

Expediente Nº: E/07021/2015

RESOLUCIÓN DE ARCHIVO DE ACTUACIONES

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

HECHOS

PRIMERO: Con fecha de 7 de octubre de 2015 tiene entrada en esta Agencia escrito de D. **B.B.B.** (en adelante el denunciante) comunicando posible infracción a la Ley Orgánica 15/1999 motivada por cámaras de videovigilancia cuyo titular es D. **C.C.C.** (en adelante el denunciado) instaladas en **A.A.A.**, enfocando hacia vía pública.

El denunciante declara en su escrito que *los propietarios del domicilio denunciado han instalado unas cámaras de videovigilancia, aunque hay un cartel en la entrada avisando de su presencia, no especifica quién es el responsable del fichero y por lo tanto no se indica de forma clara la identidad del responsable de la instalación. El resultado de la consulta en la aplicación Web de la Agencia Española de Protección de Datos fue negativo.*

Asimismo manifiesta que las cámaras, enfocan parte de la vía pública, pero no se aprecie claramente si la parte estrictamente necesaria para los fines para los que han sido instaladas (vigilar el acceso por la puerta de entrada de peatones y vehículos a la propiedad privada) o para poder incluir toda la parte de vía pública de la fachada de la propiedad en ambos sentidos (desde la puerta de acceso hacia la izquierda y hacia la derecha, en paralelo a la vía pública). Las cámaras parecen tener sistemas de orientación y zoom, pero en el objetivo de las mismas no parece la instalación de máscaras de privacidad que eviten captar imágenes de la vía pública.

Adjunta: reportaje fotográfico.

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

Con fecha 17 de noviembre, 10 de diciembre de 2015 y 15 de enero de 2016 se solicita información al responsable de la vivienda teniendo entrada en esta Agencia con fechas 4 y 22 de diciembre de 2015 y 27 de enero de 2016 escritos en los que manifiesta:

1. Las dos cámaras disuasorias dentro de su propiedad las colocó él mismo. No graban. No conserva ticket de compra.
2. Las causas fueron diversos robos en viviendas y parcelas de la calle en los últimos tiempos. La finalidad de la instalación es disuadir a los posibles infractores, ladrones, vándalos, y demás personas con malas intenciones de

que ejerciten los actos descritos en las causas de motivación y cualquier otro delictivos y/o peligrosos.

3. Hay puesto un cartel en la entrada de la parcela en el que se informa de la posibilidad de vigilancia con videocámaras.
4. Aporta plano de ubicación de las cámaras y enfoque hacia el espacio exterior dentro de su propiedad, a la puerta de entrada de vehículos, que está retranqueada respecto al muro exterior de la propiedad.
5. Aporta fotografías de las cámaras disuasorias que han sido retiradas ante la duda sobre el cumplimiento de la LOPD, aporta fotografías del antes y después de la retirada de las cámaras.

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, se denuncia por D. **B.B.B.** la existencia de dos cámaras de videovigilancia en el muro exterior de la vivienda del denunciado, que pudieran captar imágenes de la vía pública.

En primer lugar, respecto a la posible captación de imágenes de la vía pública, a través del sistema de videovigilancia instalado, 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 la grabación de imágenes en un lugar público, no está permitida en ningún supuesto. Ahora bien, si las cámaras están instaladas en la entrada de un edificio, por el campo de visión de ésta podría captar un porcentaje reducido 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.

Una vez realizadas las aclaraciones correspondientes respecto a la captación de imágenes de la vía pública, procede indicar que solicitada información al denunciado, para el esclarecimiento de los hechos denunciados, manifiesta que instaló dos cámaras ficticias para disuadir a posibles infractores, ladrones, etc. Las dos cámaras disuasorias

estaban dentro de su propiedad y no grababan estando orientadas a la puerta de entrada exterior. No obstante y ante las dudas que le surgen respecto al cumplimiento de la LOPD procede a la retirada de las mismas, aporta fotografías al respecto.

Por lo tanto, según manifiesta el denunciado las citadas cámaras eran disuasorias y han sido retiradas, según pruebas aportadas.

A este respecto, 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.”*

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.

A la vista de lo expuesto, al tratarse de cámaras simuladas que han sido retiradas, no existe constancia de la captación ni grabación de imágenes de datos personales por parte del denunciado al margen de la normativa de protección de datos, por lo que procede el archivo del presente expediente de actuaciones previas.

Ahora bien, con carácter informativo procede realizar diversas precisiones respecto a los sistemas de videovigilancia para que sean acordes a la normativa de protección de datos.

En primer lugar, hay que señalar que sería legítima la instalación de cámaras de videovigilancia operativas, no estando sometidas a la Ley Orgánica 15/1999, 13 de diciembre de protección de datos de carácter personal ni a la Instrucción 1/2006, si el tratamiento de imágenes de las personas físicas se realizara en el ejercicio de actividades exclusivamente personales o domésticas, es decir si las cámaras se encontraran instaladas en una propiedad o domicilio privado captando espacios exclusivamente propiedad de éste, pues tales captaciones tendrían un carácter doméstico y, quedarían amparadas en la excepción prevista en el artículo 2.2.a) de la *Ley Orgánica, 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal*, toda vez que el tratamiento resultante de las imágenes captadas se circunscribiría al ejercicio exclusivo de actividades domésticas.

A este respecto, el artículo 2.1 y 2 a) de la LOPD, establece lo siguiente:

“1. 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.”

“2. El régimen de protección de los datos de carácter personal que se establece en la presente Ley Orgánica no será de aplicación:

a) A los ficheros mantenidos por personas físicas en el ejercicio de actividades exclusivamente personales o domésticas”.

Ahora bien, en el caso del presente expediente y según las fotografías aportadas por el denunciante y denunciado, las cámaras objeto de denuncia estaban instaladas en el muro exterior de la vivienda y presuntamente orientadas hacia el espacio exterior de la puerta de entrada de vehículos, que está retranqueada respecto al muro exterior de la propiedad. Por lo tanto si se instalaran cámaras reales (no ficticias como las retiradas) orientadas hacia dicho espacio exterior que se encuentra retranqueado, la orientación de las mismas sería acorde a la normativa de protección de datos, si bien en este caso, al tratarse de cámaras reales que captan zonas exteriores al ámbito privado, sería necesario por parte del responsable cumplir con el deber de informar a los afectados, en

los términos establecidos en el artículo 5.1 de la LOPD, en relación con el artículo 3 de la Instrucción 1/2006 que establece que: “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 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 pueden 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.”

Asimismo, además de cumplir con la instalación del cartel de videovigilancia e impresos informativos; en el caso de que las imágenes fueran grabadas, sería necesaria la previa inscripción del fichero de videovigilancia en el Registro General de Protección de Datos de esta Agencia. Este requisito de inscripción no sería necesario en el caso de que solo se visualizaran las imágenes a tiempo real.

En consecuencia, al amparo de lo dispuesto en los artículos 3 y 7.2 de la Instrucción 1/2006, la utilización de sistemas de videocámaras con fines de seguridad, que no graban imágenes, constituyen un tratamiento de datos que obliga a informar del mismo, pero no genera ningún fichero.

Por otro lado, respecto a la instalación de cámaras disuasorias, al no captar imágenes de personas físicas identificadas o identificables, no existiría un tratamiento de datos personales, por lo que la cuestión se encontraría al margen de la normativa de protección de datos.

Debe recordarse 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, hechos que no pueden concurrir en el caso de las cámaras ficticias, al no captar ni grabar imagen de ningún tipo.

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 D. **C.C.C.** y a D. **B.B.B..**

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 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