

Expediente N°: E/05835/2017

RESOLUCIÓN DE ARCHIVO DE ACTUACIONES

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

HECHOS

PRIMERO: Con fecha 2 de octubre de 2017 tiene entrada en esta Agencia escrito de D. **C.C.C.** (en adelante el denunciante) comunicando posible infracción a la Ley Orgánica 15/1999 motivada por cámaras de videovigilancia cuyo titular es la entidad **A.A.A.** (en adelante el denunciado) instaladas en dicha comunidad, enfocando hacia vía pública.

Aportan reportaje fotográfico de las cámaras denunciadas.

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 10 de noviembre de 2017 se solicita información a la comunidad denunciada, siendo el escrito devuelto por el servicio de Correos por "caducado en lista".

-Con fecha 21 de febrero 2018 se solicita colaboración a la policía local de Fuengirola, al objeto de realizar las actuaciones encaminadas a determinar diversos aspectos del sistema de videovigilancia denunciado, teniendo entrada en esta Agencia con fecha 16 de marzo de 2018 escrito de dicho cuerpo, aportando un informe realizado por Agentes del mismo, en el que se pone de manifiesto que realizada visita de inspección en fecha 6 de marzo de 2018 en la *****DIRECCIÓN.1**, comprobaron que el sistema de videovigilancia dispone de 3 cámaras instaladas en el interior de la urbanización orientadas hacia las entradas y que las mismas han sido instaladas con carácter disuasorio, debido a robos sufridos en varias viviendas. Los agentes actuantes han comprobado que las cámaras no están operativas y tienen los cables cortados y ocultos dentro de las carcasas (adjuntan fotografías al respecto).

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

El artículo 126.1, apartado segundo, 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 (RLOPD) establece:

“Si de las actuaciones no se derivasen hechos susceptibles de motivar la imputación de infracción alguna, el Director de la Agencia Española de Protección de Datos dictará resolución de archivo que se notificará al investigado y al denunciante, en su caso.”

III

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.”

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.

IV

En el caso que nos ocupa, D. **C.C.C.** denuncia la existencia de cámaras de videovigilancia en la **A.A.A.** situada en *****DIRECCIÓN.1**, enfocando hacia vía pública.

Ante dicha denuncia, se solicita información a la comunidad denunciada, por los Servicios de Inspección de esta Agencia, para el esclarecimiento de los hechos denunciados, siendo el escrito devuelto por el servicio de Correos por “caducado en lista”.

Ante dichos hechos, se solicita colaboración a la policía local de Fuengirola, al objeto de realizar las actuaciones encaminadas a determinar diversos aspectos del sistema de videovigilancia denunciado, teniendo entrada en esta Agencia con fecha 16 de marzo de 2018 escrito de dicho cuerpo, aportando un informe realizado por agentes del mismo, en el que se pone de manifiesto que realizada visita de inspección en fecha 6 de marzo de 2018 en la *****DIRECCIÓN.1**, comprobaron que el sistema de videovigilancia dispone de 3 cámaras instaladas en el interior de la urbanización orientadas hacia las entradas y que las mismas han sido instaladas con carácter disuasorio, debido a robos sufridos en varias viviendas. Los agentes actuantes han comprobado que las cámaras no están operativas y tienen los cables cortados y ocultos dentro de las carcasas (adjuntan fotografías al respecto).

Por lo tanto, conforme al informe elaborado por el citado cuerpo de policía se constata que las cámaras denunciadas no están inoperativas, teniendo un carácter disuasorio, por lo que no captan ni graban imagen alguna.

Sobre esta cuestión debe señalarse que el Tribunal Constitucional ha declarado de forma reiterada 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.”*

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,*

concorre 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 la imputación o de la intervención en los mismos del presunto infractor.

En el presente caso, al tratarse de cámaras inoperativas (las cámaras objeto de denuncia), no captarían imágenes de personas físicas identificadas o identificables, por lo que, al no quedar acreditada la existencia de un tratamiento de datos personales, la cuestión se encuentra al margen de la normativa de protección de datos. Por consiguiente es de aplicación el principio de presunción de inocencia, pues de la mera existencia de una cámara de videovigilancia no se desprende automáticamente que la misma funcione y que por tanto capte imágenes de personas y, en consecuencia, que exista un tratamiento de datos personales.

Alcanzada la conclusión anterior, es conocido que en otros supuestos similares esta Agencia ha venido considerado que la instalación de dispositivos que generaban la apariencia de que habían sido instaladas cámaras de videovigilancia que, en su caso, podrían ser susceptibles de ser puestas en funcionamiento, con el consiguiente tratamiento de datos personales, podía generar una situación de alarma entre las personas, que entendían que eran vigiladas a través de dichos dispositivos, al producirse una apariencia de tratamiento. Teniendo esto en cuenta, y aun cuando por esta Agencia se acordaba el archivo del expediente en cuestión, se requería igualmente la retirada del dispositivo.

Sin embargo, esta Agencia consideró necesario revisar el mencionado criterio, en los términos que se plasman, entre otras, en la resolución del PS/00542/2015 de fecha 11 de noviembre de 2015. De este modo, la inexistencia de prueba alguna acerca de un posible de datos de carácter personal implica que la presente resolución de archivo no incorpore ningún tipo de requerimiento en el sentido que se ha mencionado, al prevalecer el principio de presunción de inocencia.

En todo caso, lo antedicho no impide que si constase acreditado en el futuro el tratamiento de los datos a través de la grabación de las imágenes o su visualización en tiempo real, vulnerando la normativa de protección de datos, esta Agencia pueda adoptar las medidas y llevar a cabo las actuaciones que procedan en virtud de las competencias que a la misma otorga la LOPD, a fin de garantizar el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Por último, con carácter informativo, respecto a la captación de imágenes de la vía pública cabe decir que, la legitimación para el uso de instalaciones de videovigilancia 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 del edificio, 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 un edificio, por el campo de visión de ésta podría captar un porcentaje reducido y proporcional de la vía pública, no siendo necesario en éste caso obtener el consentimiento de los transeúntes.

En este sentido, la posibilidad de captar un pequeño ángulo de la vía pública a través de una cámara de vigilancia, ésta deberá de cumplir el principio de proporcionalidad, sin que sea posible extender la grabación de imágenes a un alcance mayor al que resulte necesario para garantizar la seguridad de las instalaciones. Por ello, la referencia a los alrededores de las instalaciones, únicamente resultaría ajustada a la normativa de protección de datos en caso de que la misma se refiera exclusivamente a aquellos espacios públicos sin cuya grabación resultaría en todo punto imposible el control de la seguridad en el acceso a las instalaciones, sin que en modo alguno esta referencia pueda entenderse efectuada, con carácter general a la vía pública.

A la vista de 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 **A.A.A.** y D. **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 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 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