



Procedimiento Nº PS/00135/2008

RESOLUCIÓN: R/00953/2008

En el procedimiento sancionador PS/00135/2008, instruido por la Agencia Española de Protección de Datos a la entidad Estructuras La Sierra, S.L., vista la denuncia presentada por D. M.M.M. y en base a los siguientes,

ANTECEDENTES

PRIMERO: Con fecha 23 de febrero de 2007 ha tenido entrada en esta Agencia, el escrito presentado por D. M.M.M., en el que denuncia que Estructuras La Sierra S.L., tiene instalado un sistema de videocámaras de seguridad, que incluyen dentro de su campo de visión la vía pública.

SEGUNDO: Tras la recepción de la denuncia, el Director de la Agencia Española de Protección de Datos ordenó a la Subdirección General de Inspección de Datos la realización de las actuaciones previas de investigación para el esclarecimiento de los hechos denunciados, teniendo conocimiento de los siguientes extremos:

1. De la información facilitada por Estructuras La Sierra S.L, durante la visita de inspección realizada en fecha 16 de abril de 2007, se desprende lo siguiente:
 - 1.1. La entidad tiene por objeto social la construcción, promoción, ejecución, reforma y reparación de todo tipo de edificios públicos y privados. El alquiler de todo tipo de inmuebles, con excepción del arrendamiento financiero.
 - 1.2. La entidad ha instalado un sistema de videovigilancia que consta de un total de ocho cámaras, una de las cuales está actualmente en reparación. Todas las cámaras son fijas. El motivo de su instalación ha sido el de vigilancia y seguridad del perímetro de edificio propiedad de la entidad. No ha habido hasta la fecha incidente de seguridad alguno que haya motivado la presentación de denuncia ante las autoridades policiales o judiciales.
 - 1.3. El sistema consiste en un videograbador que graba sus imágenes en un disco duro, conservándolas durante un periodo aproximado de 72 horas. Trascurrido dicho plazo las imágenes se borran automáticamente.



1.4. El sistema permite la grabación de cintas de video mediante su conexión con un videograbador externo. En una ocasión fue utilizada esta posibilidad a petición de la policía, si bien las imágenes grabadas en la cinta resultaron inútiles por no dar la mínima calidad para poder identificar a las personas.

1.5. Los representantes de la entidad desconocen si el sistema tiene la posibilidad de ser conectado a Internet para su utilización remota.

2. Durante la inspección han sido realizadas las siguientes comprobaciones:

2.1. El monitor de control del sistema de videovigilancia se encuentra ante el puesto de trabajo de una persona de la entidad.

2.2. El sistema de videovigilancia incluye un disco duro extraíble.

2.3. El sistema permite elegir la visualización de una de las cámaras, o simultánea de cuatro u ocho cámaras, así como hacer zoom x4 de cualquiera de las cámaras.

2.4. El sistema también permite elegir visualizar las imágenes grabadas en la fecha y hora que se desee.

2.5. En el monitor del sistema se observan siete cámaras, etiquetadas como:

- Buhar1 y Buhar2: cámaras situadas en la buhardilla del edificio. La segunda cámara está actualmente en reparación, por lo que no se tienen imágenes de ella.
- Patio1 y Patio2: cámaras situadas en el patio interior del edificio.
- Calle1, Calle2 y Calle3: cámaras situadas en la fachada exterior del edificio. Se observa a través de ellas el tránsito de personas por la vía pública, siendo legibles las matrículas de los vehículos.
- Garaje: cámara situada en el garaje interior del edificio.

2.6. Se han realizado operaciones con el sistema consistentes en la visualización de las imágenes de las 9:00 del día de la inspección. Así mismo se han realizado operaciones de zoom con las imágenes.

2.7. Se verifica que las videocámaras son dispositivos fijos.

Por otra parte, en fecha 14 de mayo de 2007 tiene entrada en esta Agencia, escrito de la entidad denunciada en el que informa haber solicitado la inscripción del fichero de videovigilancia en el Registro General de la Agencia, en fecha 11/5/2007, haber colocado los carteles indicadores de zona videovigilada según modelo aprobado mediante la Instrucción 1/2006, tener a disposición de los interesados impresos en los que se detalla la información según el artículo 5.1. de la LOPD y haber procedido a la retirada de las cámaras exteriores perimetrales del edificio.

TERCERO: En fecha 24 de marzo de 2008 el Director de la Agencia Española de Protección de Datos, acordó iniciar procedimiento sancionador a Estructuras La Sierra S.L. por la posible infracción del artículo 6 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de



diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en los sucesivos LOPD), tipificada como grave en el artículo 44.3.d) de dicha norma, pudiendo ser sancionada con multa de 60.101,21 € a 300.506,05 €, de acuerdo con el artículo 45.2 de la citada Ley Orgánica.

CUARTO: En fecha 8 de abril de 2008, D. G.G.G., en representación de la entidad Estructuras La Sierra S.L., formuló, en síntesis, las siguientes alegaciones al acuerdo de inicio:

1. Que el día 4 de mayo de 2007, procedieron a retirar las cámaras exteriores perimetrales del edificio, comunicándolo al Ayuntamiento y a la propia Agencia en fecha 14 de mayo de 2007, adjuntando fotografías de la fachada. Así mismo, procedieron a la solicitud de inscripción del fichero de videovigilancia en el Registro General de la Agencia (adjuntando fotocopia) y en cumplimiento de la Instrucción 1/2006, colocaron en el interior del edificio los distintivos informativos de videovigilancia (adjuntan fotografías al respecto) y pusieron a disposición de los interesados impresos en los que se detalla la información según el artículo 5.1. de la LOPD conforme a la citada Instrucción. Además procedieron a actualizar el preceptivo documento de seguridad.
2. Que el motivo de la instalación del sistema de videovigilancia fue proteger de actos vandálicos las fachadas del edificio que son de elevado valor.
3. Que sólo visualizaban el acceso al edificio y el perímetro del mismo, tal como dispone el artículo 4.3 de la Instrucción y para conseguir la finalidad de videovigilancia del edificio y sus fachadas se producía una visualización residual de la vía pública, siendo imposible evitarla con la configuración de las fachadas y escasa dimensión de las aceras perimetrales.
4. Que las imágenes se visualizaban durante el día y se grababan exclusivamente en horas nocturnas y siempre fuera del horario laboral, cancelándose a los dos o tres días.
5. Que las imágenes fueron solicitadas en su día por la Guardia Civil para la investigación de un delito, motivo por el cual y dado que la Guardia Civil consideró correcta la instalación de las cámaras y en base a la confianza legítima, se consideró que dicha actuación era correcta. Además dichas imágenes no surtieron el efecto deseado por cuanto no fue posible la identificación de ninguna persona transeúnte, habiendo sido por tanto, siempre su finalidad disuasoria.
6. Que se colaboró voluntariamente con los inspectores de esta Agencia y se procedió a retirar de inmediato el sistema de videovigilancia exterior del edificio y a regularizar el sistema interior.
7. Por último solicita, en caso de no archivar el procedimiento, la aplicación del artículo 45.5 de la LOPD.

QUINTO: Transcurrido el plazo de alegaciones, por parte de la instructora del procedimiento se inició el período de práctica de pruebas, dando por reproducidas las



actuaciones previas de investigación E/00389/2007, desarrolladas por los Servicios de Inspección de esta Agencia Española de Protección de Datos, así como las alegaciones presentadas por el denunciado.

SEXTO: En fecha 19 de mayo de 2008 se inició el trámite de audiencia, poniendo de manifiesto el expediente al presunto responsable y concediéndole un plazo de quince días hábiles para formular alegaciones y aportar cuantos documentos estime de interés.

Asimismo el 29 de mayo de 2008, la representación de la entidad Estructuras La Sierra S.L., se personó en esta Agencia, al objeto de tomar vista del expediente y obtener copias de los documentos que forman parte del mismo.

SEPTIMO: En fecha 30 de junio de 2008, el Instructor del Procedimiento emitió Propuesta de Resolución, en la que se propone que por el Director de la Agencia Española de Protección de Datos, se sancione a Estructuras La Sierra, S.L., con multa de 6.000 euros (seis mil euros) por la infracción del artículo 6 de la LOPD, tipificada como grave en el artículo 44.3.d) de dicha norma, dándose traslado a ésta para que en el plazo máximo de quince días hábiles presentara alegaciones.

OCTAVO: En fecha 16 de julio de 2008, la representación de la entidad Estructuras La Sierra S.L., presentó alegaciones a la Propuesta de Resolución, ratificándose en todo lo alegado anteriormente. Finalmente y de manera subsidiaria, se solicitaba la aplicación del artículo 45.5 de la LOPD.

De las actuaciones llevadas a cabo en el presente procedimiento, han quedado acreditados los siguientes

HECHOS PROBADOS

PRIMERO: En fecha 23 de febrero de 2007, tiene entrada en esta Agencia escrito de la Delegación del Gobierno en Madrid, adjuntando denuncia de D. M.M.M., relativa a la instalación de sistemas de videovigilancia por parte de la entidad Estructuras La Sierra S.L..(Folios 1 a 9).

SEGUNDO: La entidad ha instalado un sistema de videovigilancia que consta de un total de ocho cámaras, una de las cuales está actualmente en reparación. Todas las cámaras son fijas.(Folio 17).

TERCERO: Según manifestaciones de la entidad denunciada el motivo de su instalación ha sido el de vigilancia y seguridad del perímetro de edificio propiedad de



la entidad. No ha habido hasta la fecha incidente de seguridad alguno que haya motivado la presentación de denuncia ante las autoridades policiales o judiciales.(Folio 17).

CUARTO: El sistema consiste en un videograbador que graba sus imágenes en un disco duro, conservándolas durante un periodo aproximado de 72 horas. Trascorrido dicho plazo las imágenes se borran automáticamente. El sistema permite la grabación de cintas de video mediante su conexión con un videograbador externo.(Folio 18).

QUINTO: El monitor de control del sistema de videovigilancia se encuentra ante el puesto de trabajo de una persona de la entidad.(Folio 18)

SEXTO: El sistema permite elegir la visualización de una de las cámaras, o simultánea de cuatro u ocho cámaras, así como hacer zoom x4 de cualquiera de las cámaras. También permite elegir visualizar las imágenes grabadas en la fecha y hora que se desee (Folio 18).

SEPTIMO: En el monitor del sistema se observan siete cámaras, etiquetadas como (Folios 18, 20 a 31):

- Buhar1 y Buhar2: cámaras situadas en la buhardilla del edificio. La segunda cámara está actualmente en reparación, por lo que no se tienen imágenes de ella.
- Patio1 y Patio2: cámaras situadas en el patio interior del edificio.
- Calle1, Calle2 y Calle3: cámaras situadas en la fachada exterior del edificio. Se observa a través de ellas el tránsito de personas por la vía pública, siendo legibles las matrículas de los vehículos.
- Garaje: cámara situada en el garaje interior del edificio.

OCTAVO: En fecha 14 de mayo de 2007, tiene entrada en esta Agencia escrito de la entidad denunciada, en el que informa haber solicitado la inscripción del fichero de videovigilancia en el Registro General de la Agencia, en fecha 11 de mayo de 2007; haber instalado los carteles informadores de zona videovigilada según modelo aprobado mediante la Instrucción 1/2006; tener a disposición de los interesados impresos en los que se detalla la información según el artículo 5.1. de la LOPD y haber procedido a la retirada de las cámaras exteriores perimetrales del edificio.(Folios 35 a 46) .

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I

Es competente para resolver este procedimiento el Director de la Agencia Española de Protección de Datos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 g) en relación con el artículo 36 de la LOPD.



II

Respecto a la alegación de D. G.G.G., en representación de la entidad Estructuras La Sierra S.L., relativa a la insuficiencia del sistema de videocámaras para poder identificar a ningún transeúnte, hay que señalar que 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”*.

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.

El artículo 1.4 del Real Decreto 1332/1994, de 20 de junio, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley Orgánica 5/1992, considera datos de carácter personal a *“toda información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo, susceptible de recogida, registro, tratamiento o transmisión concerniente a una persona física identificada o identificable”*.

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 Directiva 95/46/CE en su Considerando 14 establece:

“Considerando que, habida cuenta de la importancia que, en el marco de la sociedad de la información, reviste el actual desarrollo de las técnicas para captar, transmitir, manejar, registrar, conservar o comunicar los datos relativos a las personas físicas constituidos por sonido e imagen, la presente Directiva habrá de aplicarse a los tratamientos que afectan a dichos datos;”

Por su parte, la Instrucción 1/2006, de 8 de noviembre, 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 (en lo sucesivo Instrucción 1/2006), en sus artículos 1.1 y 2 señala lo siguiente:

“Artículo 1.1. 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.”

“Artículo 2.

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 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.

El Grupo de protección de las personas, en lo que respecta al tratamiento de datos personales, creado en virtud del artículo 29 de la citada Directiva 95/46/CE, en su Dictamen 4/2004, adoptado en fecha 11/02/2004, relativo al tratamiento de datos personales mediante vigilancia por videocámara, formula distintos criterios para



evaluar la legalidad y conveniencia de instalar sistemas de captación de imágenes en zonas públicas.

Para determinar si el supuesto que se analiza implica un tratamiento de datos relacionados con personas identificables, el citado Grupo considera que los datos constituidos por imagen y sonido son personales aunque las imágenes se utilicen en el marco de un sistema de circuito cerrado y no estén asociados a los datos personales del interesado, incluso, si no se refieren a personas cuyos rostros hayan sido filmados, e independientemente del método utilizado para el tratamiento, la técnica, el tipo de equipo, las características de la captación de imágenes y las herramientas de comunicación utilizadas. A efectos de la Directiva, se añade, el carácter identificable también puede resultar de la combinación de los datos con información procedente de terceras partes o, incluso, de la aplicación, en el caso individual, de técnicas o dispositivos específicos.

En cuanto a las obligaciones y precauciones que deberán respetarse por los responsables del tratamiento de los datos se mencionan, entre otras, la de evitar las referencias inadecuadas a la intimidad; especificar de forma clara e inequívoca los fines perseguidos con el tratamiento y otras características de la política de privacidad (momento en que se borran las imágenes, peticiones de acceso); obtención del consentimiento del interesado basado en una información clara; mantener la necesaria proporcionalidad entre los datos y el fin perseguido, obligándose al empleo de sistemas idóneos con respecto a dicho fin y a minimizar los datos por parte del responsable del tratamiento; datos que han de ser adecuados, pertinentes y no excesivos y deberán retenerse durante un plazo en consonancia con las características específicas de cada caso.

En el presente caso, el hecho de que la cinta de grabación entregada en su día a la Guardia Civil para la investigación de un delito no produjera los efectos deseados en cuanto a la identificación de los responsables, no exime del hecho de que las cámaras de videovigilancia instaladas en la fachada del edificio denunciado grabaran imágenes de las personas que transitaran por la vía pública en el entorno del edificio. Dichas imágenes, capturadas en un soporte magnético incorporarían datos de los viandantes que se introdujeran dentro de su campo de visión y, por lo tanto, los datos personales captados deberían estar sometidos al consentimiento de sus titulares, o bien que una ley legitimara el tratamiento, caso 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.

Por otro lado, en el Acta de Inspección levantada por inspectores de esta Agencia en fecha 16 de abril de 2007, se constata que las tres cámaras situadas en la fachada exterior del edificio captan el tránsito de personas por la vía pública, siendo legibles las matrículas de los vehículos.



III

Para entender las especialidades derivadas del tratamiento de las imágenes en vía pública, es preciso conocer la regulación que sobre esta materia se contempla en el artículo 1 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 que establece: *“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”*.

Este precepto es preciso ponerlo en relación con lo dispuesto en el artículo 3 e) de la Ley Orgánica 15/1999, donde se prevé 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 las imágenes y sonidos obtenidos mediante la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de conformidad con la legislación sobre la materia”.

En virtud de todo lo expuesto, podemos destacar que la instalación de videocámaras en lugares públicos es competencia exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de ahí que la legitimación para el tratamiento de dichas imágenes se complete en la Ley Orgánica 4/1997, y además en el mismo texto legal se regulan los criterios para instalar las cámaras y los derechos de los interesados.

En el presente caso, las cámaras ubicadas en la fachada exterior del establecimiento Estructuras La Sierra S.L., grababan imágenes de los viandantes sin que tuvieran autorización administrativa al respecto, puesto que como ya se ha establecido ut supra, la instalación de cámaras en la vía pública es competencia exclusiva de los Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

IV

En cuanto a la alegación del representante de la entidad demandada relativa al carácter proporcional de la grabación por cuanto se producía una visualización residual de la vía pública hay que señalar que 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, el citado Dictamen 4/2004, del Grupo de Trabajo del artículo 29 de la Directiva 95/46/CE del parlamento europeo y del consejo de 24 de octubre 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, relativo al tratamiento de datos personales mediante vigilancia por videocámara, apartado D), señala lo siguiente:

“D) Proporcionalidad del recurso a la vigilancia por videocámara.

El principio según el cual los datos deberán ser adecuados y proporcionales al fin perseguido significa, en primer lugar, que el circuito cerrado de televisión y otros sistemas similares de vigilancia por videocámara sólo podrán utilizarse con carácter subsidiario, es decir: con fines que realmente justifiquen el recurso a tales sistemas. Dicho principio de proporcionalidad supone que se pueden utilizar estos sistemas cuando otras medidas de prevención, protección y seguridad, de naturaleza física o lógica, que no requieran captación de imágenes (por ejemplo, la utilización de puertas blindadas para combatir el vandalismo, la instalación de puertas automáticas y dispositivos de seguridad, sistemas combinados de alarma, sistemas mejores y más potentes de alumbrado nocturno en las calles, etc.) resulten claramente insuficientes o inaplicables en relación con los fines legítimos mencionados anteriormente”.

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”.

La aplicación de estos principios resulta especialmente relevante, dado que la instalación de dicho sistema de seguridad debe ser como consecuencia de que se hayan producido en repetidas y numerosas ocasiones determinadas conductas violentas.

Así para el efectivo cumplimiento de los principios indicados, en especial los relativos a la proporcionalidad, finalidad de los medios utilizados para el servicio de

videovigilancia, se debe señalar que en aquellos casos en los que los dispositivos instalados tengan la capacidad de captar o registrar tanto imágenes como sonidos mediante técnicas desproporcionadas para la finalidad del tratamiento, como podrían ser dispositivos móviles, direccionables, de ampliación de imágenes o posibilidad de enfoque de imágenes ajenas a la finalidad concreta y específica de videovigilancia, sin que de ningún modo la videovigilancia afecte a la vía pública (salvo que resulte imprescindible para la finalidad de vigilancia que se pretende, o resulte imposible evitarlo por razón de la ubicación de aquéllas), puesto que en ese caso la competencia es exclusiva de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/1997, el responsable de tales tratamientos deberá responder de la responsabilidad que en su caso incurra.

Asimismo, en el preámbulo de la citada Instrucción 1/2006, señala lo siguiente :
“En relación con la instalación de sistemas de videocámaras, será necesario ponderar los bienes jurídicos protegidos. Por tanto, toda instalación deberá respetar el principio de proporcionalidad, lo que en definitiva supone, siempre que resulte posible, adoptar otros medios menos intrusivos a la intimidad de las personas, con el fin de prevenir interferencias injustificadas en los derechos y libertades fundamentales.

En consecuencia, el uso de cámaras o videocámaras no debe suponer el medio inicial para llevar a cabo funciones de vigilancia por lo que, desde un punto de vista objetivo, la utilización de estos sistemas debe ser proporcional al fin perseguido, que en todo caso deberá ser legítimo.

En cuanto a la proporcionalidad, pese a ser un concepto jurídico indeterminado, la [Sentencia del Tribunal Constitucional 207/1996](#) 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”.

El principio de moderación en el uso de datos personales, debería aplicarse en todos los sectores, teniendo en cuenta, también el hecho de que muchos objetivos pueden alcanzarse realmente sin recurrir a datos personales.

En consecuencia cualquier medida que permita preservar la seguridad, sin necesidad de implementar sistemas de videovigilancia, deberá de aplicarse con preferencia. Asimismo de existir con anterioridad medidas que garanticen la seguridad



sin necesidad de acudir a sistemas de videovigilancia y aquellas resulten eficaces, deberá prevalecer el mantenimiento de dichas medidas, en aras de proteger la intimidad de las personas.

En el caso que nos ocupa, el denunciado alega que el motivo de la instalación del sistema de videovigilancia fue para proteger de actos vandálicos las fachadas del edificio, si bien no se ha acreditado ninguna denuncia presentada por daños en la misma. Así mismo, de acuerdo a la normativa y jurisprudencia enunciada, existen otros métodos menos intrusivos para la intimidad de las personas antes de proceder a la instalación de cámaras de videovigilancia y por último, la “*visualización residual de la vía pública*” como alega el denunciado, no puede tal desde el momento que se constata por los inspectores de esta Agencia que no sólo se visualiza la acera anexa al edificio sino también los vehículos estacionados, siendo legibles hasta la matrículas de los mismos, por lo tanto la captación que realizaban dichas cámaras no era proporcional con el fin perseguido.

V

Se imputa a Estructuras La Sierra S.L., la comisión de una infracción del artículo 6 de la LOPD, que dispone lo siguiente:

“1. El tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la Ley disponga otra cosa.

2. No será preciso el consentimiento cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias; cuando se refieran a las partes de un contrato o precontrato de una relación comercial, laboral o administrativa y sean necesarios para su mantenimiento o cumplimiento; cuando el tratamiento de los datos tenga por finalidad proteger un interés vital del interesado en los términos del artículo 7, apartado 6, de la presente Ley, o cuando los datos figuren en fuentes accesibles al público y su tratamiento sea necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del fichero o por el del tercero a quien se comuniquen los datos, siempre que no se vulneren los derechos y libertades fundamentales del interesado.

3. El consentimiento a que se refiere el artículo podrá ser revocado cuando exista causa justificada para ello y no se le atribuyan efectos retroactivos.

4. En los casos en los que no sea necesario el consentimiento del afectado para el tratamiento de los datos de carácter personal, y siempre que una Ley no disponga lo contrario, éste podrá oponerse a su tratamiento cuando existan motivos fundados y legítimos relativos a una concreta situación personal. En tal supuesto, el responsable del fichero excluirá del tratamiento los datos relativos al afectado”.

El tratamiento de datos sin consentimiento constituye un límite al derecho fundamental a la protección de datos. Este derecho, en palabras del Tribunal Constitucional en su Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre, (F.J. 7 primer párrafo),



“...consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, y que también permite al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso. Estos poderes de disposición y control sobre los datos personales, que constituyen parte del contenido del derecho fundamental a la protección de datos se concretan jurídicamente en la facultad de consentir la recogida, la obtención y el acceso a los datos personales, su posterior almacenamiento y tratamiento, así como su uso o usos posibles, por un tercero, sea el estado o un particular (...).”

En el caso analizado, las imágenes captadas por las cámaras son datos de carácter personal conforme al artículo 3.a) de la LOPD y al artículo 1.4 del citado Real Decreto 1332/1994, toda vez que las cámaras captan imágenes de las personas que circulan por la vía pública. Asimismo, tales imágenes constituyen, en sí mismas consideradas, un tratamiento de datos en los términos de la LOPD.

Son pues elementos característicos del derecho fundamental a la protección de datos personales, los derechos del afectado a consentir sobre la recogida y tratamiento de sus datos personales y a saber de los mismos.

En el presente procedimiento, la entidad denunciada capta datos personales. Dichas imágenes, capturadas constituyen datos personales, y por tanto sometidos al consentimiento de sus titulares, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1 de la LOPD.

El artículo 3 de la LOPD define en su apartado h), lo siguiente :

“h) Consentimiento del interesado: toda manifestación de voluntad, libre, inequívoca, específica e informada, mediante la que el interesado consienta el tratamiento de datos personales que le conciernen”.

Por lo tanto, el consentimiento del interesado para el tratamiento de sus datos debe ser *“informado”, “específico”, “inequívoco” y “libre”*, o bien, que no sea necesario tal consentimiento al contar el sistema de vídeo-vigilancia de habilitación legal conforme dispone el segundo inciso del citado artículo 6.1 de la LOPD.

En relación con el segundo inciso del artículo 6.1 de la LOPD, tampoco ha quedado acreditado que el sistema de videovigilancia de Estructuras La Sierra S.L., estuviera acogido a las disposiciones de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, que regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, por lo que el tratamiento de los datos recogidos en la vía pública carecía de habilitación legal.

VI

El artículo 44.3.d) de la LOPD tipifica como infracción grave: “Tratar los datos de carácter personal o usarlos posteriormente con conculcación de los principios y garantías establecidos en la presente Ley o con incumplimiento de los preceptos de



protección que impongan las disposiciones reglamentarias de desarrollo, cuando no constituya infracción muy grave”.

En relación al tipo de infracción establecido en el citado artículo 44.3.d), la Audiencia Nacional, en Sentencia de 27/10/2004, ha declarado: “Sucede así que, como ya dijimos en la Sentencia de 8 de octubre de 2003 (recurso 1.821/01) el mencionado artículo 44.3 d) de la Ley Orgánica 15/1999, aún no siendo, ciertamente, un modelo a seguir en lo que se refiere a claridad y precisión a la hora de tipificar una conducta infractora, no alberga una formulación genérica y carente de contenido como afirma la demandante. La definición de la conducta típica mediante la expresión “tratar los datos de carácter personal ” no puede ser tachada de falta de contenido pues nos remite directamente a cualquiera de las concretas actividades que el artículo 3.d) de la propia Ley incluye en la definición de “tratamiento de datos” (recogida, grabación, conservación, elaboración, ... de datos de carácter personal). Y tampoco cabe tachar de excesivamente genérico o impreciso el inciso relativo a que el tratamiento o uso de los datos se realice “... con conculcación de los principios y garantías establecidos en la presente Ley...”, pues tales principios y garantías debidamente acotados en el Título II del propio texto legal bajo las rúbricas de Principios de la Protección de Datos (artículos 4 a 12) y Derechos de las Personas (artículos 13 a 19)”.

En el presente caso, la descripción de conductas que establece el artículo 44.3.d) de la LOPD cumple las exigencias derivadas del principio de tipicidad, toda vez que del expresado precepto se desprende con claridad cuál es la conducta prohibida. El tipo aplicable considera infracción grave “tratar los datos de carácter personal o usarlos posteriormente con conculcación de los principios y garantías establecidos en la presente Ley”, por tanto, se está describiendo una conducta - el tratamiento automatizado de datos personales o su uso posterior – que precisa, para configurar el tipo, que dicha conducta haya vulnerado los principios que establece la LOPD.

En este caso, la entidad Estructuras La Sierra S.L., ha incurrido en la infracción grave descrita ya que el consentimiento para el tratamiento de los datos personales es un principio básico del derecho fundamental a la protección de datos, recogido en el artículo 6 de la LOPD , habiendo tratado datos de las personas que pudieran haber sido captadas por la cámara de videovigilancia sin contar con su consentimiento, lo que supone una vulneración de este principio, conducta que encuentra su tipificación en este artículo 44.3.d).

VII

El artículo 45.2, 4 y 5 de la LOPD establece lo siguiente:

“2. Las infracciones graves podrán ser sancionadas con multas de 60.101,21 € a 300.506,05 €”.

“4. La cuantía de las sanciones se graduará atendiendo a la naturaleza de los derechos personales afectados, al volumen de los tratamientos efectuados, a los beneficios obtenidos, al grado de intencionalidad, a la reincidencia, a los daños y



perjuicios causados a las personas interesadas y a terceras personas, y a cualquier otra circunstancia que sea relevante para determinar el grado de antijuridicidad y de culpabilidad presentes en la concreta actuación infractora.”

“5. Si, en razón de las circunstancias concurrentes, se apreciara una cualificada disminución de la culpabilidad del imputado o de la antijuridicidad del hecho, el órgano sancionador establecerá la cuantía de la sanción aplicando la escala relativa a la clase de infracciones que preceda inmediatamente en gravedad a aquella en que se integra la considerada en el caso de que se trate.”

La aplicación con carácter excepcional del artículo 45.5 exige la concurrencia de al menos uno de los siguientes requisitos: a) Disminución de la culpabilidad del imputado y b) Disminución de la antijuridicidad del hecho.

En relación con la aplicación del artículo 45.5 de la LOPD, la Audiencia Nacional ha señalado, entre otras, en Sentencia de 27/10/2004, que “el citado precepto concreta el principio de proporcionalidad (reconocido para el Derecho administrativo sancionador, con carácter general, en el art. 131.3 de la Ley 30/1992), permitiéndose la disminución en un grado de la sanción aplicable en casos de cualificada disminución de la culpa o de la antijuridicidad. Ahora bien, la presente regla debe aplicarse con exquisita ponderación y sólo en casos en los que la culpabilidad y la antijuridicidad resulten sustancialmente atenuadas atendidas las circunstancias del caso concreto, de forma que repugne a la sensibilidad jurídica, siempre guiada por el valor de justicia (art. 1.1 CE), por excepción, en casos muy extremos (de aquí la expresión “especialmente cualificada”) y concretos. Pues bien, en el caso de autos, la Sala entiende que dicho precepto no es de aplicación porque a la antijuridicidad no obsta la falta de intención de infringir las normas jurídicas (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 4 de junio de 1999), y ya hemos razonado la falta de diligencia de la entidad recurrente”.

En el presente caso, ha quedado acreditado que la entidad Estructuras La Sierra S.L., tenía instaladas ocho cámaras de videovigilancia, de las cuales tres estaban ubicadas en la fachada de la entidad, recogiendo imágenes de la vía pública careciendo de autorización administrativa. Si bien, cuando en su día fueron solicitadas dichas imágenes por la Guardia Civil para la investigación de un delito no manifestaron aquellos disconformidad con la instalación de las mismas. Por todo ello se considera que, en el presente caso, el imputado actuó bajo el principio de confianza legítima, por lo que debe apreciarse la existencia de una circunstancia que disminuye cualificadamente la culpabilidad existente en la concreta actuación infractora. Además cabe apreciar que el denunciado, procedió casi inmediatamente después de la inspección por parte de esta Agencia a retirar las cámaras exteriores del edificio, a solicitar la inscripción del fichero de videovigilancia, a instalar los carteles informativos en el interior del edificio acordes a la Instrucción 1/2006, a disponer de impresos en los que se detalla la información según el artículo 5.1 de la LOPD conforme a la Instrucción y a actualizar el preceptivo documento de seguridad, lo que denota una diligencia en su actuación que permite apreciar una cualificada disminución de la culpabilidad existente en la concreta actuación infractora.



Por todo ello, procede la aplicación del artículo 45.5 de la LOPD y, de acuerdo con lo anteriormente expuesto y teniendo en cuenta los criterios de graduación de las sanciones recogidos en el citado artículo 45. 4 de la LOPD, y en especial a la ausencia de intencionalidad acreditada en el presente procedimiento, se impone a Estructuras La Sierra S.L. la imposición de la sanción en la cuantía de 601. 01 €, por la infracción del artículo 44.3.d) de la LOPD.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación,

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

PRIMERO: IMPONER a la entidad Estructuras La Sierra, S.L., por una infracción del artículo 6 de la LOPD, tipificada como grave en el artículo 44.3 d) de dicha norma, una multa de 601,01 € (seiscientos un euro con un céntimo de euro) de conformidad con lo establecido en el artículo 45 de la citada Ley Orgánica.

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente resolución a **ESTRUCTURAS LA SIERRA, S.L.** con domicilio en (C/.....) y a **D. M.M.M.** con domicilio en (C/.....)

CUARTO: Advertir al sancionado que la sanción impuesta deberá hacerla efectiva en el plazo de pago voluntario que señala el artículo 68 del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, en relación con el art. 62 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, mediante su ingreso en la cuenta restringida nº 0000 0000 00 0000000000 abierta a nombre de la Agencia Española de Protección de Datos en el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. o en caso contrario, se procederá a su recaudación en período ejecutivo. Si recibe la notificación entre los días 1 y 15 de cada mes, ambos inclusive, el plazo para efectuar el pago voluntario será hasta el día 20 del mes siguiente o inmediato hábil posterior, y si recibe la notificación entre los días 16 y último de cada mes, ambos inclusive, el plazo del pago será hasta el 5 del segundo mes siguiente o inmediato hábil posterior.

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.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 48.2 de la LOPD), y de conformidad con lo establecido en el artículo 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los interesados podrán interponer, potestativamente, recurso de reposición ante el Director de la Agencia Española de Protección de Datos en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la notificación de esta resolución, o, directamente recurso contencioso administrativo



ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 25 y en el apartado 5 de la disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la notificación de este acto, según lo previsto en el artículo 46.1 del referido texto legal.

Madrid, 22 de julio de 2008

EL DIRECTOR DE LA AGENCIA ESPAÑOLA
DE PROTECCIÓN DE DATOS

Fdo.: Artemi Rallo Lombarte