



Informe jurídico 0161/2008

La consulta plantea varias cuestiones relacionadas con la instalación de cámaras de videovigilancia en comunidades de propietarios, para actuar de conformidad con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal.

La Agencia Española de Protección de Datos de Carácter Personal, analizó la instalación de sistemas de vigilancia en las comunidades de propietarios en el informe de fecha 29 de enero de 2007 en el que se establecía que:

“Con carácter general, la vigilancia por videocámaras puede estar justificada en determinadas circunstancias, sin embargo se hace necesario adecuar la videovigilancia a las exigencias del derecho fundamental a la protección de datos de manera que el tratamiento de imágenes con fines de videovigilancia sea adecuado a los principios de la Ley Orgánica 15/1999 y garantizar así los derechos de las personas cuyas imágenes son tratadas por medio de tales procedimientos.

En este sentido, todo uso de videocámaras, tanto en el ámbito escolar como en cualquier otro ámbito en los que se considere necesaria su instalación, debe respetar el principio de proporcionalidad, tanto en su vertiente de idoneidad (sólo pueden emplearse cuando resulte adecuado) como de intervención mínima (ponderación entre los fines pretendidos y la afectación a los derechos fundamentales de los ciudadanos).

Es por ello que la grabación de la imagen de una persona es un dato de carácter personal, siendo éste el criterio de la Agencia Española de Protección de Datos, tal y como ha quedado reflejado en los Fundamentos de Derecho de la Resolución R/00035/2006 de 27 de febrero de 2006, donde se establece 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 citada norma, 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.

De acuerdo con aquella definición de tratamiento de datos personales, la captación de imágenes de las personas que transitan una vía pública constituye un tratamiento de datos personales incluido en el ámbito de aplicación de la normativa citada.

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, que continúa en vigor de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria tercera de la LOPD, 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.

Atendiendo a la definición contenida en las normas citadas, que considera dato de carácter personal “cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”, las grabaciones



indicadas se ajustarán a este concepto siempre que permitan la identificación de las personas que aparecen en dichas imágenes. La Directiva 95/46/CE en su Considerando 14 lo afirma expresamente al señalar:

“(14)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;”.

Siguiendo con la Fundamentación Jurídica de la resolución que se cita y a efectos de valorar los criterios de proporcionalidad en relación con la instalación de este tipo de sistemas, dispone que:

“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. En relación al tratamiento de datos constituidos por imagen y sonido relativos a personas físicas, en dicho documento se declara la plena aplicabilidad de las disposiciones de la citada Directiva relativas a:

. Calidad de los datos: Las imágenes serán tratadas de manera leal y lícita, y se destinarán a fines determinados, explícitos y legítimos. Se utilizarán de conformidad con el principio según el cual los datos deberán ser adecuados, pertinentes y no excesivos, y no serán tratados posteriormente de manera incompatible con dichos fines; se conservarán durante un periodo limitado, etc.

. Principios relativos a la legitimación del tratamiento de datos: En base a estos principios, es necesario que el tratamiento de datos personales mediante vigilancia por videocámara esté fundamentado en al menos uno de los requisitos mencionados en el artículo 7 (consentimiento inequívoco, necesidad de obligaciones contractuales, de cumplimiento de una obligación jurídica, de protección de un interés vital del interesado, de cumplimiento de una misión de interés público o inherente al ejercicio del poder público, equilibrio de intereses, etc.).

. Tratamiento de categorías especiales de datos, sujeto a las garantías aplicables al uso de datos sensibles o datos relativos a infracciones en el marco de la vigilancia por videocámara (con arreglo al artículo 8).

. Información que se facilitará al interesado (artículos 10 y 11).



- . *Derechos del interesado, en concreto el derecho de acceso y el derecho de oposición al tratamiento por razones legítimas (artículo 12 y letra a) del artículo 14).*
- . *Garantías aplicables en relación con las decisiones individuales automatizadas (artículo 15).*
- . *Seguridad de las operaciones de tratamiento (artículo 17).*
- . *Notificación de las operaciones de tratamiento (artículos 18 y 19).*
- . *Controles previos de las operaciones de tratamiento que puedan presentar riesgos específicos para los derechos y libertades del interesado (artículo 20).*
- . *Transferencia de datos a terceros países (artículo 25 y siguientes).*

Por otra parte, para determinar si el supuesto que se analiza implican el 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....

Por tanto, la captación y grabación de imágenes con fines de vigilancia y control, como es el caso que nos ocupa, se encuentra plenamente sometida a lo dispuesto en la LOPD, máxime cuando los afectados resultan perfectamente identificables, dentro del ámbito donde se realiza la captación de imágenes.”



Además este es el criterio que se hace constar en 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, que se publicó en el B.O.E de 12 de diciembre de 2006, pues así lo dispone su artículo uno en el que se señala que “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.”

En relación con la instalación de sistemas de videocámaras, la Instrucción 1/2006 hace especial referencia a la necesidad de ponderar los bienes jurídicos protegidos. Así viene a señalar expresamente que la instalación de este tipo de dispositivos se deberá respetar el principio de proporcionalidad, valorando así la posibilidad de 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, la instalación de cámaras de videovigilancia en el supuesto de la consulta es decir en una comunidad de propietarios con el fin de evitar determinadas situaciones de inseguridad para los residentes o sus visitantes, ha de ser una medida proporcional en relación con la infracción que se pretenda evitar y en ningún caso, 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, tal y como señala la propia Instrucción, 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 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”.



Así, el artículo 4 de la Instrucción 1/2006 recoge los principios de calidad, proporcionalidad y finalidad del tratamiento 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.”

En este sentido, si la finalidad de la instalación de cámaras de videovigilancia tiene como objetivo controlar por ejemplo, determinados actos de vandalismo, robos o acciones violentas que vienen siendo habituales en la finca, en principio, la medida podría considerarse idónea, necesaria y proporcional, siempre y cuando se limitase estrictamente a esa finalidad. No obstante lo anterior, sería necesario atender las circunstancias particulares de la Comunidad de propietarios de que se trate.

Por otro lado, a la hora de regular la legitimación del tratamientos de imágenes, la Agencia Española de Protección de Datos, entiende que es requisito esencial la aplicación íntegra del artículo 6.1 y 2 y del artículo 11.1 y 2 de la LOPD, sin perjuicio del estricto cumplimiento de los requisitos que para la instalación de cámaras o videocámaras de vigilancia vengan exigidos por la legislación vigente (artículo 2 de la Instrucción).

Así, si la comunidad de propietarios contrata este servicio con una empresa de seguridad privada, resultaría de aplicación la Ley 23/1992, y el Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por Real Decreto 1364/1994, de 9 de diciembre, sin que a esta Agencia Española de Protección de Datos le corresponda informar sobre los requisitos exigibles a las empresas instaladoras de este tipo de sistemas para autorizar su instalación.



Además, se hace necesario indicar, que el tratamiento de las imágenes por parte del responsable del tratamiento (en el supuesto de la consulta,) le obliga a cumplir con el deber de informar a los afectados, en los términos establecidos en el artículo 5.1 de la Ley Orgánica que dispone, “los interesados a los que se soliciten datos personales deberán ser previamente informados de modo expreso, preciso e inequívoco: a) De la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de éstos y de los destinatarios de la información; b) Del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas; c) De las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos; d) De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición; e) De la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante”.

En cuanto al modo en que haya de facilitarse dicha información, debe tenerse en cuenta el artículo 3 de la Instrucción 1/2006 cuando establece que “Los responsables que cuenten con sistemas de videovigilancia deberán cumplir con el deber de información previsto en el artículo 5 de La Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre. A tal fin deberán:

- a) Colocar, en las zonas videovigiladas, al menos un distintivo informativo ubicado en lugar suficientemente visible, tanto en espacios abiertos como cerrados y*
- b) Tener a disposición de los/las interesados/as impresos en los que se detalle la información prevista en el artículo 5.1 de la Ley Orgánica 15/1999.*

El contenido y el diseño del distintivo informativo se ajustará a lo previsto en el Anexo de esta Instrucción.”

Así mismo, deberán respetarse los plazos y procedimiento de almacenamiento de imágenes, resultando de aplicación, el artículo 6 de la mencionada Instrucción en la que se prevé que “los datos serán cancelados en el plazo máximo de un mes desde su captación” Respecto al procedimiento de grabación de imágenes deberá de cumplir con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, para la recogida de datos, que como anteriormente hemos fijado, deberá de cumplirse con el deber de informar.

En lo que se refiere a la notificación del fichero, el artículo 7 de la Instrucción dispone que: “La persona o entidad que prevea la creación de ficheros de videovigilancia deberá notificarlo previamente a la Agencia Española de Protección de Datos, para su inscripción en el Registro General de la misma..... A estos efectos, no se considerará



fichero el tratamiento consistente exclusivamente en la reproducción o emisión de imágenes en tiempo real “.

En lo referente al contenido de la Inscripción el artículo 26.2 de la Ley Orgánica 15/1999 prevé que “por vía reglamentaria se procederá a la regulación detallada de los distintos extremos que debe contener la notificación, entre los cuales figuran necesariamente el responsable del fichero, la finalidad del mismo, su ubicación el tipo de datos de carácter personal que contiene, las medidas de seguridad con indicación del nivel básico, medio o alto exigible y las cesiones de datos de carácter personal que se prevean realizar y, en su caso las transferencias de datos que se prevean a países terceros.”

En la actualidad, la notificación debe verificarse mediante la presentación de los modelos normalizados contenidos en la Resolución de esta Agencia de 12 de julio de 2006. Dichos modelos se encuentran en la página web de la Agencia Española de Protección de Datos (<https://www.agpd.es>).

En consecuencia, el responsable de este tipo de tratamientos (la comunidad de propietarios o la empresa de seguridad), debe ser plenamente consciente del respeto a la protección de datos de carácter personal, resultando de aplicación las disposiciones de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, así como en sus respectivas normas de desarrollo y en especial la recientemente publicada Instrucción 1/1996 en lo que se refiere a su ámbito subjetivo de aplicación, la legitimación para su tratamiento, el contenido del deber de información, el respeto a los principios de calidad, proporcionalidad y finalidad de su tratamiento, así como el ejercicio de los derechos a que se refieren los artículos 15 y siguientes de la citada Ley Orgánica. Además, la creación de un fichero de videovigilancia exige su previa notificación a la Agencia Española de Protección de Datos, para la inscripción en su Registro General y el cumplimiento del deber de seguridad y secreto respecto a su tratamiento en los términos previstos en la Ley 15/1999 y en su reglamento de desarrollo”

De todo lo expuesto, podemos concluir que sólo están legitimadas para instalar dichas cámaras las empresas de seguridad privada que hayan cumplido los requisitos que señalaremos a continuación, dado que resulta prácticamente imposible obtener el consentimiento de todos aquellos que transiten.

En primer lugar el tratamiento de imágenes sólo puede realizarse por parte de las empresas de seguridad privada, ya que la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada (LSP), que regula, según su artículo 1.1 “la prestación por personas, físicas o jurídicas, privadas de servicio de vigilancia y



seguridad de personas o de bienes, que tendrán la consideración de actividades complementarias y subordinadas respecto a las de seguridad pública”.

Asimismo, añade el artículo 1.2 que “A los efectos de la presente Ley, únicamente pueden realizar actividades de seguridad privada y prestar servicios de esta naturaleza las empresas de seguridad y el personal de seguridad privada, que estará integrado por los vigilantes de seguridad, los jefes de seguridad y los escoltas privados que trabajen en aquéllas, los guardas particulares del campo y los detectives privados”, sin perjuicio de las especialidades que se analizarán posteriormente, previstas en las normas reguladoras, en general, de la seguridad ciudadana.

El artículo 5.1 e) de la LSP dispone que “Con sujeción a lo dispuesto en la presente Ley y en las normas reglamentarias que la desarrollen, las empresas de seguridad únicamente podrán prestar o desarrollar los siguientes servicios y actividades (...) Instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad”. Esta previsión se reitera en el artículo 1 del Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por Real decreto 2364/1994, de 9 de diciembre (RSP)

De este modo, la Ley habilitaría que los sujetos previstos en su ámbito de aplicación puedan instalar dispositivos de seguridad, entre los que podrían encontrarse las cámaras, siempre con la finalidad descrita en el citado artículo 1.1.

Para la efectiva puesta en funcionamiento de la medida, el artículo 6.1 dispone que “Los contratos de prestación de los distintos servicios de seguridad deberán en todo caso consignarse por escrito, con arreglo a modelo oficial, y comunicarse al Ministerio del Interior, con una antelación mínima de tres días a la iniciación de tales servicios”.

El artículo 20 del RSP regula el procedimiento de notificación del contrato, la autoridad competente y el régimen aplicable a la contratación del servicio por las Administraciones Públicas y a supuestos excepcionales que exijan la inmediata puesta en funcionamiento del servicio.

Por último, el artículo 7.1 establece que “Para la prestación privada de servicios o actividades de seguridad, las empresas de seguridad habrán de obtener la oportuna autorización administrativa mediante su inscripción en un Registro que se llevará en el Ministerio del Interior”.

La inscripción se regula en el artículo 2 del RSP, detallando el Anexo los requisitos que han de reunir estas empresas. No obstante, quedarían excluidas las de ámbito exclusivamente autonómico. Además, el artículo 39.1 dispone que “únicamente podrán realizar las operaciones de instalación y



mantenimiento de sistemas de seguridad electrónica contra robo e intrusión y contra incendios las empresas autorizadas”.

En consecuencia, siempre que se haya dado cumplimiento a los requisitos formales establecidos en los artículos precedentes (inscripción en el Registro de la empresa y comunicación del contrato al Ministerio del Interior), las empresas de seguridad reconocidas podrán instalar dispositivos de seguridad, entre los que se encontrarían los que tratasen imágenes con fines de videovigilancia, existiendo así una habilitación legal para el tratamiento de los datos resultantes de dicha instalación.

De este modo, quedaría legitimado el tratamiento por la existencia de una norma con rango de Ley habilitante el tratamiento al que se refiere el apartado 2 del artículo 6 de la Ley Orgánica 15/1999, siempre que se cumplan los requisitos a los que se ha hecho referencia o concurra una de las excepciones previstas en el RSP, no siendo necesario el consentimiento del afectado.

En consecuencia, sólo será legítimo el tratamiento de las imágenes si en la instalación de las cámaras se han cumplido todos los requisitos antes expuestos.