

Expediente Nº: E/03373/2016

RESOLUCIÓN DE ARCHIVO DE ACTUACIONES

De las actuaciones practicadas por la Agencia Española de Protección de Datos ante la **COMUNIDAD DE PROPIETARIOS (C/...1)** en virtud de denuncia presentada por D. **A.A.A. Y OTROS** y teniendo como base los siguientes

HECHOS

PRIMERO: Con fecha 30 de mayo de 2016, tuvo entrada en esta Agencia escrito de D. **A.A.A., D. B.B.B., D. C.C.C., D. D.D.D. y Dª E.E.E.** (en lo sucesivo los denunciantes) en el que denuncian la instalación de un sistema de videovigilancia en la **COMUNIDAD DE PROPIETARIOS (C/...1)** (en lo sucesivo la denunciada), que pudiera vulnerar la normativa de protección de datos.

Los denunciantes manifiestan que la mencionada Comunidad ha instalado cámaras en las fachadas captando espacios que tienen la calificación de privados de uso público.

Adjuntan Acta de la Junta General Extraordinaria de fecha 27 de abril de 2015, contestación realizada por las Policía Municipal de Madrid a cuestiones planteadas por uno de los denunciantes, fotografías de las cámaras y denuncia interpuesta al respecto ante esta Agencia el 7 de mayo de 2015.

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:

Con fecha 20 de junio y 7 de julio de 2016, se solicita información a la Comunidad denunciada, en relación al sistema de videovigilancia denunciado, contestando al respecto en fecha 17 de agosto de 2016 poniendo de manifiesto lo siguiente:

- El responsable de la instalación es la Comunidad de Propietarios (**C/...1**).
- Se aporta copia del Acta de fecha 27 de abril de 2015 en el que la Comunidad aprueba que la empresa **PREVENT SECURITY SYSTEMS S.L.** instale el sistema de videovigilancia. Aporta copia contrato para la instalación del sistema así como su mantenimiento con dicha empresa, certificado de instalación y copia autorización como empresa de seguridad.
- Que debido a los muchos actos de vandalismo perpetrados contra las luminarias, interruptores de luz, telefonillos, paredes, puertas, jardines..., la Comunidad tomó la decisión, siguiendo la recomendación de la Policía Municipal, de instalar cámaras de videovigilancia.
- Ninguna de las cámaras instaladas en el exterior de la Comunidad captan imágenes de la vía pública. Aportan croquis del sistema y reportaje fotográfico.
- Aportan fotografías de los carteles informativos de la existencia de las cámaras existentes en el perímetro de la Comunidad y en el interior de la misma.

- Se aporta modelo de cláusula informativa a disposición de los interesados en portería.
- El sistema está compuesto de 12 cámaras sin zoom, sin sonido ni posibilidad de movimiento distribuidas por el interior de la parcela. Tienen visión nocturna. Ninguna cámara capta imágenes de zonas públicas, íntimas o ajenas. Se adjunta documento con la numeración de las cámaras, su ubicación, fotografía de cada una de ellas y de la imagen captada.
- El sistema de videovigilancia tiene un monitor para visualización de las imágenes por parte de las personas autorizadas, ubicado en el interior de un armario metálico de seguridad que existe, ubicado en un cuarto en la planta menos uno de la finca, cuya llave tiene el Presidente. El sistema está conectado a la central receptora de alarmas.
- La única persona autorizada a las imágenes es el presidente de la Comunidad. Prevent presta sus servicios de mantenimiento contratado por la Comunidad.
- Las cámaras se asocian a un videograbador digital que realiza la grabación por periodos cíclicos que no superan los 30 días, de tal modo que las imágenes antiguas se destruyen mediante sobreescritura.
- No se encuentra conectado a ninguna red. Sí cuenta con acceso TCP/IP por lo que existe un puesto específico que permite realizar el tratamiento desde la central receptora de alarmas mediante rondas o conexiones a intervalos, cuando así lo desee la Comunidad.
- El grabador no cuenta con conexión a la antena colectiva y el acceso al mismo solo está permitida al presidente de la Comunidad y a la empresa de seguridad para prestar el servicio, según contrato.
- Se adjunta solicitud de inscripción el fichero de videovigilancia en el Registro General de la Agencia Española de Protección de Datos.

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 Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, 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.”

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.

De acuerdo con los preceptos transcritos, la cámara 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 que las hacen identificadas o identificables 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.

III

En el presente expediente, la denuncia se refiere a la instalación de un sistema de videovigilancia en la **COMUNIDAD DE PROPIETARIOS (C/...1)**, que pudiera vulnerar la normativa de protección de datos.

Así la instalación de cámaras de videovigilancia en el caso de una comunidad de

propietarios con el fin de evitar determinadas situaciones de inseguridad para los residentes o sus visitantes, ha de ser una medida proporcional en relación con la infracción que se pretenda evitar y en ningún caso, debe suponer el medio inicial para llevar a cabo funciones de vigilancia, por lo que desde un punto de vista objetivo, la utilización de estos sistemas debe ser proporcional al fin perseguido, que en todo caso deberá ser legítimo.

En cuanto a la proporcionalidad, tal y como señala la propia Instrucción, la Sentencia del Tribunal Constitucional 207/1996 determina que se trata de “una exigencia común y constante para la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales, entre ellas las que supongan una injerencia en los derechos a la integridad física y a la intimidad, y más en derechos a la integridad física y a la intimidad, y más en particular de las medidas restrictivas de derechos fundamentales adoptadas en el curso de un proceso penal viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad”.

Así, el artículo 4 de la Instrucción 1/2006 recoge los principios de calidad, proporcionalidad y finalidad del tratamiento estableciendo 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.”

En este sentido, si la finalidad de la instalación de cámaras de videovigilancia tiene como objetivo controlar por ejemplo, determinados actos de vandalismo, robos o acciones violentas que vienen siendo habituales, en principio, la medida podría considerarse idónea, necesaria y proporcional, siempre y cuando se limitase estrictamente a esa finalidad. No obstante lo anterior, sería necesario atender las circunstancias particulares de la Comunidad de propietarios de que se trate.

En el caso que nos ocupa, la instalación del sistema de videovigilancia se realizó para evitar los múltiples actos vandálicos perpetrados contra diferentes elementos de la comunidad así como el comportamiento incívico de personas ajenas a la misma que se reunían para realizar “botellón”.

Además, el tratamiento de las imágenes por parte del responsable del tratamiento, en este caso la Comunidad de Propietarios, le obliga a cumplir con el deber de informar a los afectados, en los términos establecidos en el artículo 5.1 de la LOPD, que dispone lo siguiente:

“1. Los interesados a los que se soliciten datos personales deberán ser previamente informados de modo expreso, preciso e inequívoco:

a) De la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de éstos y de los destinatarios de la información.

b) Del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas.

c) De las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos.

d) De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

e) De la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante.

Cuando el responsable del tratamiento no esté establecido en el territorio de la Unión Europea y utilice en el tratamiento de datos medios situados en territorio español, deberá designar, salvo que tales medios se utilicen con fines de tránsito, un representante en España, sin perjuicio de las acciones que pudieran emprenderse contra el propio responsable del tratamiento”.

La obligación que impone este artículo 5 es, por tanto, la de informar al afectado en la recogida de datos, pues sólo así queda garantizado el derecho del afectado a tener una apropiada información y a consentir o no el tratamiento, en función de aquélla.

En cuanto al modo en que hay de facilitarse la información recogida en el artículo 5 de la LOPD, debe tenerse en cuenta el artículo 3 de la Instrucción 1/2006, que establece lo siguiente:

“Los responsables que cuenten con sistemas de videovigilancia deberán cumplir con el deber de información previsto en el artículo 5 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre. A tal fin deberán:

a) Colocar, en las zonas videovigiladas, 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.

El contenido y el diseño del distintivo informativo se ajustará a lo previsto en el Anexo de esta Instrucción.”

“ANEXO-

1. El distintivo informativo a que se refiere el artículo 3.a) de la presente Instrucción deberá de incluir una referencia a la «LEY ORGÁNICA 15/1999, DE

PROTECCIÓN DE DATOS», incluirá una mención a la finalidad para la que se tratan los datos («ZONA VIDEOVIGILADA»), y una mención expresa a la identificación del responsable ante quien puedan ejercitarse los derechos a los que se refieren los artículos 15 y siguientes de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal.»

En el caso que nos ocupa, se aporta con la Comunidad denunciada fotografías de la existencia de carteles informativos de la existencia de las cámaras en el perímetro de la Comunidad y en el interior de la misma. Dichos carteles son acordes al que hace referencia el citado artículo 3.a) de la Instrucción 1/2006, en relación al artículo 5 de la LOPD. Asimismo se adjunta modelo de cláusula informativa, a disposición de los interesados, a los que hace referencia el artículo 3.b), de la citada Instrucción.

Por lo tanto, la comunidad denunciada cumple el deber de información recogido en el artículo 5 de la LOPD.

Por otro lado, respecto al deber de inscripción de ficheros, el artículo 26.1 de la LOPD, recoge lo siguiente:

“1. Toda persona o entidad que proceda a la creación de ficheros de datos de carácter personal lo notificará previamente a la Agencia de Protección de Datos”

El responsable del fichero es el titular del fichero que contiene datos de carácter personal. Sobre él van a recaer las obligaciones que establece la LOPD. . El responsable del fichero, antes de disponerse a someter datos personales a tratamiento, deberá cumplir con los requisitos de la normativa de protección de datos, teniendo en cuenta su naturaleza y la naturaleza de los datos que va a someter a tratamiento.

El apartado d) del artículo 3 de la LOPD define al responsable del fichero o tratamiento como aquella persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada, u órgano administrativo que decida sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento. El artículo 43 de la LOPD sujeta a su régimen sancionador precisamente al responsable del fichero o tratamiento.

El reglamento de desarrollo de la LOPD, aprobado por RD 1720/2007, de 21 de diciembre, complementa esta definición en el apartado q) del artículo 5, en el que señala lo siguiente:

“q) Responsable del fichero o del tratamiento: Persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada, u órgano administrativo, que solo o conjuntamente con otros decida sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento, aunque no lo realizase materialmente.

Podrán ser también responsables del fichero o del tratamiento los entes sin personalidad jurídica que actúen en el tráfico como sujetos diferenciados”.

El responsable del fichero es, en suma, quien debe garantizar el derecho

fundamental de protección de datos personales de todas las personas cuyos datos almacena. Por ello, va a estar obligado a llevar a cabo una serie de actuaciones dirigidas a la protección de los datos, a su integridad y a su seguridad.

Además, el responsable del fichero, tiene una serie de obligaciones, que se empiezan a producir incluso con anterioridad a ser responsable. Una vez que se disponga a recabar datos personales, que hay decidido la finalidad del tratamiento y que deba crear un fichero de datos, comienza su obligación de inscribirlo en el Registro General de Protección de Datos.

El responsable debe notificar su fichero a la Agencia Española de Protección de Datos, que dispondrá inscribirlo en el Registro General de Protección de Datos. La notificación de inscripción del fichero facilitará que terceros puedan conocer que se está produciendo un tratamiento con una finalidad determinada y los afectados tendrán la oportunidad de ejercitar sus derechos ante el responsable.

Además este es el criterio que se hace constar en la Instrucción 1/2006 , al señalar en su artículo 7 que *“1-La persona o entidad que prevea la creación de ficheros de videovigilancia deberá notificarlo previamente a la Agencia Española de Protección de Datos, para su inscripción en el Registro General de la misma.*

Tratándose de ficheros de titularidad pública deberá estarse a lo establecido en el artículo 20 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre de Protección de Datos de Carácter Personal.

2.-A estos efectos, no se considerará fichero el tratamiento consistente exclusivamente en la reproducción o emisión de imágenes en tiempo real.”

En el caso que nos ocupa, consta la inscripción por parte de la Comunidad de Propietarios denunciada, del fichero denominado “Videovigilancia”, en el Registro General de la Agencia Española de Protección de Datos.

Asimismo las imágenes se conservan por un periodo máximo de 30 días, de conformidad con el artículo 6 de la citada Instrucción 1/2006 que recoge: *“Los datos serán cancelados en el plazo máximo de una mes desde su captación”.*

Por otro lado, señalar que la decisión de la instalación de las cámaras en el recinto de una Comunidad de Propietarios debe ser aprobada por la Junta de Propietarios, según establece la Ley 49/1960, de 21 de julio de Propiedad Horizontal.

Así, el artículo 2 de la citada Ley 49/1960, dispone en lo que se refiere a su ámbito de aplicación:

“Esta Ley será de aplicación:

- a) A las comunidades de propietarios constituidas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5.*
- b) A las comunidades que reúnan los requisitos establecidos en el*

artículo 396 del Código Civil y no hubiesen otorgado el título constitutivo de la propiedad horizontal.

Estas comunidades se regirán, en todo caso, por las disposiciones de esta Ley en lo relativo al régimen jurídico de la propiedad, de sus partes privativas y elementos comunes, así como en cuanto a los derechos y obligaciones recíprocas de los comuneros.

- c) *A los complejos inmobiliarios privados, en los términos establecidos en esta Ley.”*

Mientras que el artículo 14 de la misma Ley 49/1960, establece que:
“Corresponde a la Junta de propietarios: (...)”

- d) *Aprobar o reformar los estatutos y determinar las normas de régimen interior.*

- e) *Conocer y decidir en los demás asuntos de interés general para la comunidad, acordando las medidas necesarios o convenientes para el mejor servicio común.”*

El artículo 17 de la citada Ley, regula el quorums y régimen de la aprobación de acuerdos por la Junta de Propietarios señalando que: “Los acuerdos de la Junta de propietarios se sujetarán a las siguientes normas:

1. *La unanimidad sólo será exigible para la validez de los acuerdos que impliquen la aprobación o modificación de las reglas contenidas en el título constitutivo de la propiedad horizontal o en los estatutos de la comunidad.*

El establecimiento o supresión de los servicios de ascensor, portería, conserjería, vigilancia u otros servicios comunes de interés general, incluso cuando supongan la modificación del título constitutivo o de los estatutos, requerirá el voto favorable de las tres quintas partes del total de los propietarios que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación. El arrendamiento de elementos comunes que no tenga asignado un uso específico en el inmueble requerirá igualmente el voto favorable de las tres quintas partes del total de los propietarios que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación, así como el consentimiento del propietario directamente afectado, si lo hubiere.

(...)

A los efectos establecidos en los párrafos anteriores de esta norma, se computarán como votos favorables los de aquellos propietarios ausentes de la Junta, debidamente citados, quienes una vez informados del acuerdo adoptado por los presentes, conforme al procedimiento establecido en el artículo 9, no manifiesten su discrepancia por comunicación a quien ejerza las funciones de secretario de la comunidad en el plazo de 30 días naturales, por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción.

Los acuerdos válidamente adoptados con arreglo a lo dispuesto en esta norma

obligan a todos los propietarios”.

En el caso que nos ocupa, se aporta por la citada Comunidad, Acta de la Junta General Extraordinaria de la Comunidad de Propietarios de fecha 27 de abril de 2015 donde se acuerda la aprobación de la instalación de las cámaras de videovigilancia.

IV

Por último señalar, respecto al motivo principal objeto de denuncia relativo a que las cámaras captarían espacios privados pero de uso público, cabe decir que el sistema de videovigilancia está compuesto de 12 cámaras sin zoom ni posibilidad de movimiento distribuidas todas ellas en el interior de la parcela comunitaria. Respecto a los espacios captados por las diferentes cámaras que componen el sistema de videovigilancia manifiestan los denunciante que se trata de *“un contorno de varios bloques, que pese a ser de titularidad privada, son de manera indubitada de uso público, hecho jurídico inscrito en el Registro de la Propiedad”*. A este respecto, de las fotografías aportadas de las imágenes captadas por cada una de las cámaras se desprende que captan el recinto comunitario que se encuentra vallado y los accesos al mismo. Pues bien, respecto a los espacios captados debe entrarse a debatir lo que lo que debe ser considerado como espacios públicos a los efectos de la aplicación de la LOPD y de las normas que en cuanto a la instalación de dispositivos de videovigilancia se contienen en la Instrucción 1/2006, de 8 de noviembre, de esta Agencia.

Para efectuar una adecuada valoración es menester iniciar el razonamiento de la presente resolución reiterando que el artículo 4.3 de la Instrucción 1/2006 dispone que *“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”*.

En este sentido, ya la sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de junio de 2009, primera dictada en esta materia, pone de manifiesto que *“esta Instrucción no se refiere a la vigilancia de espacios públicos y solo la permite cuando sea imprescindible para la vigilancia previamente autorizada como es la impuesta para los bancos y entidades de crédito”*, aclarando que en relación con los supuestos no cubiertos por la Instrucción *“la instalación de cámaras fijas solo está permitida por la Ley Orgánica 4/97 que somete en su artículo 3.2 dicha instalación a previa autorización (que en este caso no disponían las cámaras del edificio de Correos) y añade el artículo 4 que para autorizar la instalación de videocámaras se tendrán en cuenta, conforme al principio de proporcionalidad, los siguientes criterios: asegurar la protección de los edificios e instalaciones públicas y de sus accesos; salvaguardar las instalaciones útiles para la defensa nacional; constatar infracciones a la seguridad ciudadana, y prevenir la acusación de daños a las personas y bienes”*.

De este modo, el artículo 1.1 de la Ley Orgánica 4/1997 dispone que *“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”.

Como puede comprobarse, tanto la Ley Orgánica 4/1997 como la Instrucción 1/2006 de esta Agencia no se refieren a conceptos más determinados como el de vías públicas, espacios de uso público o bienes de dominio público, sino que delimita el criterio de aplicación de una u otra norma en el hecho de que la grabación se lleve a cabo en “lugares públicos” o “espacios públicos”, conceptos éstos que pueden ser calificados como conceptos jurídicos indeterminados, al no existir una delimitación concreta de su alcance en ningún texto legal.

Ello conduce a la consecuencia de que la determinación del cumplimiento de la regla de proporcionalidad establecida en el artículo 4.3 de la Instrucción 1/2006, que a su vez delimita los criterios de aplicación de la misma frente a los contenidos en la Ley Orgánica 15/1999, ha de realizarse caso por caso, de forma que si bien no existirán dudas acerca de la aplicación de la segunda de las normas citadas en determinados supuestos, como los relativos a vías públicas o bienes de dominio público no reservados a uso determinados, tal y como ha puesto de manifiesto reiterada doctrina judicial emanada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en las sentencias por las que se resuelven los recursos interpuestos contra las resoluciones de esta Agencia en la materia, existirán otros en los que la delimitación de la aplicación de una u otra norma, o lo que es lo mismo, la consideración de la existencia de un tratamiento ilícito en los supuestos de instalación de cámaras en “espacios públicos” sin cumplir los requisitos establecidos en la Ley Orgánica 4/1997, deberá analizarse a la exclusiva luz de las circunstancias referidas al lugar concreto objeto de grabación.

Debe en este punto tenerse en cuenta que la interpretación que haya de darse al ámbito en que sea o no posible la instalación de videocámaras con fines de vigilancia ha de tomar esencialmente en consideración el objeto de protección establecido en la LOPD y sus disposiciones de desarrollo.

En este sentido, el artículo 1 de la LOPD establece que “*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*”. Al propio tiempo, el artículo 18.4 de la Constitución establece que “*La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos*”.

A partir de este reconocimiento constitucional, el Tribunal Constitucional ha venido elaborando una doctrina en que la protección de datos de carácter personal evoluciona desde la consideración de derecho complementario del derecho a la intimidad personal y familiar, constituyendo el medio para garantizar la indemnidad de ese derecho frente al

uso de la informática, hasta configurarse en un derecho fundamental e independiente y autónomo del propio derecho a la intimidad.

La doctrina constitucional pone de manifiesto que en el presente caso, como en todos los que se refieren a la instalación de videocámaras con fines de vigilancia, es preciso tener en cuenta que dicha instalación constituye una restricción de un derecho fundamental, reconocido como tal, quedando así limitadas las facultades que al ciudadano otorga el texto constitucional cuando se reconoce la existencia de ese derecho.

Ello exige que la determinación de los límites para la instalación de videocámaras, en cuanto suponen una restricción de su derecho fundamental a la protección de datos haya de llevarse a cabo de la forma que resulte menos intromisiva de la esfera privada del individuo, respecto del que se reconoce ese derecho.

Y en este punto cobra especial importancia la regla de proporcionalidad establecida por el artículo 4.3 de la Instrucción 1/2006, por cuanto es la que determina los límites de la citada intromisión, de modo que en cuanto se produzca una grabación de “lugares públicos” o “espacios públicos” que exceda de la aceptable según esa regla de proporcionalidad, el legislador ha previsto un procedimiento específico y restrictivo para la puesta en funcionamiento de las cámaras, que deberá cumplir con lo establecido en la Ley Orgánica 4/1997, no quedando ya decisión relativa la instalación en manos de quien no ostente la competencia exclusiva para la detección, investigación y persecución de las infracciones penales.

La propia Instrucción 1/2006 así lo recuerda en su Exposición de Motivos, cuando señala, con cita de la STC 207/1996 que *“para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres siguientes requisitos o condiciones: «si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)”*.

Es decir, con independencia de si las instalaciones a las que se está haciendo referencia en el presente caso, singularmente la captaciones de espacios privados, tienen o no el carácter de espacio de uso público o son bienes patrimoniales de la Comunidad, será preciso analizar las circunstancias del caso para determinar si, dada la accesibilidad pública de esas instalaciones, la medida adoptada, consistente en la instalación de cámaras de vigilancia con fines de seguridad, resulta o no proporcional a la finalidad perseguida y, en consecuencia, respetuosa con lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Instrucción 4.3 de la Instrucción 1/2006.

Sentado todo ello, la aplicación de las causas de legitimación de captación de

imágenes a través de sistemas de videovigilancia implica la posible concurrencia de dos supuestos diferenciados:

Un primer caso será el de instalación de los citados dispositivos en los denominados “espacios públicos” a los que se refiere la Ley Orgánica 4/1997. En estos supuestos, el tratamiento de los datos será legítimo, por encontrarse amparado en una norma con rango de Ley (artículo 6.1 de la LOPD), siempre y cuando se cumplan los requisitos exigidos por la citada Ley Orgánica para que la instalación pueda tener lugar y únicamente cuando se cumplan efectivamente tales exigencias.

En los restantes supuestos, y siempre que no sea de aplicación la excepción doméstica contenida en el artículo 2.2 a) de la LOPD, la legitimación para el tratamiento de imágenes con fines de videovigilancia para preservar la seguridad de las instalaciones únicamente podrá venir fundada en lo dispuesto en el artículo 7 f) de la Directiva 95/46/CE, al no ser posible recabar el consentimiento de las personas cuyas imágenes sean objeto de captación, ni existir una norma con rango de Ley que habilite el tratamiento ni ser aplicables las excepciones establecidas en el artículo 6.2 de la LOPD. Dicho artículo 7 f) de la Directiva 95/46/CE establece que *“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”*.

Como se ha indicado reiteradamente, el problema en la delimitación de uno y otro supuesto es que el concepto utilizado por el legislador ha sido el de “espacios públicos” y “lugares públicos”, respecto del que no existe un concepto legal, por lo que será preciso analizar cuando cabrá considerar que nos encontramos ante uno u otro supuesto. Para ello deberá tenerse en cuenta la doctrina emanada de la Audiencia Nacional, a fin de conocer respecto de qué zonas podría eliminarse la incertidumbre que pudiera generar la utilización por las normas que hemos venido citando de un concepto jurídico indeterminado.

Un primer criterio que permitirá delimitar los supuestos en los que diferirá la legitimación para el tratamiento ha sido el de equiparar “espacios públicos” y “lugares públicos” con “vía pública”.

En este sentido, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de febrero de 2012 señala lo siguiente:

“Las cámaras instaladas en el perímetro del edificio y que constan ubicadas en los planos del mismo (...) permiten captar imágenes no sólo de las fachadas que se encuentran en la vía pública, sino de la propia vía pública más allá de lo que en este caso se considera idóneo y proporcional al fin perseguido. Téngase en cuenta que se trata de cámaras como “móviles”, por lo que su ámbito de visión puede desplazarse

360º y grabar a las personas que transitan por la vía pública, no circunscribiéndose por tanto, como alega la recurrente, a controlar los accesos al edificio. (...)

La grabación de imágenes en lugares públicos es competencia exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 4/1997 y no se ha acreditado que la recurrente tuviera autorización administrativa al respecto.

Por tanto, al haberse efectuado la captación y grabación de imágenes de personas identificables en la vía pública (datos de carácter personal ex artículo 3.a) LOPD, más allá de lo que, como se ha dicho, se considera idóneo y proporcional al fin perseguido, criterios de proporcionalidad a los que se refiere la citada Instrucción 1/2006, se ha producido un tratamiento de datos de carácter personal, atendidos los amplios términos del concepto de tratamiento de datos de carácter personal contenido en el artículo 3.c) de la LOPD. Tratamiento de datos para el que la Diputación recurrente no está legitimada al tener lugar la captación de imágenes en la vía pública, por lo que al haberse efectuado sin contar con el consentimiento de las personas afectadas, dicha conducta de la Diputación Provincial de Málaga integra la infracción tipificada en el artículo 44.3.d) en relación con el artículo 6 ambos de la LOPD, apreciada por la resolución recurrida.”

De lo indicado en esta sentencia cabe inferir que a juicio de la Audiencia Nacional no existe duda de que la grabación de imágenes en la vía pública fuera de las reglas de proporcionalidad exigidas por el artículo 4.3 de la Instrucción 1/2006 implicará la captación de imágenes en espacios públicos respecto de la que la única posible causa legitimadora del tratamiento será la habilitación conferida por la Ley Orgánica 4/1997. Es decir, como primer criterio de delimitación habrá que entender que dentro del concepto de “espacio público” se encontrará la “vía pública”, no alcanzando a la grabación de la misma, con carácter general, la legitimación que pudiera derivarse de la aplicación de la regla de ponderación establecida en el artículo 7 f) de la Directiva 95/46/CE.

Ahora bien, la conclusión alcanzada no implica automáticamente que la instalación de dispositivos de videovigilancia siempre sea posible cuando las imágenes no capten la “vía pública” o la captación se limite a la mínima imprescindible establecida en el artículo 4.3 de la Instrucción 1/2006 de esta Agencia.

A tal efecto, conviene traer a colación lo señalado por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de mayo de 2011, ya citada en la resolución recurrida:

“(..) el hecho de que dicho sistema de videovigilancia haya sido instalado conforme a la normativa de seguridad, no autoriza a la Asociación recurrente a realizar grabaciones de imágenes en la vía pública más allá de lo que resulta idóneo, adecuado y proporcional, siendo igualmente indiferente, a estos efectos, que la instalación material de tales cámaras se encuentre o no dentro de la propiedad privada pues lo esencial es el carácter privado o público de las imágenes captadas y grabadas, es decir, si tales imágenes afectan o no a personas que se encuentran en lugares públicos, en cuyo caso

tal tratamiento ha de respetar el principio de proporcionalidad.”

Debe recalcar que si bien dicha sentencia se refiere en principio a la captación de la vía pública, respecto de la que niega la posible existencia de legitimación para el tratamiento derivada de la instalación de la videocámara, hace posteriormente referencia al concepto de “espacios públicos”, en los que se encuentra necesariamente la vía pública, pero sin establecer una identidad absoluta entre unos y otros.

Y es aquí donde deberá tenerse particularmente en cuenta la regla de ponderación exigida por el artículo 7 f) de la Directiva 95/46/CE para que pueda entenderse que un tratamiento se encuentra debidamente legitimado. Como se ha dicho, para que ello sea posible será preciso apreciar no sólo la concurrencia de un interés legítimo en el responsable del tratamiento, sino que además la intromisión que el tratamiento produce en los derechos de los interesados resulte proporcional, de forma que en caso de que la finalidad perseguida por el tratamiento puede alcanzarse a través de medidas menos lesivas para dicho derecho fundamental que la consistente en el tratamiento de sus datos sean aquéllas y no el tratamiento la medida adoptada en definitiva.

En consecuencia, dado que las normas aplicables a la instalación de dispositivos de videovigilancia se refiere a los términos “espacios públicos” y “lugares públicos” y no a los de “vía pública” o “dominio público” a la hora de delimitar las causas legitimadoras del tratamiento, será preciso que cuando las grabaciones se lleven a cabo en lugares de acceso o uso público que no tengan la consideración de “vía pública” o “dominio público” se lleve a cabo la ponderación de los legítimos intereses que pudieran fundamentar la instalación del dispositivo por parte del propietario o titular del uso de los lugares objeto de vigilancia y los derechos de los interesados que serán grabados mediante la instalación de los dispositivos. Sólo cuando quepa considerar que la medida adoptada es coherente con la ponderación exigida por el artículo 7 f) de la Directiva será igualmente posible considerar que en los supuestos no contemplados en la Ley Orgánica 4/1997 la instalación de dispositivos de videovigilancia y el consiguiente tratamiento de datos derivado de la misma se encuentran legitimados por la legislación de protección de datos.

En este sentido, esta Agencia ya ha venido efectuando la ponderación a la que se está haciendo referencia en distintas resoluciones, como la recaída en el procedimiento PS/00551/2011, referida a la captación de imágenes en una estación de servicio, en la que se señala (letra c) del fundamento de derecho VI) lo siguiente:

“se ha observado en el presente procedimiento que las imágenes que captan la cámara denunciada no son desproporcionadas para la finalidad que tienen de control de la estación de servicio, ajustándose a lo previsto en la Instrucción 1/2006 de videovigilancia en su artículo 4.3 que señala que “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.”.

Y en este punto cobran relevancia las específicas circunstancias que concurren en el presente supuesto, dado que las videocámaras recogen imágenes de zonas que, aun siendo libremente accesibles por los interesados, lo que podría calificarlas como “espacios públicos”, se encuentran incorporadas al patrimonio de la Comunidad; es decir, dichos espacios son de propiedad privada. Además, como se ha indicado la instalación de las videocámaras trae su causa en la seguridad de las instalaciones y vecinos de la Comunidad debido a los actos de vandalismo y molestias que se les venía ocasionando por personas ajenas a la misma. Asimismo, tal y como se ha indicado, se han cumplido las previsiones de la Instrucción 1/2006 en lo relativo al cumplimiento al deber de información y la creación y notificación del correspondiente fichero, habiéndose adoptado cautelas para garantizar que el acceso a las imágenes quede limitado a las personas concretas autorizadas.

Teniendo en cuenta tales antecedentes, y en tanto la grabación de las imágenes se limite a los espacios privados de la Comunidad y siempre y cuando no se exceda la regla de proporcionalidad a la que se refiere el artículo 4.3 de la Instrucción 1/2006 en cuanto a los espacios no privados que excedan del alcance de su propiedad, cabrá considerar que el tratamiento de los datos se encuentra amparado por lo dispuesto en el artículo 7 f) de la Directiva 95/46/CE, dotado de efecto directo en nuestro derecho, tal y como prescribe la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24/11/2011.

A la vista de todo lo expuesto, se procede al archivo del presente expediente de actuaciones previas.

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 **COMUNIDAD DE PROPIETARIOS (C/...1)** y a D. **A.A.A. Y OTROS**.

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 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