



## I

La consulta plantea si resulta conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal, su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, y la Instrucción de esta Agencia 1/2006, de 8 de noviembre, reguladora del tratamiento de datos personales con fines de vigilancia a través de sistemas de cámaras o videocámaras, la instalación por la consultante de cámaras de vigilancia en las fachadas de las 457 centrales telefónicas relacionadas en el mismo, calificadas como estratégicas/críticas y prioritarias, así como respecto de la centrales que en el futuro pudieran crearse con dicha consideración, previa comunicación en ese caso a esta Agencia, “al objeto de que las mismas puedan grabar imágenes de las arquetas de registro ubicadas en la vía pública, en los recintos subterráneos y en el perímetro e inmediaciones próximas a las centrales telefónicas mencionadas”, con la finalidad de garantizar la seguridad e integridad de dichas arquetas de registro, dadas las consecuencias que una manipulación o destrucción de las mismas podrían producir al servicio de comunicaciones electrónicas disponible al público.

A tal efecto, la consulta indica los diferentes fundamentos en que se basa la misma, a fin de acreditar el cumplimiento de las normas anteriormente citadas, aportándose igualmente junto a ella resolución de la Secretaría de Estado de Seguridad, de fecha 20 de abril de 2010, favorable a la instalación de los dispositivos de videovigilancia. Igualmente se adjuntan las fotografías de las imágenes generadas por varios de los dispositivos a los que se refiere la consulta.

Por otra parte, esta Agencia Española de Protección de Datos, conocedora de las dudas planteadas por la consultante con anterioridad a la realización formal de la consulta solicitó el parecer de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones acerca de la existencia de cobertura legal para la instalación de los dispositivos de vigilancia a los que se refiere la consulta, así como del carácter estratégico de los mismos, recibiendo informe de la citada Comisión, con registro de salida de la misma de fecha 15 de abril de 2011, en que por una parte se hace referencia a la existencia de la citada cobertura legal y, por otra, se concluye en el carácter estratégico de las instalaciones para la adecuada prestación del servicio telefónico disponible al público, tanto por la consultante como por las restantes prestadoras del mismo, dada la obligación impuesta a la consultante por la citada Comisión de “ceder espacio a otros operadores para instalar sus equipos y prestar servicios alternativos a los usuarios, fomentando así la competencia” en el mercado de acceso de banda

ancha.

## II

Como cuestión previa al análisis específico de la aplicación de las normas a las que se ha hecho referencia al comienzo de este informe al supuesto planteado en la consulta, debe indicarse que, como esta Agencia ha venido indicando en anteriores informes y ha señalado la resolución de la Secretaria de Estado de Seguridad en la resolución adjunta a la consulta y la nota informativa que la acompaña, la Ley Orgánica 4/1997, de 4 agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, ha venido a otorgar a las mencionadas Fuerzas y Cuerpos la exclusividad en la vigilancia a través de sistemas de videocámaras de los espacios públicos y, en particular, de las vías públicas “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”, conforme establece su artículo 1.1 en su párrafo primero.

Quiere ello decir que, con carácter general, el establecimiento de dispositivos de videovigilancia en los espacios públicos queda exclusivamente limitado a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que únicamente podrán instalarlos una vez cumplidos los requisitos establecidos en la propia Ley Orgánica.

Ello conduciría, en una primera lectura de la normativa vigente, a la conclusión de que el control de la vía pública, en sentido amplio, que pudiera entenderse pretendido por parte de la consultante mediante la instalación de los dispositivos a los que la misma se refiere únicamente podría encomendarse a las propias Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en los términos y con el procedimiento establecido en la Ley Orgánica 4/1997.

## III

No obstante, la delimitación del ámbito regulado por las Leyes Orgánicas 4/1997 y 15/1999 en lo que a la videovigilancia se refiere no puede partir de una mera y exclusiva separación entre la vía pública y los espacios privados, habida cuenta que, quedando claramente definidos los ámbitos de aplicación de una y otra norma, existirá en la práctica totalidad de los supuestos un área en que ambos puedan concurrir: así es probable que las cámaras instaladas al amparo de lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/1997 recojan accesoriamente imágenes de espacios que no puedan ser considerados como públicos; del mismo modo, es posible que en determinadas circunstancias, la grabación por las cámaras instaladas al amparo de la Ley Orgánica 15/1999 incluyan en su ámbito de visión y grabación zonas de la vía pública.

En ambos casos, el tratamiento de las zonas no encomendadas expresamente a dichos dispositivos estará vinculada al principio de



proporcionalidad en el tratamiento de datos de carácter personal, consagrado por el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 15/1999, según el cual “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”.

Así lo pone de manifiesto, en relación con la grabación de imágenes por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad el artículo 6 de la Ley Orgánica 4/1997, en el que se establece lo siguiente:

*“1. La utilización de videocámaras estará presidida por el principio de proporcionalidad, en su doble versión de idoneidad y de intervención mínima.*

*2. La idoneidad determina que sólo podrá emplearse la videocámara cuando resulte adecuado, en una situación concreta, para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.*

*3. La intervención mínima exige la ponderación, en cada caso, entre la finalidad pretendida y la posible afectación por la utilización de la videocámara al derecho al honor, a la propia imagen y a la intimidad de las personas.*

*4. La utilización de videocámaras exigirá la existencia de un razonable riesgo para la seguridad ciudadana, en el caso de las fijas, o de un peligro concreto, en el caso de las móviles.*

*5. No se podrán utilizar videocámaras para tomar imágenes ni sonidos del interior de las viviendas, ni de sus vestíbulos, salvo consentimiento del titular o autorización judicial, ni de los lugares incluidos en el [artículo 1](#) de esta Ley cuando se afecte de forma directa y grave a la intimidad de las personas, así como tampoco para grabar conversaciones de naturaleza estrictamente privada. Las imágenes y sonidos obtenidos accidentalmente en estos casos deberán ser destruidas inmediatamente, por quien tenga la responsabilidad de su custodia.”*

En el ámbito de la Ley Orgánica 15/1999, el artículo 4 de la Instrucción 1/2006 se refiere a los principios de protección de datos y, en particular al de proporcionalidad, estableciendo 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.”*

#### IV

De lo antedicho se deduce que existen determinadas áreas en las que la concurrencia de ambos sistemas de vigilancia puede resultar posible, siendo entonces preciso analizar si concurre en cada supuesto concreto la adecuada proporcionalidad que permita que las áreas ajenas al específico ámbito regulador puedan ser efectivamente objeto de grabación o visualización a fin de garantizar el cumplimiento de la finalidad perseguida por los sistemas de vigilancia establecidos.

La Audiencia Nacional ha venido analizando la concurrencia de la adecuada proporcionalidad en el tratamiento de los datos derivados de la instalación de sistemas de videocámaras. Así, en sentencia de 10 de febrero de 2011 se confirma el criterio sostenido por esta Agencia en resolución de 20 de octubre de 2009, en la que se señalaba que “ha quedado acreditado que el sistema de videovigilancia instalado en (...), permite seleccionar cualquiera de las cámaras y desplazar su enfoque 360º, alcanzando su ángulo de visión la vía pública y a las personas que circulan por la misma, realizando por tanto un tratamiento excesivo y no proporcional de las imágenes, en relación con el ámbito y las finalidades que podrían justificaban su recogida, toda vez que la seguridad demandada podría igualmente obtenerse por medios menos intrusivos para la intimidad de las personas afectadas, como sería la instalación de pantallas de privacidad que impidiesen la captación de imágenes en la vía pública más allá de lo necesario y proporcional”, concluyendo que “aun cuando dicho sistema de videovigilancia haya sido instalado conforme a la normativa de seguridad, este hecho no le autoriza, a realizar grabaciones de imágenes en la vía pública, como es el caso que nos ocupa, mucho más allá de lo que resulta idóneo, adecuado y proporcional”.

Igualmente resulta relevante a los efectos analizados en el supuesto objeto del presente informe la sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de marzo de 2011, en que la Sala realiza el mencionado juicio de proporcionalidad, apreciando frente a la resolución recurrida su concurrencia en el caso planteado. En particular, la Sala efectúa diversas consideraciones



relacionadas con los criterios de proporcionalidad que deberán seguirse en caso de instalación de videocámaras al amparo de la normativa de protección de datos de carácter personal en su fundamento de derecho cuarto, en los siguientes términos:

*“(...) ha de tomarse en consideración que las cámaras instaladas son “fijas” y no movibles, lo que limita mucho su nivel de captación de imágenes y también que , según se desprende de las actuaciones, de las cuatro cámaras instaladas, solo una de ellas se encuentra en la calle (...), que ha sido declarada de titularidad municipal, no constando ningún otro elemento en el expediente sobre la titularidad pública o privada de las demás calles que rodean la urbanización, en las que asimismo están instaladas las cámaras.*

*E igualmente es de resaltar que las alegaciones de la demanda, en el sentido de que las repetidas cámaras no graban personas ajenas a la urbanización, resultan avaladas a través del documento 2 de la demanda, en el que la empresa de mantenimiento del referido sistema de videovigilancia, expone lo siguiente:*

*El personal ha ubicado las cámaras en lugar óptimo para preservar la seguridad de los habitantes del edificio e impedir el acceso al mismo de personas no autorizadas, sin encontrar colocación alternativa y se han enfocado adecuadamente para que el impacto en los derechos de los viandantes sea el mínimo posible, tomando solo imágenes parciales y limitadas de la vía pública en las zonas de acceso a la propiedad, por ser imprescindible para cumplir adecuadamente con la función de vigilancia.*

*Para un mejor cumplimiento de la Ley y su Reglamento, las imágenes parciales se han enmascarado, esta es una función técnica del equipo que impide la visualización y reconocimiento de las zonas predeterminadas, por lo que las zonas del entorno por el que pueden transitar vehículos distintos de los que acceden al espacio vigilado, no son visibles ni reconocibles al observador.*

*Se desprende de todo lo anterior que la sanción impuesta por infracción del principio de consentimiento del artículo 6.1 LOPD ha de ser revocada por la Sala, al no haber quedado acreditada en autos la grabación de imágenes de la vía pública por parte de las cámaras instaladas por la Mancomunidad actora, a la entrada de los garajes de la misma, con fines de seguridad.”*

## V

Hechas todas estas consideraciones, debe ahora analizarse el supuesto concreto planteado a esta Agencia, a fin de determinar si en el mismo se

cumplirían los requisitos legales que ampararían el tratamiento de los datos derivado de la instalación de sistemas de videovigilancia de las arquetas de registro de la consultante y en particular si existe legitimación específica para tal grabación al margen de la derivada con carácter general de la Ley Orgánica 15/1999 y, en segundo lugar, si en caso contrario se cumpliría en este caso el principio de proporcionalidad en los términos derivados de la jurisprudencia que acaba de reproducirse.

En cuanto a la legitimación para el tratamiento de los datos, debe hacerse en primer lugar referencia a la resolución de la Secretaría de Estado de Seguridad que se adjunta a la consulta. En este sentido, el artículo 13 de la Ley Orgánica 1/1992, de Seguridad Ciudadana dispone que “el Ministerio del Interior podrá ordenar, conforme a lo que se disponga reglamentariamente, la adopción de las medidas de seguridad necesarias en establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios, para prevenir la comisión de los actos delictivos que se puedan cometer contra ellos, cuando generen riesgos directos para terceros o sean especialmente vulnerables”.

Como señala la propia Exposición de Motivos del Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por Real decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, el mismo no sólo desarrolla las previsiones de la LSP, sino también de la propia Ley Orgánica 1/1992. Así, se indica que “por lo que respecta a la seguridad en establecimientos e instalaciones, se desarrolla el artículo 13 de la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, determinando los servicios y sistemas de seguridad que habrán de adoptar las distintas clases de establecimientos, a cuyo efecto se cuenta con la experiencia acumulada durante los últimos años, adecuándose las medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados al objeto perseguido, teniendo en cuenta las nuevas tecnologías”.

Pues bien, el Título III del Reglamento de Seguridad Privada regula esta materia, señalando con carácter general su artículo 111.1 que “de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 y en la disposición adicional de la Ley Orgánica 1/1992, sobre protección de la seguridad ciudadana, y con la finalidad de prevenir la comisión de actos delictivos, la Secretaría de Estado de Interior, para supuestos supraprovinciales, o los Gobernadores Civiles podrán ordenar que las empresas industriales, comerciales o de servicios adopten las medidas de seguridad que, con carácter general o para supuestos específicos, se establecen en el presente Reglamento”. Además, el artículo 112.1 dispone que “cuando la naturaleza o importancia de la actividad económica que desarrollan las empresas y entidades privadas, la localización de sus instalaciones, la concentración de sus clientes, el volumen de los fondos o valores que manejen, el valor de los bienes muebles u objetos valiosos que posean, o cualquier otra causa lo hiciesen necesario, el Secretario de Estado de Interior para supuestos supraprovinciales, o los Gobernadores Civiles, podrán exigir a la empresa o entidad que adopte, conjunta o separadamente, los servicios o sistemas de seguridad siguientes”.

Entre dichas medidas se encuentra, según el artículo 112.1 c) la “instalación de dispositivos y sistemas de seguridad y protección”, pudiendo



asimismo ordenarse la creación en la empresa de un departamento de seguridad (artículo 112.1 a) que, según el artículo 116 tendrá entre otras misiones la de “control del funcionamiento de las instalaciones de sistemas físicos y electrónicos, así como del mantenimiento de éstos y la gestión de las informaciones que generen”.

El capítulo III establece medidas específicas para determinado tipo de actividades. Dentro de las mismas, la Sección 1ª se refiere a los “bancos, cajas de ahorro y demás instituciones de crédito”, señalando el artículo 120.1 a) que “en los establecimientos u oficinas de las entidades de crédito donde se custodien fondos o valores, deberán ser instalados, en la medida que resulte necesaria en cada caso teniendo en cuenta las circunstancias enumeradas en el artículo 112 de este Reglamento y los criterios que se fijen por el Ministerio de Justicia e Interior, oyendo a la Comisión Mixta Central de Seguridad Privada (...) Equipos o sistemas de captación y registro, con capacidad para obtener las imágenes de los autores de delitos contra las personas y contra la propiedad, cometidos en los establecimientos y oficinas, que permitan la posterior identificación de aquéllos, y que habrán de funcionar durante el horario de atención al público, sin que requieran la intervención inmediata de los empleados de la entidad”.

En los restantes supuestos regulados por el Reglamento De Seguridad Privada no se establece expresamente esta medida, sin perjuicio de lo dispuesto en las normas generales del Título III a las que se acaba de hacer referencia.

De este modo, la instalación de dispositivos de videovigilancia por parte de las entidades de crédito se encontraría habilitada por el artículo 13 de la LOSC, por lo que el tratamiento de imágenes por los mismos se encuentra amparado por una norma con rango de Ley.

Sin embargo, en el supuesto ahora analizado, la resolución del Secretario de Estado de Seguridad de 20 de abril de 2010, tras hacer referencia a la utilidad de la instalación de los dispositivos a los que se refiere la consulta y a la aplicación al supuesto de las normas de protección de datos de carácter personal, entre otras,, señala que “no se considera necesario sin embargo la imposición de estas medidas de seguridad, cuando esa entidad puede y está dispuesta a instalarlas voluntariamente y además de acuerdo con la normativa de seguridad privada no se requiere autorización previa, siendo suficiente la comunicación al Ministerio del Interior de los servicios contratados”.

Es decir, no concurren en este caso los requisitos exigidos por el Reglamento de Seguridad Privada para que, conforme al criterio de esta Agencia, pueda entenderse que la instalación de videocámaras a las que se refiere la consulta pueda considerarse amparada por una norma con rango de Ley.

En este mismo sentido, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en el informe remitido a esta Agencia señala, en relación con la pregunta formulada por la misma, referida a la existencia de habilitación legal en la normativa de telecomunicaciones que justificase la aplicación de la excepción contenida en el artículo 6.1 de la Ley Orgánica 15/1999, señaló que “no existe ninguna normativa aplicable o habilitación legal en el sector de las telecomunicaciones” a tal efecto.

## VI

Deben, por otra parte, analizarse las circunstancias aducidas por la consultante en su escrito de consulta y, particularmente, las derivadas de la normativa sectorial aplicable al caso concreto, así como las conclusiones alcanzadas a este respecto por el Organismo regulador al que la entidad se encuentra sometida en el informe solicitado de aquella por esta Agencia Española de Protección de Datos.

En este punto, debe tenerse en cuenta la condición de la consultante, designada para la prestación del servicio universal, indicando el artículo 22.1 a) de la Ley General de Telecomunicaciones que “bajo el mencionado concepto de servicio universal se deberá garantizar, en los términos y condiciones que reglamentariamente se determinen por el Gobierno (...) que todos los usuarios finales puedan obtener una conexión a la red telefónica pública desde una ubicación fija y acceder a la prestación del servicio telefónico disponible al público, siempre que sus solicitudes se consideren razonables en los términos que reglamentariamente se determinen. La conexión debe ofrecer al usuario final la posibilidad de efectuar y recibir llamadas telefónicas y permitir comunicaciones de fax y datos a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet. No obstante, la conexión deberá permitir comunicaciones en banda ancha, en los términos que se definan por la normativa vigente”.

Por otra parte, el artículo 28 del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por Real decreto 424/2005, de 15 de abril, especifica esta obligación, señalando que:

*“1. La conexión a la red telefónica pública, desde una ubicación fija, referida en el apartado 2.a) del artículo anterior, deberá ofrecer a sus usuarios la posibilidad de:*

*a) Conectar y utilizar equipos terminales adecuados, de conformidad con la normativa aplicable.*

*b) Recibir y efectuar llamadas telefónicas de ámbito nacional e internacional a números geográficos y no geográficos, de conformidad con lo establecido en el Plan nacional de numeración telefónica.*

*c) Establecer comunicaciones de fax, al menos de telefax grupo III de*





*conformidad con las recomendaciones pertinentes de la serie T de la UIT-T.*

*d) Establecer comunicaciones de datos a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet, con arreglo a las recomendaciones pertinentes de la serie V de la UIT-T, sin perjuicio de que se puedan utilizar otros interfaces, previa autorización del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en casos concretos y debidamente justificados. A estos efectos, se considerará velocidad suficiente la utilizada de manera generalizada para acceder a Internet por los abonados al servicio telefónico fijo disponible al público con conexión a la red mediante pares de cobre y módem para banda vocal.*

*2. El operador designado deberá disponer de los recursos técnicos adecuados para garantizar la continuidad del servicio telefónico fijo disponible al público en situaciones de interrupción del suministro eléctrico por un periodo mínimo de cuatro horas. No obstante, para aquellas conexiones a la red pública que sea necesario proporcionar a través de satélite, dicho período será, como mínimo, de dos horas.*

*3. Cuando se produzcan interrupciones del servicio telefónico disponible al público proporcionado a través de dicha conexión, por causas no atribuibles al abonado, el operador deberá compensarle de acuerdo con lo establecido en el artículo 115.”*

A su vez, entre las condiciones que deben cumplir los operadores que exploten redes públicas de comunicaciones electrónicas las letras d), f) y g) del artículo 18 del Reglamento especifican las siguientes:

*d) Cuando así sea preciso conforme a lo dispuesto en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, permitir la ubicación y el uso compartido de las instalaciones.*

*f) Mantener la integridad de las redes públicas de comunicaciones electrónicas, así como evitar la producción de interferencias perjudiciales.*

*g) Procurar la seguridad de las redes públicas contra el acceso no autorizado y garantizar la confidencialidad de los mensajes transmitidos y el secreto de las comunicaciones.*

De este modo, la consultante tiene, por una parte, la obligación general de garantizar la seguridad e integridad de las telecomunicaciones, así como la de soportar, en su caso, la ubicación de los equipos en sus propias instalaciones, a la que se refiere, como ya se indicó el informe remitido a esta Agencia por la Comisión del mercado de las Telecomunicaciones, pero asimismo tiene las obligaciones derivadas de su condición de designada para

la prestación del servicio universal y, en particular, las dirigidas a la garantía de la prestación del servicio establecidas en el mencionado artículo 28 del Reglamento del Servicio Universal.

## VII

En este sentido, el informe emitido por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones pone de manifiesto el carácter estratégico de las instalaciones a las que se refiere la consultante en su escrito, indicando lo siguiente:

*“Para analizar si dichas centrales son críticas debe considerarse el impacto que un problema en los equipos albergados en ellas puede tener sobre la red de (la consultante) y, por ende, sobre los servicios prestados a los usuarios.*

*Con este fin, debe tenerse en cuenta que una central es un edificio que alberga equipos de telecomunicaciones de (la consultante) (y, en ocasiones, también de otros operadores) cuyo objeto es proporcionar servicios de comunicaciones electrónicas a los usuarios tanto residenciales como empresariales.*

*Los equipos necesarios para prestar los servicios de comunicaciones mencionados son muy variados, coexistiendo varias tecnologías (antiguas y nuevas). El impacto de una posible incidencia en estos equipos es muy diverso.*

*Sin embargo, cabe hacer una generalización válida para todos ellos: cuanto más alto es el nivel de jerarquía de la red en el que está un equipo, a más servicios y usuarios afecta su fallo. Es por ello que dichos equipos críticos están normalmente duplicados; Pese a ello, un posible fallo afectaría inexorablemente a algunos servicios prestados, pues ciertas comunicaciones no críticas se perderían y otras podrían ver mermada su calidad. En esta situación, si se produjera un fallo en un segundo equipo de estas características, podría provocar un corte de las comunicaciones a un elevado número de usuarios. Así, las centrales que albergan estos equipos situados en la parte superior de la jerarquía de red deben considerarse críticas.*

*A mayor abundamiento, debe señalarse que existen centrales en las que se sitúan varios equipos de estas características correspondientes a diferentes redes (tales como red de telefonía, acceso a Internet, servicios de red inteligente, etc.), por lo que un problema en estos edificios afectaría a varios servicios simultáneamente.*

*Por este motivo, deben considerarse críticas dichas centrales, pues un problema en ellas afectaría a un elevado número de usuarios de servicios tan dispares como la telefonía (centrales marcadas como Tránsito o que albergan nodos de puntos de señalización o seguro de*



*datos (centrales englobadas en los epígrafes MPLS, GigADSL o RIMA), o los servicios de red inteligente como llamadas de servicios de tarificación especial (900, 902, 806, 807, etc.) y de llamadas masivas (905), que pueden ser soportados por centrales con funciones AIR/CIR.*

*(...)*

*Por último, cabe reseñar que como se ha mencionado anteriormente, en las centrales de (la consultante) no solo hay equipos de este operador, sino también de otros operadores. En efecto, tras el proceso de liberalización de las telecomunicaciones en la Unión Europea, las autoridades de regulación (como la CMT) pueden imponer obligaciones a los operadores dominantes en un cierto mercado. Pues bien, en el mercado de acceso de banda ancha, la CMT ha impuesto a (la consultante) la obligación de ceder espacio a otros operadores para instalar sus equipos y prestar servicios alternativos a los usuarios, fomentando así la competencia. Es por esto que en ciertas centrales de gran tamaño existe un número elevado de estos equipos de otros operadores, de modo que un problema en estas centrales no afecta únicamente a (la consultante) ni a clientes de (la consultante). En las centrales solicitadas, se observa que muchas de ellas) están marcadas como OBA/MAY, lo que hace referencia a este tipo de centrales.*

*Los anteriores motivos permiten concluir que las centrales remitidas deben considerarse infraestructuras críticas de la red de (la consultante), pues cualquier daño causado en alguna de ellas ocasionaría daños importantes no solo a este operador, sino también a otros operadores, y a un alto número de usuarios y empresas que verían gravemente afectadas o incluso cortadas sus comunicaciones, con el consiguiente perjuicio y alarma, tanto sociales como económicas.*

*En consecuencia, a la vista de lo anterior, se procede a comunicar a través del presente escrito que esta Comisión considera que las instalaciones comunicadas por esa Agencia en su escrito de 4 de febrero son prioritarias y/o estratégico-críticas para la entidad (la consultante)”*

## VIII

El artículo 10.2 a) del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999 establece que la habilitación legal para el tratamiento de los datos de carácter personal establecida en los artículos 6.1 y 11.2 a) de la Ley Orgánica 15/1999 no sólo tiene lugar por la existencia de una previsión legal expresa legitimadora del tratamiento o cesión de los datos, sino cuando concurren en particular una de las siguientes circunstancias:

- El tratamiento o la cesión tengan por objeto la satisfacción de un interés legítimo del responsable del tratamiento o del cesionario amparado por dichas normas, siempre que no prevalezca el interés o los derechos y libertades fundamentales de los interesados previstos en el artículo 1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre.
- El tratamiento o la cesión de los datos sean necesarios para que el responsable del tratamiento cumpla un deber que le imponga una de dichas normas.

Pues bien, de lo que ha venido indicándose hasta el presente lugar se desprende que las obligaciones impuestas a la consultante, con carácter general por su condición de operador y, en particular, por haber sido designado prestador del servicio universal, implican garantizar la adecuada prestación del servicio en los extremos establecido en la Ley General de Telecomunicaciones y su Reglamento de desarrollo, siendo necesario para ello garantizar la adecuada seguridad de las redes y, en consecuencia, de los puntos de la misma cuya manipulación o sabotaje puede implicar la cesación en la prestación del servicio, por parte de la propia operadora y de sus competidores en cuanto aloja en sus instalaciones el equipo de esta última.

Por todo ello, podría considerarse que el tratamiento necesario para garantizar la integridad de tales instalaciones se encontraría amparado por las disposiciones con rango de Ley que imponen a la consultante las obligaciones anteriormente mencionadas.

## IX

El problema surge, sin embargo, por el hecho de que dicho tratamiento puede implicar la grabación y visionado de la porción de la vía pública en que se encuentre la arqueta de registro.

No obstante, tal y como se desprende en la consulta, tales arquetas se encuentran en todos los supuestos en los aledaños de los edificios con lo que cuenta la consultante, no existiendo ningún supuesto en que la arqueta de registro se encuentre situada al margen de un edificio de la propia consultante y planteándose en todos los supuestos la realización de las actividades de videovigilancia desde la fachada de los propios edificios.

De este modo, la vigilancia de las arquetas de registro, legitimada como se ha dicho por la Ley Orgánica 15/1999 en conexión con las obligaciones impuestas a la consultante por la Ley 32/2003, se llevaría a cabo de forma complementaria o accesoria a la vigilancia del edificio en que desarrolla su actividad la propia entidad, no produciéndose ningún supuesto de vigilancia separada de la propia sede citada.

Teniendo esto en cuenta, conviene traer nuevamente a colación la aplicación que la Instrucción 1/2006, en la que se incardina el supuesto analizado en el presente informe, del principio de proporcionalidad. A tal efecto,



conviene recordar la cita que su Exposición de Motivos realiza de la doctrina constitucional sobre esta materia, indicando que:

*“En cuanto a la proporcionalidad, pese a ser un concepto jurídico indeterminado, la [Sentencia del Tribunal Constitucional 207/1996 \(RTC 1996, 207\)](#) determina que se trata de «una exigencia común y constante para la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales, entre ellas las que supongan una injerencia en los derechos a la integridad física y a la intimidad, y más en particular de las medidas restrictivas de derechos fundamentales adoptadas en el curso de un proceso penal viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad».*

*En este sentido, hemos destacado que, para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres siguientes requisitos o condiciones: «si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)».*”

De la información contenida en la consulta, así como de la resolución de la Secretaría de Estado de Seguridad que se adjunta a la misma y el informe remitido a esta Agencia por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones se desprende que la adopción de esta medida garantiza en mayor medida que otras el fin de seguridad perseguido, como pone de manifiesto el hecho de que las imágenes hayan sido analizadas en la investigación de supuestos ya acaecidos, siendo además, según se desprende de los tres documentos la más apropiada a tal fin.

## X

Debe no obstante plantearse si dicha medida, en lo que implica un tratamiento de datos de carácter personal sería coherente con lo establecido, en general, por la Ley Orgánica 15/1999 en su artículo 4.1 y, en particular, con el artículo 4.3 de la Instrucción 1/2006 que señala que “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”

Como se ha indicado, la vigilancia de las arquetas de registro va siempre vinculada a la vigilancia del edificio en cuyos aledaños se encuentran situadas y de las cuales parten los cables a través de los que se presta el servicio sin que se haya producido su ramificación.

De este modo, la habilitación derivada de las obligaciones impuestas a la consultante en su condición de prestadora del servicio universal y de la vinculación de las arquetas de registro con el edificio en cuyo entorno se encuentran puede considerarse que dichas arquetas formarían parte de las instalaciones objeto de videovigilancia, por lo que sería posible el tratamiento de las imágenes, si bien limitado a lo que resulte imprescindible para la finalidad de vigilancia y seguridad para la que la consultante se encontraría legitimada y tomando en cuenta la vinculación de la arqueta con el edificio en cuya fachada se instale la cámara

La consultante aporta a fin de acreditar el cumplimiento del mencionado principio de proporcionalidad diversas fotografías de las imágenes que serían captadas por las videocámaras a cuya instalación se refiere la consulta y que muestran supuesto diversos tanto en lo que respecta a la proximidad de la cámara respecto de la arqueta como a la grabación por la cámara de un entorno más o menos amplio en relación con la instalación cuya vigilancia se pretende.

Teniendo en cuenta la variedad de supuestos a la que acaba de hacerse referencia no resulta posible efectuar un juicio individualizado de la concurrencia en cada supuesto concreto del principio de proporcionalidad en los términos que se han descrito, si bien a la vista de la información aportada es posible delimitar los criterios que permitirían determinar si se da o no la mencionada proporcionalidad.

a) Así, un primer criterio sería el de proximidad de la cámara respecto de la arqueta objeto de la videovigilancia. Siguiendo este criterio, la proporcionalidad se cumpliría en mayor medida cuanto más próxima se encuentre la cámara a la arqueta, de forma que la imagen relacionada con la misma y que permita captar las situaciones de manipulación o sabotaje sea más nítida como consecuencia de dicha proporcionalidad. A título de ejemplo, la instalación de una videocámara que permita obtener una imagen cenital de la arqueta de forma que sea dicha imagen la que ocupe una mayor superficie de la visualizada o grabada cumpliría en mayor medida el principio de proporcionalidad que la imagen tomada desde una cámara situada a una distancia considerable de la arqueta y que permite únicamente una apreciación difusa de la misma y de la manipulación que de aquélla pudiera realizarse.

Lógicamente, el criterio que acaba de indicarse quedará limitado por la propia fachada del edificio, al no ser posible la instalación de una videocámara más allá de los límites de la instalación usada por la consultante, lo que permite concluir que la cámara debería ser instalada en la zona de la fachada del edificio de la consultante que resulte más próxima a la arqueta de registro cuya videovigilancia se pretende.



b) EL segundo criterio a tener en cuenta para determinar si se da o no la proporcionalidad exigida por la Ley será el derivado del propio ángulo de visión de la cámara que lleve a cabo la videovigilancia de la arqueta de registro. Según este criterio, la imagen cubierta por la grabación no debería extenderse a una zona de la vía pública que resulte alejada de la arqueta en una distancia mayor a la necesaria para garantizar la seguridad y poder captar las posibles manipulaciones o sabotajes que se pretenden evitar.

De este modo, por ejemplo, en caso de que la arqueta apareciese en el centro de la imagen, permitiendo a su alrededor la grabación de un radio superior al necesario para tal fin (por ejemplo, toda la acera de la vía en caso de ser amplia o la calzada en caso de que quien pretendiera manipular la arqueta debiera introducirse en la acera para lograr tal fin) excedería el principio de proporcionalidad. Por el contrario, nuevamente, si la imagen obtenida se limita a la arqueta y un mínimo radio a partir de la misma se estaría dando cumplimiento al principio de proporcionalidad.

Por este mismo motivo, en caso de que la arqueta no se encontrase en el margen de la fachada del edificio, la imagen captada debería situar la arqueta en el extremo de la misma, a fin de no proceder a la visualización o grabación de imágenes innecesarias que pudieran vulnerar el citado principio de proporcionalidad.

c) En tercer lugar, y siguiendo la doctrina sentada en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de marzo de 2011, reproducida en un lugar anterior de este informe, sería preciso que la grabación evitase en todo lo que fuera posible la captura de imágenes de las vías públicas y calzadas y, siempre que ello fuera posible, de datos tales como las matrículas de los vehículos situados en los alrededores de la arqueta objeto de la vigilancia.

d) Por último, y recogiendo igualmente el criterio sustentado en esa sentencia, las instalaciones deberían ser fijas, al deber dirigirse la vigilancia a la propia arqueta, no produciéndose así grabaciones de trescientos sesenta grados, respecto de las que la Sentencia de 10 de febrero de 2011 vino a declarar la desproporcionalidad en el tratamiento.

## XI

Por último, el hecho de que se considere en el presente informe que el tratamiento de las imágenes tomadas desde las cámaras de vigilancia de las arquetas de registro resulte conforme a la Ley Orgánica 15/1999 no excluye la necesidad de que por parte de la consultante se dé cumplimiento a las restantes exigencias contenidas en la Ley Orgánica 15/1999 y en la Instrucción 1/2006.

En particular esta exigencia resulta especialmente importante en lo

relativo al deber de información a los afectados que pudiesen ser grabados por las cámaras instaladas en el marco del supuesto analizado en el presente informe.

Como es sabido, el artículo 3 de la Instrucción impone al responsable un doble deber de información, consistente en:

- 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.

La consultante señala que da cumplimiento a ambas obligaciones. No obstante deben tenerse en cuenta las circunstancias excepcionales concurrentes en el presente caso, en que la grabación de las instalaciones lleva aparejada la captura de una porción de la vía pública superior a la habitual, lo que coadyuva a la necesidad de reforzar los deberes de información, de forma que los interesados sean conscientes de que las cámaras no sólo tomarán imágenes suyas en los supuestos de entrada o salida de las instalaciones, sino también en caso de que transiten por la vía en la zona en que se encuentre la arqueta de registro.

De este modo, deberá reforzarse la información facilitada a los individuos, de forma que puedan conocer más fácilmente las consecuencias de la instalación de las cámaras orientadas a las arquetas.

## XII

Por otra parte, debe recordarse que el artículo 7.1 de la Instrucción 1/2006 de esta Agencia impone el deber de notificación al Registro General de Protección de Datos de los ficheros creados con finalidades de videovigilancia.

En este sentido, aun cuando la consultante tenga ya creado un fichero específico de videovigilancia, deben tenerse en cuenta las especialidades derivadas del tratamiento al que se viene haciendo referencia en el presente informe, por cuanto la consultante podrá fundamentar dicho tratamiento en una causa específica de legitimación derivada de la naturaleza de las actividades que la misma desarrolla y su papel en el mercado de prestación de tales servicios. Es decir, en el caso que ahora se viene analizando concurren especiales circunstancias que permiten y legitiman el tratamiento de los datos de las arquetas de registro situadas en la vía pública que no concurren en otros supuestos de videovigilancia llevados a cabo por la propia consultante o por cualquier otra entidad.

Ello justifica que el fichero resultante de las imágenes grabadas por las cámaras enumeradas en la consulta haya de ser objeto de creación separada y





diferenciada del que contenga el resto de las imágenes captadas a través de sistemas de videovigilancia, constituyéndose como fichero independiente.

Por tanto, la consultante deberá proceder a la notificación del fichero relacionado con los tratamientos de imágenes analizados en el presente informe como fichero distinto al que ya haya sido objeto de notificación a esta Agencia con fines de videovigilancia.

En conexión a lo que acaba de indicarse es preciso señalar que, tal y como indica la consulta, en caso de que se pretendiera la ampliación de las instalaciones respecto de las que se pretenda la instalación de videocámaras sería preciso que la consultante lo comunicase a esta Agencia Española de Protección de Datos, a fin de que por la misma se adoptasen en su caso las medidas que se estimasen oportunas, entre las que podría encontrarse la solicitud de un nuevo informe a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en relación con esos nuevos supuestos.

### XIII

A la vista de todo lo que se ha venido indicando cabe concluir que la instalación de las videocámaras a las que se refiere la consulta resulta conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 y su normativa de desarrollo siempre que se dé cumplimiento a los criterios de proporcionalidad referidos en el apartado X de este informe, se refuerce el deber de información a los interesados en los términos indicados en el apartado XI y se notifique la creación de un fichero separado y relacionado únicamente con estos tratamientos, como se indica en el apartado XII.

En todo caso, la consultante deberá comunicar a esta Agencia cualquier nuevo supuesto en el que pretendan llevarse a cabo actividades de videovigilancia de las arquetas de registro y que no aparezca recogido en la enumeración adjunta a la consulta.