



Procedimiento Nº: A/00086/2014

RESOLUCIÓN: R/01121/2014

En el procedimiento A/00086/2014, instruido por la Agencia Española de Protección de Datos a D. **C.C.C.**, vista la denuncia presentada por **DIRECCION GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL** y en virtud de los siguientes,

ANTECEDENTES

PRIMERO: Con fecha de 7/6/13 tiene entrada en esta Agencia escrito de la Guardia Civil de Segovia (en adelante la Guardia Civil) comunicando posible infracción a la Ley Orgánica 15/1999 motivada por cámaras de videovigilancia cuyo titular es D. **C.C.C.** (en adelante el denunciado) instaladas en el establecimiento **A.A.A.**).

En el escrito de la Guardia Civil se pone de manifiesto que en relación con las diligencias 2013-****-*****, de fecha 07/03/2013, instruidas por una supuesta falta de daños, se le solicitó mediante escrito a D. **C.C.C.**, como titular de la empresa sita en C/ **A.A.A.** de **A.A.A.**, empresa que utiliza un sistema de CCTV y que podía haber grabado los hechos denunciados, que en relación con el artículo 9 de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, adoptase las medidas de índole técnica y organizativas necesarias que garantizaran la seguridad de los datos de carácter personal y evitaran su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, por si se le solicitaba copia de las grabaciones realizadas por su sistema CCTV entre las 05'30 y las 07'00 horas del día 21 de febrero, en las cuales podría verse al supuesto autor de los hechos. Con fecha de 09 de abril de 2013, se le solicitó mediante oficio que hiciese entrega de las grabaciones que realizó el sistema de CCTV de su propiedad y que previamente se le había solicitado que guardase, manifestando el mismo que no disponía de dichas imágenes. Es por ello que se le considera autor de una infracción a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal por incumplimiento del artículo 11, relativo a la comunicación de datos.

SEGUNDO: El Director de la Agencia Española de Protección de Datos, tras la recepción de la denuncia, ordenó a la Subdirección General de Inspección de Datos la realización de las actuaciones previas de investigación para el esclarecimiento de los hechos denunciados, concluyéndose con el siguiente informe (E/04986/2013) de fecha 9/4/14:

*<<<< A- La Guardia Civil aporta copia del escrito dirigido a D. **C.C.C.** requiriéndole que conserve las imágenes de las cámaras de videovigilancia capturadas entre las 05.30 y las 7.00 horas del día 21 de febrero. Dicho escrito consta fechado el día 9 de abril de 2013, habiendo transcurrido por tanto el tiempo máximo que legalmente dispone, el requerido, de conservación de las imágenes.*

B- Con fecha 25 de septiembre de 2013 se solicita información al denunciado teniendo entrada en esta Agencia con fecha 7 de octubre de 2013 escrito del mismo en el que manifiesta:

** El responsable de la actividad es el mismo denunciado, y la instalación de las cámaras de seguridad fue efectuada por él.*

** El motivo de la instalación de las cámaras es por seguridad para poder controlar si fuera del horario de atención pública y cerrados los locales, se produce alguna intromisión en su espacio.*

** Aporta fotografía del cartel informativo, de la que se desprende que está ubicada en la puerta de entrada al establecimiento, y en él se informa de la existencia de una zona videovigilada y del responsable ante el que se pueden ejercer los derechos de protección de datos de carácter personal.*

** Aporta copia del modelo del formulario informativo a disposición de los ciudadanos.*

** El número de cámaras instaladas es de cuatro y están ubicadas tres en el exterior y una en el interior. Aporta plano en el que se refleja la ubicación de las cámaras. Las cámaras no disponen de zoom.*

** Aporta una fotografía de cada cámara y la ubicación en la que se halla así como su referencia en el plano.*

** Las imágenes que captan las cámaras se visualizan en un monitor. Aporta fotografía del mismo y su ubicación. De las fotografías se desprende que las cámaras identificadas como CAM1 y CAM 2 recogen imágenes que parecen ser vías públicas.*

** El acceso a las cámaras y lo por ellas captado solo lo tiene el responsable del sistema.*

** Las imágenes captadas por las cámaras son grabadas en un disco duro del ordenador, al que únicamente el responsable del sistema tiene acceso; esas imágenes quedan grabadas durante una semana aproximadamente y después se borran automáticamente.*

** Aporta copia de la Resolución del Director de la Agencia Española de protección de Datos de inscripción del fichero denominado VIDEOVIGILANCIA, con el código ***COD.1 cuyo responsable es C.C.C.. >>>>>*

TERCERO. Se incorpora impresión de imagen de Google Street View, en el que se aprecia la fachada principal del local denunciado y su ubicación en la calle de Valverde

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

En primer lugar, hay que hacer referencia al artículo 1 de la LOPD dispone: “La presente Ley Orgánica tiene por objeto garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento

de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar”.

La LOPD, viene a regular el derecho fundamental a la protección de datos de las personas físicas, esto es, el derecho a disponer de sus propios datos sin que puedan ser utilizados, tratados o cedidos sin su consentimiento, con la salvedad de las excepciones legalmente previstas.

En cuanto al ámbito de aplicación de la citada norma, el artículo 2.1 de la misma señala: *“La presente Ley Orgánica será de aplicación a los datos de carácter personal registrados en soporte físico que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado”*; definiéndose el concepto de dato de carácter personal en el apartado a) del artículo 3 de la LOPD, como *“Cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”*.

El artículo 3 de la LOPD define en su letra c) el tratamiento de datos como aquellas *“operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias”*. La garantía del derecho a la protección de datos, conferida por la normativa de referencia, requiere que exista una actuación que constituya un tratamiento de datos personales en el sentido expresado. En otro caso las mencionadas disposiciones no serán de aplicación.

El artículo 5.1. f) del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, define datos de carácter personal como: *“Cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo, concerniente a personas físicas identificadas o identificables”*.

En este mismo sentido se pronuncia el artículo 2.a) de la Directiva 95/46/CE del Parlamento 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 a la libre circulación de estos datos, según el cual, a efectos de dicha Directiva, se entiende por dato personal *“toda información sobre una persona física identificada o identificable; se considerará identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos, característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social”*. Asimismo, el Considerando 26 de esta Directiva se refiere a esta cuestión señalando que, para determinar si una persona es identificable, hay que considerar el conjunto de los medios que puedan ser razonablemente utilizados por el responsable del tratamiento o por cualquier otra persona para identificar a aquélla.

De lo anteriormente expuesto se desprende que el concepto de dato personal, según la definición de la LOPD, requiere la concurrencia de un doble elemento: por una parte, la existencia de una información o dato y, por otra, que dicho dato pueda vincularse a una persona física identificada o identificable, por lo que la imagen de una persona física identificada o identificable constituye un dato de carácter personal.

La Directiva 95/46/CE en su Considerando 14 afirma:

“(14)Considerando que, habida cuenta de la importancia que, en el marco de la sociedad de la información, reviste el actual desarrollo de las técnicas para captar, transmitir, manejar, registrar, conservar o comunicar los datos relativos a las personas físicas constituidos por sonido e imagen, la presente Directiva habrá de aplicarse a los tratamientos que afectan a dichos datos;”

Por tanto, 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. Este tratamiento de datos se encuentra regulado de forma específica en 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, 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.”

III

La vigente LOPD atribuye la condición de responsables de las infracciones a los responsables de los ficheros (art. 43), concepto que debe integrarse con la definición que de los mismos recoge el artículo 3.d). Este precepto, innovando respecto de la Ley Orgánica 5/1992, incluye en el concepto de responsable tanto al que lo es del fichero como al del tratamiento de datos personales. Conforme al artículo 3.d) de la LOPD, el responsable del fichero o del tratamiento es “la persona física o jurídica (...) que decida sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento”. En el presente caso, D. **C.C.C.** en su calidad de titular del establecimiento denunciado es responsable del tratamiento de datos de carácter personal (a través de las cámaras de videovigilancia) de conformidad con las definiciones legales, por tanto está sujeto al régimen de responsabilidad recogido en el Título VII de la LOPD

IV

Como se ha descrito más arriba, el concepto de dato personal incluye las imágenes cuando se refieren a personas identificadas o identificables. Por esta razón, los principios vigentes en materia de protección de datos personales deben de aplicarse al uso de cámaras de videovigilancia. La consecuencia por tanto es que la utilización de un sistema de esta naturaleza implica la necesidad de contar con una legitimación para ello, supuesto que se da cuando:

- Se cuente con el consentimiento del titular de los datos
- Una norma con rango de Ley exima del consentimiento
- Se de alguna de las circunstancias previstas por el art. 6.2 de la LOPD.

La habilitación legal para el tratamiento de las imágenes de las personas físicas con fines de vigilancia procede de la Ley 25/2009, de 27 de diciembre, de modificación de

diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios. Esta modifica la Ley 23/1992, de 30 de junio, 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 Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal.

Ahora bien, aparte de la legitimación exigida por el art 6, el responsable del tratamiento está sujeto a las restantes obligaciones impuestas por la normativa de protección de datos, entre las que cabe citar, en primer lugar, el deber de informar a los afectados, en los términos establecidos en el artículo 5.1 de la Ley Orgánica 15/1999 y, para el supuesto de que el sistema instalado grabe las imágenes, la obligación de inscribir un fichero de video vigilancia, exigencia contemplada en el art.. 26 de la LOPD.

V

Precisado lo anterior debe tenerse en cuenta que el tratamiento de imágenes en lugares públicos sólo puede ser realizado, salvo que concurra autorización gubernativa, por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, o que opere la excepción establecida el artículo 4.3 de la Instrucción 1/2006 de esta Agencia que establece: *“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 aquellas. En todo caso deberá evitarse cualquier tratamiento de datos innecesario para la finalidad perseguida”*

No obstante, en algunas ocasiones la protección de los espacios privados sólo es 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

Para que esta excepción resulte aplicable, no deberá existir una posibilidad de instalación alternativa. Debiendo tenerse en cuenta que:

- El responsable del fichero adecuará el uso de la instalación de modo que el impacto en los derechos de los viandantes sea el mínimo posible.
- En ningún caso se admitirá el uso de prácticas de vigilancia más allá del entorno objeto de la instalación y en particular en lo que se refiere a los espacios públicos circundantes, edificios contiguos y vehículos distintos de los que accedan al espacio vigilado.

Esta última precisión no viene sino a recoger el principio de proporcionalidad en todo tratamiento de datos personales:

“1. Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.

2. Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos. No se considerará incompatible el tratamiento posterior de éstos con fines históricos, estadísticos o científicos”.

Dicho principio, aplicado al tratamiento de datos personales con fines de video vigilancia se explicita en el artículo 4 de la Instrucción 1/2006, que establece:

“1. De conformidad con el artículo 4 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, las imágenes sólo serán tratadas cuando sean adecuadas, pertinentes y no excesivas en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, legítimas y explícitas, que hayan justificado la instalación de las cámaras o videocámaras.

2. Sólo se considerará admisible la instalación de cámaras o videocámaras cuando la finalidad de vigilancia no pueda obtenerse mediante otros medios que, sin exigir esfuerzos desproporcionados, resulten menos intrusivos para la intimidad de las personas y para su derecho a la protección de datos de carácter personal.

3. Las cámaras y videocámaras instaladas en espacios privados no podrán obtener imágenes de espacios públicos salvo que resulte imprescindible para la finalidad de vigilancia que se pretende, o resulte imposible evitarlo por razón de la ubicación de aquéllas.

En todo caso deberá evitarse cualquier tratamiento de datos innecesario para la finalidad perseguida”.

Sin embargo, en este caso, de la documentación fotográfica aportada por el denunciado se deduce que algunas de las cámaras instaladas en la fachada del establecimiento, (cámaras nº 1 y 2) exceden, en relación al área de vía pública captada (calle de Valverde), de lo que pudiera considerarse un tratamiento proporcional que supusiera una legitimación del mismo en base a las excepciones establecidas en el artículo 4 de la Instrucción 1/2006,

En definitiva, la existencia de un tratamiento excesivo y no proporcional de las imágenes, supone que se está captando la vía pública sin tener habilitación legal para ello, lo que puede suponer una vulneración del artículo 44.3.b) de la LOPD, en la redacción dada por la disposición final quincuagésima sexta de la Ley 2/2011, considera infracción grave *“tratar los datos de carácter personal sin recabar el consentimiento de las personas afectadas, cuando el mismo sea necesario conforme a lo dispuesto en esta ley y sus disposiciones de desarrollo”*

VI

La disposición final quincuagésima sexta de la Ley 2/2011 de 4 de marzo de Economía Sostenible (BOE 5-3-2011) ha añadido un nuevo apartado 6 al artículo 45 de la Ley

15/1999 de Protección de Datos 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 concurran 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 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –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*”- consagra 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*”.

En el presente supuesto se cumplen los requisitos recogidos en los apartados a) y b) del citado apartado 6. Junto a ello se constata una cualificada disminución de la culpabilidad del imputado teniendo en cuenta que no consta vinculación relevante de la actividad del denunciado con la realización de tratamientos de datos de carácter personal, su volumen de negocio o actividad y no constan beneficios obtenidos como consecuencia de la comisión de la infracción.

De acuerdo con lo señalado,

Por el Director de la Agencia Española de Protección de Datos,

SE ACUERDA:

1.- APERCIBIR (A/00086/2014)

A **D. C.C.C.** con arreglo a lo dispuesto en el artículo 45.6 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, con relación a la denuncia por infracción del artículo 6 de la LOPD, tipificada como grave en el artículo 44.3.b de la citada Ley Orgánica.

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 esta acto, según lo previsto en el artículo 46.1 del referido texto legal.

2.- REQUERIR

2.1 REQUERIR a D. **C.C.C.** como titular de la instalación del sistema de videovigilancia, de acuerdo con lo establecido en el apartado 6 del artículo 45 de la Ley 15/1999 para que en el plazo de un mes desde este acto de notificación acredite:

El cumplimiento de lo previsto en el artículo 6, en relación con la instrucción 1/2006 de esta Agencia, reorientando la posición de las cámaras para que no capten la vía pública (o en todo caso que capten la porción de vía pública mínima indispensable) o instalando en las mismas una limitación del campo visual.

Debiendo aportar documentación y/o fotografías que acrediten las correcciones realizadas.

2.2.- INFORME a la Agencia Española de Protección de Datos del cumplimiento de lo requerido, aportando fotografías, así como aquellos documentos en los que se ponga de manifiesto el cumplimiento de lo requerido en el apartado anterior.

Se le advierte que en caso de no atender el citado requerimiento, para cuya comprobación se abre el expediente de investigación E/03104/2014, podría incurrir en una infracción del artículo 37.1.f) de la LOPD, que señala que *“son funciones de la Agencia de Protección de Datos: f) Requerir a los responsables y los encargados de los tratamientos, previa audiencia de éstos, la adopción de las medidas necesarias para la adecuación del tratamiento de datos a las disposiciones de esta Ley y, en su caso, ordenar la cesación de los tratamientos y la cancelación de los ficheros, cuando no se ajuste a sus disposiciones.”*, tipificada como grave en el artículo 44.3.i) de dicha norma, que considera como tal, *“No atender los requerimientos o apercibimientos de la Agencia Española de Protección de Datos o no proporcionar a aquélla cuantos documentos e informaciones sean solicitados por la misma”*, pudiendo ser sancionada con multa de **40.001 € a 300.000 €**, de acuerdo con el artículo 45.2 de la citada Ley Orgánica.

3.- NOTIFICAR el presente Acuerdo a D. **C.C.C.**

4.- NOTIFICAR el presente Acuerdo a D. **DIRECCION GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL.**

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.

José Luis Rodríguez Álvarez
Director de la Agencia Española de Protección de Datos