



www.civil-mercantil.com

Referencia: NCJ059016

AUDIENCIA NACIONAL

Sentencia de 22 de noviembre de 2014

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1.ª)

Rec. n.º 204/2013

SUMARIO:

Protección de datos. Seguridad privada. Cámaras de video vigilancia, instaladas en una fachada, que captan espacio público. Instalación de limitadores de visión tras el inicio del procedimiento sancionador. No cabe dudar de la consideración de la imagen personal como dato personal; y si las imágenes captadas por las cámaras son datos de carácter personal, su captación, transmisión y grabación constituye un tratamiento de datos sometido a la LOPD. La instalación o empleo de dichos sistemas de videocámaras debe ser proporcionado a la finalidad que se persigue; la proporcionalidad es un elemento fundamental, dejando fuera del ámbito de su aplicación las imágenes grabadas para uso o finalidad doméstica y el tratamiento de imágenes por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que está cubierto por normas específicas. Así, la grabación de imágenes en lugares públicos es competencia exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de acuerdo con lo establecido en 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 su parte, las instalaciones de video vigilancia utilizadas en entidades financieras están sujetas a reglas específicas contenidas en el Reglamento de Seguridad Privada. En el caso, se ha constatado la realización de un tratamiento de datos de carácter personal, excesivo y no proporcional al fin de seguridad perseguido, sin contar con el consentimiento de los afectados establecido en el artículo 6.1 LOPD, ni con habilitación legal, pues la instalación y grabación de imágenes en la vía pública cuando excede el principio de proporcionalidad exigido por la normativa de protección de datos es, como se ha dicho, competencia exclusiva de los Cuerpos de Seguridad del Estado.

PRECEPTOS:

Directiva 95/46/CE (Protección de las personas físicas respecto al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de esos datos), art. 2 e).

Ley Orgánica 15/1999 (Protección de datos de Carácter Personal), arts. 3, 6.1, 44.3 b) y 45.5.

Ley 5/2014 (Seguridad Privada), art. 42.5.

RD 2364/1994 (Rgto. de Seguridad privada), art. 120.

RD 1720/2007 (Rgto. Ley Orgánica de protección de datos), arts. 1 t) y 5.1 f).

PONENTE:

Doña María Luz Lourdes Sanz Calvo.

SENTENCIA

Madrid, a veintidos de noviembre de dos mil catorce.



www.civil-mercantil.com

Visto por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso contencioso administrativo número 204/2013 interpuesto por la entidad CAIXABANK S.A., representada por la Procuradora Sra. Medina Cuadros contra la resolución del Director de la Agencia Española de Protección de Datos de fecha 2 de abril de 2013 dictada en el PS/349/2012 que confirma en reposición la resolución de 21 de diciembre de 2012; ha sido parte en autos, la Administración demandada, representada y defendida por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

Interpuesto el recurso Contencioso-administrativo ante esta Sala de lo Contencioso administrativo de la Audiencia Nacional y turnado a esta Sección, fue admitido a trámite, reclamándose el expediente administrativo, para, una vez recibido emplazar a la actora para que formalizara la demanda, lo que así se hizo en escrito en el que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró oportunos, terminó suplicando que se dicte sentencia que acuerde la anulación de las resoluciones recurridas y se declare la inexistencia de responsabilidad de la entidad recurrente.

Segundo.

El Abogado del Estado, en su escrito de contestación a la demanda, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que consideró aplicables, postuló una sentencia por la que se desestime el recurso confirmando íntegramente la resolución impugnada por ser conforme a derecho.

Tercero.

El recurso no se recibió a prueba y evacuado el trámite de alegaciones, se señaló para votación y fallo el día 11 de noviembre de 2014, en que tuvo lugar.

La cuantía del recurso se ha fijado en 20.000 Euros.

Ha sido Ponente la Magistrada Ilma. Sra. D^a. LOURDES SANZ CALVO .

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

Se impugna en el presente recurso contencioso-administrativo la resolución del Director de la Agencia Española de Protección de Datos de fecha 2 de abril de 2013 dictada en el PS/349/2012 que confirma en reposición la resolución de 21 de diciembre de 2012, que impone a la entidad Caixabank S.A., una sanción de multa de 20.000 euros por vulneración del artículo 6.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, infracción tipificada como grave en el artículo 44.3.b) de la citada Ley Orgánica.



www.civil-mercantil.com

Considera la AEPD, que Caixabank ha incurrido en la citada infracción por cuanto tiene instaladas cuatro cámaras de videovigilancia en la fachada de una sucursal bancaria de A Coruña, que capta espacio público bajo los soportales, incluyendo a clientes y a terceras personas que transitan por el mismo, más allá de lo que resulta imprescindible para la finalidad de vigilancia que se pretende. Aplica el artículo 45.5 LOPD al haber corregido la entidad el área de enfoque de las cámaras instalando limitadores de espacio de visión en las mismas, con posterioridad al inicio del procedimiento sancionador.

Segundo.

De los datos obrantes en el expediente, se consideran probados los siguientes hechos:

- Con ocasión de las actuaciones realizadas a raíz de la interposición de una denuncia, se constató que en febrero de 2012 Caixabank tenía instalada en su oficina bancaria, sita en la C/José Manuel Murquía 30-32 de A Coruña, por razones de seguridad, un sistema de videovigilancia, constituido por un total de 7 cámaras, encontrándose tres de ellas instaladas en el interior de la entidad y 4 en el exterior, no disponiendo ninguna de ellas de zoom ni de posibilidad de movimiento.

- Las cámaras exteriores están instaladas en la pared de la oficina, en el ángulo que forma la pared y el techo, por ser el punto más alto en que se podían instalar y captaban imágenes del espacio público bajo los soportales, incluyendo a clientes y a terceras personas que transitan por el mismo. Las cámaras, que no disponen de monitores de visualización, graban imágenes en un soporte informático ubicado en la propia oficina, no teniendo acceso los empleados y se almacenan durante 15 días, procediendo posteriormente a su borrado salvo que se hubiesen puesto a disposición de las autoridades judiciales y de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

- Caixabank contaba con cartel informativo de zona video-vigilada, ubicado en el lateral de la puerta de acceso a la oficina y con formularios informativos a disposición de los ciudadanos, teniendo inscrito el fichero en el Registro General de Protección de Datos.

- Con posterioridad, Caixabank ha procedido a reducir el área captada por las cámaras exteriores mediante la introducción en las mismas de una pieza que tapa parte del área captada, reduciendo dicha área exclusivamente a la fachada y puerta de la oficina.

Tercero.

La actora alega en apoyo de su pretensión impugnatoria que la captación de imágenes no vulnera el requisito del consentimiento. Señala a tal fin, que las cámaras por su ubicación permiten la identificación de las personas que se sitúan en la puerta de acceso a la oficina para acceder a su interior pero no permiten la identificación de las personas que transitan por la zona de acceso. Refiere que la propia Agencia reconoce la posibilidad de que las cámaras de seguridad puedan captar porcentajes reducidos de la vía pública, y en el caso de autos únicamente se capta el acceso a la oficina, por lo que el tratamiento de imágenes estaría legitimado al resultar de aplicación la excepción del artículo 4.3 de la Instrucción 1/2006, de la Agencia Española de Protección de Datos. Además, esgrime, que dichas cámaras por su ubicación y por tener un campo de visión reducido al acceso hacen prácticamente imposible la identificación de las personas que transitan por la zona de acceso, por lo que dichas cámaras no identifican a las personas, por lo que hay que concurrir a las cámaras del interior de la oficina para la identificación de los transeúntes de la zona de acceso.



www.civil-mercantil.com

Considera, en definitiva, que se han vulnerado los principios de tipicidad y presunción de inocencia.

El Abogado del Estado, por su parte, opone que el tratamiento de imágenes de personas que transitan por espacios públicos no está excepcionado del consentimiento de las mismas, lo que remite al principio de proporcionalidad en la captación de imágenes en lugares públicos cuando el sistema de videovigilancia sólo aparece amparado por la legislación de seguridad privada. Y en el caso de autos se ha realizado un tratamiento de datos excesivo y no proporcional de las imágenes recogidas en relación con la finalidad que podrían justificar su recogida, por cuanto se captan imágenes de personas circulando por las vías públicas circundantes a la oficina bancaria.

Cuarto.

En primer lugar, hemos de señalar conforme criterio reiterado de esta Sala, que no cabe dudar de la consideración de la imagen personal como dato personal. El concepto de dato de carácter personal se define en el apartado a) del artículo 3 de la LOPD, como "Cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables". Y según el artículo 2.e) de la Directiva 95/46/CE, 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". En términos similares se pronuncia el artículo 5.1. f) del Real Decreto 1720/2007, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD (RLOPD).

Por tanto, las imágenes captadas por las cámaras son datos de carácter personal, habiendo también reiterado la Sala que la captación, transmisión y grabación de las imágenes recogidas por las cámaras (que es lo que hace el sistema de videovigilancia instalado) constituye un tratamiento de datos ex artículo 3.c) de la LOPD y artículo 1.t) del RLOPD, que está sometido a la LOPD.

Por otra parte, ha de tomarse en consideración que la legislación específica sobre video vigilancia, se contiene fundamentalmente en la Instrucción 1/2006, de 8 de noviembre, de la AEPD, que ya en su Exposición de Motivos, alude a la necesidad de que la instalación o empleo de dichos sistemas de videocámaras sea proporcionado a la finalidad que se persigue, reiterando que la proporcionalidad es un elemento fundamental en este ámbito, dejando fuera del ámbito de su aplicación las imágenes grabadas para uso o finalidad doméstica y el tratamiento de imágenes por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que está cubierto por normas específicas. Así, la grabación de imágenes en lugares públicos es competencia exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de acuerdo con lo establecido en 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.

En relación a los límites, resulta que es especialmente importante lo que señala el artículo 4.3 de la Instrucción cuando establece que: 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, lo que conecta con el principio de proporcionalidad, esencial en la materia.

Por lo tanto, esta Instrucción no se refiere a la vigilancia de espacios públicos y solo la permite cuando sea imprescindible para la vigilancia previamente autorizada como es la



www.civil-mercantil.com

impuesta para los bancos y entidades de crédito. Debe tenerse en cuenta que las instalaciones de videovigilancia utilizadas en entidades financieras están sujetas a reglas específicas contenidas en el artículo 120 del Real Decreto 2364/1994, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, citado por la actora en su demanda y del que se hace eco la resolución recurrida.

Pues bien, en el caso de autos aduce la actora que las cámaras de videovigilancia exteriores únicamente captan el acceso a la oficina, que es un espacio mínimo imprescindible para la finalidad de vigilancia que se pretende, por lo que el citado tratamiento quedaría legitimado al resultar de aplicación la excepción prevista en el artículo 4.3 de la Instrucción 1/2006.

Obra en el expediente -folios 47 y 48- fotografías de la ubicación de las cámaras 4, 5, 6 y 7, exteriores, instaladas en la pared de la oficina, en el ángulo que forma la pared y el techo, y fotografías de las imágenes que captan dichas cámaras -folios 50 y 51- remitidas por la propia actora, que permiten constatar como captan no sólo la zona de acceso a la entidad bancaria, sino además una larga y gran zona de espacio público bajo soportales por donde transitan peatones y que alcanza incluso a las personas sentadas en una terraza instalada en el citado soportal (fotografía correspondiente a la cámara 5) y permite la identificación de cualquier persona que transite por dicha zona o espacio público. Resultan también ilustrativas de la zona de soportales en la que se ubica la citada sucursal bancaria, las fotografías segunda y cuarta del folio 7 y las obrantes al folio 11 del expediente, aportadas con la denuncia, que permiten apreciar como se trata de un espacio público de uso no sólo por los clientes de la entidad bancaria, sino por cualquier transeúnte del mismo al que existe acceso público.

Es decir, el tratamiento realizado no se circunscribe a la captación (grabación, conservación...) de la imagen de personas en la zona de acceso a la sucursal y de una mínima e imprescindible zona de dicho espacio de uso público, sino que abarca la captación de imágenes de las personas que transitan por los citados soportales o se encuentran sentadas en la terraza del local contiguo a la mentada sucursal y que son captadas, sin su consentimiento, al introducirse dentro del campo visual de las citadas cámaras.

En definitiva, la AEPD que es a la que le corresponde el onus probandi, al encontrarnos en derecho administrativo sancionador en el que son aplicables, con ciertos matices, los principios y garantías básicas presentes en el ámbito del derecho penal (sentencias del Tribunal Constitucional 76/1990, 120/1994, 154/1994, 23/1995, 97/1995, 147/1995 y 45/1997) ha acreditado el carácter excesivo y desproporcionado de la captación de imágenes para el fin de seguridad pretendido con la instalación.

Con posterioridad al acuerdo de inicio del procedimiento sancionador, Caixabank ha procedido a reducir el área captada por dichas cámaras -mediante la introducción en las mismas de una pieza que tapa parte del área captada, reduciendo dicha área exclusivamente a la fachada y puerta de la oficina, circunstancia que ha sido tomada en consideración para aplicar el artículo 45.5 LOPD, resultando indiferente.

En definitiva, se ha constatado la realización de un tratamiento de datos de carácter personal, excesivo y no proporcional al fin de seguridad perseguido, sin contar con el consentimiento de los afectados establecido en el artículo 6.1 LOPD, ni con habilitación legal, pues la instalación y grabación de imágenes en la vía pública cuando excede el principio de proporcionalidad exigido por la normativa de protección de datos es competencia exclusiva de los Cuerpos de Seguridad del Estado al amparo de lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/1997, sin que quepa apreciar vulneración del principio de tipicidad al estar la infracción legalmente tipificada en el artículo 44.3.b) de la LOPD.

Finalmente se estima de interés hacer una referencia a la nueva Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, que al tratar de los servicios de videovigilancia dispone en el

CEF.-

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**



www.civil-mercantil.com

artículo 42.5 , que la grabación, tratamiento, registro... de imágenes por parte de los sistemas de videovigilancia estará sometido a lo previsto en la normativa en materia de protección de datos de carácter personal y especialmente a los principios de proporcionalidad, idoneidad e intervención mínima.

El recurso, en definitiva, debe ser desestimado.

Sexto.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional , procede imponer a la parte actora las costas de este procedimiento.

FALLAMOS

DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad CAIXABANK S.A., representada por la Procuradora Sra. Medina Cuadros contra la resolución del Director de la Agencia Española de Protección de Datos de fecha 2 de abril de 2013 dictada en el PS/349/2012 que confirma en reposición la resolución de 21 de diciembre de 2012; con imposición de costas a la entidad demandante.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Notifíquese esta resolución a las partes con indicación de que no cabe contra ella recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

PUBLICACIÓN.- Dada, leída y publicada fue la anterior sentencia en audiencia pública. Doy fe. Madrid a

LA SECRETARIA JUDICIAL

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.