



INFORME 0456/2015

La consulta plantea la conformidad con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal (LOPD), y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre (RDLOPD) de los sistemas de captación y grabación de videocámaras instaladas en el exterior de vehículos o cascos de protección de vehículos, para dejar constancia de las actividades de los vehículos.

Se plantea por tanto la legalidad de un sistema de videovigilancia en el que la finalidad genérica estaría constituida por la obtención de una prueba para denunciar la posible infracción de las normas de tráfico. La finalidad a que se destina el sistema propuesto es esencial para determinar su legitimidad y condiciones de uso, como posteriormente se indicará, por lo que ante la generalidad de los términos de la consulta la respuesta habrá de ser igualmente genérica.

I

En primer lugar, los sistemas de videovigilancia suponen un tratamiento de datos de carácter personal. De conformidad con los artículos 1 y 2.1 LOPD, la normativa que nos ocupa tiene por objeto la protección de los datos de carácter personal como derecho fundamental, 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”*. La imagen de una persona es un dato personal, considerando también el artículo 5.1. f) RDLOPD, que como tales *“Cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo, concerniente a personas físicas identificadas o identificables”*. Y en este mismo sentido el Considerando 14 de la Directiva 95/46/CE que señala *“(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;”*.

Por su parte, 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”*. De acuerdo con esta definición de tratamiento de datos personales, la captación y en su caso grabación de imágenes de las personas



constituye un tratamiento de datos personales incluido en el ámbito de aplicación de la normativa citada.

En este mismo sentido se pronuncia 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.

Todo tratamiento de datos personales ha de estar legitimado por alguna de las causas del art. 6 LOPD, complementado por el **interés legítimo** regulado en el artículo 7.f) de la Directiva 95/46/CE.

En cuanto a esta legitimación amparada en el artículo 7.f) de la Directiva 95/46/CE debe traerse a colación lo ya indicado por esta Agencia en su informe de 12 de marzo de 2012 en el que se indicaba lo siguiente:

“El marco normativo en materia de protección de datos se ha visto sensiblemente afectado por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de noviembre de 2011, por la que se resuelven las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Supremo en el seno de los recursos interpuestos por diversas asociaciones, entre ellas la propia consultante, contra el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999. A su vez, el marco se ve igualmente afectado por las Sentencias dictadas por el Tribunal Supremo en fecha 8 de febrero de 2012, por las que se resuelven los mencionados recursos.

La Sentencia del Tribunal de Justicia ha declarado expresamente el efecto directo del artículo 7 f) de la Directiva 95/46/CE, según el cual “Los Estados miembros dispondrán que el tratamiento de datos personales sólo pueda efectuarse si (...) es necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los que se comuniquen los datos, siempre que no prevalezca el interés o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran protección con arreglo al apartado 1 del artículo 1 de la presente Directiva”. Por ello, dicho precepto deberá ser tomado directamente en cuenta en la aplicación de la normativa de protección de datos de carácter personal por los Estados Miembros, y en consecuencia por esta Agencia Española de Protección de Datos, dado que como señala el Tribunal Supremo en su sentencia de 8 de febrero de 2012 “produce efectos jurídicos inmediatos sin necesidad de normas nacionales para su aplicación, y que por ello puede hacerse valer ante las autoridades administrativas y judiciales cuando se observe su trasgresión”.

Tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su apartado 38, el artículo 7 f) de la Directiva “establece dos requisitos acumulativos para que un tratamiento de datos personales sea lícito, a saber, por una parte, que ese tratamiento de datos personales sea necesario



para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los que se comuniquen los datos, y, por otra parte, que no prevalezcan los derechos y libertades fundamentales del interesado” y, en relación con la citada ponderación, el apartado 40 recuerda que la misma “dependerá, en principio, de las circunstancias concretas del caso particular de que se trate y en cuyo marco la persona o institución que efectúe la ponderación deberá tener en cuenta la importancia de los derechos que los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea confieren al interesado”.

Por este motivo, la sentencia señala en su apartado 46 que los Estados miembros, a la hora de adaptar su ordenamiento jurídico a la Directiva 95/46, deberán “procurar basarse en una interpretación de ésta que les permita garantizar un justo equilibrio entre los distintos derechos y libertades fundamentales protegidos por el ordenamiento jurídico de la Unión, por lo, conforme a su apartado 47 que “nada se opone a que, en ejercicio del margen de apreciación que les confiere el artículo 5 de la Directiva 95/46, los Estados miembros establezcan los principios que deben regir dicha ponderación”.

Por tanto, para determinar si procedería la aplicación del citado precepto habrá de aplicarse la regla de ponderación prevista en el mismo; es decir, será necesario valorar si en el supuesto concreto objeto de análisis existe un interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los que se comuniquen los datos que prevalezca sobre el interés o los derechos y libertades fundamentales del interesado o si, por el contrario, dichos derechos fundamentales o intereses de los interesados a los que se refiera el tratamiento de los datos han de prevalecer sobre el interés legítimo en que el responsable pretende fundamentar el tratamiento de los datos de carácter personal.

En el presente caso, el interés legítimo invocado parece referirse especialmente al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), en la medida en que las imágenes grabadas únicamente se utilizarán para la obtención de pruebas con la finalidad de determinar las responsabilidades asociadas a la producción de un evento, es decir, obtener fotografías o grabaciones de imágenes “como pruebas para denunciar infracciones a las normas de tráfico”.

El alcance del derecho a la tutela judicial en relación con la prueba ha sido abordado, entre otras, en la STC 212/2013, de 16 de diciembre, en la que se hace referencia, citando la STC 88/2014, de 28 de mayo a “las íntimas relaciones del derecho a la prueba con otros derechos garantizados en el art. 24 CE. Concretamente, en nuestra doctrina constitucional hemos hecho hincapié en la conexión de este específico derecho constitucional con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), cuyo alcance incluye las cuestiones relativas a la prueba (SSTC 89/1986, de 1 de julio, FJ 2; 50/1988,



de 22 de marzo, FJ 3; 110/1995, de 4 de julio, FJ 4; 189/1996, de 25 de noviembre, FJ 3; y 221/1998, de 24 de noviembre, FJ 3), y con el derecho de defensa (art. 24.2 CE), del que es inseparable (SSTC 131/1995, de 11 de septiembre, FJ 2; 1/1996, de 15 de enero, FJ 2; y 26/2000, de 31 de enero, FJ 2)” (STC 19/2001, de 29 de enero, FJ 4; y, en el mismo sentido, STC 133/2003, de 30 de junio, FJ 3)». En las reseñadas SSTC 19/2001 y 133/2003 el Tribunal Constitucional apuntaba que “ha sido justamente esta inescindible conexión (con los otros derechos fundamentales mencionados, en particular el derecho a obtener una tutela judicial efectiva), la que ha permitido afirmar que el contenido esencial del derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes se integra por el poder jurídico que se reconoce a quien interviene como litigante en un proceso de provocar la actividad procesal necesaria para lograr la convicción del órgano judicial sobre la existencia o inexistencia de los hechos relevantes para la decisión del conflicto objeto del proceso (por todas, STC 37/2000, de 14 de febrero, FJ 3)”.

La relación entre los derechos a la protección de datos personales y a la tutela judicial ha sido, asimismo, analizada en el Informe 469/2011 de 30 de diciembre de 2011, en el que se indica lo siguiente:

“En este punto, debe recordarse que esta Agencia ya ha tenido la ocasión de analizar la posible concurrencia en un determinado supuesto de tratamiento de datos de los derechos fundamentales a la protección de datos de carácter personal y a la tutela judicial efectiva del responsable del tratamiento. Así, se ha considerado por ejemplo que el tratamiento por un abogado de los datos de la parte contraria de su cliente encuentra su amparo en el reconocimiento a éste último por el artículo 24.1 de la Constitución de su derecho a la tutela judicial efectiva, lo que implica, según el apartado 2, la defensa letrada y el uso de los medios de prueba pertinentes para la defensa de su derecho. En este sentido, el informe de 21 de febrero de 2001 se señalaba lo siguiente:

“En este caso, como se dijo, el tratamiento por los abogados y procuradores de los datos referidos a la contraparte de sus clientes en los litigios en que aquéllos ejerzan la postulación procesal trae su causa, directamente, del derecho de todos los ciudadanos a la asistencia letrada, consagrado por el artículo 24.2 del Texto Constitucional.

En efecto, la exigibilidad del consentimiento del oponente para el tratamiento de sus datos por el abogado o procurador supondría dejar a disposición de aquél el almacenamiento de la información necesaria para que su cliente pueda ejercer, en plenitud, su derecho a la tutela judicial efectiva. Así, la falta de estos datos puede implicar, lógicamente, una merma en la posibilidad de aportación por el interesado de “los medios de prueba pertinentes para su defensa”, vulnerándose otra de las garantías derivadas del citado derecho a la tutela efectiva y coartándose la posibilidad de obtener el pleno desenvolvimiento de este derecho.



Por todo ello, si bien ninguna disposición con rango de Ley establece expresamente la posibilidad del tratamiento por abogados y procuradores de los datos referidos al oponente de su cliente en el seno de un determinado proceso judicial, es evidente que dicha posibilidad trae causa directa de una norma de rango constitucional, reguladora además de uno de los derechos fundamentales y libertades públicas consagrados por la Constitución, y desarrollado por las leyes reguladoras de cada uno de los Órdenes Jurisdiccionales, en los preceptos referidos a la representación y defensa de las partes.

Por todo ello, existe, desde nuestro punto de vista, una habilitación legal para el tratamiento de los datos, que trae su cobertura del propio artículo 24 de la Constitución y sus normas de desarrollo.”

El informe concluye afirmando que, en principio, sería posible entender que el tratamiento y la cesión de datos podrían entenderse amparadas y legitimadas en los artículos 6.11 y 11.2.a) de la LOPD, en conexión con el artículo 24 de la Constitución, siempre que se cumplan las garantías aportadas.

El citado informe analiza también la conexión entre esta última conclusión y la legitimación amparada en el artículo 7.f) de la Directiva 95/46/CE, reiterando al necesidad de ponderar si el derecho a la tutela judicial efectiva y a la defensa alegados por la consultante prevalecen o no sobre el derecho a la protección de los datos personales.

Partiendo de estas premisas, procede, por tanto, llevar a cabo esta ponderación atendiendo a las circunstancias específicas del caso al que se refiere la consulta. Para ello, deberán tenerse en cuenta, adicionalmente, las previsiones 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.

La norma citada atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la competencia exclusiva para la instalación de videocámaras fijas o móviles en lugares públicos, circunstancia que concurre en la presente consulta, al menos, respecto de la captación de imágenes hacia el exterior del vehículo de transporte.

Así se ha reconocido en numerosas resoluciones de la Agencia, entre las que cabe citar la del E/00223/2013, en la que se afirma lo siguiente:

“Primeramente, respecto a la posible captación por parte de la entidad denunciada, a través de su sistema de videovigilancia, de imágenes de la vía pública, hay que señalar que 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, señalándose en su artículo 2.2, en lo que hace mención a su ámbito de aplicación que *“Sin perjuicio de las disposiciones específicas contenidas en la presente Ley, el tratamiento automatizado de las imágenes y sonidos se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizados de los Datos de Carácter Personal.”*

No obstante, la misma resolución admite una legitimación limitada para la captación de imágenes en la vía pública siempre que se garantice el cumplimiento del principio de proporcionalidad regulado en el artículo 4.1 y 2 de la LOPD, que establece lo siguiente: *“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 relación con la captación de imágenes con fines de videovigilancia, dicho principio se refleja en el artículo 4 de la Instrucción 1/2006, de 8 de noviembre, con el siguiente tenor literal: *“Principios de calidad, proporcionalidad y finalidad del tratamiento. 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”.

Si bien el artículo transcrito está relacionado con una finalidad, como es la videovigilancia por razones de seguridad, distinta de la que es objeto de la consulta; también en este caso será preciso garantizar específicamente el cumplimiento del principio de proporcionalidad.

A los efectos de ponderar la prevalencia o no del interés legítimo alegado, y, en particular, la garantía del principio de proporcionalidad, han de valorarse las garantías propuestas para la captación y uso posterior de las imágenes. Ahora bien, en el caso planteado no se indica que los sistemas utilizados incorporen garantías de ningún tipo que pudieran ponderarse en los términos expuestos, por lo que sin limitaciones de ningún tipo debemos concluir que no cabe la implantación genérica, y sin límites, de la captación y grabación de imágenes. Como dijimos en el informe de 31 de marzo de 2011, *“Sin embargo, resulta desproporcionada y carente de legitimación y, en consecuencia, contraria a la normativa de protección de datos, la captación de imágenes panorámicas de las vías públicas. De la misma manera, resultará contraria a dicha normativa la captación de imágenes de lo que el consultante denomina entorno inmediato del vehículo, cuando exceda de los límites señalados para ser considerada como proporcional”.*

Por si fuera de alguna utilidad, podemos referirnos al informe de esta Agencia de 13 de abril de 2015 – complementado por los dos informes de 4 de agosto del mismo año, en sentido idéntico – en el que se planteaba la utilización de cámaras en el frontal de vehículos con la finalidad de obtener pruebas para el caso en que se produjera un siniestro de tráfico. En dicho informe se concluyó favorablemente, considerando las específicas cautelas implantadas en el sistema en cuestión: como primer punto destacamos que el sistema de grabación únicamente se activaba en caso de producirse un evento concreto, lo que determinaría el posible acaecimiento de un siniestro, o bien la activación manual, como podría plantearse en la consulta que ahora nos ocupa al hablar de denuncias de presuntas infracciones de las normas de tráfico. Dicho informe se pronunciaba en los siguientes términos:



“La finalidad del tratamiento resulta legítima teniendo en cuenta su vinculación con el derecho a la tutela judicial, quedando excluido el uso de las imágenes para otros fines como el control laboral, así como la grabación del sonido en el interior del vehículo que quedará desactivado en su comercialización en España.

La vinculación al derecho a la tutela judicial se concreta en el hecho de que sólo se accederá a las imágenes cuando tenga lugar un evento que se identifica con accidentes o situaciones de peligro en el interior del vehículo, susceptible de generar responsabilidades en el ámbito jurisdiccional.

La comercialización del dispositivo queda limitada a medios de transporte públicos y privados concesionarios de licencias para el transporte de personas y/o mercancías quedando excluida su instalación en otro tipo de vehículos.

La captación de imágenes hacia el exterior queda limitado al frontal del vehículo y, hacia el interior, excluye la captación de la imagen del conductor.

Adicionalmente, las grabaciones efectuadas se cancelan progresivamente pudiendo recuperarse sólo en el caso de producirse un evento. En tal caso la recuperación de las grabaciones queda limitada a un periodo de tiempo máximo de 20 segundos anteriores y posteriores al momento del evento.

El acceso a los videos grabados se restringe a personas específicamente autorizadas con credenciales específicas y cuentas dedicadas.

En el tratamiento de las imágenes después de producirse el evento, se difuminarán las de las personas u otros datos como matrículas que no estén involucradas en el mismo.

El conjunto de restricciones que se han descrito permite minimizar el tratamiento de los datos personales quedando limitado a los datos adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con la finalidad para la que se obtuvieron.

En cuanto a la conservación de los datos, el dispositivo permite un registro máximo de 300 eventos cancelándose automáticamente por orden de antigüedad una vez que se haya alcanzado dicho límite. No obstante, se prevé un plazo temporal de conservación de las imágenes por un periodo máximo de tres años, que se justifica por ser el plazo de prescripción de las infracciones muy graves reguladas en la LOPD.



Alternativamente se contempla la posibilidad de que dicho plazo sea el de un año previsto en el artículo 1968 del Código civil para la prescripción de acciones.

En este punto la decisión del Garante a que antes se hizo referencia vincula la conservación de las imágenes con los plazos de prescripción de las acciones legales frente a la producción de los daños causados como consecuencia del evento; criterio que cumple con mayor rigor el principio de proporcionalidad respecto de la finalidad declarada de posibilitar la obtención de pruebas en el ejercicio del derecho a la tutela judicial. Lo que no obsta a la conservación por un plazo superior de aquellas imágenes directamente vinculadas a una investigación policial o un procedimiento ya iniciados.

Las medidas de seguridad propuestas para el tratamiento de los datos son los que el artículo 81 y concordantes del RLOP califica como de nivel medio, criterio que puede vincularse al hecho de que, en ocasiones, las imágenes estarán relacionadas con la comisión de infracciones administrativas o penales.

Respecto de la transparencia en el tratamiento de los datos, es decir, de la información que ha de facilitarse a los interesados, la consulta describe un abanico de opciones que se complementan entre sí, e incluyen un cartel visible en el interior del vehículo, la incorporación de cláusulas informativas en la documentación dirigida a los pasajeros y en la página web del responsable del tratamiento o, en su caso, de sus perfiles sociales. A los que se añade la realización de una campaña informativa por parte de los responsables del tratamiento sobre el uso y las funcionalidades del dispositivo previa al tratamiento de los datos a través de sus servicios de atención al cliente. El conjunto de opciones propuestas permitirían, por tanto, garantizar que los interesados puedan obtener la información requerida por el artículo 5 de la LOPD. En particular, la campaña informativa a través de los servicios de atención al cliente coincide con la recomendación que en idéntico sentido incluyo la decisión del Garante antes citada.

No obstante, se excluye la información sobre las cesiones a jueces y a la policía estando esta última excluida entre las previstas en el artículo 11.2. d) de la LOPD, por lo que debería completarse la información.

Sobre la información para el tratamiento de datos en el exterior del vehículo no se indica una fórmula específica, si bien cabría admitir un procedimiento simplificado análogo al contemplado en la Instrucción 1/2006, de 8 de noviembre, consistente en un pictograma o dibujo de fácil comprensión sobre la finalidad del tratamiento y el responsable ante el que pueden ejercitarse los derechos ARCO.



Dicha información debería completarse implantando procedimientos para poner a disposición de los interesados el resto de los extremos recogidos en el artículo 5 de la LOPD.

Teniendo en cuenta cuanto se acaba de indicar, aplicada la regla de ponderación exigida por el TJUE al objeto de la consulta, cabe concluir que los tratamientos de datos, siempre que cumplan todas las garantías que se han descrito, se encuentran amparadas en el artículo 7.f) de la Directiva 95/46/CE en conexión con el artículo 24 de la Constitución”.