



## Procedimiento Nº PS/00166/2012

### RESOLUCIÓN: R/02340/2012

En el procedimiento sancionador PS/00166/2012, instruido por la Agencia Española de Protección de Datos a la entidad **RENFE OPERADORA**, vista la denuncia presentada por la **DIRECCION GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL** y en base a los siguientes,

#### HECHOS

**PRIMERO:** Con fecha de 16/05/2011 tuvo entrada en esta Agencia un escrito del puesto de la Guardia Civil de Sanlúcar la Mayor, de Sevilla, remitiendo actas 519, 531 y 539 que contienen posibles infracciones a la normativa de protección de datos en materia de videovigilancia observadas en las estaciones de la red de Cercanías de Olivares-Villanueva del Ariscal, Sanlúcar la Mayor y Benacazón, todas en Sevilla.

En cuanto a las actas suscritas, la 519 de 24/04/2011 sobre la estación de Cercanías, ctra. Olivares-Villanueva del Ariscal s.n., de Olivares, la 531 el 26/04/2011 estación de Cercanías, en el Pº de la Estación de Sanlúcar la Mayor, y la 539 de 28/04/2011 estación de Cercanías, en el Pº de la Estación de Benacazón, refieren que se constata la *“inexistencia de carteles informativos de señalización de zona videovigilada, existiendo cámaras de seguridad”*.

En las tres se identifica como posible responsable a ADIF (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias)- Ministerio de Fomento.

**SEGUNDO:** Tras la recepción de la denuncia, el Director de la Agencia Española de Protección de Datos, ordenó a la Subdirección General de Inspección de Datos la realización de las actuaciones previas de investigación para el esclarecimiento de los hechos denunciados, teniendo conocimiento de los siguientes extremos:

- 1) Se solicitó a ADIF información sobre la instalación y composición de los sistemas de videovigilancia instalados, que con fecha de entrada de 17/10/2011 pone de manifiesto:
  - a. ADIF es propietaria de las tres estaciones ferroviarias de Cercanías denunciadas que se hallan en la línea 5 Sevilla-Benacazón. No obstante, dichas estaciones se encuentran cedidas a la sociedad RENFE-OPERADORA, que es quien realiza la gestión integral de las mismas en base a un Convenio, de fecha 7/9/2011, suscrito entre ambas sociedades y del que se adjunta copia. De acuerdo con la Ley 39/2003 de 17/11 del Sector Ferroviario, pasan a considerarse titularidad de ADIF todas las estaciones, terminales y otros



bienes inmuebles que resulten permanentemente necesarios para la prestación de los servicios que constituyen su actividad. Con fecha 30/12/2010 el Consejo de Ministros aprobó el *“Acuerdo por el que se señalan las obligaciones del servicio público correspondientes a los servicios de transporte ferroviario de viajeros desarrollado por RENFE-Operadora en la Red Ferroviaria de interés general”*, en virtud del cual se declaran sujetos a *“obligaciones de servicio público por razones medioambientales, sociales y económicas los servicios que en la actualidad viene prestando RENFE OPERADORA bajo la denominación de Cercanías”*. También refiere de aplicación el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2/07/2010 por el que se establecen las bases para la fijación de las obligaciones de servicio público en los servicios de transporte ferroviario de viajeros, en el que el Consejo de Ministros ha aprobado un Acuerdo que fija las bases para la declaración de *“servicio público”* de líneas de transporte ferroviario de viajeros que se consideren de interés general por razones sociales, económicas y medioambientales, así como las compensaciones correspondientes por el coste de dichos servicios, y las obligaciones del operador, entre ellas los indicadores de calidad que deben cumplirse en su prestación.

En el artículo 1 de la parte de acuerdos del Convenio ADIF-RENFE, *“Objeto”*, se menciona que se incluye en la gestión por RENFE los aparcamientos asociados a la estación. En el apartado VI de los acuerdos se incluye que RENFE debe hacerse cargo de la prestación de los servicios de seguridad y vigilancia, y entre las obligaciones de uso y conservación se obliga a RENFE a *“Impedir toda usurpación o novedad dañosa por parte de terceros”*.

ADIF añade que los sistemas de videovigilancia, junto con el resto de sistemas e infraestructuras que comportan las estaciones de ferrocarriles, se instalaron bajo su responsabilidad, cediéndose posteriormente todo ello a RENFE OPERADORA para su explotación. La empresa que lo instaló fue PROTELSUR SL Sistemas de Seguridad y Protección contra incendios. El sistema se basa en sistema de CCTV de antiintrusión y control de acceso.

- 2) Se solicitó a RENFE OPERADORA información sobre la instalación y composición de los sistemas de videovigilancia, que con fecha de entrada de 21/10/2011 pone de manifiesto:
  - A. Respecto de la finalidad de la instalación de los sistemas de videovigilancia señala que, en el caso de las tres estaciones, ha sido para la gestión de la seguridad de los bienes e instalaciones de cada estación, así como de los viajeros que las utilizan dado que, a determinadas horas en las que la afluencia de viajeros es escasa, se genera una sensación de indefensión principalmente en andenes, vestíbulo, paso subterráneo, accesos y parking por lo que, con objeto de evitar agresiones, vandalismo y robos también en el patrimonio e instalaciones.



**B. Respecto de los sistemas de videovigilancia instalados:**

Estación de OLIVARES-VILLANUEVA: Se accede desde la calle-parking de RENFE.

Dispone de un total de 25 cámaras:

- a) 10 cámaras que recogen distintas dependencias del interior del vestíbulo de la estación y pasos subterráneos. Son cámaras fijas y sin zoom.
- b) 12 cámaras en los andenes. Algunas de ellas disponen de movimiento y de zoom.
- c) 3 cámaras en las zonas de parking de la estación. Disponen de movimiento y de zoom.**
- d) Aporta una carpeta con los planos de la estación en los que se ubican las cámaras. Indica que la instalación obedece a que cuando no es jornada laboral la circulación de viajeros es escasa o cuando permanece cerrada se precisa controlar actos de vandalismo, robos, agresiones en zonas de andenes, vestíbulo, paso subterráneo acceso y parking.

Estación de SAN LUCAR LA MAYOR: Al acceso principal se accede desde la calle-parking.

Dispone de un total de 10 cámaras:

- a) 2 cámaras que recogen distintas dependencias del interior del vestíbulo de la estación. Son cámaras fijas y sin zoom.
- b) 4 cámaras en los andenes. Son cámaras fijas y sin zoom.
- c) 4 cámaras exteriores en las zonas de parking de la estación y de acceso a la estación. Disponen de movimiento y de zoom.**
- d) Aporta una carpeta con los planos de la estación en los que se ubican las cámaras. Indica como razones para la instalación, las mismas que para la anterior.

Estación de BENACAZÓN: Es la última de la línea. En ella pernoctan varias unidades de trenes. El acceso es desde la calle-parking. Se halla en la periferia del municipio

Dispone de un total de 15 cámaras:

- a) 6 cámaras que recogen distintas dependencias del interior del vestíbulo de la estación y pasos subterráneos. Son cámaras fijas y sin zoom.
- b) 5 cámaras en los andenes. Una de ellas dispone de movimiento y de zoom y las otras cuatro son fijas y sin zoom
- c) 4 cámaras en las zonas de parking de la estación. Disponen de movimiento y de zoom.**
- d) Aporta una carpeta con los planos de la estación en los que se ubican las cámaras. Indica como razones para la instalación, las mismas que para la anterior.

**C. Se aporta copia de informe sobre “instalación de seguridad y detección de incendios en Cercanías línea 5”, en el que se indica que**



las actuaciones comprenden los trabajos realizados en las estaciones objeto de la denuncia, que cuentan con sistema de circuito cerrado de televisión y graban las imágenes.

- D. Se han aportado planos de las tres estaciones donde figuran las gráficas de las ubicaciones de las cámaras.

Se aporta copia de contrato de prestación de servicios de seguridad con PROTELSUR en las tres estaciones. Los sistemas se encuentran conectados al Centro de Recepción de Alarmas de RENFE-OPERADORA (Centro de 24 horas de San Pablo). Respecto de las personas que pueden acceder al sistema de videovigilancia instalado, manifiestan que disponen de acceso los operadores del Centro 24 Horas de RENFE OPERADORA, en Sevilla y del CECON, en Madrid, así como el personal técnico de mantenimiento del citado sistema.

- E. Se aporta un CD y abriendo carpetas se llega a la titulada "*Línea C5 tramo II fotos*" abriendo esta se ven tres carpetas tituladas *Cámaras*, *Cámaras exteriores y carteles* y *Monitores*.

En la carpeta *cámaras*, entrando en la que lleva nombre *Villanueva*, se ven las imágenes entre las que destacan de las cámaras 1 a 3 de zona de parking, y el resto que son de distintas zonas de accesos subterráneos, andenes, y pasillos de acceso. Según las fotos que están en la carpeta "*Cámaras exteriores y carteles*" se ven las cámaras 1 a 3, que se sitúan en sendas farolas del parking que se extiende longitudinalmente junto al acceso a la estación, a cierta distancia una de otra, siendo cámaras con zoom fijas tipo domo. Se aprecia que captan la totalidad de las zonas de aparcamiento, la zona de circulación para llegar a las mismas, y las aceras, siendo un recinto abierto de libre acceso al público. A un lado del aparcamiento, discurre una carretera que también se puede visionar tangencialmente.

En la carpeta *cámaras*, entrando en la que lleva nombre *Sanlúcar*, se ven las imágenes entre las que destacan de las cámaras exteriores de dos zonas diferenciadas de aparcamiento. Existen cuatro cámaras de video, fijas, con zoom situadas en las farolas. El acceso a la zona de parking no conduce más que a este parking, estando situado uno de los espacios más interior que el otro. De las imágenes aportadas que figuran en la carpeta "*cámaras*", se aprecia que se visiona la zona de parking y la zona de acceso al mismo, así como las aceras que conducen a la entrada.

En la carpeta *cámaras*, entrando en la que lleva nombre *Benacazón*, se ven entre otras, cuatro imágenes captadas por las cámaras 1 a 4 del parking, espacio de calzada por el que se circula para situarse en las distintas plazas del parking, así como accesos desde el parking a la entrada de la estación. El acceso a la zona de aparcamiento no tiene salida a ninguna otra vía, siendo acceso solo a la estación, a la zona de parking. En la carpeta *Benacazón C exteriores*, se aporta la imagen de tres cámaras colocadas, una en una farola del alumbrado en la parte final del vallado de la estación, otra en una fachada color rojo y otra en fachada junto a rótulo de ADIF. Faltaría aportar la foto de la situación de otra cámara, que se visiona en la carpeta *carteles*, siendo una cámara sobre una farola. Todas ellas son tipo domo con zoom, fijas.

De la información aportada se desprende que las cámaras exteriores situadas en las zonas de parking y/o exterior, y dado que disponen de zoom y movimiento, pueden recoger imágenes del espacio público de libre acceso. En este sentido, el campo de visión cubierto por una cámara de la estación de Villanueva acoge, si bien tangencialmente la carretera que pasa al lado y por la que se accede al recinto de la estación.



F. Respecto de la información facilitada a terceros sobre la existencia de sistemas de videovigilancia, manifiestan que se ha dispuesto de una serie de carteles informativos ubicados en diferentes partes de las estaciones. Se aportan fotografías de los carteles donde se informa de la existencia de cámaras de videovigilancia. El contenido de los carteles alude a la LOPD y se remite a RENFE-OPERADORA para el ejercicio de los derechos. Las fotos que se aportan son todas de espacios interiores de la estación, pasillos y ninguna de las zonas de parking.

G. Respecto del formulario informativo que debe estar a disposición de los ciudadanos según se recoge en el artículo 3.b de Instrucción 1/2006, de 8/11, 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 (BOE 12/12/2006) y del procedimiento establecido para distribuir los formularios ante una petición del mismo, manifiestan que se han dispuesto de los citados formularios aportando copia de uno en el CD. Respecto del contenido de dicho formulario, se alude al art. 3, apartado B de la citada Instrucción 1/2006, y se informa que los datos personales capturados por el sistema de videovigilancia se incorporarán al fichero VIDEOVIGILANCIA **del que figura como responsable la sociedad ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS ADIF**, lo cual es contradictorio con la gestión de los datos que lleva a cabo RENFE OPERADORA, debiendo en su caso ser corregido.

Aportan copia del citado formulario sin especificar que procedimiento disponen para su distribución o donde resulta accesible dicho formulario.

H. Manifiestan que las cámaras graban imágenes en un sistema grabador digital durante 15 días como mínimo sin que especifiquen el periodo máximo de retención.

I. RENFE-OPERADORA, dispone de un fichero inscrito en el Registro General de Protección de Datos de la Agencia Española de Protección de Datos, denominado FICHERO DE VIDEOVIGILANCIA, de titularidad "Privada" y descrito con la finalidad de "*Grabación de las cámaras de videovigilancia, colaborar en la prevención, investigación y esclarecimiento, de los detalles relacionados con la seguridad de la circulación y de las personas y propiedades que sufran ataques a sus integridades físicas y patrimoniales*", origen y procedencia de los datos: "*visitantes en edificios y dependencias de Renfe operadora*".

**TERCERO:** La disposición final quincuagésima sexta "*cuatro*" de la Ley 2/2011 de 4/03, de economía sostenible, BOE del 5, entrada en vigor del día siguiente al de su publicación, ha añadido un nuevo apartado 6 al artículo 45 de la LOPD en lugar del existente hasta su promulgación del siguiente tenor:

*"Excepcionalmente el órgano sancionador podrá, previa audiencia de los interesados y atendida la naturaleza de los hechos y la concurrencia significativa de los criterios establecidos en el apartado anterior, no acordar la apertura del procedimiento sancionador, y en su lugar, apercibir al sujeto responsable a fin de que, en el plazo que el órgano sancionador determine, acredite la adopción de las medidas correctoras que en cada caso resultasen pertinentes, siempre que concurren los siguientes presupuestos:*



- a) *que los hechos fuesen constitutivos de infracción leve o grave conforme a lo dispuesto en esta Ley.*
- b) *Que el infractor no hubiese sido sancionado o apercibido con anterioridad.*

*Si el apercibimiento no fuera atendido en el plazo que el órgano sancionador hubiera determinado procederá la apertura del correspondiente procedimiento sancionador por dicho incumplimiento”.*

La Ley 30/1992, de 26/11 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo LRJPAC) –que, al decir de su Exposición de Motivos (punto 14) recoge “*los principios básicos a que debe someterse el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y los correspondientes derechos que de tales principios se derivan para los ciudadanos extraídos del Texto Constitucional y de la ya consolidada jurisprudencia sobre la materia*”- sanciona el principio de aplicación retroactiva de la norma más favorable estableciendo en el artículo 128.2 que “*las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor*”.

Según informe de la Subdirección General de Inspección, constan varios procedimientos en los que se declaran infracciones a la denunciada, alguno de ellos ratificados ante la Audiencia Nacional como el PS/000729/2009 por Sentencia de la Audiencia Nacional de 12/09/2011, recurso 580/2010, así como los procedimientos PS/00023/2006 y PS/00031/2007, además es una entidad pública empresarial de una importancia relevante como pone de manifiesto la envergadura de la instalación y que abarca en su ámbito de actuación todo el territorio nacional, salvo donde pudiera haberse transferido la competencia. Por tanto, en el presente supuesto no se cumplen los requisitos recogidos en los apartados a) y b) del citado apartado 6.

**CUARTO:** Con fecha 18/04/2012, el Director de la Agencia Española de Protección de Datos acordó iniciar, procedimiento sancionador a **RENFE OPERADORA** por presunta infracción del artículo 6.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13/12, de Protección de Datos de Carácter Personal ( en lo sucesivo LOPD), tipificada como grave en el artículo 44.3.b) de dicha norma.

**QUINTO:** Notificado el acuerdo de inicio, mediante escrito de fecha 26/04/2012 se entregó copia de la documentación del expediente a instancia de la denunciada.

Con fecha de entrada 11/05/2012 la denunciada alega:

- 1) No está de acuerdo “*por no ajustarse a derecho*” con el concepto que usa la Agencia para definir “*vía pública*” como espacio de libre tránsito y/o acceso sin limitaciones, sin precisarse para ello de autorización, y considerar los parkings de las estaciones de Cercanías objeto de la denuncia como parte de esa vía pública. Por el contrario, la denunciada estima que las zonas objeto de grabación, los aparcamientos, “*no están incluidos en el concepto de vía pública*” al ser “*bienes patrimoniales titularidad de ADIF*”( Real Decreto 2395/2004), dado que son “*otros bienes inmuebles que resultan permanentemente necesarios para la prestación de los servicios que constituyen su actividad*” y se pueden considerar como “*infraestructura ferroviaria*” Hay que atenerse a la definición legal que de vía pública da el Real Decreto 1372/1986 de 13/06 por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales que en su artículo 3.1 señala como **bienes de uso público local** las calles, plazas, paseos y demás obras públicas de



aprovechamiento o utilización general cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local. El Tribunal Supremo, entre otras en la Sentencia de 17/07/1987 – RJ 1987/5804 considera que para que un inmueble sea considerado vía pública, debe constar *“catalogado en el inventario municipal”*. Deduce que si los espacios citados no son titularidad municipal, no estaremos ante un espacio o vía pública. En el presente caso, los aparcamientos no son titularidad de los municipios, por lo que no se trata de vía pública. Aporta como ejemplo, la Ordenanza municipal de limpieza del Ayuntamiento de Benacazón publicada en BO de la Provincia de Sevilla el 23/06/2000, en la que en su artículo 8 se indica que *“Se consideran como espacios públicos y por tanto de responsabilidad municipal su limpieza, los aseos, avenidas, calles, plazas, aceras, caminos, jardines y zonas verdes y demás bienes de propiedad municipal destinados directamente al uso común general de los ciudadanos.”* Como consecuencia, las cámaras instaladas en los aparcamientos asociados a las líneas de Cercanías al ser bienes patrimoniales adscritos a un fin, no estarían grabando la vía pública, pues no se considera tal dicho espacio

- 2) El fichero de VIDEOVIGILANCIA inscrito por la denunciada tiene como finalidad *“Grabación de las cámaras de videovigilancia, colaborar en la prevención, investigación y esclarecimiento de los detalles relacionados con la seguridad en la circulación de las personas y propiedades que sufran ataques a sus integridades físicas y patrimoniales”*. La denunciada es la que tiene que velar por la seguridad de las citadas estaciones y de todo su recinto, según se desprende también del Convenio suscrito con ADIF sobre *“gestión integral y Administración de estaciones de Cercanías”*. Señala como ejemplo del uso la petición sobre la copia de la grabación de las imágenes que la Policía Local les realizó respecto a una denuncia por daños en un vehículo que tuvo lugar en un aparcamiento de una de las estaciones.
- 3) En lo que respecta a la imagen que capta una de las cámaras, referida a una carretera alejada al aparcamiento, está justificada, pues es la forma menos invasiva posible, se graba la entrada al recinto y el citado aparcamiento, no siendo la finalidad la grabación la de la citada carretera colindante y en todo caso, no se puede evitar la grabación de dicha carretera.
- 4) La infracción no estaría tipificada en el 44.3.b) de la LOPD, pues por un lado se indica que se ha cometido la infracción al tratar datos sin contar con el consentimiento de los interesados y también se indica que las estaciones cuentan con los carteles informativos en los que se les informa de la grabación de imágenes, entendiéndose que mediante dichos carteles se está recabando el consentimiento.
- 5) Se debió y se debe aplicar el procedimiento de apercibimiento, no siendo real que en el PS/23/2006 se le haya declarado la infracción, dado que fue revocada por Sentencia de la Audiencia Nacional de 11/06/2008, recurso 394/2006. En los otros supuestos se refieren a la falta de implementación del artículo 5 de la LOPD en las hojas de reclamaciones, pues la promulgación del Real Decreto 2387/2004 en el que se establecen, no hablaba de dicha cláusula informativa, variándose en tal sentido con el Real Decreto 810/2007 de 22/06. *“Caso de que se precise corrección”*, se debería efectuar mediante apercibimiento.



- 6) Solicita como prueba que “se facilite informe de los servicios Jurídicos de la Agencia, con criterios fundados en Derecho sobre la cuestión objeto de debate, para que pueda ser trasladado a nuestros responsables de Seguridad”

Con fecha 24/05/2012, la denunciada aporta certificados de cada uno de los 3 Gerentes de las tres estaciones de Cercanías, fechados el 15/05/2012. En ellos se pone de manifiesto que en su inventario de bienes inmuebles constan los del recinto ferroviario con la naturaleza de **dominio público adscritos al servicio ferroviario de interés general**, como elementos integrados en la Red Ferroviaria de Interés General que gestiona ADIF. Entre los terrenos del recinto ferroviario se encuentran los correspondientes a los actuales aparcamientos en superficie de la estación, adjuntando croquis. Destaca que en el croquis los terrenos se encuentran dentro de los límites titularidad de ADIF que aparecen marcados. Añade que sobre tales bienes puede ejercitar las potestades aparejadas a dicha titularidad. Al respecto, se debe indicar que dentro de las potestades aunque se considere dominio público adscrito al servicio ferroviario

**SEXTO:** Con fecha 19/06/2012, se inició el período de práctica de pruebas, dando por reproducidos a efectos probatorios la denuncia y su documentación, los documentos obtenidos y generados por los Servicios de Inspección ante **RENFE OPERADORA**, y el Informe de actuaciones previas de Inspección que forman parte del expediente E/03189/2011, y las alegaciones al acuerdo de inicio presentadas por **RENFE OPERADORA**, y la documentación que a ellas acompaña.

Adicionalmente se une a dicha prueba:

1. Se incorpora la impresión obtenida del fichero VIDEOVIGILANCIA responsable RENFE OPERADORA, que tiene como finalidad “grabación de las cámaras de videovigilancia colaborar en la prevención, investigación y esclarecimiento de los detalles relacionados con la seguridad de la circulación y de las personas y propiedades que sufran ataques a sus integridades físicas y patrimoniales”, y en “origen y procedencia de los datos” figura “Visitantes en edificios y dependencias de renfe operadora”
2. Impresión de la sentencia de la Audiencia Nacional recurso 394/2006 que declara estimado el recurso de RENFE OPERADORA por caducidad del procedimiento sancionador al ser notificado fuera de los seis meses que prevé como máximo el artículo 48 de la LOPD.
3. En cuanto al argumento que esgrime la denunciada sobre las sanciones anteriores, se incorpora la misma sentencia, recurso 580/2010 de la Audiencia Nacional de 12/09/2011, en la que desestimó el recurso de la denunciada. En la misma, frente a la alegación que no dispusieron de los impresos normalizados por producirse la denuncia en un período transitorio hasta que los libros se adecuaron al Real Decreto de 810/2007, se tiene en cuenta que la denuncia se presenta el 19-05-2009, referida a una reclamación de enero 2009, y que pese a la normativa desfasada, “a RENFE OPERADORA” siempre le hubiera sido factible en tanto tramitaba el nuevo reglamento, haber puesto a disposición de los clientes, mediante instrucciones internas, documentos anexos que contuvieran la información de derechos del referido artículo 5 de la LOPD. También en dicha sentencia, se refiere la de 22/10/2008 rec 468/2007 que se imprime como



prueba de que ha sido sancionada en más de una ocasión.

4. A la denunciada, se le solicita que informe en el plazo de diez días sobre: *“Conociendo que algunos parking titularidad de ADIF como el de la estación de MADRID ATOCHA son gestionados mediante explotación por una entidad mercantil, se le solicita que informe de los diferentes modelos de tipos de gestión que sobre los parkings de las estaciones existen y sus implicaciones (vigilados etc), y si en las condiciones de la prestación del servicio como en la estación de Madrid Atocha consta como requisito la instalación de un sistema interior de videovigilancia (circuito cerrado de televisión). Se adjunta impresión obtenida de la web de la entidad COMFERSA.*
  
5. En relación con la prueba solicitada por la denunciada, de que se *“facilite información de los servicios Jurídicos de la Agencia, con criterio fundados en Derecho, sobre la cuestión objeto del debate, para que pueda ser trasladada a nuestros responsables de Seguridad”* se le manifiesta que la petición del Informe Jurídico al Gabinete de esta Agencia no es preceptiva en el presente supuesto, y no se va a demandar por parte del Instructor, que no la estima necesaria para resolver el presente procedimiento, por no guardar relación el motivo de su petición (para los responsables de Seguridad) con lo que se sustancia en este supuesto concreto respecto a las estaciones objeto de la denuncia. Ello sin perjuicio de que esa entidad pueda accionar dicho mecanismo de consulta al Gabinete según sus normas de funcionamiento.

**SÉPTIMO:** Con fecha de entrada 3/07/2012, la denunciada envía escrito en el que indica:

- 1) Con el fin de contestar adecuadamente, pide se envíe la impresión obtenida de la web respecto a COMFERSA, pues *“no se envió”*.
  
- 2) La estación MADRID-ATOCHA no existe, piden se concrete si se trata de *“Madrid Puerta de Atocha”, o “Atocha Cercanías”,* y se concrete el parking a que se refiere, *“pues en las inmediaciones de las estaciones de Madrid Puerta de Atocha y Atocha Cercanías”*.

A dicho escrito se contestó con uno de 5/07/2012 del literal: *“La petición del punto 5 de información, se refiere como ejemplo de que algunos parkings titularidad de ADIF o de RENFE OPERADORA son gestionados mediante una entidad mercantil, de modo indiferente y genérico se le solicita información para que detalle brevemente los diferentes modelos de tipos de gestión sobre los parkings y si es usual que en las cláusulas se imponga la existencia de un sistema interior de videovigilancia. Se puso como ejemplo el de Madrid Atocha, o quizá se denomine Puerta de Atocha, pero la petición de información es genérica, no sobre el mismo. Adjunto se remite impresión obtenida de la web de la entidad COMFERSA en la que se destaca que explota aparcamientos de RENFE OPERADORA y ADIF, tendiendo la prueba a obtener información genérica del tipo de explotación de los parkings así como de los sistemas de videovigilancia que puedan existir en los mismos.*

*La información que se pide está relacionada con los parkings que se hallan junto a las estaciones de RENFE, siendo indiferente si se trata de Cercanías o se puede*



*acceder a este tipo de estaciones, desconociendo si el que existe en Madrid Puerta de Atocha es de Cercanías, pues lo único que figura en la web es que dicho parking es gestionado por COMFERSA, y como ejemplo sobre el mismo se pidió la información. Se adjunta impreso obtenido el 5-07-2012.*

*Por lo tanto la información no se dirige en concreto a MADRID Atocha o Madrid-Puerta de Atocha que quizás sea su nombre correcto sino a este sistema de explotación.*

*La finalidad de obtener información sobre este tipo de aparcamientos es diferenciarlos de los que no son objeto de abono por estacionar el vehículo, para intentar diferenciar los regímenes en los espacios que pueden ser objeto de captación de imágenes. Los puntos sobre los que se desea obtener la información son medio de acceso, pago de precio, responsabilidades diferenciadas por Ley 40/2002 del Contrato de Aparcamiento de Vehículos y medios como la videovigilancia para cumplir con dicha responsabilidad que implica obligación de custodia del vehículo entre otros deberes por parte del titular.”*

Sobre esta petición que se aclaró, no se recibió respuesta alguna por parte de la denunciada.

**OCTAVO:** Con fecha 27/08/2012, se formuló propuesta de resolución, proponiendo la imposición de una sanción de 40.001 € a **RENFE OPERADORA**, por la comisión de una infracción del artículo 6.1 de la LOPD, tipificada como grave en el artículo 44.3.b) de dicha norma, de acuerdo con el artículo 45.2 y 4 de la LOPD.

**NOVENO:** Con fecha 18/09/2012 tuvieron entrada las alegaciones de la denunciada, reiterando lo ya alegado y manifestando:

- 1) La denunciada, entidad pública empresarial tiene como labor encomendada la gestión de las estaciones de Cercanías propiedad de ADIF, y está legitimada para realizar las grabaciones que se aprecian en las fotografías de las cámaras, pues debe velar por la seguridad de las estaciones y de todo su recinto.
- 2) La propuesta no califica jurídicamente lo que es espacio público, no se puede calificar según defina el diccionario.
- 3) El Reglamento de Bienes de las entidades Locales Real Decreto 1372/1986 de 13/06 determina que son “bienes de uso público local” los caminos, plazas, calles paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de competencia de la entidad local. “Si son bienes cuya conservación o policía no son competencia de una entidad local, no pueden ser considerados como de uso público local.” También el Tribunal Supremo señala que la consideración de la vía pública exige su catalogación en el inventario municipal. Vía pública es el espacio de titularidad municipal, si no son de dicha titularidad, no es espacio o vía pública. En este caso, los espacios de las estaciones de Cercanías no son vía pública sino un bien que ostenta otra naturaleza jurídica que es la de dominio público de ADIF. Por ello, no puede afirmarse que se estén realizando grabaciones en espacios públicos.



- 4) No es subsumible la teoría de la propuesta de *“por no ser un aparcamiento de pago se entienda exonerada de responsabilidad por los daños o robos que se pudieran producir en vehículos”* o de que no existe el deber de seguridad por parte de la denunciada. A tal efecto, se podría pedir responsabilidad indemnizatoria por daños o robos. Acredita ello el hecho de las sentencias cuyas copias aporta, del Juzgado Central de lo contencioso administrativo 3, de 23/03/2012 y 4/06/2012. En ambas se trata de responsabilidad patrimonial, y se resuelve el asunto de daños en vehículos por derrumbamiento de muro y árbol o ramas sobre el mismo, siendo aparcamientos gratuitos titularidad de RENFE. Muchos centros comerciales gratuitos disponen de cámaras de grabación, y son gratuitos, por lo que sean o no gratuitos no es un factor diferenciador.
- 5) El uso del espacio del parking gratuito como medida disuasoria y para incentivar el uso del ferrocarril presupone que los que aparcan en estas zonas son usuarios que no ven violado su derecho a la intimidad.
- 6) La obligación de velar por la seguridad de los parkings se contempla en el Convenio suscrito con ADIF entre otras, incluye como obligación el servicio de vigilancia y seguridad de la estación, y los parkings forman parte de la estación. La vigilancia no puede obtenerse por otros medios que sin exigir esfuerzos desproporcionados resulten menos intrusivos para la intimidad de las personas.
- 7) Ausencia de culpabilidad, no se obtienen beneficios por la actuación, la instalación obedece a la prestación de un servicio público

#### **HECHOS PROBADOS**

- 1) RENFE-OPERADORA, dispone de un fichero inscrito en el Registro General de Protección de Datos de la Agencia Española de Protección de Datos, denominado FICHERO DE VIDEOVIGILANCIA, de titularidad *“Privada”* y descrito con la finalidad de *“Grabación de las cámaras de videovigilancia, colaborar en la prevención, investigación y esclarecimiento, de los detalles relacionados con la seguridad de la circulación y de las personas y propiedades que sufran ataques a sus integridades físicas y patrimoniales”*, origen y procedencia de los datos: *“visitantes en edificios y dependencias de Renfe operadora”*.(447 a 449, 522-523)
- 2) Las estaciones de la red de Cercanías de la provincia de Sevilla, correspondiente a la línea 5, *“Sevilla-Benacazón”*, denominadas: Olivares-Villanueva del Ariscal, Sanlúcar la Mayor, y Benacazón pertenecen al patrimonio de ADIF, su titular. Su gestión integral se realiza por RENFE OPERADORA, de acuerdo con el Convenio de 7/09/2011 suscrito con ADIF el 7/09/2011 (14 a 40, 488 a 506). En las tres estaciones se instalaron sistemas de videovigilancia, siendo la gestora RENFE OPERADORA la que explota y utiliza el sistema (13,



42, 54, 56 a 59). El sistema se compone de cámaras de videovigilancia CCTV implantadas en los accesos a los tornos de entrada, en los vestíbulos de acceso, así como en los accesos previos en pasillos, o pasos subterráneos, y en los propios andenes de las estaciones. Aparte, también se halla el sistema instalado en los aparcamientos aledaños a las citadas estaciones (12 a 41).

3) Según RENFE OPERADORA, la finalidad de la instalación del sistema es la seguridad de los bienes e instalaciones de cada estación y de los viajeros, evitar robos o vandalismo y proteger el patrimonio (43 a 45). Se aportaron los planos de las estaciones en las que se contemplan los espacios de los parkings aledaños a las estaciones (CD folio 51, 71 a 83, 515).

4) Además de las cámaras situadas en vestíbulos, pasos subterráneos o andenes, según explica RENFE OPERADORA, la estación de Olivares Villanueva tiene 3 cámaras en las zonas de parking de la estación, con movimiento y zoom, la de Sanlúcar la Mayor cuenta con 4 cámaras en el parking también con movimiento y zoom, y la de Benacazón también 4 cámaras en el parking, con movimiento y zoom. Las cámaras de los parkings graban imágenes. durante 15 días como mínimo sin que especifiquen el periodo máximo de retención A las imágenes accede personal del Centro 24 horas RENFE OPERADORA en Sevilla y Madrid. (46 a 48).(106-107)

5) Según las imágenes que se visionan en el CD aportado por la denunciada, entrando en la carpeta "Documentación línea C5. Tramo II", "Línea C5 tramo II""Cámaras exteriores y carteles", diferente de la denominada "Cámaras", la que lleva nombre "*Villanueva del Ariscal C exteriores*", se ven las imágenes entre las que destacan de las cámaras 1 a 3 de zona de parking, cámaras que se sitúan en sendas farolas del parking que se extiende longitudinalmente junto al acceso a la estación, a cierta distancia una de otra, siendo cámaras con zoom fijas tipo domo. Se aprecia que captan la totalidad de las zonas de aparcamiento, la zona de circulación para llegar a las mismas, y las aceras, siendo un recinto abierto de libre acceso.(46, CD 51, 414, 421-422)

En el CD en la carpeta *cámaras exteriores*, entrando en la que lleva nombre *Sanlúcar*, se ven las imágenes entre las que destacan de las cámaras exteriores de dos zonas diferenciadas de aparcamiento. Existen cuatro cámaras de video, fijas, con zoom situadas en las farolas. El acceso a la zona de parking no conduce más que a este parking, siendo uno de los espacios más interior que el otro. De las imágenes aportadas que figuran en la carpeta "*cámaras*", se aprecia que se visiona la zona de parking y la zona de acceso al mismo, así como las aceras que conducen a la entrada.(46, CD 51, 433, 436 a 438)

En la carpeta *cámaras exteriores*, entrando en la que lleva nombre *Benacazón*, se ven entre otras, cuatro imágenes captadas por las cámaras 1 a 4 del parking, espacio de calzada por el que se circula para situarse en las distintas plazas, así como accesos desde el parking a la entrada de la estación. El acceso a la zona de aparcamiento no tiene salida a ninguna otra vía, siendo acceso solo a la estación, a la zona de parking. En la carpeta *Benacazón C exteriores*, se aporta la imagen de tres cámaras colocadas, una en una farola del alumbrado en la parte final del vallado de la estación, otra en una fachada color rojo y otra en fachada junto a rótulo de ADIF, faltaría aportar la foto de la situación de otra cámara, que se visiona en la carpeta carteles, siendo una cámara sobre una farola. Todas ellas son tipo domo con zoom, fijas. (47, CD 51, 426 a 430).

De la información aportada se desprende que las cámaras exteriores situadas en las zonas de parking y dado que disponen de zoom y movimiento, pueden recoger



imágenes de espacios públicos con acceso indiferenciado a personas y vehículos, permitiendo identificar matriculas de vehículos, personas que se bajen de dichos vehículos y personas que accedan a pie a las estaciones, con independencia de que dichos espacios sean o no titularidad de ADIF, (471-472) gestionados en cuanto a cámaras por RENFE OPERADORA.

- 6) Los terrenos de los parkings de la denunciada en donde se instalaron las cámaras están incluidos en el inventario de bienes inmuebles de ADIF, adscritos al servicio ferroviario de interés general (514, 517, 518 y 520-521). Para acceder a dichos espacios no se precisa abono alguno ni uso del Servicio de Cercanías, estando accesibles las 24 horas, y el acceso por dichos viales solo y exclusivamente conduce a dichos parkings.
- 7) Respecto de la información facilitada a terceros sobre la existencia de sistemas de videovigilancia, se han aportado fotos de espacios interiores de la estación, pasillos de una serie de carteles informativos ubicados en diferentes partes de las estaciones. El contenido de los carteles alude a la LOPD y se remite a RENFE-OPERADORA para el ejercicio de los derechos.(CD 51)
- 8) La denunciada cumple con tener a disposición el formulario informativo que determina el artículo 3.b de Instrucción 1/2006, de 8/11, aunque deba corregir que los datos se incorporarán al fichero VIDEOVIGILANCIA del que figura como responsable ADIF, ya que la titular del fichero es RENFE OPERADORA (CD 51 “Modelo cláusula informativa”, 441.)
- 9) RENFE OPERADORA tiene antecedentes de haber cometido infracciones anteriores en materia de protección de Datos (442) en procedimiento PS/0729/2009 y PS/00031/2007 (479, 527-530) por infracción del artículo 5.1 de la LOPD.
- 10) La denunciada no ha acreditado a lo largo del procedimiento la retirada del sistema de videovigilancia implantado en los parkings que captan espacio público.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **I**

Es competente para resolver este procedimiento el Director de la Agencia Española de Protección de Datos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37. g) en relación con el artículo 36 de la LOPD.

### **II**

Varios principios en materia de Protección de Datos deben aclararse con carácter previo

La captación de imágenes con fines de vigilancia y control se encuentra plenamente sometida a lo dispuesto en la LOPD, ya que constituye un tratamiento de datos de carácter personal definido de modo amplio en el artículo 3.d) de la LOPD como *“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.”* En esta línea, la reproducción de imágenes ya sea en tiempo real o mediante grabación, suponen un tratamiento de datos personales

Este tratamiento de datos se encuentra regulado en la Instrucción 1/2006, de 8/11, 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 (BOE 12/12/2006), en cuyo artículo 1 señala que la citada 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*” entendiéndose por tratamiento “*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.*”

Para el tratamiento de datos, se han de dar en primer término, los requisitos contenidos en el artículo 6 de la LOPD:

*“1. El tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la Ley disponga otra cosa.*

La Ley que dispone la habilitación para el tratamiento de las imágenes de las personas físicas con fines de vigilancia es la Ley 25/2009, de 27/12, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23/11, sobre el libre acceso a las actividades de servicios. Esta modifica la Ley 23/1992, de 30/06, de Seguridad Privada añadiendo una Disposición Adicional Sexta en la que se determina que cualquier particular o empresa cuya actividad no sea la propia de una empresa de seguridad privada podrá “*vender, entregar, instalar y mantener equipos técnicos de seguridad*” sin necesidad de cumplir las exigencias previstas en la Ley de Seguridad Privada para tales empresas. De este modo, dado que la ley permite la instalación y mantenimiento de dichos equipos por empresas distintas a las de seguridad privada, legitima a quienes adquieran de estos dispositivos para tratar los datos personales derivados de la captación de las imágenes sin necesidad de acudir a empresas de seguridad privada, siendo dicho tratamiento conforme a lo previsto en la LOPD.

En todo caso, el tratamiento de las imágenes deberá cumplir los restantes requisitos exigibles en materia de protección de datos de Carácter Personal, recogidos en la Ley Orgánica y, en particular el artículo 4 de la instrucción 1/2006 de la Agencia Española de Protección de Datos, que determina:

1. *“De conformidad con el artículo 4 de la LOPD, 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.”*

Tales previsiones deben complementarse, de forma necesaria y trascendente a los efectos que nos ocupan, con las previsiones de la Ley Orgánica 4/1997 que subraya que la grabación de imágenes en lugares públicos, como es el caso que nos ocupa, únicamente puede efectuarse por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

En ello incide por ejemplo la Sentencia de la Audiencia Nacional, sala de lo contencioso-administrativo, sección 1, recurso 612/2008, de 18/06/2009 (SOCIEDAD ESTATAL DE CORREOS Y TELEGRAFOS S.L) en la que la Agencia señalaba: “... habida cuenta que la grabación de imágenes en lugares públicos, como es el caso que nos ocupa, únicamente puede efectuarse por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado al amparo de lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/1997 (y su Reglamento de desarrollo y ejecución aprobado por el Real Decreto 596/1996 ). Esta captación de imágenes en la vía pública excede el principio de proporcionalidad exigido por la normativa de protección de datos habida cuenta de que se captan imágenes de personas y vehículos en todas las vías públicas circundantes al citado edificio sin que se circunscriba la captación de imágenes al espacio de la vía pública imprescindible (como serían las inmediaciones de los accesos al edificio) que aseguraría la finalidad de vigilancia del edificio que se persigue.” Frente a ello, la Audiencia considera en el fundamento de Derecho tercero tras examinar algunos preceptos de la Ley de Seguridad Privada y su Reglamento que “La lectura del precepto que acabamos de reproducir parcialmente no permite entender que entidades bancarias ó de crédito estén obligadas a la grabación de imágenes del exterior de su establecimiento y no se olvide que la sanción impuesta lo ha sido por esta grabación del exterior y no por la grabación realizada por las cámaras de interior de los locales. Por el contrario, la instalación de cámaras fijas solo está permitida por la Ley Orgánica 4/97 que somete en su artículo 3.2 dicha instalación a previa autorización (que en este caso no disponían las cámaras del edificio de Correos) y añade el artículo 4 que para autorizar la instalación de videocámaras se tendrán en cuenta, conforme al principio de proporcionalidad, los siguientes criterios: asegurar la protección de los edificios e instalaciones públicas y de sus accesos; salvaguardar las instalaciones útiles para la defensa nacional; constatar infracciones a la seguridad ciudadana, y prevenir la acusación de daños a las personas y bienes. La aplicación de ninguno de dichos criterios al caso presente justificar la realización de la grabación en el exterior del edificio de correos de Vitoria a la que se refiere la resolución que ahora es objeto de recurso.”

Por tanto la regla general es la prohibición de captar imágenes de lugares públicos desde instalaciones privadas.

Todo ello sin perjuicio de que en algunas ocasiones la protección de los espacios privados sólo sea posible si las cámaras se ubican en espacios como las fachadas. A veces también resulta necesario captar los accesos, puertas o entradas, de modo que aunque la cámara se encuentre en el interior del edificio, resulta imposible no registrar parte de lo que sucede en la porción de vía pública que inevitablemente se capta.

En ese sentido se define el artículo 4.3 de la Instrucción 1/2006 de videovigilancia que dispone que:

*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.

#### IV

En el presente caso la cuestión a dilucidar pivota en el alcance que se debe dar al concepto “lugares públicos” cuya captación se reserva, según lo expuesto, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Para ello reviste especial trascendencia el elemento de accesibilidad por encima de la naturaleza jurídica de un bien. La SAN 20-5-2010 contempla lo siguiente en un supuesto diferente pero invocable al supuesto que nos ocupa:

*“Tampoco resulta relevante el hecho de que la Comunidad ahora recurrente tenga la consideración de predio dominante en relación a la servidumbre que aparece instalada y ello puesto que lo relevante es la violación de los derechos de protección de datos y no las consideraciones jurídicas que se puedan realizar sobre la cuestión.”*

En el mismo sentido se manifiesta la Sentencia de la Audiencia Nacional 2710/2011, “siendo igualmente indiferente, a estos efectos, que la instalación material de tales cámaras se encuentre o no dentro de la propiedad privada pues lo esencial es el carácter privado o público de las imágenes captadas y grabadas, es decir si tales imágenes afectan o no a personas que se encuentran en lugares públicos.”

En el presente caso, no hay impedimento alguno en el control por videocámaras de los espacios *ad intra* de la estación, vestíbulos, subterráneos o pasillos de acceso restringido y andenes al no tratarse de lugares de libre acceso.

La cuestión a dilucidar se centra en las cámaras que captan imágenes de toda la extensión de los parkings,

Resultaría admisible un sistema que captara, como se ha expuesto, la parte mínima imprescindible para la seguridad del acceso o de la vigilancia de los muros o partes por las que se puede acceder a la estación, con la advertencia de información correspondiente.

Este no es el caso. Se trata de captación de imágenes de un lugar de libre acceso de propiedad de ADIF, gestionado por RENFE, responsable del fichero.

En el presente supuesto, las imágenes se captan identificando y haciendo identificables a las personas y vehículos en los espacios destinados a parkings y en los espacios destinados al acceso a la estación. Los vehículos que se aparcan son propiedad de particulares, el acceso es libre y no permanecen cerrados en ningún momento, sin que existan restricciones para su uso o para el tránsito a pie.

Junto a ello, y a mayor abundamiento, hay tres elementos a resaltar:

a) Dichos aparcamientos no consta que sean vigilados físicamente por personal alguno de RENFE. Las cámaras de estos aparcamientos disponen de zoom para acercar la imagen (3 cámaras en estación Olivares-Villanueva, 4 en Benacazón y Sanlúcar La Mayor), y de movimiento, por lo que es factible hacer enfoques más cercanos de cualquier vehículo o persona que se desplace por dichos espacios, permitiendo sin duda identificar o hacer identificable a cualquier persona.

b) Con independencia de su titularidad RENFE no es responsable de la seguridad en



el mismo (por ejemplo, las responsabilidades por robo o daños en vehículos que implican estacionar en dicho espacio no parece que puedan ser imputadas según la Ley 40/2002 de aparcamientos privados) ni sobre ella recae un deber concreto de custodia de los mismos, ya que es gratuito. Aparte quedarían los daños producidos a los vehículos por la deficiente conservación que pudiera producirse como alega la denunciada por caída de muros, arboles etc. Incluida en la responsabilidad extracontractual de la Administración.

Por tanto, RENFE OPERADORA no está obligada legalmente a aquella responsabilidad, siendo tal objeto de investigación y aclaración por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado según lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1986 de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. ) y en su artículo 11 señala como funciones, entre otras, la de *“Prevenir la comisión de actos delictivos e Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.”*

Por tanto, se trata de un espacio público sobre el que la entidad no ostenta especiales deberes de protección, debiendo encargarse de la misma con carácter general las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

- c) La ley 39/2003 del Sector Ferroviario al definir dominio público, no se refiere a los parkings aledaños a las estaciones y no se definen a los mismos como pertenecientes al dominio público (artículos 12 y 13). Si que se integran como elemento de la infraestructura ferroviaria, de ahí la titularidad de ADIF, pero la norma no los define expresamente como integrantes del dominio público. Con independencia de ello, es claro que en el espacio titularidad de la denunciada que se le encomienda para la gestión de sus funciones existe un sistema de videovigilancia del que RENFE OPERADORA es la responsable, pues define su instalación, uso, modo de utilización, custodia y guardia de imágenes y tiempo de conservación y el hecho de que sea o no dominio público o afectado al dominio ferroviario, no obsta a que siga siendo un lugar o espacio público, dado el uso y la modalidad de acceso para su uso.

Tales circunstancias, aun teniendo trascendencia, no hacen sino abundar en el hecho esencial: la captación y grabación de imágenes de personas identificables en un lugar de que, con independencia de su titularidad, es de acceso público y libre. Los vehículos que se aparcan en los tres espacios de los parkings tienen acceso sin limitaciones y contraprestación, no permanece cerrado en ningún momento y no existen restricciones para su uso o tránsito.

Que se deba entender por espacio público, concepto que parece englobar a la vía pública, no se define en la norma, pero en el Diccionario de la Real Academia en versión web, define *vía pública* como: *“Calle, plaza, camino u otro sitio por donde transita o circula el público”*, sin mencionar titularidad alguna, es decir al margen de la definición jurídica.

Y debe insistirse en que la titularidad privada de un terreno abierto no justifica per se la realización de grabaciones de imágenes en el caso de que se trate de un *“lugar público”*, como señala la repetida Ley 4 /1997

Con arreglo a lo anteriormente expuesto, cabe concluir que, en el supuesto presente, las videocámaras realizan tratamientos de datos de carácter personal excesivos captando imágenes de la vía pública y viandantes que circulen por los

parkings.

#### IV

La infracción del artículo 6.1 de la LOPD se tipifica originariamente como incluida en el artículo 44.3.b) de la LOPD. En tal sentido supone *“Tratar datos de carácter personal o usarlos posteriormente con conculcación de los principios y garantías establecidos en el artículo 4 de la presente Ley y las disposiciones que lo desarrollan, salvo cuando sea constitutivo de infracción muy grave.”*

#### V

El artículo 45. 2, 4 y 5 de la LOPD señala:

*“2. Las infracciones graves serán sancionadas con multa de 40.001 a 300.000 euros.”*

*“4. La cuantía de las sanciones se graduará atendiendo a los siguientes criterios:*

- a) El carácter continuado de la infracción.*
- b) El volumen de los tratamientos efectuados.*
- c) La vinculación de la actividad del infractor con la realización de tratamientos de datos de carácter personal.*
- d) El volumen de negocio o actividad del infractor.*
- e) Los beneficios obtenidos como consecuencia de la comisión de la infracción.*
- f) El grado de intencionalidad.*
- g) La reincidencia por comisión de infracciones de la misma naturaleza.*
- h) La naturaleza de los perjuicios causados a las personas interesadas o a terceras personas.*
- i) La acreditación de que con anterioridad a los hechos constitutivos de infracción la entidad imputada tenía implantados procedimientos adecuados de actuación en la recogida y tratamiento de los datos de carácter personal, siendo la infracción consecuencia de una anomalía en el funcionamiento de dichos procedimientos no debida a una falta de diligencia exigible al infractor.*
- j) Cualquier otra circunstancia que sea relevante para determinar el grado de antijuridicidad y de culpabilidad presentes en la concreta actuación infractora.”*

*“5. El órgano sancionador establecerá la cuantía de la sanción aplicando la escala relativa a la clase de infracciones que preceda inmediatamente en gravedad a aquella en que se integra la considerada en el caso de que se trate, en los siguientes supuestos:*

- a) Cuando se aprecie una cualificada disminución de la culpabilidad del imputado o de la antijuridicidad del hecho como consecuencia de la concurrencia significativa de varios de los criterios enunciados en el apartado 4 de este artículo.*
- b) Cuando la entidad infractora haya regularizado la situación irregular de forma diligente.*
- c) Cuando pueda apreciarse que la conducta del afectado ha podido inducir a la*



comisión de la infracción.

- d) Cuando el infractor haya reconocido espontáneamente su culpabilidad.
- e) Cuando se haya producido un proceso de fusión por absorción y la infracción fuese anterior a dicho proceso, no siendo imputable a la entidad absorbente”.

La denunciada solicita que se tenga en cuenta la ausencia de beneficio con la implantación del sistema de videovigilancia en las tres estaciones y que se está prestando un servicio público. En tal sentido, se ha de indicar que está en juego un derecho fundamental que debe ser salvaguardado sin que para la infracción de la ley haya de tenerse en cuenta el valor mercantil de un posible daño.

Pese a la captación de las imágenes de los espacios públicos del sistema implantado por las cámaras, la denunciada no ha acreditado que haya dejado inoperativo el sistema en dichos espacios, o haya reducido el campo de visión, continuando con la posibilidad de obtener imágenes en los citados espacios públicos. En tal sentido, de la toma de imágenes de dichas cámaras, se concluye que se trata de espacios de tránsito público generalizado, efectuando un tratamiento masivo de datos diario por lo que no cabe excepción a la no toma de imágenes, que no constan corregidas.

Por tanto, no se considera que concurra alguna circunstancia necesaria para que pueda aplicarse, en el presente supuesto, lo dispuesto en el artículo 45.5 de la LOPD.

Teniendo en cuenta los criterios de graduación de las sanciones previstos en el artículo 45.4 de la LOPD, procede que se imponga la sanción en su cuantía mínima, de 40.001 €.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación,

El Director de la Agencia Española de Protección de Datos **RESUELVE:**

**PRIMERO:** **IMPONER** a la entidad **RENFE OPERADORA**, por una infracción del artículo 6.1 de la LOPD, tipificada como grave en el artículo 44.3.b) de dicha norma, una multa de 40.001 €, de conformidad con lo establecido en el artículo 45.2 y 4 de la citada Ley Orgánica.

**SEGUNDO:** **NOTIFICAR** la presente resolución a **RENFE OPERADORA** y a la **DIRECCION GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL**.

**TERCERO:** Advertir al sancionado que la sanción impuesta deberá hacerla efectiva en el plazo de pago voluntario que señala el artículo 68 del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, en relación con el art. 62 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, mediante su ingreso en la cuenta restringida nº 0182 2370 43 0200000785 abierta a nombre de la Agencia Española de Protección de Datos en el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. o en caso contrario, se procederá a su recaudación en período ejecutivo. Si recibe la notificación entre los días 1 y 15 de cada mes, ambos inclusive, el plazo para efectuar el pago voluntario será hasta el día 20 del mes siguiente o inmediato hábil posterior, y si recibe la notificación entre los días 16 y último de cada mes, ambos inclusive, el plazo del pago será hasta el 5 del segundo mes siguiente o inmediato hábil posterior.



De conformidad con lo establecido en el apartado 2 del artículo 37 de la LOPD, en la redacción dada por el artículo 82 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, la presente Resolución se hará pública, una vez haya sido notificada a los interesados. La publicación se realizará conforme a lo previsto en la Instrucción 1/2004, de 22 de diciembre, de la Agencia Española de Protección de Datos sobre publicación de sus Resoluciones y con arreglo a lo dispuesto en el artículo 116 del Real Decreto 1720/2007, de 21 diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la LOPD.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 48.2 de la LOPD), y de conformidad con lo establecido en el artículo 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los interesados podrán interponer, potestativamente, recurso de reposición ante el Director de la Agencia Española de Protección de Datos en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la notificación de esta resolución, o, directamente recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 25 y en el apartado 5 de la disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la notificación de este acto, según lo previsto en el artículo 46.1 del referido texto legal.