



Procedimiento nº.: E/01673/2011

ASUNTO: Recurso de Reposición Nº RR/00075/2012

Examinado el recurso de reposición interpuesto por D^a **A.A.A.** contra la resolución dictada por el Director de la Agencia Española de Protección de Datos en el expediente de actuaciones previas de inspección E/01673/2011, y en base a los siguientes

HECHOS

PRIMERO: Con fecha 21 de diciembre de 2011, se dictó resolución por el Director de la Agencia en el expediente de actuaciones previas de inspección E/01673/2011, procediéndose al archivo de actuaciones al no apreciarse, por parte de la entidad denunciada, vulneración a la actual normativa en materia de protección de datos.

Dicha resolución fue notificada a la recurrente en fecha 28 de diciembre de 2011, según aviso de recibo que figura en el expediente.

SEGUNDO: D^a **A.A.A.** (en lo sucesivo la recurrente) ha presentado a través de su representante legal, en fecha 24 de enero de 2011, recurso de reposición, fundamentándolo básicamente en:

- Que esta Agencia no ha comprobado in situ cual era la orientación de la cámara, las fechas de las grabaciones y otras cuestiones de relevancia.
- Que la instalación de la cámara se ha llevado a cabo sin consentimiento ni aprobación de la Comunidad de Propietarios, siendo captadas imágenes de los vecinos que por allí transitan
- Que la orientación de la cámara en un primer momento difiere de cómo está en la actualidad. A pesar de ello, la cámara continúa captando imágenes del exterior del local.
- Que la resolución recurrida considera que la zona exterior captada por la cámara es mínima por lo que resulta proporcional, pero ésta protección carece de sentido puesto que en el horario en el que está cerrada la Autoescuela es imposible el acceso a la misma al estar bloqueado el ascensor y la puerta de acceso por la escalera de la planta baja a las plantas superiores está cerrada, estando las llaves en posesión de los vecinos, por lo que la medida adoptada es desproporcionada.
- Que cuando se denunciaron los hechos la Autoescuela carecía del distintivo informativo de zona videovigilada, habiéndose colocado sólo un cartel informativo en el interior de la Autoescuela, siendo difícilmente visible por las personas que salen del ascensor para acceder al local de la recurrente y vecinos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I

Es competente para resolver el presente recurso el Director de la Agencia Española de Protección de Datos, de conformidad con lo dispuesto 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 (en lo sucesivo LRJPAC).

II

En relación con las manifestaciones efectuadas por la recurrente relativa a la desproporcionalidad del sistema de videovigilancia denunciado y la captación de espacios comunes, debe señalarse que ya han sido tenidas en cuenta durante la tramitación de las Actuaciones Previas de Investigación, y se desestimaron en la resolución en el Fundamento de Derecho V, tal como se transcribe a continuación:

<<V

Por último, respecto a la posible captación a través de la cámara instalada en el acceso de entrada al establecimiento denunciado, de espacios comunes de la finca, hay que señalar 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.

Sin embargo, en determinadas ocasiones la instalación de un sistema de videovigilancia privada puede captar imágenes parcialmente de la vía pública. Estos casos deben ser una excepción y respetar la proporcionalidad en el tratamiento. En primer lugar, no deberá existir una posibilidad de instalación alternativa. 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. 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”.*



Para que la excepción recogida en el artículo 4.3 de la Instrucción 1/2006 resulte aplicable no deberá existir una posibilidad de instalación alternativa, sin poder interpretarse que dicho precepto constituye una habilitación para captar imágenes en espacios públicos, puesto que en ningún caso puede admitirse el uso de prácticas de vigilancia más allá del entorno objeto de la instalación y en particular en lo que se refiere a los espacios públicos circundantes, edificios contiguos y vehículos distintos de los que accedan al espacio vigilado.

En el caso que nos ocupa, de la fotografía aportada de la imagen captada a través del monitor del sistema, se constata, que la misma sólo captura la puerta de acceso de cristal, un mínimo espacio exterior adjunto a la misma y parte del espacio interior del establecimiento, por lo tanto las imágenes captadas no infringirían el principio de proporcionalidad de los datos previsto en el artículo 4.1 de la Ley Orgánica de Protección de Datos, cuando se habla de que 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.

Por tanto, siguiendo el criterio de la citada Instrucción 1/2006, no puede considerarse, en el presente caso, que la instalación de la videocámara en los términos expuestos vulnera los principios de calidad, proporcionalidad y finalidad del tratamiento>>.

A este respecto, con referencia a las manifestaciones de la recurrente relativas a que desconoce lo que esta Agencia entiende por captación de “un mínimo espacio exterior” debe aclararse que, como ya fue desarrollado en la resolución ahora recurrida, el espacio que capta la cámara objeto de denuncia, dada la ubicación de la misma, es espacio interior de la Autoescuela, la verja de cierre de la puerta y un espacio mínimo anexo al cierre, sin alcanzar otros espacios que los reseñados. Asimismo cabe recordar que la citada cámara es fija y carece de zoom. Por lo tanto el sistema de videovigilancia, realiza un tratamiento proporcional de las imágenes, en relación con el ámbito y las finalidades que podrían justificar su recogida.

III

Respecto a las manifestaciones de la recurrente relativas a que esta Agencia no ha comprobado in situ cual era la orientación de la cámara, las fechas de las grabaciones y otras cuestiones de relevancia, hay que señalar que, tanto el artículo 12 del RD 1398/1993 como el artículo 122 del RD 1720/2007, de 21 de Diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD, establecen que “se podrán realizar actuaciones previas con objeto de determinar si concurren circunstancias que justifiquen tal iniciación”(art. 122 RD 1720/2007), o lo que es lo mismo, no existe una obligatoriedad en la realización de dichas actuaciones, sino que deberán llevarse a cabo cuando existan elementos con la suficiente fuerza, que permita entender que, en efecto, se ha producido la infracción alegada, circunstancia que no concurre en el presente caso. Es más, las SSAN de 8 de abril y 22 de julio de 2010, ponen de relieve que aunque los artículos 122 y siguientes del RLOPD se desprende la posibilidad de llevar a cabo las denominadas actuaciones previas con anterioridad a la iniciación del procedimiento sancionador con el objeto de determinar si concurren circunstancias que justifiquen tal iniciación, puede haber sin embargo supuestos en los que, a tenor de las

circunstancias concurrente, y desprendiéndose del somero análisis del relato de hechos de la denuncia que los mismos en ningún caso son susceptibles de vulnerar la LOPD, que ni siquiera sea necesario, ni haya justificación ninguna para iniciar dichas actuaciones de inspección y en el presente supuesto no se han presentado pruebas que enerven la presunción de inocencia ni las pruebas aportadas por el denunciado.

Asimismo al hilo de todo lo anterior, ha de recordarse al recurrente, los principios aplicables al procedimiento sancionador y su iniciación. Los expedientes sancionadores de la Agencia Española de Protección de Datos son expedientes siempre iniciados de oficio por el Director de la Agencia Española de Protección de Datos, de conformidad a lo previsto en el artículo 122.2 del RGLOPD, como así ha mantenido la Audiencia Nacional en sentencias como, entre otras, la dictada en marzo de 2006(REC 319/2004). Por tanto es competencia exclusiva de la Agencia Española de Protección de Datos valorar si existen responsabilidades administrativas que han de ser depuradas en un procedimiento sancionador y, en consecuencia, la decisión sobre su apertura, no existiendo obligación de iniciar procedimiento ante cualquier petición realizada por tercero, sino que la misma ha de basarse en la existencia de elementos que justifiquen dicho inicio de actividad sancionadora. Así lo establece el artículo 11.2 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de Agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, que es del tenor siguiente:

“La formulación de una petición no vincula al órgano competente para iniciar procedimiento sancionador, si bien deberá comunicar al órgano que la hubiera formulado los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación del procedimiento.

Cuando se haya presentado una denuncia, se deberá comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento cuando la denuncia vaya acompañada de una solicitud de iniciación”

Además, ha de tenerse en cuenta que la apertura de un proceso para realizar actuaciones previas disturba el equilibrio jurídico del denunciado y que la admisión a trámite y la notificación al servicio denunciado, de la apertura de un proceso para recabar indicios previos, supone de por sí un trámite que no resulta inocuo para el mismo y supone una presunción de existencia de indicios que debe modularse de forma escrupulosa, activándose únicamente cuando se den las condiciones mínimas para ello.

Junto a ello debe tenerse en cuenta el criterio restrictivo mantenido por la Audiencia Nacional en Sentencia de 1 de abril de 2011 acerca de la puesta de la protección de datos al servicio de otros intereses por legítimos que sean: *“La seriedad que conlleva el ejercicio de la potestad sancionadora aconseja que se pongan en marcha los mecanismos administrativos y jurisdiccionales correspondientes solo cuando se suponga que se ha producido una verdadera violación del derecho fundamental a la protección de datos”*.

Así las cosas, en la resolución recurrida, como así establece como necesario el artículo 11.2 del RD 1398/1993 antes referenciado, se ponía de manifiesto la aportación de elementos objetivos de carácter probatorio por parte de la entidad denunciada que impedían la iniciación siquiera de actuaciones inspectores.

Al hilo de lo interior, y respecto a las manifestaciones de la recurrente relativas a que la cámara denunciada capta las imágenes de vecinos y otras personas, hemos de



tener en cuenta, que, en nuestro derecho, el principio de la carga de la prueba de los hechos denunciados le corresponde al denunciante, al que le corresponde probar los hechos en que sustenta sus peticiones, para así permitir iniciar actuaciones que pudieran concretarse en un procedimiento sancionador. El propio Tribunal Constitucional, en su sentencia 76/1990, considera que para quebrar el derecho a la presunción de inocencia aplicable a todo sujeto de derecho, es necesario “ *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*”.

Asimismo, la valoración de la prueba debe someterse a los criterios generales de valoración admitidos en Derecho, siendo totalmente aplicables los principios de la libre valoración probatoria e incluso el de la valoración conjunta de la practicada; si bien la valoración y eficacia de dicha prueba en esa vía, no vincula a la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, la cual puede separarse de la valoración efectuada en sede administrativa, y ello, con el material probatorio que considere pertinente, tanto el actuado administrativamente por el interesado, cuanto por la prueba procesal misma en su sede jurisdiccional, en la que debemos considerar comprendido en cuanto a su valoración, las actuaciones de la Administración ante la que ahora se recurre, formalizadas en su correspondiente expediente.

Por otro lado respecto a las manifestaciones de la recurrente relativas a que a la fecha de la denuncia no existían carteles informativos de zona videovigilada en ninguna de las dos entradas de acceso a la Autoescuela ni fichero inscrito cabe decir que, la Autoescuela denunciada presentó en esta Agencia, en fase de actuaciones previas fotografías de la existencia de cartel informativo de zona videovigilada, ubicado enfrente de la entrada al establecimiento, acorde al que hace referencia el citado artículo 3.a) de la Instrucción 1/2006, en relación al artículo 5 de la LOPD. Asimismo aportó modelo de cláusula informativa a disposición de los clientes, de conformidad con el artículo 3.b) de la citada Instrucción y solicitud de inscripción de fichero de fecha 11 de agosto de 2011, sin que exista prueba que acredite que existieran grabaciones anteriores a la inscripción del mismo.

Respecto al cartel informativo, esta Agencia ha manifestado que no existe ningún criterio de la Agencia, en el que se refiere a las dimensiones, debiendo de ser un cartel informativo acorde con el espacio en el que se vaya a ubicar. Asimismo, no es necesario que se coloque debajo de la cámara siendo suficiente conforme a lo dispuesto en el artículo 3 a) de la Instrucción 1/2006, colocar el distintivo informativo en lugar suficientemente visible, tanto en espacios abiertos como cerrados.

Por último, debe señalarse que cuando el ordenamiento jurídico admite varias soluciones, como afirma el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en Sentencia de 18 de julio de 1996, resultaría contrario a los principios de intervención mínima y proporcionalidad que informan nuestro sistema jurídico, el ejercicio de la actividad sancionadora, estableciendo al respecto del primero, que el mecanismo sancionador ha de entrar en juego cuando ésta sea la única solución posible y ya no exista otra actuación alternativa que no sea menos restrictiva a los derechos individuales; y el de proporcionalidad porque impone que la sanción sea ponderada, razonable y adecuada a la defensa del bien jurídico que se pretende proteger, no habiendo lugar en el presente caso en la medida en que el bien jurídico que pudiera verse afectado por lo denunciado,

a través de la pruebas aportadas se ha acreditado que no se existía tal vulneración, dado que el espacio captado a través de la cámara es el proporcional con el ámbito y las finalidades que podrían justificar su recogida.

IV

Por tanto, dado que, en el presente recurso de reposición, no se han aportado nuevos hechos o argumentos jurídicos que permitan reconsiderar la validez de la resolución impugnada, procede acordar su desestimación.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación,

El Director de la Agencia Española de Protección de Datos **RESUELVE:**

PRIMERO: DESESTIMAR el recurso de reposición interpuesto por D^a. **A.A.A.** contra la resolución de esta Agencia dictada con fecha 21 de diciembre de 2011, en el expediente de actuaciones previas de inspección E/01673/2011.

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente resolución 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, se podrá interponer 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 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, 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 del referido texto legal.

Madrid, 3 de febrero de 2012

EL DIRECTOR DE LA AGENCIA ESPAÑOLA
DE PROTECCIÓN DE DATOS

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

