



Expediente Nº: E/01168/2013

RESOLUCIÓN DE ARCHIVO DE ACTUACIONES

De las actuaciones practicadas por la Agencia Española de Protección de Datos ante D. **A.A.A.** en virtud de denuncia presentada por la **POLICIA MUNICIPAL DE MADRID** y teniendo como base los siguientes

HECHOS

PRIMERO: Con fechas de 17 de enero y 4 de febrero de 2013 tienen entrada en esta Agencia escritos remitido por el **ÁREA DE GOBIERNO DE SEGURIDAD Y EMERGENCIAS DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID**, en el que se remite informe de la **JEFATURA DE POLICÍA MUNICIPAL-U.I.D VILLA DE VALLECAS**, comunicando posible infracción a la Ley Orgánica 15/1999 motivada por la existencia de cámaras de videovigilancia en el establecimiento con denominación comercial **XXXXXX** sito en (C/.....1) de **MADRID** y cuyo titular es D. **A.A.A.** (en adelante el denunciado).

En los mencionados informes, el Cuerpo de Policía Municipal manifiesta que en el citado establecimiento existe una cámara de videovigilancia exterior, camuflada en el soporte del rótulo luminoso y que se encuentra orientada hacia la vía pública. Las imágenes se observan en un monitor situado en la barra del bar. No existe cartel informativo de zona videovigilada ni información dirigida a los ciudadanos para el ejercicio de los derechos ARCO.

Se adjunta a la denuncia copia del acta de inspección realizada con fecha 22 de diciembre y reportaje fotográfico.

SEGUNDO: Tras la recepción de la denuncia la Subdirección General de Inspección de Datos procedió a la realización de actuaciones previas de investigación para el esclarecimiento de los hechos denunciados, teniendo conocimiento de los siguientes extremos:

1. Con fecha 3 de mayo de 2013 se solicita información al responsable del sistema, resultando la misma devuelta por el servicio de Correos con la indicación "AUSENTE REPARTO".
2. Con fecha 22 de mayo de 2013 se solicita información a GERENCIA OFICINA DE GESTIÓN DE LICENCIAS DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID en relación a la titularidad de la actividad que se desarrolla bajo el nombre comercial de **XXXXXX**. Teniendo entrada en esta Agencia escrito de fecha 26 de junio de 2013 en el que la Jefa del Departamento Jurídico del Distrito de Villa de Vallecas informa:

*Con fecha 26 de marzo de 2010, D. **A.A.A.** solicita el cambio de titularidad de la licencia especial 1º bar de copas, (C/.....1), que se encontraba a nombre de D. **B.B.B.***

La transmisión de la titularidad se informa desfavorablemente con

fecha 23 de junio de 2010, dado que existía un expediente sancionador en curso de disciplina urbanística.

3. *Con fecha 17 de enero de 2013, finalizado el expediente de disciplina urbanística, se informa favorablemente la transmisión de licencia cuya toma de razón tiene lugar mediante decreto de fecha 30 de enero de 2013 a favor de D. A.A.A..*
4. *Con fecha 7 de junio de 2013 se reitera la solicitud de información al titular del sistema, resultando la misma devuelta por el servicio de Correos con la indicación "AUSENTE REPARTO".*
5. *Con fecha 9 de julio de 2013 se solicita colaboración del CUERPO DE POLICÍA MUNICIPAL - U.I.D VILLA DE VALLECAS, para realizar las actuaciones oportunas en atención a las especiales características del establecimiento, encaminadas a determinar los aspectos relacionados con el sistema de videovigilancia denunciado.*

Teniendo entrada en esta Agencia escrito de fecha 28 de octubre de 2013 en el que manifiesta:

Agentes de Policía se personan a las 20:45 horas en el local XXXXXX sito en (C/.....1) de Madrid con el fin de comprobar la existencia de cámaras de videovigilancia en el citado establecimiento, encontrando el local cerrado.

Se entrevistan con varios vecinos de la zona, los cuales manifiestan que la actividad lleva cerrada alrededor de un mes.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I

Es competente para resolver el Director 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”*.

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 videovigilancia 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.” (el subrayado es de la Agencia Española de Protección de Datos).

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

En el presente expediente la **POLICÍA MUNICIPAL DE MADRID**, denuncia la existencia de un sistema de videovigilancia, que pudiera vulnerar la normativa de protección de datos, en el establecimiento con denominación comercial “XXXXXX”.

Así, en primer lugar debe indicarse que no es necesario ninguna autorización para la instalación de un sistema de videovigilancia en el interior de un establecimiento, si bien, el tratamiento de las imágenes deberá cumplir los requisitos exigibles en materia de protección de datos de Carácter Personal, recogidos en la Ley Orgánica y, en particular, en la Instrucción 1/2006 de la Agencia Española de Protección de Datos, como son, entre otros, los relativos a que las imágenes que se capten sean las necesarias y no excesivas para la finalidad perseguida; el deber de informar a los interesados, tanto a través de la colocación de carteles informativos como mediante la puesta a disposición de aquéllos de impresos en que se detalle la información; la notificación de la existencia de los ficheros a la Agencia Española de Protección de

Datos; o la implantación de medidas de seguridad.

Pues bien, de conformidad con el artículo 122 del R. D. 1720/2007 por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD, que establece que *“Con anterioridad a la iniciación del procedimiento sancionador, se podrán realizar actuaciones previas con objeto de determinar si concurren circunstancias que justifiquen tal iniciación. En especial, estas actuaciones se orientarán a determinar con la mayor precisión posible, los hechos que pudieran justificar la incoación del procedimiento, identificar la persona u órgano que pudiera resultar responsable y fijar las circunstancias relevantes que pudieran concurrir en el caso”*, se procedió a la apertura de actuaciones previas de investigación para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

Así con fecha 3 de mayo y 7 de junio de 2013, la Subdirección General de Inspección de Datos, solicitó información al denunciado para el esclarecimiento de los hechos denunciados, siendo devueltas las solicitudes de información por el Servicios de Correos y Telégrafos por “ausente reparto”.

Con fecha 9 de julio de 2013 se solicita colaboración del **CUERPO DE POLICÍA MUNICIPAL - U.I.D VILLA DE VALLECAS**, para realizar las actuaciones oportunas encaminadas a determinar diversos aspectos relacionados con el sistema de videovigilancia denunciado, teniendo entrada en esta Agencia escrito de fecha 28 de octubre de 2013 en el que manifiestan que personados agentes de dicho cuerpo al establecimiento denunciado, éste se encuentra cerrado. Entrevistados con vecinos de la zona manifiestan que la actividad lleva cerrada alrededor de un mes.

Así, 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, 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 *“Sólo podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aún a título de simple inobservancia.”*

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.”*

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, no se pudo proceder a realizar visita de inspección por el citado cuerpo en el establecimiento denunciado, para el esclarecimiento de los hechos denunciados, puesto que en la fecha que se iba a proceder a realizar la citada inspección, el establecimiento había cesado su actividad. Por lo tanto aun cuando existen indicios, no se ha podido constatar, por los motivos expuestos, la existencia de captaciones o grabaciones de datos personales, por parte del denunciado, al margen de

la normativa de protección de datos, por lo que se procede el archivo del presente expediente de actuaciones previas.

Por lo tanto, de acuerdo con lo señalado,

Por el Director 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 la **POLICIA MUNICIPAL DE MADRID**.

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 el Director 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.

Sin embargo, el responsable del fichero de titularidad pública, de acuerdo con el artículo 44.1 de la citada LJCA, sólo podrá interponer 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 LJCA, 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.

José Luis Rodríguez Álvarez
Director de la Agencia Española de Protección de Datos