

Prevalecencia en el ejercicio de derechos. Informe Jurídico 0117/2007

Examinada su solicitud de informe, remitida a este Gabinete Jurídico, referente a la consulta planteada por XXX, cúpleme informarle lo siguiente:

La consulta plantea, cual es el tratamiento que debe de darse a las imágenes captadas por las Cajas de Ahorro como consecuencia de lo dispuesto en el Real Decreto 2364/1994, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, en conexión con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

La cuestión central que hay que dilucidar a lo largo de este informe se centra en determinar si puede ceder el derecho a la protección de datos de carácter personal, en relación con las imágenes captadas por las Cajas de Ahorro, en virtud de un mandato legal.

I

Como punto de partida, es preciso delimitar la circunstancias que concurren en el supuesto de hecho planteado en la consulta, dado que se trata de una situación especialmente peculiar.

Las cámaras y videocámaras instaladas en los Bancos, Cajas de Ahorro y demás entidades de crédito, son de titularidad privada, pues no cabe duda de que son dichos entes los responsables de las mismas. Si bien la peculiaridad se concreta en que debido al mandato legal recogido en el artículo 120 del Reglamento de Seguridad Privada aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre dichas imágenes *“estarán exclusivamente a disposición de las autoridades judiciales y de las dependencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a las que facilitarán inmediatamente aquellas que se refieran a la comisión de hechos delictivos.*

El contenido de los soportes será estrictamente reservado, y las imágenes grabadas únicamente podrán ser utilizadas como medio de identificación de los autores de delitos contra las personas y contra la propiedad, debiendo ser inutilizados el contenido de los soportes y las imágenes una vez transcurridos quince días desde la grabación, salvo que hubiesen dispuesto lo contrario las autoridades judiciales o las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes.”

Este artículo trae causa en lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Orgánica de 1/1992, de 21 febrero de Seguridad Ciudadana que reza lo siguiente *“1. El Ministerio del Interior podrá ordenar, conforme a lo que se*

disponga reglamentariamente, la adopción de las medidas de seguridad necesarias en establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios, para prevenir la comisión de los actos delictivos que se puedan cometer contra ellos, cuando generen riesgos directos para terceros o sean especialmente vulnerables.

2. No obstante, las autoridades competentes podrán eximir de la implantación o el mantenimiento de medidas de seguridad obligatorias a los establecimientos, cuando las circunstancias que concurran en el caso concreto las hicieren innecesarias o improcedentes.

3. La apertura de los establecimientos que estén obligados a la adopción de medidas de seguridad, estará condicionada a la comprobación, por las autoridades competentes, de la idoneidad y suficiencia de las mismas.

4. Los titulares de los establecimientos e instalaciones serán responsables de la adopción o instalación de las medidas de seguridad obligatorias, de acuerdo con las normas que respectivamente las regulen, así como de su efectivo funcionamiento y de la consecución de la finalidad protectora y preventiva propia de cada medida, sin perjuicio de la responsabilidad en que al respecto puedan incurrir sus empleados.”

En consecuencia, podemos afirmar que la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana prevé que por razones de seguridad pública se adopten determinadas medidas de seguridad, y en virtud de la autorización reglamentaria de la mencionada Ley Orgánica, el Reglamento de Seguridad Privada ha exigido la instalación de cámaras y videocámaras en dichos establecimientos.

A mayor abundamiento la propia Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana dispone que serán dichos establecimientos los responsables de las medidas, lo que en el ámbito de protección de datos, se traduce en que asumen la condición de responsables de ficheros, definidos en el artículo 3 d) de la Ley Orgánica 15/1999, como “Persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada, u órgano administrativo, que decida sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento”.

Una vez delimitadas las circunstancias concurrentes, corresponde analizar si es posible que los ciudadanos ejerciten su derecho de acceso a las imágenes que captan los Bancos, Cajas de Ahorro y demás entidades de Crédito en virtud del mandato legal.

Tal y como acabamos de exponer, son dos los elementos que pueden chocar, el derecho de los ciudadanos al acceso a sus imágenes, como contenido del derecho a la protección de datos de carácter personal y el derecho a la seguridad pública, previsto en el artículo 17 de la Constitución Española. Es por tanto necesario delimitar cuál de ellos ha de prevalecer.

II

En el marco del Consejo de Europa el Derecho Fundamental a la Protección de Datos de Carácter Personal, se ha interpretado en el ámbito del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y el Convenio N° 108 DEL Consejo de Europa.

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 4 de Noviembre de 1950, ratificado por España con fecha 26 de septiembre de 1979, y publicado en el Boletín Oficial del Estado de 10 de octubre de 1979, que en su artículo 8 regula el Derecho al respeto a la vida privada y familiar *“1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.*

2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás.”

La dicción literal de este artículo pone de manifiesto que el derecho al respeto de la vida privada y familiar, puede ser limitado en determinadas situaciones entre las que se encuentra la seguridad pública.

La regulación del derecho a la protección de datos de carácter personal, trae causa en el Convenio N° 108 Del Consejo, de 28 de Enero de 1981, de Europa para la Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, regula en su artículo 9 determinadas excepción y restricciones y prescribe lo siguiente en su apartado *“2. Será posible una excepción en las disposiciones de los artículos 5, 6 y 8 del presente Convenio cuando tal excepción, prevista por la ley de la Parte, constituya una medida necesaria en una sociedad democrática:*

a) Para la protección de la seguridad del Estado, de la seguridad pública, para los intereses monetarios del Estado o para la represión de infracciones penales;”

El artículo 8 regula las garantías que cualquier persona en definitiva una previsión del contenido del derecho a la protección de datos de carácter personal señalando que cualquier persona podrá *“a) Conocer la existencia de un fichero automatizado de datos de carácter personal, sus finalidades principales así como la identidad y la residencia habitual o el establecimiento principal de la autoridad controladora del fichero;*

b) obtener a intervalos razonables y sin demora o gastos excesivos la confirmación de la existencia o no en el fichero automatizado de datos de carácter personal que conciernan a dicha persona, así como la comunicación de dichos datos en forma inteligible;



c) obtener, llegado el caso, la rectificación de dichos datos o el borrado de los mismos, cuando se hayan tratado con infracción de las disposiciones del derecho interno que hagan efectivos los principios básicos enunciados en los artículos 5 y 6 del presente Convenio;
d) disponer de un recurso si no se ha atendido a una petición de confirmación o, si así fuere el caso, de comunicación, de ratificación o de borrado, a que se refieren los párrafos b) y c) del presente artículo.”

En definitiva, volvemos a comprobar que la regulación Europea prevé que el derecho a la protección de datos de carácter personal puede limitarse ante otro bien constitucionalmente protegido como es la seguridad pública.

A mayor abundamiento la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo 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 libre circulación de estos datos, dispone en su artículo 13 en el que se regulan las excepciones y limitaciones que *“Los Estados miembros podrán adoptar medidas legales para limitar el alcance de las obligaciones. Y los derechos previstos en el apartado 1 del artículo 6, en el artículo 10, en el apartado 1 del artículo 11, y en los artículos 12 y 21 cuando tal limitación constituía una medida necesaria para la salvaguarda de: c) la seguridad pública.”* El artículo 12 al que hace referencia el artículo antes transcrito regula el derecho de acceso.

La Directiva 95/46/CE, de la que trae causa nuestra Ley Orgánica 15/1999, contempla también la posibilidad de que el derecho de acceso, como contenido del derecho a la protección de datos de carácter personal, puede limitarse ante otro interés constitucionalmente protegido como lo es la seguridad pública.

Por último no podemos obviar la Jurisprudencia que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos mantiene respecto del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en la que expone los criterios que deben de seguirse en la ponderación de la aplicación de dos bienes constitucionalmente protegidos que pueden entrar en conflicto y que resulta especialmente aplicable al supuesto de hecho planteado en la consulta.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha afrontado la aplicación del artículo 8 del CEDH desarrollando un método interpretativo que se articula en tres etapas de análisis netamente diferenciadas. En primer lugar, se trata de determinar si realmente se ha producido una injerencia en el derecho al respeto de la vida privada y familiar, de su domicilio o de su correspondencia, para a continuación verificar si dicha intromisión se halla prevista por ley y si es legítima y necesaria de acuerdo con las excepciones del párrafo segundo. En esta primera fase la Corte no prejuzga en absoluto la licitud de la medida, únicamente constata si se trata o no de un supuesto que interfiere o vulnera el bien jurídico protegido por el precepto.

La segunda y tercera secuencia del análisis se basan en el contraste del caso con lo dispuesto por el segundo párrafo del precepto. En primer lugar se trata de considerar si la medida adoptada por el Estado demandado resulta amparada por el Derecho.

Una vez superado el test de legalidad, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos finaliza su análisis emitiendo un juicio de proporcionalidad al amparo del principio de necesidad de la medida en una sociedad democrática.

En consecuencia dicha teoría sí resulta aplicable al tratamiento que de las imágenes efectúan los Bancos, Cajas de Ahorro y demás Entidades de Crédito. Primero porque se trata de una obligación impuesta por la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, que se desarrolla en el Reglamento de Seguridad Privada, que exige la instalación de las cámaras y que las imágenes quedan exclusivamente a disposición de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Jueces y Tribunales, lo que en definitiva impide que los ciudadanos puedan ejercer el derecho de acceso a sus imágenes. En segundo lugar y como anteriormente se ha señalado dicha obligación y limitación se contemplan en una norma de rango legal, mas concretamente la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana. Por último la medida resulta proporcional, pues se trata de una medida necesaria en una sociedad democrática preservar la seguridad pública.

III

La teoría anteriormente expuesta, también resulta de aplicación en el ámbito nacional, debido a que tanto la doctrina y la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (en adelante TC) reconocen que ningún derecho fundamental puede tenerse por ilimitado, y en efecto como dijo el TC, todo derecho tiene sus límites, que establece la misma Constitución en algunas ocasiones y que, en otras, deriva de una manera indirecta o mediata de ella, en tanto que es necesario preservar o proteger, no sólo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionalmente protegidos (STC2/1982). En el supuesto que nos ocupa es evidente la existencia de dos bienes constitucionalmente protegidos, correspondientes a la protección de datos de carácter personal prevista en el artículo 18 y la seguridad pública regulada en el artículo 17 de nuestra Norma Fundamental, que deben de ser ponderados para su aplicación.

Afirmada, pues, la posibilidad de delimitar los derechos y libertades fundamentales. Estos límites pueden ser intrínsecos o extrínsecos. Los primeros son aquellos que cabe deducir directamente de la propia naturaleza y configuración del derecho en orden a la función social para la cual ha sido reconocido y garantizado. Y los límites extrínsecos son aquellos que han sido establecidos por el propio ordenamiento jurídico, muchas veces derivados de la Constitución de manera directa o indirecta, si bien en todos los casos han de

venir justificados por la necesidad de proteger o preservar otros bienes, valores o derechos constitucionalmente protegidos.

No obstante partiendo de los planteamientos doctrinales, el TC, en diversas sentencias (SSTC11/1981; 13/1984) ha fijado ciertos criterios para valorar en cada caso concreto, si se ha vulnerado el contenido esencial del derecho, respetando el principio de proporcionalidad que se proyecta sobre el establecimiento de limitaciones a los derechos en una triple dimensión: a) las limitaciones que se establezcan en relación con cualquier derecho no pueden obstruirlo mas allá de lo razonable (STC53/1986); b) las medidas limitadoras han de ser razonables y adecuadas en orden a la consecución del fin perseguido que ha de estar constitucionalmente amparado (STC 62/1982) y c) la restricción resultante del derecho ha de ser proporcional a la situación en la que se halle aquel a quien se impone (STC 37/1989).

Todas estos criterios concurren en la limitación que del derecho de acceso a las imágenes captadas por los Bancos y Cajas de Ahorros, se producen respecto de los ciudadanos. Dado que la seguridad pública es un bien constitucionalmente protegido y no es una limitación que se salga de lo razonable, asimismo dichas imágenes sólo podrán ser visualizadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los Jueces y Tribunales, siendo por tanto dicho acceso razonable para preservar la seguridad pública, por último en ningún caso puede considerarse desproporcionado que dichas imágenes sólo puedan utilizarse para situaciones cuya finalidad sea preservar la seguridad pública.

IV

Por otro lado la denegación del derecho de acceso a las imágenes que capten las Entidades de Crédito, Bancos y Cajas de Ahorro, fundamentadas en la seguridad públicas, no quedan exentas de protección desde el ámbito de la Ley Orgánica 15/1999, pues el artículo 18.2 de la mencionada Ley establece que “El interesado al que se le deniegue, total o parcialmente, el ejercicio de los derechos de oposición, acceso, rectificación o cancelación, podrán ponerlo en conocimiento de la Agencia de Protección de Datos o, en su caso del organismo competente de la Comunidad Autónoma, que deberá de asegurarse de la procedencia o improcedencia de la denegación”.

V

En conclusión podemos afirmar, que la denegación del derecho de acceso a las imágenes que de los ciudadanos capten los Bancos, Cajas de Ahorro y demás Entidades de Crédito, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 120 del Reglamento de Seguridad Privada, que desarrolla lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, resulta proporcionado, dado que se limita un derecho fundamental, para proteger otro bien constitucionalmente protegido como es la seguridad pública, además los



ciudadanos podrán en todo caso recabar la tutela prevista en el artículo 18 de la Ley Orgánica, para de esta manera asegurar la procedencia de la denegación.