



Expediente N°: E/06478/2014

RESOLUCIÓN DE ARCHIVO DE ACTUACIONES

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

HECHOS

PRIMERO: Con fecha 28 de julio de 2014, tuvo entrada en esta Agencia escrito de D. **A.A.A.** (en lo sucesivo el denunciante), dirigido contra el **AYUNTAMIENTO DE ALCOBENDAS** (en lo sucesivo el denunciado) en el que denuncia que *“caminando por la calle Marqués de Valdavia, en la localidad de Alcobendas, a la altura del número 107, visualizó una cámara de video anclada a un semáforo que regula un paso de peatones (...)”,* y que *“en el momento que el semáforo cambia a verde se enciende un piloto de color rojo en la cámara que lleva a pensar que se está produciendo una grabación de imágenes”*.

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, solicitando del Ayuntamiento responsable del Tratamiento –con fecha 17 de octubre de 2014-, la siguiente información:

- Identificación del responsable del sistema de videovigilancia (Nombre completo y NIF o razón social y CIF) y teléfonos de contacto.
- Explicar claramente las causas que han motivado la instalación de las citadas cámaras y cuál es la finalidad de su instalación. **Explicar claramente las causas que han motivado la instalación de las citadas cámaras y cuál es la finalidad de su instalación. Explicar claramente, si entre las finalidades pretendidas se encuentra la de control del tránsito de peatones.**
- Copia de la resolución que ordene la instalación y uso de los dispositivos fijos de captación y reproducción, en la que se debe contener:
 - o La Identificación genérica las vías públicas o los tramos de aquellas cuya imagen sea susceptible de ser captada.
 - o Las medidas tendentes a garantizar la preservación de la disponibilidad, confidencialidad e integridad de las grabaciones o registros obtenidos.
- En el caso de grabarse las imágenes:
 - o Describir el sistema utilizado, quién accede al mismo y detallar el tiempo de conservación de las mismas (detalle de las personas que pueden

acceder al sistema de videovigilancia instalado). Si el acceso está permitido a terceros, adjuntar copia del contrato correspondiente.

- o En este caso, además, adjuntar el código de inscripción del fichero en el Registro General de Protección de Datos de la Agencia Española de Protección de Datos o en su defecto, solicitud de inscripción del fichero en el citado Registro y copia del documento de seguridad (identificación de los ficheros creados en relación con el sistema de videovigilancia mediante una disposición de carácter general publicada en el diario oficial que corresponda. Inscripción ante el Registro General de Protección de Datos de la Agencia Española de Protección de Datos).
- o Identificación del órgano encargado de la custodia de las imágenes y de la resolución de las solicitudes de acceso y cancelación.
- Exposición de las medidas de seguridad adoptadas según lo dispuesto en la normativa sobre protección de datos y documentación de las mismas.
- **Fórmula utilizada para la señalización del espacio vigilado.**
- Adjuntar fotografía del cartel o carteles donde se informa de la existencia de cámaras de videovigilancia y en los que se identifique al responsable ante quien puedan ejercitarse los derechos a los que se refieren los artículos 15 y siguientes de la Ley Orgánica 15/1999. Deberá indicar la ubicación de dichos carteles.
 - o *Descripción de los medios utilizados para la satisfacción de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de las personas cuyas imágenes son objeto de captación y tratamiento.*
- Adjuntar modelo del formulario informativo que, debidamente cumplimentado, ha de estar a disposición de los ciudadanos según se recoge en el artículo 3.b de la Instrucción 1/2006 e informar del procedimiento establecido para distribuir los formularios ante una petición del mismo.
- Detalle del número de cámaras instaladas y lugares donde se encuentran ubicadas indicando si las mismas disponen de zoom y posibilidad de movimiento. Deberá presentar una relación de las cámaras instaladas identificando cada una de ellas con un número sobre un croquis o plano de situación.
- Para cada una de las cámaras instaladas adjuntar:
 - Fotografía de la cámara con indicación expresa del número con que se identifica sobre el croquis o plano de situación.

- Fotografía de la imagen captada tal y como se visualizada sobre el monitor del sistema de videovigilancia indicando el número de la cámara que capta dicha imagen.

Con fecha de entrada en la Agencia 30 de octubre de 2014, el Ayuntamiento denunciado contesta al requerimiento efectuado, informando, entre otros extremos, de lo siguiente:

- El responsable del sistema de videovigilancia para el control de tráfico es el AYUNTAMIENTO DE ALCOBENDAS (...).

- En el cruce semafórico del lugar referenciado se llevó a cabo la instalación de un DETECTOR DE PRESENCIA PEATONAL que permite adaptar los tiempos de fase verde de los peatones mediante su detección. De esta manera, ante dicha detección alarga el tiempo de verde y permite cruzar con más seguridad a los peatones en caso de estar cruzando la calzada. En caso contrario, se abre el semáforo para los vehículos agilizando el tráfico y evitando congestiones innecesarias.

- El DETECTOR DE PRESENCIA PEATONAL consiste en una cámara que toma imágenes básicas en baja resolución para mediante un análisis de video detectar movimiento peatonal.

- La imagen detectada no permite apreciar la

fisonomía de las personas, ni es visualizada en ningún monitor, ni es almacenada en ningún dispositivo. El sistema lo único **que transmite es un impulso VERDADERO/FALSO al regulador de tráfico** que extiende o no la fase de verde de peatones.

- Por tanto, queda claramente explicada la finalidad del dispositivo, que no es otra que la de aportar una mayor seguridad vial a los peatones a la hora de realizar un cruce de calzada, y favorecer la fluidez del tráfico de vehículos. No

considerándose un sistema de videovigilancia por las características de la imagen captada y su uso, no se determinó la procedencia de señalar mediante un cartel la presencia del dispositivo de detección.

- Los lugares en que se encuentran ubicados los DETECTORES DE PRESENCIA PEATONAL son los siguientes:

- CALLE (C/.....1)
- CTRA. (C/.....2)

- En el ANEXO I se incluye una memoria descriptiva del sistema de detección de peatones instalado por INDRA, así como la ficha técnica del fabricante del dispositivo y unas fotografías de ambas instalaciones.

De acuerdo con el contenido del documento que se acompaña como ANEXO I, “El sistema instalado, consta de dos detectores de movimiento dentro de una zona previamente predefinida, esta zona (...) abarca todo el cebreado del paso de peatones y la mediana que separa ambos sentidos de circulación; en total 75 m2 aproximadamente.” “La finalidad de estos detectores, es optimizar los tiempos de repartos de los distintos movimientos del ciclo semafórico; en este caso para la fase en que se ejecuta el tiempo de verde para peatones”.

“Durante la fase de verde para peatones y únicamente en ella, estos detectores se activan e informan mediante impulsos al regulador de tráfico que existe algún objeto en movimiento (peatones) dentro del área predefinida, con esta información, el regulador alarga o acorta el tiempo de verde, evitando así, los tiempos muertos en los que no hay peatones en la calzada y los vehículos están detenidos. Si detectan presencia en el área de actuación definida, el equipo activa un contacto libre de tensión, a través del cual envía la señal al regulador, el cual a partir de la señal, ejecuta la acción programa en su memoria. Estos impulsos no se registran ni almacenan, con lo cual tampoco sirven para obtener datos estadísticos de aforos de peatones. Estos detectores no captan ni graban imagen alguna, no están dotados de óptica para ello, ni es posible utilizarlos con ese fin, por lo tanto no cabe considerarlos un sistema de vigilancia”.

Al escrito de respuesta se adjuntan el “datasheet” con las características técnicas del sistema implantado, así como las indicaciones del fabricante en cuanto a configuración e instalación.

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, 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.

II

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.”

A la vista de la normativa expuesta, 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.

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

El Considerando 12 de la citada Directiva 95/46, señala lo siguiente:

“Considerando que los principios de la protección deben aplicarse a todos los tratamientos de datos personales cuando las actividades del responsable del

tratamiento entren en el ámbito de aplicación del Derecho Comunitario; que debe excluirse el tratamiento de datos efectuado por una persona física en el ejercicio de actividades exclusivamente personales o domésticas, como la correspondencia y la llevanza de un repertorio de direcciones” (el subrayado es de la Agencia Española de Protección de Datos).

En este sentido, el artículo 3 de la citada Directiva 95/46, relativo a su ámbito de aplicación, dispone:

“1. Las disposiciones de la presente Directiva se aplicarán al tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales, así como al tratamiento no automatizado de datos personales contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero.

2. Las disposiciones de la presente Directiva no se aplicarán al tratamiento de datos personales:

- efectuado en el ejercicio de actividades no comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario, como las previstas por las disposiciones de los títulos V Y VI del Tratado de la Unión Europea y, en cualquier caso, al tratamiento de datos que tenga por objeto la seguridad pública, la defensa, la seguridad del Estado (incluido el bienestar económico del Estado cuando dicho tratamiento esté relacionado con la seguridad del Estado) y las actividades del Estado en materia penal;

- efectuado por una persona física en el ejercicio de actividades exclusivamente personales o domésticas.”

De acuerdo con lo señalado, la garantía del derecho fundamental 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, excluyendo las excepciones legales previstas en el artículo 2.2 a) de la LOPD y artículo 3.2 de la citada Directiva 95/46/CE, **las mencionadas disposiciones no serán de aplicación.**

Pues bien, en el caso que nos ocupa, el denunciante denuncia la existencia de un aparato detector de “aforamiento y regulación de paso de peatones” instalado en la vía pública y orientado hacia ella al objeto de facilitar la circulación de los peatones.

IV

En el caso que nos ocupa, no consta la existencia de ningún dispositivo de captación o grabación de imágenes de datos personales, por lo que no existe dato de carácter personal, según la definición contenida en la normativa de protección de datos, por lo que procede al archivo de la denuncia, al no resultar de aplicación la normativa sobre protección de datos.

A su vez, se ha de tener en cuenta que al Derecho Administrativo Sancionador, por su especialidad, le son de aplicación, con alguna matización pero sin excepciones, los principios inspiradores del orden penal, resultando clara la plena virtualidad del principio de presunción de inocencia.

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 137.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que *“Los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.”*

En definitiva, la aplicación del principio de presunción de inocencia impide imputar una infracción administrativa cuando no se hayan obtenido evidencias o indicios de los que se derive la existencia de infracción.

En este sentido y para este caso, según se ha señalado, el denunciante no ha aportado en su escrito de denuncia indicios razonables que permitan establecer que se han producido los hechos denunciados, ya que no se han aportado evidencias ni indicios de los que pueda deducirse que –a través del dispositivo al que se refiere dicha denuncia- se proceda a la grabación de la imagen de los ciudadanos que transitan por la vía pública.

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 **AYUNTAMIENTO DE ALCOBENDAS** y a **A.A.A..**

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