



Procedimiento N°: A/00061/2012

RESOLUCIÓN: R/00683/2012

En el procedimiento A/00061/2012, instruido por la Agencia Española de Protección de Datos a D. **A.A.A.**, vista la denuncia presentada por **Dirección General de la Guardia Civil** (Comandancia de Huelva) y en base a los siguientes:

ANTECEDENTES

PRIMERO: Con fecha de 10/5/11 tuvo entrada en esta Agencia escrito remitido por la Guardia Civil (Puesto de Beas) comunicando posible infracción a la Ley Orgánica 15/1999 motivada por la existencia de cámaras de videovigilancia cuyo titular es D. **A.A.A.** con NIF *****DNI.1** (en adelante el denunciado) instaladas en el establecimiento con denominación comercial "BAR PULI", sito en **(C/.....1) (Huelva)**.

SEGUNDO: Se adjunta al escrito Acta-Denuncia a la que se añade documentación fotográfica, levantada el día 13/04/11 en dicho establecimiento y en la que se acreditan los siguientes hechos:

2.1 Que existe un sistema de videovigilancia compuesto por cuatro cámaras ubicadas respectivamente: dos cámaras en el interior del establecimiento y otras dos cámaras orientadas hacia la vía pública instaladas en la fachada del local. Según manifiesta el propietario del establecimiento las cámaras graban 24 horas y sus imágenes pueden ser visionadas indistintamente desde un monitor instalado en el local o mediante conexión de Internet en el domicilio del responsable. El sistema de grabación según manifiesta el mismo, se realiza en disco duro con copia de seguridad en el equipo instalado en la vivienda del denunciado y con acceso mediante contraseña. Las imágenes permanecen grabadas durante dos semanas.

2.2 En el interior del bar se observa un monitor en el que se visionan las imágenes de las cuatro cámaras a la vez y en tiempo real. Las dos cámaras instaladas en la fachada toman imágenes de la vía pública captando todo el ancho de la calle, del acerado situado frente al establecimiento denunciado y varios accesos a establecimientos colindantes. Existe distintivo informativo ubicado en un lugar de difícil visibilidad. El establecimiento no dispone de los folletos informativos a disposición de los clientes según establece el art. 5 de la LOPD y carece de la acreditación de fichero inscrito en el Registro de la AEPD.

TERCERO: 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, lo que se verificó requiriendo al titular del establecimiento denunciado para que acreditara que el sistema de videovigilancia instalado cumple con los requisitos exigidos en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y 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.

CUARTO: D. **A.A.A.** realizó, con fecha 3/8/11 las siguientes manifestaciones:

4.1 El denunciado es el responsable del sistema de videovigilancia instalado.

4.2 La instalación del sistema fue llevada a cabo por la empresa **MOBEPROT SL**, inscrita en

el Registro de Empresas de Seguridad de la DGP con el número **** (documento **DOC.1**). Adjunta respectivamente en documentos **DOC.2** y **DOC.3** copia del contrato de instalación y mantenimiento de CCTV y copia del contrato de instalación y mantenimiento de Seguridad.

4.3 El establecimiento ha sufrido una serie de robos, motivando la instalación del sistema de videovigilancia.

4.4 El local cuenta con carteles informativos de zona videovigilada instalados en el interior y exterior del mismo según se confirma en fotografías adjuntas (documento **DOC.4**).

4.5 Adjunta reportaje fotográfico (documento **DOC.5**) que acredita la instalación de cuatro cámaras, de las cuales dos son exteriores (indicadas en el citado reportaje como CÁMARA 1 y CÁMARA 3) y dos interiores (indicadas en el reportaje como CÁMARA 2 y CÁMARA 4).

4.6 La única persona con acceso a las imágenes es el responsable del sistema mediante dirección i.p. El CCTV dispone de un sistema de grabación permanente 24 horas ubicado en el local con ciertas medidas de seguridad. Las imágenes grabadas se borran automáticamente al completarse la capacidad de grabación del disco duro, aproximadamente cada quince días. Se acompaña en documento **DOC.6** reportaje fotográfico de las imágenes captadas por cada una de las cámaras que integran el sistema.

4.7 Acompaña en escrito **DOC.7** documentación relativa a la inscripción del fichero denominado CLIENTES Y/O PROVEEDORES en el Registro General de Protección de Datos.

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 condición de responsables de las infracciones viene atribuida legalmente a los responsables de los ficheros (art. 43) de la LOPD; 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. **A.A.A.** (en su calidad de titular del establecimiento Bar el Puli), 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 deduce que las dos cámaras instaladas en la fachada del establecimiento, exceden, en relación al área de vía pública captada, 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

El artículo 26.1 de la LOPD, dispone que *“Toda persona o entidad que proceda a la creación de ficheros de datos de carácter personal lo notificará previamente a la Agencia Española de Protección de Datos”*, debe tenerse en cuenta que no hay obligación de inscribir el fichero cuando el sistema de videovigilancia no registran imágenes (no existe grabación de las mismas).

La infracción de este artículo se tipifica en el artículo 44.2.b) de la Ley Orgánica 15/1999 en redacción dada por la disposición final quincuagésima sexta de la Ley 2/2011, -de aplicación a este caso por ser norma más favorable que considera infracción leve *“No solicitar la inscripción del fichero de datos de carácter personal en el Registro General de Protección de Datos.”*

Habiéndose comprobado que no existe un fichero de videovigilancia inscrito en el Registro General de Protección de Datos, cuyo responsable sea la persona denunciada.

VII

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 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 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/00061/2012) a D. A.A.A. 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 de los artículos 6 y 26 de la LOPD, tipificada, respectivamente como grave (art.44.3.b) y leve (art 44.2.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 D. A.A.A. (como titular del BAR EL PULI) de acuerdo con lo establecido en el apartado 6 del artículo 45 de la Ley 15/1999 para lo que se abre expediente de actuaciones previas **E/02034/2012**, advirtiéndole que en caso contrario **se procederá a acordar la apertura de un procedimiento sancionador**, para que acredite en el plazo de un mes:

A- 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.

B- El cumplimiento de lo previsto en el artículo 26, notificando a la AEPD la creación del fichero de videovigilancia para su inscripción en el Registro General de Protección de Datos.

En ambos casos **se debe remitir fotografías y/o documentación** que acredite las modificaciones realizadas..

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

4.- NOTIFICAR el presente Acuerdo a **DIRECCION GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL.**
(Puesto de Beas)

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.

Madrid, 30 de marzo de 2012
EL DIRECTOR DE LA AGENCIA ESPAÑOLA
DE PROTECCIÓN DE DATOS

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez