



Procedimiento N°: A/00098/2013

RESOLUCIÓN: R/02152/2013

En el procedimiento A/00098/2013, instruido por la Agencia Española de Protección de Datos en relación con el establecimiento denominado “**TABERNA XXXXX**” situado en la (C/.....1) **VALENCIA** y cuyo titular es la entidad **TABERNAS JOS S.L.** con CIF n°: *********, en virtud de denuncia presentada ante esta Agencia por la **POLICÍA LOCAL DE VALENCIA** y en base a los siguientes,

ANTECEDENTES

PRIMERO: Con fecha de 7 de junio de 2012, tiene entrada en esta Agencia escrito de la **POLICÍA LOCAL DE VALENCIA** (en lo sucesivo el denunciante), en el que comunica una posible infracción a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), motivada por la instalación de un sistema de videovigilancia en el establecimiento denominado “**TABERNA XXXXX**” situado en la (C/.....1) **VALENCIA** y cuyo titular es la entidad **TABERNAS JOS S.L.** con CIF n°: ********* (en adelante el denunciado).

La Policía Local de Valencia Sexta Unidad de Distrito adjunta a su denuncia, copia del acta-denuncia por infracción a la norma de videovigilancia n°: *******/12** y reportaje fotográfico. En el acta recoge que se lleva a cabo una inspección el día 8 de mayo de 2012 en el local denunciado y que se comprueba la existencia de dos cámaras exteriores que graban la vía pública. En el acta también se recoge que no hay carteles que avisen de la existencia de una zona videovigilada y que el establecimiento carece del formulario informativo conteniendo los requisitos establecidos en el artículo 5.1 de la LOPD. Por último señalan que las cámaras graban y que el fichero está inscrito en el Registro General de Protección de Datos con el código n°: *****COD.1** desde el 30 de mayo de 2011.

SEGUNDO: A la vista de los hechos denunciados, en fase de actuaciones previas, por los Servicios de Inspección de esta Agencia, el 20 de agosto de 2012 se solicita información a la entidad denunciada teniendo entrada en esta Agencia, el 6 de septiembre de 2012, escrito de respuesta en el que pone de manifiesto lo siguiente:

- ✓ El sistema de videovigilancia ha sido instalado por la empresa **SISTEMAS DE SEGURIDAD 8X8 S.L.**, con la cual ha suscrito un contrato de instalación y mantenimiento n°: **11/******* con fecha 19 de enero de 2011. Esta empresa está inscrita en el fichero del Ministerio del Interior con número ********.
- ✓ Aportan plano de ubicación de las cámaras, del que se desprende que hay instaladas un total de 12 cámaras de video, de las cuales 2 están instaladas en el exterior del establecimiento.
- ✓ Los motivos por los que se han instalado las cámaras son los continuos robos sufridos en la zona y por el propio establecimiento, la finalidad por tanto es la seguridad del establecimiento, clientes y trabajadores.

- ✓ Aportan fotografía del cartel donde se informa de la existencia de cámaras de videovigilancia, de la que se desprende que está ubicado en la cristalera junto a la puerta de entrada y en el que se informa de la identidad del responsable ante el que ejercer los derechos.
- ✓ Aportan copia del formulario informativo que debe estar a disposición de los ciudadanos según se recoge en el artículo 3.b de la Instrucción 1/2006.
- ✓ Tienen instaladas dos cámaras en la fachada exterior. Del reportaje fotográfico aportado se desprende que recogen imágenes de la vía pública de forma no proporcional.

No aportan copia de la autorización administrativa emitida por la autoridad gubernativa correspondiente, según prevé el Reglamento de Seguridad Privada, para tener instaladas cámaras de videovigilancia que capten la vía pública.

- ✓ Respecto de las personas que pueden acceder al sistema de videovigilancia instalado, dispone de acceso el administrador único y la empresa de seguridad que efectuó la instalación, sin embargo no consta en el contrato de prestación de servicios cláusulas de confidencialidad.
- ✓ Las cámaras graban imágenes en un grabador digital, desconociéndose el tiempo que conservan las imágenes. El código de inscripción del fichero en el Registro General de Protección de Datos de la Agencia Española de Protección de Datos es el *****COD.1.**

A través de diligencia expedida el 8 de mayo de 2013, el inspector actuante incorpora al expediente dos consultas: una al Registro Mercantil Central con los datos de la entidad denunciada y otra al Registro General de Protección de Datos con los datos de inscripción del fichero de videovigilancia cuya titularidad ostenta el denunciado.

TERCERO: Con fecha 29 de mayo de 2013, el Director de la Agencia Española de Protección de Datos acordó otorgar audiencia previa al procedimiento de apercibimiento a la entidad **TABERNAS JOS S.L.** con CIF nº: *********, por presunta infracción del artículo **6.1** de la LOPD, tipificada como **grave** en el artículo **44.3.b)** de dicha norma.

CUARTO: En fecha 3 de junio de 2013, se notificó al denunciado, el citado acuerdo de audiencia previa al procedimiento de apercibimiento, tal y como figura en la copia de acuse de recibo expedido por el Servicio de Correos y que forma parte de este expediente.

QUINTO: Transcurrido el plazo concedido para formular alegaciones al acuerdo de audiencia previa al apercibimiento, no consta que se hayan recibido las mismas.

SEXTO: De las actuaciones practicadas en el presente procedimiento, han quedado acreditados los siguientes:

HECHOS PROBADOS

PRIMERO: En el establecimiento denominado **“TABERNA XXXXX”** situado en la **(C/.....1) VALENCIA**, hay instalado un sistema de videovigilancia compuesto de doce cámaras, dos de ellas exteriores.

SEGUNDO: El titular de este establecimiento y responsable del sistema de videovigilancia es la entidad **TABERNAS JOS S.L.** con CIF nº: *****,

TERCERO: La Policía Local de Valencia Sexta Unidad de Distrito adjunta a su denuncia, copia del acta-denuncia por infracción a la norma de videovigilancia nº: *****/12 y reportaje fotográfico de la inspección física llevada a cabo en el local denunciado el 8 de mayo de 2012. En el acta se recoge que las dos cámaras exteriores captan imágenes de la vía pública.

CUARTO: En la fase de actuaciones previas de investigación se recibe el 27 de marzo de 2013 un correo electrónico de la entidad denunciada con el que aporta imágenes del campo de visión de las cámaras, en las que se aprecia que las dos cámaras exteriores instaladas en la fachada del establecimiento denunciado captan vía pública.

QUINTO: Las cámaras graban y el fichero está inscrito en el Registro General de Protección de Datos con el código nº: *****COD.1**, y así se comprueba por el inspector actuante mediante diligencia expedida al efecto el 8 de mayo de 2013 y que forma parte del expediente.

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

Antes de entrar de lleno en el análisis de la cuestión que aquí nos ocupa, es conveniente recordar, sin que ello conlleve la imputación de más infracciones que las que se recogen en fundamentos posteriores, los requisitos que debe cumplir un sistema de videovigilancia para ser acorde con la normativa de protección de datos ya que la presencia del mismo puede suponer una vulneración del requisito de consentimiento de los afectados. Así pues hay que tener en cuenta lo siguiente:

- Respetar el principio de proporcionalidad.
- Cuando el sistema esté conectado a una central de alarma, únicamente podrá ser instalado por una empresa de seguridad privada que reúna los requisitos contemplados en el artículo 7 de la Ley 23/92 de Seguridad Privada.
- Las videocámaras no podrán captar imágenes de las personas que se encuentren fuera del espacio privado ya que el tratamiento de imágenes en lugares públicos sólo puede ser realizado, salvo que concurra autorización gubernativa, por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Se deberá cumplir el deber de informar a los afectados en el modo previsto en el artículo 3 de 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 (Instrucción 1/2006).

En concreto:

- “a) Colocar, en las zonas video vigiladas, 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.”*

- Salvo en el caso de que el tratamiento consista exclusivamente en la reproducción o emisión de imágenes en tiempo real, se deberá notificar previamente a esta Agencia la creación del fichero que contenga las imágenes para su inscripción en el Registro General de Protección de Datos.

III

Se imputa a la entidad **TABERNAS JOS S.L.** con CIF nº: *********, titular del establecimiento denominado **“TABERNA XXXXX”** situado en la **(C/.....1) VALENCIA**, como responsable del sistema de videovigilancia instalado en el citado establecimiento, la comisión de una infracción del artículo **6.1** de la LOPD, que dispone lo siguiente:

- “1. El tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la Ley disponga otra cosa.*
- 2. No será preciso el consentimiento cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias; cuando se refieran a las partes de un contrato o precontrato de una relación comercial, laboral o administrativa y sean necesarios para su mantenimiento o cumplimiento; cuando el tratamiento de los datos tenga por finalidad proteger un interés vital del interesado en los términos del artículo 7, apartado 6, de la presente Ley, o cuando los datos figuren en fuentes accesibles al público y su tratamiento sea necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del fichero o por el del tercero a quien se comuniquen los datos, siempre que no se vulneren los derechos y libertades fundamentales del interesado.*
- 3. El consentimiento a que se refiere el artículo podrá ser revocado cuando exista causa justificada para ello y no se le atribuyan efectos retroactivos.*
- 4. En los casos en los que no sea necesario el consentimiento del afectado para el tratamiento de los datos de carácter personal, y siempre que una Ley no disponga lo contrario, éste podrá oponerse a su tratamiento cuando existan motivos fundados y legítimos relativos a una concreta situación personal. En tal supuesto, el responsable del fichero excluirá del tratamiento los datos relativos al afectado”.*

El artículo 3 de la LOPD define datos de carácter personal como *“cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables.”* Se completa dicha definición con lo establecido en 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 LOPD (RLOPD) que señala que son datos de carácter personal *“cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables”*. Es decir, que las imágenes captadas de personas físicas identificadas o identificables son datos personales.

En relación con la legitimación en el tratamiento de las imágenes, la respuesta se encuentra en el artículo 2 de la Instrucción 1/2006, 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 tratamiento de datos sin consentimiento constituye un límite al derecho fundamental a la protección de datos. Este derecho, en palabras del Tribunal Constitucional en su Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre, (F.J. 7 primer párrafo), *"...consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, y que también permite al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso. Estos poderes de disposición y control sobre los datos personales, que constituyen parte del contenido del derecho fundamental a la protección de datos se concretan jurídicamente en la facultad de consentir la recogida, la obtención y el acceso a los datos personales, su posterior almacenamiento y tratamiento, así como su uso o usos posibles, por un tercero, sea el estado o un particular (...)"*.

Son pues elementos consustanciales al derecho fundamental a la protección de datos personales, la facultad que tiene el afectado a consentir en la recogida y tratamiento de sus datos personales y el conocimiento de la finalidad y del uso posterior que se va a dar a sus datos, así como de la identidad del que realiza el tratamiento.

En el caso que nos ocupa, de las doce cámaras que forman el sistema de videovigilancia del que es responsable la entidad denunciada, las dos exteriores están captando vía pública. Dicha circunstancia se recoge en el acta de la inspección llevada a cabo por la Policía Local de Valencia, el 8 de mayo de 2012 y se aprecia en las imágenes remitidas por la entidad denunciada a través de correo electrónico de 27 de marzo de 2013 durante la fase de actuaciones previas de investigación.

Las dos cámaras exteriores instaladas en la fachada del establecimiento denunciado captan vía pública de forma no proporcional. Una de las cámaras capta la acera pública a todo lo ancho, siendo además una acera bastante grande y la otra capta un espacio público que excede del mínimo imprescindible. De esta forma puede visualizarse a las personas que allí estuvieran o por allí pasaran. Por tanto, el sistema de videovigilancia del denunciado visualiza más allá del espacio privativo de su establecimiento, sin contar aparentemente con el consentimiento de las personas afectadas. Por esta razón, los hechos expuestos suponen una infracción del artículo 6.1 de la LOPD anteriormente citado.

IV

Para entender las especialidades derivadas de la instalación de cámaras en el exterior, hay que matizar que la legitimación para el uso de las instalaciones de videovigilancia se

ciñe a la protección de entornos privados. Por tanto, la regla general es la prohibición de captar imágenes de la calle desde instalaciones privadas ya que la utilización de instalaciones de video vigilancia en la vía pública se encuentra reservado a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad por 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 del Estado en lugares públicos.

No obstante, en ocasiones, la protección de los espacios privados sólo es posible si las cámaras se ubican en espacios exteriores. 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 todo caso, las videocámaras deberán orientarse de modo tal que su objeto de vigilancia principal sea el entorno privado y la captación de imágenes de la vía pública sea la mínima imprescindible.

Así el artículo 4.3 de la Instrucción 1/2006 dispone:

“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.”

Para que la excepción recogida en el artículo 4.3 de la Instrucción 1/2006 resulte aplicable no deberá existir una posibilidad de instalación alternativa, sin poder interpretarse que dicho precepto constituye una habilitación para captar imágenes en espacios públicos, puesto que en ningún caso puede admitirse 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.

V

El artículo **44.3.b)** de la LOPD 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”.

En resumen, de conformidad con la normativa y argumentos expuestos, la captación de imágenes a través de videocámaras, constituye un tratamiento de datos personales, cuyo responsable se identifica, en el presente caso, con la entidad **TABERNAS JOS S.L.** con CIF nº: *********, titular del establecimiento denominado **“TABERNA XXXXX”** situado en la **(CI/.....)1 VALENCIA**, toda vez que es quien decide sobre la finalidad, contenido y uso del citado tratamiento.

El denunciado tiene instaladas doce cámaras de las cuales, dos son exteriores y visualizan vía pública tal y como se aprecia en las imágenes aportadas al expediente. No consta que dicho responsable tenga legitimación para el tratamiento de las imágenes captadas en vía pública, realizando por tanto un tratamiento de datos personales sin cumplir con la normativa reguladora de protección de datos. Tampoco consta que

cuenta con el consentimiento de los afectados cuyos datos personales se tratan por las cámaras instaladas, tal y como establece el artículo 6.1 de la LOPD.

VI

La disposición final quincuagésima sexta de la Ley 2/2011 de 4 de marzo de Economía Sostenible (BOE 5-3-2011) (LES), 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”.

Los criterios a los que alude el nuevo artículo 45.6 de la LOPD, vienen recogidos en el apartado 5 de este mismo artículo, que también ha sido modificado por la Disposición Final Quincuagésima Sexta de la LES, quedando redactado del siguiente modo:

“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.”*

En el presente supuesto se cumplen los requisitos recogidos en los apartados a) y b) del citado artículo 45.6 de la LOPD. Junto a ello se constata una disminución de la culpabilidad del imputado teniendo en cuenta que no consta vinculación de su actividad con la realización de tratamientos de datos de carácter personal, ni que existan 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/00098/2013) a la entidad **TABERNAS JOS, S.L.** con CIF nº: *****, como titular del establecimiento denominado **“TABERNA XXXXX”** situado en la (C/.....1) **VALENCIA**, 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 **6.1** 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 a la entidad **TABERNAS JOS, S.L.** con CIF nº: *****, de acuerdo con lo establecido en el apartado 6 del artículo 45 de la Ley 15/1999 para que acredite en el **plazo de un mes** desde este acto de notificación lo siguiente, (abriéndose un nuevo expediente de actuaciones previas):

- ✓ **cumpla lo previsto en el artículo 6.1 de la LOPD.** En concreto se insta a la entidad denunciada a justificar la retirada de las cámaras exteriores que captan imágenes de la vía pública de manera que no se capten tales imágenes, o bien su reubicación o reorientación para que capte únicamente el espacio privativo del establecimiento denunciado y la parte mínima imprescindible de la vía pública. Puede acreditar la adopción de estas medidas, por medio, por ejemplo, de fotografías que evidencien la retirada de la cámara o fotografías que muestren lo que capta la cámara exterior una vez se haya reubicado o reorientado.
- ✓ **informe a la Agencia Española de Protección de Datos del cumplimiento de lo requerido** en el punto anterior, acreditando dicho cumplimiento (a través por ejemplo de las fotografías y documentos mencionados en el párrafo anterior).

En caso de no cumplir el presente requerimiento, se procederá a acordar la apertura de un **procedimiento sancionador** pudiendo llegar a imponerse una sanción de 40.001 a 300.000 euros.

3.- NOTIFICAR el presente Acuerdo a la entidad **TABERNAS JOS, S.L.** con CIF nº: *****.

4.- NOTIFICAR el presente Acuerdo a la **POLICÍA LOCAL DE VALENCIA.**

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

En cumplimiento del artículo 5 de la Ley Orgánica 15/1999, se le informa de que los datos de carácter personal se incluyen en el fichero denominado "*Expedientes de la Inspección de Datos*", creado por Resolución de 27 de julio de 2001. La finalidad del fichero es la gestión y tramitación de expedientes de la Inspección de Datos. Pueden ser destinatarios de la información los interesados en los procedimientos, los órganos jurisdiccionales, el Ministerio Fiscal, el Defensor del Pueblo, otras Autoridades de Control, las Administraciones Públicas y las Cortes Generales. El afectado podrá ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición ante el responsable del tratamiento, la Agencia Española de Protección de Datos, calle Jorge Juan nº 6, 28001 Madrid.