



Procedimiento N°: A/00529/2016

RESOLUCIÓN: R/01805/2017

En el procedimiento A/00529/2016, instruido por la Agencia Española de Protección de Datos a Don **B.B.B.**, vista la denuncia presentada por la **POLICIA LOCAL DE LLORET DE VISTALEGRE (ILLES BALEARS)** y en virtud de los siguientes,

HECHOS

PRIMERO: Con fecha 5 de diciembre de 2016 tiene entrada en esta Agencia escrito de la **POLICIA LOCAL DE LLORET DE VISTALEGRE (ILLES BALEARS)** comunicando posible infracción a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, motivada por cámaras de videovigilancia cuyo titular es Don **B.B.B.** instaladas en **A.A.A.**.

En concreto, denuncian que “(...) *se personan en el espacio público de la “A.A.A. y pueden observar como en el perímetro de una caravana situada en el interior de la A.A.A. se han instalado 4 cámaras de videovigilancia las cuales se encuentran realizando grabaciones en un espacio de dominio público. (...)”*

Adjuntan acta levantada por el denunciante perteneciente a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y reportaje fotográfico en el que se observa la instalación de al menos cuatro cámaras en los árboles dentro del perímetro donde se encuentra situada la caravana del denunciado.

En la referida acta, remitida por la fuerza denunciante, no figura referencia alguna al número del documento de identidad que sirvió para la identificación del denunciado.

SEGUNDO: A la vista de los hechos denunciados, la Inspección de Datos de esta Agencia Española de Protección de Datos considera que el tratamiento de los datos personales que se realiza por el denunciado a través de las cámaras a las que se refiere la denuncia, no cumplen las condiciones que impone la normativa sobre protección de datos.

TERCERO: Con fecha 16 de enero de 2017, la Directora de la Agencia Española de Protección de Datos acordó someter a trámite de audiencia previa el presente procedimiento de apercibimiento A/00529/2016. Dicho acuerdo fue notificado al denunciado.

Transcurrido el plazo concedido para formular alegaciones al acuerdo de audiencia previa al apercibimiento, no consta que se hayan formulado las mismas.

CUARTO: De las actuaciones practicadas en el presente procedimiento, han

quedado acreditadas los siguientes:

HECHOS PROBADOS

PRIMERO: En la caravana situada en el espacio público **A.A.A.** y cuyo titular es Don **B.B.B.** se encuentran instaladas cuatro cámaras exteriores en el perímetro donde está situada la caravana.

SEGUNDO: El responsable del sistema de videovigilancia denunciado es Don **B.B.B..**

En la referida acta, remitida por la fuerza denunciante, no figura referencia alguna al número del documento de identidad que sirvió para la identificación del denunciado.

TERCERO: Las cámaras son exteriores y están situadas en árboles dentro del perímetro donde está la caravana, lo que determina que tengan un amplio campo de visión de zona pública sin autorización, y así se verifica en las fotografías de las mismas que acompaña a la denuncia.

CUARTO: Transcurrido el plazo concedido al denunciado para formular alegaciones al acuerdo de audiencia previa al apercibimiento, no consta que se hayan formulado las mismas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I

Es competente para resolver este procedimiento la Directora de la Agencia Española de Protección de Datos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37. g) en relación con el artículo 36 de la LOPD.

II

Antes de entrar de lleno en el análisis de la cuestión que aquí nos ocupa, conviene hacer hincapié en los requisitos que debe cumplir un sistema de videovigilancia. Así pues hay que tener en cuenta lo siguiente:

- ✓ Respetar el principio de proporcionalidad.
- ✓ Las videocámaras no podrán captar imágenes de las personas que se encuentren fuera del espacio privado ya que el tratamiento de imágenes en lugares públicos sólo puede ser realizado, salvo que concurra autorización gubernativa, por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- ✓ Se deberá cumplir el deber de informar a los afectados en el modo previsto en el artículo 3 de 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 (Instrucción 1/2006). En concreto:

- “a) Colocar, en las zonas video vigiladas, al menos un distintivo informativo ubicado en lugar suficientemente visible, tanto en espacios abiertos como cerrados y*
- b) Tener a disposición de los/las interesados/as impresos en los que se detalle la información prevista en el artículo 5.1 de la Ley Orgánica 15/1999.”*

Hay que tener en cuenta que el distintivo del apartado a) debe por un lado avisar de la existencia de una zona video vigilada y **por otro debe identificar al responsable del tratamiento** o, en caso de grabar imágenes, al responsable del fichero ante el que los interesados podrán ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición reconocidos en la LOPD.

- ✓ Salvo en el caso de que el tratamiento consista exclusivamente en la reproducción o emisión de imágenes en tiempo real, cuando se graben imágenes (fuera del ámbito privado) se deberá notificar previamente a esta Agencia la creación del fichero que contenga las imágenes para su inscripción en el Registro General de Protección de Datos.

III

Por su parte, la Directiva 95/46/CE en su Considerando 14 afirma:

“(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;”.

El Grupo de protección de las personas, en lo que respecta al tratamiento de datos personales, creado en virtud del artículo 29 de la citada Directiva 95/46/CE, en su Dictamen 4/2004, adoptado en fecha 11/02/2004, relativo al tratamiento de datos personales mediante vigilancia por videocámara, formula distintos criterios para evaluar la legalidad y conveniencia de instalar sistemas de captación de imágenes en zonas públicas.

Para determinar si el supuesto que se analiza implica el tratamiento de datos relacionados con personas identificables, el citado Grupo considera que los datos constituidos por imagen y sonido son personales aunque las imágenes se utilicen en el marco de un sistema de circuito cerrado y no estén asociados a los datos personales del interesado, incluso, si no se refieren a personas cuyos rostros hayan sido filmados, e independientemente del método utilizado para el tratamiento, la técnica, el tipo de equipo, las características de la captación de imágenes y las herramientas de comunicación utilizadas. A efectos de la Directiva, se añade, el carácter identificable también puede resultar de la combinación de los datos con información procedente de terceras partes o, incluso, de la aplicación, en el caso individual, de técnicas o dispositivos específicos.

En cuanto a las obligaciones y precauciones que deberán respetarse por los responsables del tratamiento de los datos se mencionan, entre otras, la de evitar las referencias inadecuadas a la intimidad; especificar de forma clara e inequívoca los fines perseguidos con el tratamiento y otras características de la política de privacidad (momento en que se borran las imágenes, peticiones de acceso); obtención del consentimiento del interesado basado en una información clara; mantener la necesaria proporcionalidad entre los datos y el fin perseguido, obligándose al empleo de sistemas idóneos con respecto a dicho fin y a minimizar los datos por parte del responsable del tratamiento; datos que han de ser adecuados, pertinentes y no excesivos y deberán retenerse durante un plazo en consonancia con las características específicas de cada caso.

Por tanto, la captación de imágenes con fines de vigilancia y control, como es el caso que nos ocupa, se encuentra plenamente sometida a lo dispuesto en la LOPD, ya que constituye un tratamiento de datos de carácter personal.

De acuerdo con los preceptos transcritos, la videocámara reproduce la imagen de los afectados por este tipo de tratamientos y, a efectos de la LOPD, la imagen de una persona constituye un dato de carácter personal, toda vez que la información que capta concierne a personas y suministra información sobre la imagen personal de éstas, el lugar de su captación y la actividad desarrollada por el individuo al que la imagen se refiere.

IV

En el caso que nos ocupa, la **POLICIA LOCAL DE LLORET DE VISTALEGRE (ILLES BALEARS)**, denunciaba la existencia de cuatro cámaras de vídeo vigilancia instaladas en los árboles del perímetro donde está la carava sita en el espacio público de **A.A.A.**, que por las características de las cámaras y su ubicación, puede captar imágenes de zona pública sin autorización.

En este sentido, el artículo 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que *“Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario.”*

A este respecto, el Artículo 7 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, establece *“1. En el ejercicio de sus funciones, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tendrán a todos los efectos legales el carácter de agentes de la autoridad”*.

Asimismo, el Artículo 2 de esa misma Ley establece que *“Son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:*

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la nación.

Los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas.

Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.”

En consecuencia, por parte de la Directora de la Agencia se acordó la apertura de un procedimiento de apercibimiento, concediéndose un plazo de quince días para presentar alegaciones.

Transcurrido dicho plazo, no consta que por parte de Don **B.B.B.**, se hayan presentado alegaciones, por lo que no queda desvirtuada la denuncia presentada en su contra.

No obstante lo anterior, según se observa, en el acta que sirvió de base a la denuncia, remitida por la fuerza denunciante, no figura referencia alguna al número del documento de identidad que sirvió para la identificación del denunciado.

A este respecto no puede obviarse que al 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 cualesquiera sanciones, 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 Sentencia 76/1990 considera que el derecho a la presunción de inocencia comporta “*que la sanción esté 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, la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público recoge en su artículo 28.1: “*Sólo podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa*”.

Conforme señala el Tribunal Supremo (STS 26/10/98) 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 estimar que la actividad probatoria pueda entenderse de cargo.*”

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 24/1997, tiene establecido que *“los criterios para distinguir entre pruebas indiciarias capaces de desvirtuar la presunción de inocencia y las simples sospechas se apoyan en que:*

a) La prueba indiciaria ha de partir de hechos plenamente probados.

b) Los hechos constitutivos de delito deben deducirse de esos indicios (hechos completamente probados) a través de un proceso mental razonado y acorde con las reglas del criterio humano, explicitado en la sentencia condenatoria (SSTC 174/1985, 175/1985, 229/1988, 107/1989, 384/1993 y 206/1994, entre otras).”

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 20/02/1989 indica que *“Nuestra doctrina y jurisprudencia penal han venido sosteniendo que, aunque ambos puedan considerarse como manifestaciones de un genérico favor rei, existe una diferencia sustancial entre el derecho a la presunción de inocencia, que desenvuelve su eficacia cuando existe una falta absoluta de pruebas o cuando las practicadas no reúnen las garantías procesales y el principio jurisprudencial in dubio pro reo que pertenece al momento de la valoración o apreciación probatoria, y que ha de juzgar cuando, concurre aquella actividad probatoria indispensable, exista una duda racional sobre la real concurrencia de los elementos objetivos y subjetivos que integran el tipo penal de que se trate.”*

A la vista de lo expuesto, procede el archivo del presente expediente de apercibimiento, si bien aunque se proceda al archivo por los motivos expuestos, el denunciante podrá informar a esta Agencia cuando tenga evidencias de que el titular del sistema de cámaras –instalado en el vehículo al que se refiere la denuncia- resulta identificable a través del número de su documento de identidad, para proceder –en su caso- a la apertura de un nuevo expediente.

De acuerdo con lo señalado,

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

SE ACUERDA:

- 1. ARCHIVAR** las presentes actuaciones **A/00529/2016**.
- 2. NOTIFICAR** la presente Resolución a Don **B.B.B.**.
- 3. NOTIFICAR** la presente Resolución a la **POLICIA LOCAL DE LLORET DE VISTALEGRE (ILLES BALEARS)**.

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 reglamento de desarrollo de la LOPD aprobado por el

Real Decreto 1720/2007, de 21 diciembre.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 48.2 de la LOPD), y de conformidad con lo establecido en los artículos 112 y 123 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 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 esta 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