



La consulta plantea varias cuestiones relacionadas con la implantación de sistemas de videovigilancia en el consistorio para adecuar éstos a la de Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal.

En primer lugar efectuaremos un análisis de cuestiones generales que plantea la videovigilancia y que son aplicables a los distintos supuestos planteados en la consulta.

Partiendo de que la imagen es un dato personal, su tratamiento está sujeto a la normativa de protección de datos personales. En consecuencia, la primera cuestión a analizar es la relativa a la necesidad de obtener el consentimiento inequívoco de los afectados por los sistemas de videovigilancia.

El artículo 2 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, se remite en cuanto a la legitimación para el tratamiento de imágenes a lo dispuesto en el artículo 6.1 y 2 de la LOPD, donde se establece que “el tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la Ley disponga otra cosa”, sin perjuicio de que dicho consentimiento podrá quedar excluido, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 6.2 cuando el tratamiento sea necesario para el adecuado desenvolvimiento de la relación laboral de los trabajadores con la empresa.

Como se ha señalado anteriormente el artículo 6.1 de la LOPD establece que “El tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la Ley disponga otra cosa”. Por tanto, dado que en materia de videovigilancia resulta imposible obtener el consentimiento de las personas cuyas imágenes capten las cámaras es preciso conocer que ley puede habilitar el tratamiento. Respecto a la legitimación en el tratamiento de las imágenes se ha pronunciado la Agencia en informe de fecha 5 de febrero de 2007 señalando que:

*“No obstante, si la cuestión planteada se refiere a la legitimación en el tratamiento, la respuesta a la misma se encuentra en el artículo 2 de la Instrucción que establece que “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.”*



*El mencionado artículo debe de conectarse con lo dispuesto en la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada (en adelante 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 (en adelante 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 por la existencia de una norma con rango de Ley habilitante el tratamiento al que se refiere el apartado 2 de los citados con anterioridad, 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”*

El cumplimiento de los requisitos previstos en el informe transcrito legitima la implantación de sistemas de videovigilancia por razones de seguridad.

Si la finalidad de la captación de las imágenes es controlar la actividad laboral, deberemos de acudir al artículo 20.3 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en adelante ET) dispone que “*El empresario podrá adoptar las medidas que estime más oportunas de vigilancia y control para verificar el cumplimiento por el trabajador de sus obligaciones y deberes laborales, guardando en su adopción y aplicación la consideración debida a su dignidad humana y teniendo en cuenta la capacidad real de los trabajadores disminuidos, en su caso*”.

Por otra parte, no se puede obviar la doctrina del Tribunal Supremo, en Sentencia de 18 de junio de 2006 en virtud de la cual dichas medidas (como las relacionadas con la utilización de Internet y correo electrónico) deben haber sido hechas constar expresamente al trabajador, pasando así a formar parte de la propia relación laboral y siendo el tratamiento de los datos necesario para su adecuado desenvolvimiento.

De todo ello se desprende que la aplicación del artículo 20.3 ET no legitima por sí solo el tratamiento de las imágenes, si bien este será posible, aún sin contar con el consentimiento del afectado en caso de que el trabajador



haya sido debidamente informado de la existencia de esta medida, debiendo además ser claro que, conforme a lo exigido por el artículo 4.2 LOPD, los datos no podrán ser utilizados para fines distintos.

Sin embargo, no existe para los empleados públicos una norma correlativa al artículo 20.3 del Estatuto de los Trabajadores en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por ello, no existe legitimación para controlar la actividad laboral de los empleados públicos.

En segundo lugar, se plantea la posibilidad de instalar cámaras en la entrada y la salida de las dependencias de la policía local, y hemos de entender que las grabaciones son instaladas y visionadas por la Policía Local, y según el artículo 3.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: “Son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:

a) Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación

b) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas

c) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Municipales”.

Dado lo dispuesto en el artículo 2.3 de la Ley Orgánica 15/1999 que establece “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 imágenes y sonidos obtenidos mediante la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de conformidad con la legislación sobre la materia.” Y 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 en su artículo 1.2 señala que “2.- El tratamiento de los datos personales procedentes de las imágenes obtenidas mediante la utilización de cámaras y videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se regirá por las disposiciones sobre la materia.”

Esto implica que la actuación de la policía local queda sometida en su integridad a 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 este sentido, debe recordarse que, según dispone el artículo 1.1 de dicha Ley, su objeto es regular “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”.



Así mismo se cuestiona si las grabaciones obtenidas pueden ser utilizadas como medio de pruebas para exigir responsabilidades tanto a los usuarios, como a los policías, así como en procesos administrativos o judiciales. Esta cuestión ha sido contestada por esta Agencia en informe de 12 de julio de 2009 en el que se indicaba lo siguiente:

*“(...) se plantea, si las grabaciones obtenidas a través del sistema de videovigilancia instalado en las dependencias de la policía local, pueden ser utilizadas como medios de prueba para exigir a los policías responsabilidades disciplinarias. Sobre este punto, indicar que la Agencia, carece de competencias para valorar qué pruebas o no pueden aportarse en un procedimiento disciplinario.*

*No obstante, según la finalidad declarada en el Registro General de Protección de Datos, el fichero creado es para controlar y vigilar el acceso al edificio, por ello, si las responsabilidades disciplinarias, fueran derivadas del acceso al mismo (horario de entrada y salida por parte de los policía) sí podrían ser utilizadas, no pudiendo ser utilizadas para otro tipo de finalidades, que no consten declaradas.”*

*En este sentido, el principio de finalidad se recoge en el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en lo sucesivo LOPD), según el cual “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.” Debe tenerse en cuenta que la Jurisprudencia ha venido considerando la expresión finalidades incompatibles como sinónimo de finalidades distintas. (Sentencia Audiencia Nacional de 8 de febrero de 2002 y 11 de febrero de 2004, entre otras). Por tanto, si la recogida de datos de carácter personal se realizó con unos fines determinados, no será conforme con la normativa de protección de datos cualquier uso o tratamiento posterior que no esté en consonancia con dichas finalidades.”*

La tercera cuestión plantea, la forma en la que debe de cumplirse el deber de informar, pues el tratamiento de las imágenes por el responsable del tratamiento, le obliga a cumplir con dicho deber, en los términos establecidos en el artículo 5.1 de la LOPD 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.

Debe tenerse en cuenta la modalidad que reviste el cumplimiento del deber de información en materia de videovigilancia que recoge el artículo 3 de la Instrucción 1/2006 *“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.”*

Por tanto, la Instrucción prevé dos formas de cumplir con el deber de informar en materia de videovigilancia, lo que ha permitido denegar las solicitudes de exención del deber de informar. Además como se ha señalado anteriormente si la videovigilancia se efectúa para el control laboral, amparado sólo en el Estatuto de los Trabajadores, deberá informarse al trabajador y al comité de empresa.

En cuanto a la posibilidad de grabar las llamadas entrantes y salientes del Consistorio, por razones de seguridad y control del desempeño eficaz de las funciones públicas. Ambas finalidades resultan entre sí incompatibles, no pueden grabarse conversaciones para ambas finalidades. Además se carece de legitimación para grabar todas las conversaciones, siendo una cuestión muy vinculada con el secreto de las comunicaciones.

Además el uso de dichos sistemas no resulta proporcional para las finalidades perseguidas. Respecto de la proporcionalidad, pese a ser un concepto jurídico indeterminado, la Sentencia del Tribunal Constitucional 207/1996 determina en su fundamento jurídico apartado E 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 supuesto planteado en la consulta, señala que la grabación de las conversaciones se efectúa por razones de seguridad y control del correcto desempeño de la función pública. Sin embargo estas razones no superan el juicio de proporcionalidad exigido por el Tribunal Supremo, dado que las tres condiciones antes señaladas no se cumplen; Primero la medida señalada puede cumplir con uno de los requisitos propuestos, pero no con el de la seguridad; Segundo dichos objetivos pueden conseguirse con otras medidas menos restrictivas, y por último de esta medida, no se obtienen tantos beneficios, pues la valoración del correcto desempeño de las funciones de los empleados públicos pueden realizarse a través de encuestas que efectúen los ciudadanos en los que se desprenda si han tenido una actuación correcta o no del Ayuntamiento.

Asimismo la proporcionalidad es un elemento fundamental en todos los ámbitos en los que se instalen sistemas de videovigilancia u otro tipo de controles, dado que son numerosos los supuestos en los que la vulneración del mencionado principio puede llegar a generar situaciones abusivas, tales como la instalación de sistemas de vigilancia en espacios comunes, o aseos del lugar de trabajo. Por todo ello se trata de evitar la vigilancia omnipresente, con el fin de impedir la vulnerabilidad de la persona.

Por último en cuanto a la inscripción de ficheros, dada las distintas finalidades que tienen cada uno de los ficheros, resultan entre sí incompatible por lo que deberá procederse a crear tantos ficheros como finalidades tengan los distintos sistemas que desea implantar. Sin embargo, podría crearse un único fichero denominado de “videovigilancia” que agrupe las distintas ubicaciones de estos sistemas, siempre por razones de seguridad y que cumpla con las medidas señaladas a lo largo del informe.