucción 1/2006, dispone en su artículo 1.1 lo siguiente:

“1. La presente Instrucción se aplica al tratamiento de datos personales de imágenes de personas físicas identificadas o identificables, con fines de vigilancia a través de sistemas de cámaras y videocámaras.

El tratamiento objeto de esta Instrucción comprende la grabación, captación, transmisión, conservación, y almacenamiento de imágenes, incluida su reproducción o emisión en tiempo real, así como el tratamiento que resulte de los datos personales relacionados con aquéllas.

Se considerará identificable una persona cuando su identidad pueda determinarse mediante los tratamientos a los que se refiere la presente instrucción, sin que ello requiera plazos o actividades desproporcionados.

Las referencias contenidas en esta Instrucción a videocámaras y cámaras se entenderán hechas también a cualquier medio técnico análogo y, en general, a cualquier sistema que permita los tratamientos previstos en la misma.”

La Instrucción 1/2006 en su artículo 2 establece lo siguiente:

“1. Sólo será posible el tratamiento de los datos objeto de la presente instrucción, cuando se encuentre amparado por lo dispuesto en el artículo 6.1 y 2 y el artículo 11.1 y 2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter

Personal.

2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior la instalación de cámaras y videocámaras deberá respetar en todo caso los requisitos exigidos por la legislación vigente en la materia.”

De lo anteriormente expuesto se desprende que el concepto de dato personal, según la definición de la LOPD, requiere la concurrencia de un doble elemento: por una parte, la existencia de una información o dato y, por otra, que dicho dato pueda vincularse a una persona física identificada o identificable, por lo que la imagen de una persona física identificada o identificable constituye un dato de carácter personal.

III

Hay que señalar que las cámaras objeto de denuncia estaban instaladas en la vivienda sita en **(C/.....1), A CORUÑA**. Fueron denunciadas por enfocar hacia vía pública. Dos de las cámaras instaladas no estaban en funcionamiento, eran cámaras simuladas.

Por tanto, las dos cámaras instaladas no captaban ni grababan imágenes. En consecuencia, se debe deducir que la mera instalación de cámaras no operativas o ficticias no está sometida a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

No obstante, si por cualquier circunstancia dichas cámaras captasen imágenes de personas físicas que puedan identificarse, al tratarse de un dato de carácter personal sí quedarían sometidas a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, y a 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.

No puede obviarse que el Derecho Administrativo Sancionador le son de aplicación, con alguna matización pero sin excepciones, los principios inspiradores del orden penal, resultando clara la plena virtualidad de los principios de presunción de inocencia. La presunción de inocencia debe regir sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualquier sanción, pues el ejercicio del *ius puniendi* en sus diversas manifestaciones está condicionado al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones.

En tal sentido, el Tribunal Constitucional, en la STC 76/1990, considera que el derecho a la presunción de inocencia comporta que “la sanción este basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio”. De acuerdo con este planteamiento, el artículo 130.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo LRJPAC), establece que “solo

podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia.”

Conforme señala el Tribunal Supremo, en la STS 26/1098, el derecho a la presunción de inocencia no se opone a que la convicción judicial en un proceso pueda formarse sobre la base de una prueba indiciaria, pero para que esta prueba pueda desvirtuar dicha presunción debe satisfacer las siguientes exigencias constitucionales: los indicios han de estar plenamente probados –no puede tratarse de meras sospechas y tiene que explicitar el razonamiento en virtud del cual, partiendo de los indicios probados, ha llegado a la conclusión de que el imputado realizó la conducta infractora, pues, de otro modo, ni la subsunción estaría fundada en Derecho ni habría manera de determinar si el proceso deductivo es arbitrario, irracional o absurdo, es decir, si se ha vulnerado el derecho a la presunción de inocencia al estar que la actividad probatoria pueda entenderse de cargo.

En definitiva, aquellos principios impiden imputar una infracción administrativa cuando no se haya obtenido y acreditado una prueba de cargo acreditativa de los hechos que motivan esta imputación o de la intervención en los mismos del presunto infractor, aplicando el principio “*in dubio pro reo*” en caso de duda respecto de un hecho concreto y determinante, que obliga en todo caso a resolver dicha duda del modo más favorable al interesado.

En el presente caso, en lo relativo a las **dos cámaras simuladas, no operativas** instaladas en un poste situado en la finca del denunciado, resulta de aplicación el principio de presunción de inocencia, no habiéndose constatado que el denunciado a través de dichas cámaras se encuentre realizando tratamientos de datos personales.

IV

En lo que se refiere a la **cámara operativa**, con posible captación de imágenes de la vía pública, que el denunciado tiene instalada detrás del portal de acceso a la finca, es preciso -para entender las especialidades derivadas del tratamiento de las imágenes en vía pública-, 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 Ley Orgánica 15/1999, donde se prevé que: *“Se regirán 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 *“2.2. Sin perjuicio de las disposiciones específicas contenidas en la presente Ley, el tratamiento automatizado de las imágenes y sonidos se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizados de los Datos de Carácter Personal.”*

Así, en los demás casos, esto es, cuando se pretende la captación/grabación de espacios ajenos a la vía pública, la legitimación para el uso de instalaciones de video vigilancia se ciñe a la protección de entornos privados. La prevención del delito y la garantía de la seguridad en las vías públicas corresponden en exclusiva a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

No obstante, en algunas ocasiones la protección de los espacios privados sólo es posible si las cámaras se ubican en espacios como las fachadas.

A veces, también resulta necesario captar los accesos, puertas o entradas, de modo que aunque la cámara se encuentre en el interior de la finca en el presente caso, **resulta imposible no registrar parte de lo que sucede en la porción de vía pública que inevitablemente se capta.**

Por otra parte, las videocámaras deberán orientarse de modo tal que su objeto de vigilancia principal sea el entorno privado y la captación de imágenes de la vía pública sea la mínima imprescindible. Así, el artículo 4.1 y 2 de la LOPD, garantiza el cumplimiento del principio de proporcionalidad en todo tratamiento de datos personales, cuando señala que:

“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 este sentido, se pronuncia la Instrucción 1/2006, cuando señala en el artículo 4, lo siguiente:

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”.

Precisamente la redacción del artículo 4 de la Instrucción 1/2006, no viene sino a recoger el principio de proporcionalidad del artículo 4 de la LOPD. Quiere ello decir que si las cámaras están instaladas en la entrada de la finca, por el campo de visión de ésta podría captar un porcentaje reducido de la vía pública, mínimo e imprescindible en orden a evitar una posible intrusión perimetral.

Por lo tanto, de acuerdo con lo señalado,

Por la Directora de la Agencia Española de Protección de Datos,

SE ACUERDA:

- 1. PROCEDER AL ARCHIVO** de las presentes actuaciones.
- 2. NOTIFICAR** la presente Resolución

A D. A.A.A. Y

A D^a. B.B.B. y D^a. C.C.C..

De conformidad con lo establecido en el apartado 2 del artículo 37 de la LOPD, en la redacción dada por el artículo 82 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, la presente Resolución se hará pública, una vez haya sido notificada a los interesados. La publicación se realizará conforme a lo previsto en la Instrucción 1/2004, de 22 de diciembre, de la Agencia Española de Protección de Datos sobre publicación de sus Resoluciones y con arreglo a lo dispuesto en el artículo 116 del Real Decreto 1720/2007, de 21 diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 48.2 de la LOPD), y de conformidad con lo establecido en el artículo 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los interesados podrán interponer, potestativamente, recurso de reposición ante la Directora de la Agencia Española de Protección de Datos en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la notificación de esta resolución, o, directamente recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 25 y en el apartado 5 de la disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la notificación de este acto, según

lo previsto en el artículo 46.1 del referido texto legal.

Mar España Martí

Directora de la Agencia Española de Protección de Datos.