



Procedimiento Nº: A/00104/2011

**RESOLUCIÓN: R/02048/2011**

Con fecha **26/07/2010** se presentó denuncia por la **DIRECCION GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL** (Sección fiscal de la Seu d'Urgell) por presuntas infracciones a la Ley Orgánica 15/1999, de 13/12, de Protección de Datos de Carácter Personal, y en base a los siguientes

**ANTECEDENTES**

**PRIMERO:** Con fecha de 26/07/2010, tuvo entrada en esta Agencia una denuncia de la Sección Fiscal de la Guardia Civil de la Seu D'Urgell, Lleida, indicando que el bazar situado en la c/ de L' Orri 7 de la Seu, a fecha 17/05/2010, carecía de cartel informativo de zona videovigilada, disponiendo de ocho cámaras en los pasillos de la tienda, y dos monitores en la entrada del establecimiento. En datos del denunciado, figura A.A.A., y en alegaciones "*Desconoce la ley reguladora*". No se aporta reportaje fotográfico.

**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, y se tuvo conocimiento de los siguientes extremos:

- 1) Con fecha 10/11/2010 se solicita información al denunciado, que responde con escrito de entrada de 3/12/2010, manifestando:
  - a. "*El sistema de cámaras fue montado por motivos de seguridad, cada cámara está enfocada en un pasillo de la tienda*", aporta fotografías. "*Los monitores están cerca de la caja, perfectamente visibles a los clientes al entrar, a fin de disuadir de pequeños hurtos*", aporta fotografía en la que se ven dos monitores a la entrada encendidos. El establecimiento, de tamaño mediano, según el croquis que se adjunta y las fotografías, dispone de ocho pasillos hacia los que se enfocan las cámaras.
  - b. "*El montaje lo realice yo mismo*". "*Son ocho cámaras de foco automático y zoom fijo conectados por cable BNC a dos multiplexores de cuatro canales cada uno*."
  - c. "*Ninguna de las ocho cámaras registra imágenes ni se graban las que se captan*."
  - d. "*Hay un cartel en la puerta principal advirtiendo del sistema de videovigilancia*", aporta fotografía, si bien no se detalla el contenido literal del mismo al ser tomada de lejos
- 2) Con fecha 23/12/2010, se efectuó consulta en el Registro de ficheros de la Agencia, y no consta fichero inscrito bajo los parámetros del denunciado.

**TERCERO:** Al denunciado no le constan antecedentes en la base de datos de la Subdirección

general de Inspección de Datos.

**CUARTO:** Con fecha 5/05/2011, se acordó por el Director de la Agencia el trámite de audiencia al apercibimiento por la comisión de una infracción de los artículos 5 y 4.1 de la LOPD, tipificada como leve y grave en los artículo 44.2.d) y 44.3.d) de dicha LOPD.

El citado acuerdo hubo de publicarse en Boletín Oficial del estado de 2/07/2011, al no ser posible su entrega al denunciado. Transcurrido el período otorgado, no se produjeron alegaciones.

### **HECHOS PROBADOS**

- 1) El establecimiento comercial situado en c/ Avinguda Valls d'Andorra 54 de la Seu d' Urgell cuenta con un sistema interior de videovigilancia. La titularidad de dicho establecimiento según informa la Policía que efectuó la denuncia el 17/05/2010 es de **A.A.A.**. La finalidad de la instalación es disuasoria (folios 1 a 3 y 10, 11 a 24).
- 2) De acuerdo con las fotografías enviadas por el denunciado, existen dos pantallas o monitores en los que se visionan las imágenes que se captan en tiempo real de las diversas partes de la tienda, recogiendo datos de los transeúntes que por dichos espacios circulen. Los monitores se hallan al lado de la caja y visibles a cualquier persona. (folios 10, 11, 14)
- 3) Las imágenes se toman en tiempo real, no se almacenan. (folios 10)
- 4) De la fotografía aportada por el denunciado sobre el cartel indicativo de videovigilancia, no se distingue su contenido, ignorándose si cumple con las previsiones de la Instrucción de videovigilancia. (folios 1, 13, 14)

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **I**

Los hechos consistentes en tener monitores en el interior de la tienda que captan imágenes de las personas que circulan por el establecimiento se incluyen en una infracción por parte de **A.A.A.**, del artículo 4.1 de la LOPD que señala que: “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.” tipificada como grave en el artículo 44.3.d) de dicha norma, que señala: “Tratar los datos de carácter personal o usarlos posteriormente con conculcación de los principios y garantías establecidos en la presente Ley o con incumplimiento de los preceptos de protección que impongan las disposiciones reglamentarias de desarrollo, cuando no constituya infracción muy grave.”

Las imágenes se consideran un dato de carácter personal, en virtud de lo establecido en el artículo 3 de la LOPD y el artículo 5 del Real Decreto 1720/ 2007, de 21/12, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la LOPD, (BOE de 19/01/2008) que considera como

dato de carácter personal la información gráfica o fotográfica.

El citado artículo consagra el principio de pertinencia en el tratamiento de los datos de carácter personal, que impide el tratamiento de aquellos que no sean necesarios o proporcionados a la finalidad que justifica el tratamiento, debiendo restringirse el tratamiento de los datos excesivos o bien procederse a la supresión de los mismos. En consecuencia, el tratamiento del dato ha de ser "*pertinente*" al fin perseguido.

Este criterio, se encuentra recogido también en el artículo 6 de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24/10/1995, 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, y aparece también reflejado en el Convenio 108, cuyo artículo 5 c) indica que "*los datos de carácter personal que sean objeto de un tratamiento automatizado (...) serán adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con las finalidades para las cuales se hayan registrado*".

La pertinencia en el tratamiento de los datos no sólo debe producirse en el ámbito de la recogida e introducción de los datos en el fichero, sino que habrá asimismo de respetarse en el posterior tratamiento que se realice de los mismos.

Ya la Sentencia del tribunal Constitucional 202/1999 de 8/11, en su fundamento jurídico 4º, se señala que "*en el desarrollo del artículo 18.4 de la Constitución, en la LORTAD se enuncian, entre otros principios generales de la protección de datos, la congruencia y racionalidad de su utilización, en cuya virtud ha de mediar una nítida conexión entre la información personal que se recaba y trata informáticamente y el legítimo objetivo para el que se solicita y, en consecuencia, prohíbe tajantemente el uso de los datos para finalidades distintas de las que motivaron su recogida, apartados 1 y 2 del artículo 4, así como su exactitud y puesta al día.*"

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, señala en su artículo 4:

*"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.*

También en la exposición de motivos de la Instrucción se hace referencia a esta proporcionalidad en la instalación de estos sistemas, indicándose: "*Asimismo la*

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

Igualmente, dicho principio se relaciona con el artículo 9 de la citada Instrucción 1/2006 que señala:

*“El responsable deberá adoptar las medidas de índole técnica y organizativas necesarias que garanticen la seguridad de los datos y eviten su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado.*

*Asimismo cualquier persona que por razón del ejercicio de sus funciones tenga acceso a los datos deberá de observar la debida reserva, confidencialidad y sigilo en relación con las mismas.*

*El responsable deberá informar a las personas con acceso a los datos del deber de secreto a que se refiere el apartado anterior.”*

En el presente caso, los fines disuasorios de evitar hurtos, se dan poniendo las imágenes del monitor a la vista del público que entra en la tienda, no siendo necesario este tipo de tratamiento para la finalidad que se persigue, debiendo ser accesibles tales imágenes solo por el responsable del fichero o persona por el designada, pudiendo significar una infracción del artículo 4.1 de la LOPD. El uso y visualización de las imágenes captadas se debe limitar a la seguridad interna del establecimiento, no siendo necesario el tratamiento que se efectúa en los monitores que resulta visualizado por el público en general que se halla en el establecimiento, siendo ya disuasorios el cartel informativo y las cámaras instaladas en el establecimiento.

Por tanto, pese a estar legitimado el denunciado para captar dentro de su establecimiento imágenes en aras evitar hurtos, ya que cumple casi todos los requisitos restantes de la Instrucción de Videovigilancia, sin embargo se produce un exceso en el tratamiento de estos datos por el hecho de que no es pertinente y es excesivo dicho tipo de tratamiento puesto en evidencia al exponer dichas imágenes al público en general, constándose dicha infracción.

## II

Esta infracción de la pertinencia y el exceso en el tratamiento está tipificada en el acuerdo de inicio como grave según el artículo 44.3.d) de la LOPD que señala:

*“Tratar los datos de carácter personal o usarlos posteriormente con conculcación de los principios y garantías establecidos en la presente Ley o con incumplimiento de los preceptos de protección que impongan las disposiciones reglamentarias de desarrollo, cuando no constituya infracción muy grave.”, ya que vulnera el principio de pertinencia y proporcionalidad, encuadrados en el más amplio de calidad de datos. Si bien los datos que se recogen mediante el sistema instalado en el establecimiento no precisan del consentimiento del público que accede al establecimiento, que eso sí, debe resultar convenientemente informado, el uso que se da a través del monitor exponiendo dichos datos en forma de imágenes, se opone al principio de adecuación, ponderación y pertinencia de los datos,*

incardinado en el de calidad de datos.

No obstante cabe indicar que en el ínterin entre la fecha de comisión de la infracción y la presente tramitación del procedimiento, se aprobó la Ley 2/2011 de 4/03/2011 de economía sostenible, que modifica la LOPD en su Disposición Final quincuagésima sexta, número “dos” la tipificación de las infracciones y en el “tres” la cuantía de las mismas. Al ser las cuantías establecidas más bajas que las que anteriormente se hallaban previstas, se aplicaría esta disposición, y además porque si se aplica el apercibimiento se ha de aplicar toda la norma en su conjunto. Por ello, aplicando en bloque la norma, la infracción quedaría tipificada en el artículo 44.3 c) que sigue considerándola grave, si bien señala como tal: “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.”

### III

La otra infracción imputada se refiere al derecho de información sobre la recogida de los datos. Si bien como se ha citado anteriormente en este caso, no se precisaría el consentimiento del público que accede al establecimiento para que sus datos sean grabados mediante las cámaras existentes, si se precisa una completa información en una doble vertiente. Por un lado adjuntando un cartel de zona videovigilada en el que se advierta de ello y se proporcione la sede ante la que ejercitar los derechos previstos en la normativa de protección de datos (acceso, cancelación etc.), y por otro lado también previsto en la Instrucción 1/2006, de tratamiento de datos personales con fines de vigilancia a través de sistemas de cámaras o videocámaras teniendo a disposición del público los folletos informativos que contengan lo dispuesto en el artículo 5 de la LOPD.

La Instrucción señala en su artículo 3: “*Información.*”:

“*Los responsables que cuenten con sistemas de videovigilancia deberán cumplir con el deber de información previsto en el artículo 5 de La Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre. A tal fin deberán:*

- a) *Colocar, en las zonas videovigiladas, al menos un distintivo informativo ubicado en lugar suficientemente visible, tanto en espacios abiertos como cerrados y,*
- b) *Tener a disposición de los/las interesados/as impresos en los que se detalle la información prevista en el artículo 5.1 de la Ley Orgánica 15/1999.*

*El contenido y el diseño del distintivo informativo se ajustará a lo previsto en el Anexo de esta Instrucción.*”

“ANEXO: *El distintivo informativo a que se refiere el artículo 3.a) de la presente Instrucción deberá de incluir una referencia a la «LEY ORGÁNICA 15/1999, DE PROTECCIÓN DE DATOS», incluirá una mención a la finalidad para la que se tratan los datos («ZONA VIDEOVIGILADA»), y una mención expresa a la identificación del responsable ante quien puedan ejercitarse los derechos a los que se refieren los artículos 15 y siguientes de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal.*

*2. El modelo a que se refiere el apartado anterior, está disponible en la página web de la Agencia Española de Protección de Datos, [www.agpd.es](http://www.agpd.es), de donde podrá ser descargado, especificando los datos del responsable.*”

El artículo 5 LOPD recoge la información en la recogida de los datos personales, lo que constituye un derecho del afectado que es objeto de protección en sí mismo, habiendo resaltado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 292/2000 la relevancia de este derecho a la información.

La LOPD reconoce el derecho de información, fija el momento en que se ha de informar al interesado y el contenido de dicha información.

En el presente supuesto no se discute la conformidad del distintivo informativo, si los impresos informativos a efectos del artículo 5.1 de la LOPD, que contemplan el mismo. En tal sentido, el contenido de dichos folletos se debería ajustar al sentido y contenido que explicita el artículo 5.1 de la citada LOPD, que señala:

*“1. Los interesados a los que se soliciten datos personales deberán ser previamente informados de modo expreso, preciso e inequívoco:*

*a) De la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de éstos y de los destinatarios de la información.*

*b) Del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas.*

*c) De las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos.*

*d) De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.*

*e) De la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante.”*

Las imágenes son datos de carácter personal, y antes de su recogida se ha de tener a disposición del público la información del citado artículo 3 de la Instrucción que modaliza y adapta el artículo 5 a la recogida de imágenes por sistemas de videovigilancia. En el presente caso, se ha comprobado que no existe el cartel informativo de zona videovigilada con los requisitos completos.

#### IV

Conforme a la Ley 2/2011, la infracción de dicho artículo está tipificada en el artículo 44.2.c) de la LOPD, en la versión modificada de la LOPD “que señala como tal: *“El incumplimiento del deber de información al afectado acerca del tratamiento de sus datos de carácter personal cuando los datos sean recabados del propio interesado”*, al deber aplicarse en conjunto o en bloque para todo el procedimiento la normativa en conjunto más favorable, siendo esta la citada Ley 2/2011.

#### V

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:*

- 1 que los hechos fuesen constitutivos de infracción leve o grave conforme a lo dispuesto en esta Ley.*
- 2 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/00104/2011) a 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 infracciones de los artículos 4.1 y 5 de la LOPD, tipificadas como grave y leve en los artículos 44.3. c) y 44.2.c) de la citada Ley Orgánica en su redacción dada por la Ley 2/2011, y de conformidad con lo establecido en los artículos 36 y 37.a), f) y n) de la LOPD, que atribuye la competencia **al Director de la Agencia Española de Protección de Datos.**

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.

**2.-REQUERIR** a **A.A.A.**, 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 el cumplimiento de lo previsto en el artículo 4.1 y 5.1 de la LOPD, para lo que se abre expediente de actuaciones previas **E/03639/2011**, advirtiéndole que en caso contrario se procederá a acordar la apertura de un procedimiento sancionador.

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

**4.- NOTIFICAR** el presente Acuerdo a la **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.

Madrid, 8 de septiembre de 2011

EL DIRECTOR DE LA AGENCIA ESPAÑOLA  
DE PROTECCIÓN DE DATOS

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez