

Expediente Nº: E/06626/2013

RESOLUCIÓN DE ARCHIVO DE ACTUACIONES

De las actuaciones practicadas por la Agencia Española de Protección de Datos ante el **D.D.D.** en virtud de denuncia presentada por D. **E.E.E.**, D. **B.B.B.** y a D^a. **A.A.A.** y teniendo como base los siguientes

HECHOS

PRIMERO: Con fecha 19 de julio de 2013 tienen entrada en esta Agencia escrito remitidos por D. **E.E.E.**, D. **B.B.B.** y a D^a. **A.A.A.**, (en adelante los denunciantes), comunicando posible infracción a la Ley Orgánica 15/1999 motivada por la existencia de cámaras de videovigilancia en el edificio sito en C/ **C.C.C.** de la localidad de **F.F.F.** y cuyo titular es **D.D.D.** (en adelante el denunciado).

En el citado escrito los denunciantes manifiestan *la instalación de tres cámaras de videovigilancia, de las cuales dos se ubican en el interior de la Casa Consistorial y una en la fachada. La cámara exterior con un ángulo de 360º, graba la vía pública. Posteriormente a la colocación y ubicación del sistema, el Ayuntamiento acordó la creación del fichero.*

Con fecha 16 de julio de 2012 se presentó ante el Ayuntamiento de Oteiza escrito de solicitud de incoación de expediente de revisión de actos en vía administrativa, con objeto de declarar nula la instalación de videocámaras de vigilancia en la Casa Consistorial.

La Alcaldía resolvió con fecha 22 de octubre de 2012, no admitiendo a trámite dicha solicitud.

Con fecha 22 de noviembre de 2012, los denunciantes interponen recurso de reposición contra dicha Resolución; resultando, con fecha 20 de diciembre de 2012, desestimado por el Pleno del Ayuntamiento de Oteiza.

Con fecha 18 de enero de 2013 los denunciantes, interponen recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra; el cual dictó, con fecha 30 de mayo de 2013, la Resolución nº ***** estimatoria.

La Alcaldía notifica con fecha 28 de junio de 2013 a los denunciantes, que se procede a iniciar el expediente de revisión de oficio del acto por el que se instalan las cámaras de videovigilancia por no ser conformes a derecho. A pesar de ello, las cámaras siguen colocadas y en funcionamiento.

Se adjunta a la denuncia copia de la Resolución nº ***** dictada por el Tribunal Administrativo de Navarra, sección tercera, con fecha 30 de mayo de 2013.

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 27 de diciembre de 2013 se solicita información al responsable del sistema, teniendo entrada en esta Agencia escrito de fecha 17 de enero de 2014 en el que se comunica:

Si bien se instalaron en la Casa Consistorial tres cámaras de videovigilancia, éstas han sido desinstaladas en cumplimiento del acuerdo de pleno de 17 de octubre de 2013, que declaró la nulidad de pleno derecho del acto verbal de instalación de las cámaras realizado por el Sr. Alcalde, y que estableció su desinstalación.

El Ayuntamiento de Oteiza es el titular y responsable del sistema de videovigilancia instalado con la finalidad de garantizar la seguridad y protección del inmueble.

La empresa BIZKOR INSEKOR S.A llevó a cabo la instalación del sistema de videovigilancia. No se firmó contrato al no ser necesario realizar procedimiento de contratación, debido al importe de instalación; siendo sólo obligatoria la reserva de crédito y factura de conformidad con el artículo 73.2 c) de la Ley Foral 6/2006 de Contratos Públicos que regula el procedimiento negociado sin publicidad comunitaria.

Existe cartel informativo de la existencia de cámaras, ubicado en el umbral de la puerta de acceso a la sede del Ayuntamiento.

Se adjuntan: (1) fotografía del cartel en la que se observan los datos del Ayuntamiento como responsable ante quien poder ejercitar los derechos (documento **Doc.1**) y (2) copia del modelo informativo para el ejercicio del derecho de acceso (documento **Doc.2**).

Se instalaron tres cámaras; de las cuales, dos del tipo fijo se ubicaron en el interior y una móvil en el exterior de la Casa Consistorial.

Se acompaña plano de situación en relación a la parcela ocupada por el Consistorio (documento **Doc.3**).

Las imágenes se visualizan en el ordenador de la Secretaria del Ayuntamiento y mediante conexión remota por el Alcalde.

Las imágenes grabadas eran conservadas durante un mes.

Se adjunta la siguiente documentación:

- o Copia de la disposición de creación del fichero de videovigilancia, publicada en el Boletín Oficial de Navarra, número 131 de 5 de julio de 2012 (Doc.4).
- o Copia de la inscripción de fichero denominado VIDEOVIGILANCIA con código



G.G.G., cuyo responsable figura D.D.D. (Doc.5).

o Copia del Documento de Seguridad (Doc.6).

2. Con fecha 23 de enero de 2014 y previa diligencia telefónica de inspección, se solicita al titular del sistema información complementaria al mismo.

Teniendo entrada en esta Agencia escrito de fecha 31 de enero de 2014 en el que la Secretaria del Ayuntamiento de Oteiza:

Adjunta reportaje fotográfico de las cámaras desinstaladas en los lugares donde se encontraban ubicadas (Doc.7).

Acompaña certificado mediante el cual: "... el Pleno del Ayuntamiento, en sesión ordinaria celebrada el día 17 de octubre de 2013 declaró desinstalar las cámaras de videovigilancia..." (Doc.8).

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

En primer lugar 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.

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 caso que nos ocupa, se denuncia la instalación de un sistema de videovigilancia compuesto de tres cámaras en el Ayuntamiento de Oteiza, sin seguir los cauces legalmente establecidos.

Ante los hechos denunciados, la inspección de Datos de esta Agencia, procedió a solicitar en fecha 27 de diciembre de 2013 información sobre el sistema de videovigilancia instalado al Ayuntamiento denunciado, teniendo entrada en esta Agencia escrito de respuesta de fecha 17 de enero de 2014 en el que se comunica:

Si bien se instalaron en la Casa Consistorial tres cámaras de videovigilancia, éstas han sido desinstaladas en cumplimiento del acuerdo de pleno de 17 de octubre de 2013, que declaró la nulidad de pleno derecho del acto verbal de instalación de las cámaras realizado por el Sr. Alcalde, y que estableció su desinstalación.(...)

Se instalaron tres cámaras; de las cuales, dos del tipo fijo se ubicaron en el interior y una móvil en el exterior de la Casa

Consistorial. (...)

En prueba de la desinstalación de las cámaras objeto de denuncia se adjunta reportaje fotográfico de las cámaras desinstaladas en los lugares donde se encontraban ubicadas y certificado mediante el cual: "... el Pleno del Ayuntamiento, en sesión ordinaria celebrada el día 17 de octubre de 2013 declaró desinstalar las cámaras de videovigilancia..."

Por lo tanto en la fecha que se inició la investigación de los hechos denunciado por parte de los Servicios de Inspección de esta Agencia las cámaras habían sido retiradas

Por lo tanto, 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.

En el presente caso, aun cuando existió un sistema de videovigilancia, a tenor de toda la documentación obrante en el expediente y por las propias manifestaciones del denunciado, en la fecha que se solicitó por parte de la Inspección de Datos de esta Agencia, información para la constatación de los hechos denunciados, las cámaras habían sido retiradas, por lo que no se pudo acreditar las imágenes que en su caso eran captadas o grabadas, y si éstas podían identificar o hacer identificable a una persona.

A la vista de lo expuesto, al no haberse acreditado la captación o grabación de imágenes de datos personales por parte de los denunciados, al haber sido retirado el sistema de videovigilancia y atendiendo al principio de presunción de inocencia, 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:

- o **PROCEDER AL ARCHIVO** de las presentes actuaciones.
- o **NOTIFICAR** la presente Resolución al **D.D.D.**, a D. **E.E.E.**, a **B.B.B.**, y a D^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