



I

La primera cuestión que resulta de la consulta es la relativa a la normativa aplicable al tratamiento de datos mediante cámaras de videovigilancia. Se consulta, en particular, en que supuestos se aplica a la videovigilancia desarrollada por las Fuerzas de Seguridad su legislación específica.

Con carácter previo, debe señalarse que la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, dispone en su artículo 2 que *“Son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:*

- a. *Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la nación.*
- b. *Los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas.*
- c. *Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.”*

Para determinar la normativa aplicable en cada caso, debe partirse de que la imagen de una persona identificada o identificable constituye un dato personal, cuyo tratamiento está sujeto a la Ley 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en lo sucesivo LOPD) y a la Instrucción 1/2006, de la Agencia Española de Protección de Datos sobre el tratamiento de datos personales con fines de vigilancia a través de sistemas de cámaras o videocámaras

Sin embargo, la LOPD, señala en su artículo 2.3.e que *“Se regirán por sus disposiciones específicas, y por lo especialmente previsto, en su caso, por esta Ley Orgánica los siguientes tratamientos de datos personales:*

- e) *Los procedentes de imágenes y sonidos obtenidos mediante la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de conformidad con la legislación sobre la materia.”*

La Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, dispone en su artículo primero 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.”*



Por consiguiente, la instalación de videocámaras, tanto fijas como móviles, en lugares públicos es competencia exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, rigiéndose el tratamiento de dichas imágenes por su legislación específica, contenida en la Ley Orgánica 4/1997, sin perjuicio de la aplicación de la LOPD en algunos aspectos, tales como la creación e inscripción de ficheros, medidas de seguridad, cesión de datos, etc.

No obstante lo anteriormente señalado, el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, aprobado por Real Decreto 596/1999, de 16 de abril, al establecer en su artículo segundo su ámbito de aplicación, delimita los supuestos a los que no es aplicable dicha norma, disponiendo lo siguiente en sus números 1 y 3:

“1. Lo establecido en este Reglamento no será de aplicación a las instalaciones fijas de videocámaras que realicen las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en sus inmuebles, siempre que éstas se dediquen exclusivamente a garantizar la seguridad y protección Interior o exterior de los mismos.

(...)

3. Las unidades de Policía Judicial reguladas en la legislación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuando, en el desempeño de funciones de policía judicial en sentido estricto, realicen captaciones de imágenes y sonidos mediante videocámaras, se regirán por la Ley de Enjuiciamiento Criminal y por su normativa específica.”

En consecuencia en estos dos supuestos será plenamente aplicable la LOPD y la instrucción 1/2006, sin perjuicio de que, además, cuando la captación de imágenes mediante videocámara se efectúe en el desempeño de funciones de policía judicial deba aplicarse la Ley de Enjuiciamiento Criminal y su normativa específica.

En lo que se refiere a las cámaras con fines de control de tráfico, establece la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 4/1997 que “La instalación y uso de videocámaras y de cualquier otro medio de captación y reproducción de imágenes para el control, regulación, vigilancia y disciplina del tráfico se efectuará por la autoridad encargada de la regulación del tráfico a los fines previstos en el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo, y demás normativa específica en la materia, y con sujeción a lo dispuesto en las Leyes Orgánicas 5/1992, de 29 de octubre, de



Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal, y 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen, en el marco de los principios de utilización de las mismas previstos en esta Ley.”

En consecuencia serán aplicables a la instalación y uso de videocámaras con fines de control de tráfico, algunas de las previsiones de la Ley Orgánica 4/1997, así como lo establecido en la disposición adicional única del Real decreto 596/1999, de 16 de abril, que establece su régimen jurídico. Así, se rigen por dichas normas cuestiones como las relativas al principio de proporcionalidad, contenido de la resolución que ordene la instalación y uso de las videocámaras y órgano competente para dictarla.

También en el caso de las videocámaras con fines de control de tráfico resulta aplicable el conjunto de lo dispuesto en la LOPD, norma a la que hay que entender referida en la actualidad la mención a la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal contenida en la Disposición adicional octava de la Ley Orgánica 4/1999. Esta norma les será aplicable en cuestiones tales como creación e inscripción de ficheros, adopción de medidas de seguridad, derechos de las personas y señalización del espacio vigilado.

Por último, debe señalarse que existen otros supuestos de instalación y tratamiento de datos con fines de seguridad, cuyo régimen jurídico, aunque sometido con carácter general a lo establecido en la LOPD y la instrucción 1/2006, ofrece peculiaridades. Cabe mencionar, entre otros supuestos, las instalaciones de videovigilancia utilizadas en Bancos, Cajas de Ahorro y demás entidades de crédito que estarán sujetas a lo previsto en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero de Seguridad Ciudadana y al Real Decreto 2364/1994 por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada; la realización de controles de acceso a los edificios cuando comporte la toma de imágenes en que resulta aplicable la Instrucción 1/1996, de 1 de marzo, de la Agencia de Protección de Datos, sobre ficheros automatizados establecidos con la finalidad de controlar el acceso a los edificios; los ficheros establecidos con la finalidad de controlar el acceso a los casinos o salas de bingo, a los que se aplica la Instrucción 2/1996, de 1 de marzo, de al Agencia de Protección de Datos, sobre ficheros automatizados establecidos con la finalidad de controlar el acceso a los casinos y salas de bingo; etc.

II



Se consulta en segundo lugar a quien se atribuye el carácter de responsable del fichero y cuales son sus obligaciones.

Según indica el artículo 3 d) de la LOPD es responsable del fichero “La persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada, u órgano administrativo, que decida sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento”.

A efectos de determinar quien es el responsable del fichero en los supuestos de tratamiento de datos mediante videovigilancia, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que la instalación de sistemas de videocámaras con fines de seguridad privada requiere la contratación de los servicios de empresas de seguridad debidamente autorizadas por el Ministerio del Interior, empresas que, conforme el artículo 5.1 de la Ley 23/1992 de 30 de julio, de Seguridad Privada, se encuentran facultadas para prestar, entre otros, el servicio de “*Instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad.*”

La empresa de seguridad puede prestar simplemente el servicio de instalación de la videocámara, en cuyo caso será responsable del fichero la empresa o entidad que ha ordenado la instalación. Puede, sin embargo, ocurrir que la empresa de seguridad contratada se ocupe además de visualizar las imágenes o acceda a ellas por medio de su personal, en estos supuestos será precisa la celebración de un contrato de acceso a los datos por cuenta de un tercero. Dicho contrato viene regulado en el artículo 12 de la LOPD que establece en sus números 1 y 2 lo siguiente:

“1. No se considerará comunicación de datos el acceso de un tercero a los datos cuando dicho acceso sea necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento.

2. La realización de tratamientos por cuenta de terceros deberá estar regulada en un contrato que deberá constar por escrito o en alguna otra forma que permita acreditar su celebración y contenido, estableciéndose expresamente que el encargado del tratamiento únicamente tratará los datos conforme a las instrucciones del responsable del tratamiento, que no los aplicará o utilizará con fin distinto al que figure en dicho contrato, ni los comunicará, ni siquiera para su conservación, a otras personas.

En el contrato se estipularán, asimismo, las medidas de seguridad a que se refiere el artículo 9 de esta Ley que el encargado del tratamiento está obligado a implementar.”

No obstante, cuando el servicio de visualización o acceso a los datos se preste en el domicilio particular de una persona, la empresa de seguridad no



tendrá la condición de encargado del tratamiento, sino de responsable del mismo. Ello se debe a que la toma de imágenes realizada por un particular dentro de su domicilio queda excluida de la aplicación de la LOPD, por expreso mandato de su artículo 2 a) al tratarse de un ámbito personal y doméstico. Sin embargo, dicha excepción no resulta aplicable a la empresa de seguridad con la que el particular ha contratado un servicio que incluye la toma de imágenes en el domicilio, por lo que la empresa de seguridad adquirirá la condición de responsable del tratamiento, debiendo cumplir con todas las obligaciones impuestas a éste por la normativa de protección de datos.

Entre las obligaciones del responsable del fichero o tratamiento se encuentra la de notificar e inscribir el fichero resultante en el Registro General de Protección de Datos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Instrucción 1/2006, que reza lo siguiente “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.(...)”. Debe resaltarse que esta obligación es independiente de cualquier otra comunicación que deba hacerse al Ministerio de Interior por imposición de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada y el Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre.

La obligación de inscribir el fichero surge en el caso de que se graben las imágenes, aunque la grabación sólo se produzca con carácter eventual, en este sentido, el número segundo del artículo 7 aclara que *“A estos efectos, no se considerará fichero el tratamiento consistente exclusivamente en la reproducción o emisión de imágenes en tiempo real.”*

El fichero tendrá el carácter de fichero de titularidad pública en los casos previstos en el artículo 5.1.m del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, según el cual son ficheros de titularidad pública *“los ficheros de los que sean responsables los Órganos constitucionales o con relevancia constitucional del Estado o las Instituciones Autonómicas con funciones análogas a los mismos, las Administraciones Públicas Territoriales, así como las entidades u organismos vinculados o dependientes de las mismas y las Corporaciones de derecho público siempre que su finalidad sea el ejercicio de potestades de derecho público”*.

Por el contrario, son ficheros de titularidad privada conforme al artículo 5.1 l) de la misma norma “los ficheros de los que sean responsables las personas, empresas o entidades de derecho privado, con independencia de quien ostente la titularidad de su capital o de la procedencia de sus recursos económicos, así como los ficheros de los que sean responsables las Corporaciones de derecho público, en cuanto dichos ficheros no se encuentren



estrictamente vinculados al ejercicio de potestades de derecho público que a las mismas atribuye su normativa específica”.

La creación, modificación o supresión de ficheros de titularidad pública, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la LOPD *“sólo podrá hacerse por medio de disposición general publicada en el Boletín Oficial del Estado o Diario oficial correspondiente”.*

Igualmente el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999 en su artículo 52, dispone en su número primero que *“La creación, modificación o supresión de los ficheros de titularidad pública sólo podrá hacerse por medio de disposición general o acuerdo publicados en el Boletín Oficial del Estado o diario oficial correspondiente.”*

En cuanto a la notificación e inscripción de ficheros, el artículo 55 del citado Reglamento exige que todo fichero de datos de carácter personal de titularidad pública *“será notificado a la Agencia Española de Protección de Datos por el órgano competente de la Administración responsable del fichero para su inscripción en el Registro General de Protección de Datos, en el plazo de treinta días desde la publicación de su norma o acuerdo de creación en el diario oficial correspondiente”*

Respecto a los ficheros de titularidad privada dispone el artículo 55.2. del Reglamento *“Los ficheros de datos de carácter personal de titularidad privada serán notificados a la Agencia Española de Protección de Datos por la persona o entidad privada que pretenda crearlos, con carácter previo a su creación. La notificación deberá indicar la identificación del responsable del fichero, la identificación del fichero, sus finalidades y los usos previstos, el sistema de tratamiento empleado en su organización, el colectivo de personas sobre el que se obtienen los datos, el procedimiento y procedencia de los datos, las categorías de datos, el servicio o unidad de acceso, la indicación del nivel de medidas de seguridad básico, medio o alto exigible, y en su caso, la identificación del encargado del tratamiento en donde se encuentre ubicado el fichero y los destinatarios de cesiones y transferencias internacionales de datos.”*

El responsable del fichero se encuentra también sujeto al cumplimiento del deber de información. Este deber viene recogido en el artículo 5.1 de la LOPD según el cual *“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”.

En cuanto al modo en que haya de facilitarse dicha información, debe tenerse en cuenta el artículo 3 de la Instrucción 1/2006 cuando 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.”

Asimismo, deberán respetarse los plazos y procedimiento de almacenamiento de imágenes, resultando de aplicación, el artículo 6 de la mencionada Instrucción en la que se prevé que *“los datos serán cancelados en el plazo máximo de un mes desde su captación”.*

Igualmente, tanto el responsable del fichero o del tratamiento como el encargado del tratamiento, en su caso, deberán adoptar las correspondientes medidas de seguridad en la forma prevista en el 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.

Por último debe señalarse que aún cuando la empresa de seguridad que efectúe la instalación no tenga el carácter de responsable del tratamiento, siendo los servicios de videovigilancia y seguridad prestados por empresas específicamente autorizadas en virtud de sus condiciones y cualificación, y sujetas a lo dispuesto en la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada y su Reglamento de desarrollo, dichas empresas están sometidas a una especial diligencia en el asesoramiento al responsable que contrate sus servicios respecto al cumplimiento de la LOPD y, en particular, respecto de la inscripción del fichero ante el Registro General de Protección de Datos, la ubicación de distintivos informáticos, la definición del espacio vigilado y la adopción de medidas de seguridad.