



Procedimiento Nº: A/00407/2011

RESOLUCIÓN: R/00166/2012

En el procedimiento A/00407/2011, instruido por la Agencia Española de Protección de Datos a Don **B.B.B. (ESTABLECIMIENTO TODO A 100)**, vista la denuncia presentada por la POLICÍA MUNICIPAL DE MADRID y en base a los siguientes,

ANTECEDENTES

PRIMERO: Con fecha de 16 de marzo de 2011, tuvo entrada en esta Agencia escrito de la POLICÍA MUNICIPAL DE MADRID comunicando posible infracción a la Ley Orgánica 15/1999 motivada por cámaras de videovigilancia en el establecimiento con denominación comercial "ESTABLECIMIENTO TODO A 100" ubicado en el (C/...1) de Madrid, cuyo responsable es Don **B.B.B.**.

En el informe la Policía pone de manifiesto que en el establecimiento ESTABLECIMIENTO TODO A 100 se encuentran instalados 8 cámaras de videovigilancia en el interior del establecimiento, sin presentar autorización alguna. Asimismo, señala que se ha comprobado que no existe distintivo informativo en lugar visible sobre las cámaras de videovigilancia.

SEGUNDO: De dicha comunicación se pone de manifiesto lo siguiente:

En el establecimiento denunciado se encuentra instalado un sistema de vigilancia mediante videocámara que capta las imágenes de las personas que se encuentran en su interior.

- El titular de la licencia del citado establecimiento es Don **B.B.B.**

- En el citado establecimiento no se facilita información a los afectados, acerca de la existencia del sistema de videocámaras y del tratamiento de datos personales, en los términos recogidos en los artículos 5 de la LOPD y 3 de la citada Instrucción 1/2006, al carecer de distintivos informativos y/o hojas informativas conteniendo la información que se especifica en la citada normativa.

TERCERO: Con fecha 21 de diciembre de 2011, el Director de la Agencia Española de Protección de Datos acordó otorgar audiencia previa al procedimiento de apercibimiento a Don **B.B.B. (ESTABLECIMIENTO TODO A 100)**, por la presunta infracción del artículo 5.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13/12, de Protección de Datos de Carácter Personal (en lo sucesivo LOPD), tipificada como leve en el artículo 44.2.c) de la modificación de dicha norma.

CUARTO: Con fecha 12 de enero de 2012, Don **B.B.B.** ha presentado alegaciones manifestando básicamente lo siguiente:

- Que, con fecha 12 de enero de 2012, ha procedido a solicitar la inscripción del fichero de "Videovigilancia" en el Registro General de Protección de Datos.
- Que ha procedido a colocar un cartel informativo en la entrada de su establecimiento, en el que constan los datos del responsable del fichero.
- Adjunta copia de la solicitud de inscripción y fotografía del cartel informativo.

HECHOS PROBADOS

PRIMERO: En el momento de la denuncia de la Policía Municipal, en el establecimiento denominado TODO A 100, ubicado en (C/...1) de Madrid, cuyo titular es Don **B.B.B.** se encuentra instalado un sistema de vigilancia mediante videocámaras que captan imágenes de las personas que se encuentran en su interior.

SEGUNDO: El titular de la licencia del citado establecimiento es Don **B.B.B.**, con NIF **A.A.A.**

TERCERO: Consta que, en el momento de la denuncia, en el citado establecimiento no se facilitaba información a los afectados, acerca de la existencia del sistema de videocámaras y del tratamiento de datos personales, en los términos recogidos en los artículos 5 de la LOPD y 3 de la Instrucción 1/2006, al carecer de hojas informativas conteniendo la información que se especifica en la citada normativa.

CUARTO: Consta acreditado que, tras el inicio del presente procedimiento, el denunciado ha instalado carteles informativos de zona video vigilada establecido en la Instrucción 1/2006 y en los que consta el responsable del fichero.

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

La presencia de un sistema de video vigilancia en el establecimiento del denunciado puede suponer una vulneración del requisito de consentimiento de los afectados. Debe tenerse en cuenta que la instalación de un sistema de video vigilancia tiene que cumplir las siguientes previsiones:

- Respetar el principio de proporcionalidad.

- Dicho sistema 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, sólo en el caso en que el sistema de video vigilancia esté conectado a una central de alarma.

- Las videocámaras no podrán captar imágenes de las personas que se encuentren fuera del establecimiento 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 la instrucción 1/2006 de la Agencia Española de Protección de Datos. 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 la AEPD la creación del fichero que contenga las imágenes para su inscripción en el Registro General de Protección de Datos.

III

Hay que señalar con carácter previo que, el 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”.*

El artículo 2.1 de la LOPD 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.

De acuerdo con aquella definición de tratamiento de datos personales, la captación de imágenes de las personas, constituye un tratamiento de datos personales incluido en el ámbito de aplicación de la normativa citada.

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.

Atendiendo a la definición contenida en las normas citadas, que considera dato de carácter personal *“cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”*, las captaciones de imágenes indicadas se ajustarán a este concepto siempre que permitan la identificación de las personas que aparecen en dichas imágenes. La Directiva 95/46/CE en su Considerando 14 lo afirma expresamente al señalar:

“(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 su parte, 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 lo sucesivo Instrucción 1/2006), en sus artículos 1.1 y 2 señala lo siguiente:

“Artículo 1.1. La presente 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.

El tratamiento objeto de esta Instrucción comprende 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.



Se considerará identificable una persona cuando su identidad pueda determinarse mediante los tratamientos a los que se refiere la presente instrucción, sin que ello requiera plazos o actividades desproporcionados.

Las referencias contenidas en esta Instrucción a videocámaras y cámaras se entenderán hechas también a cualquier medio técnico análogo y, en general, a cualquier sistema que permita los tratamientos previstos en la misma.”

“Artículo 2.

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.”

De acuerdo con los preceptos transcritos, la cámara reproduce la imagen de los afectados por este tipo de tratamientos y, a efectos de la LOPD, la imagen de una persona constituye un dato de carácter personal, toda vez que la información que capta concierne a personas y suministra información sobre la imagen personal de éstas, el lugar de su captación y la actividad desarrollada por el individuo al que la imagen se refiere.

IV

El Grupo de protección de las personas, en lo que respecta al tratamiento de datos personales, creado en virtud del artículo 29 de la citada Directiva 95/46/CE, en su Dictamen 4/2004, adoptado en fecha 11/02/2004, relativo al tratamiento de datos personales mediante vigilancia por videocámara, formula distintos criterios para evaluar la legalidad y conveniencia de instalar sistemas de captación de imágenes en zonas públicas.

Para determinar si el supuesto que se analiza implica el tratamiento de datos relacionados con personas identificables, el citado Grupo considera que los datos constituidos por imagen y sonido son personales aunque las imágenes se utilicen en el marco de un sistema de circuito cerrado y no estén asociados a los datos personales del interesado, incluso, si no se refieren a personas cuyos rostros hayan sido filmados, e independientemente del método utilizado para el tratamiento, la técnica, el tipo de equipo, las características de la captación de imágenes y las herramientas de comunicación utilizadas. A efectos de la Directiva, se añade, el carácter identificable también puede resultar de la combinación de los datos con información procedente de terceras partes o, incluso, de la aplicación, en el caso individual, de técnicas o dispositivos específicos.

En cuanto a las obligaciones y precauciones que deberán respetarse por los responsables del tratamiento de los datos se mencionan, entre otras, la de evitar las

referencias inadecuadas a la intimidad; especificar de forma clara e inequívoca los fines perseguidos con el tratamiento y otras características de la política de privacidad (momento en que se borran las imágenes, peticiones de acceso); obtención del consentimiento del interesado basado en una información clara; mantener la necesaria proporcionalidad entre los datos y el fin perseguido, obligándose al empleo de sistemas idóneos con respecto a dicho fin y a minimizar los datos por parte del responsable del tratamiento; datos que han de ser adecuados, pertinentes y no excesivos y deberán retenerse durante un plazo en consonancia con las características específicas de cada caso.

En el caso que nos ocupa, el establecimiento denominado "TODO A 100" dispone de un sistema de video vigilancia. Así, de conformidad con la normativa y jurisprudencia expuesta, la captación de imágenes a través de videocámaras, como es el caso que nos ocupa, constituye un tratamiento de datos personales, cuyo responsable se identifica, en el presente caso, con el titular de la licencia del local donde se encuentran instaladas las videocámaras, Don **B.B.B.** toda vez que es quien decide sobre la finalidad, contenido y uso del citado tratamiento.

V

Hechas las anteriores precisiones, procede analizar, en primer término, la infracción del artículo 5 que se imputa a la entidad denunciada en el presente procedimiento.

El artículo 5 de la LOPD dispone, en su apartado 1, lo siguiente:

"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.

La obligación que impone el artículo 5 es, por tanto, la de informar al afectado en la recogida de datos, pues sólo así queda garantizado el derecho del afectado a tener una apropiada información.

En cuanto al modo en que haya de facilitarse dicha información, debe tenerse en cuenta el artículo 3 de la Instrucción 1/2006 que establece que "Los responsables que



cuenten con sistemas de video vigilancia 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 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.*

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

“ANEXO-

1. 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.”

Conforme a lo expuesto, el deber de información, en el supuesto examinado, exige el cumplimiento de las condiciones antes señaladas.

En el caso que nos ocupa, de acuerdo con la denuncia de la Policía Municipal de Madrid, en el establecimiento denunciado se encuentran instaladas cámaras de video vigilancia, y no consta que disponga de carteles informativos ni que tenga a disposición de los interesados impresos en los que se detalle la información prevista en el art. 5.1 LOPD.

Tras la solicitud de información enviada al denunciado, éste aportó copia y fotografía de los carteles que tiene instalados en el establecimiento, que se adaptan a los requisitos exigidos en la normativa de Protección de Datos.

Conviene precisar que, en el supuesto de que las cámaras graben, debe disponer, además, de los impresos en los que se detalle la información prevista en el art. 5 de la LOPD, tal y como exige el artículo 3 de la Instrucción 1/2006, de la Agencia Española de Protección de Datos.

Con fecha 21 de diciembre de 2011, el Director de la Agencia Española de Protección de Datos acordó otorgar audiencia previa al procedimiento de apercibimiento al denunciado, que ha presentado alegaciones dentro del plazo concedido manifestando que ha adoptado las medidas necesarias para subsanar la deficiencia detectada. Sin embargo, no ha aportado copia de los impresos en los que se detalle la información prevista en el art. 5 LOPD, tal y como exige el art. 3.b de la Instrucción 1/2006, que serían exigibles en el supuesto de que las cámaras grabasen.

En este sentido, el artículo 3 de la Instrucción 1/2006 que establece que *“Los responsables que cuenten con sistemas de video vigilancia 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 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.*

Por tanto, en el caso que nos ocupa en el momento de la denuncia no consta instalado el cartel en el que se anuncia la existencia de las cámaras contemplado en la Instrucción 1/2006. Tampoco consta que en el establecimiento estén disponibles a disposición de los interesados los impresos en los que se detalle la información prevista en el art. 5.1 LOPD.

VI

El artículo 44.2.c) de la Ley Orgánica 15/1999 considera infracción leve: *“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”*

En este caso, en el momento de la denuncia, el denunciado ha recabado datos personales sin facilitar a sus titulares la información que señala el artículo 5 de la LOPD por lo que debe considerarse que ha incurrido en la infracción leve descrita.

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*”- sanciona el principio de aplicación retroactiva de la norma más favorable estableciendo en el artículo 128.2 que “*las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor*”.

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.

En el presente caso, ha quedado acreditado que el denunciado ha comunicado a esta Agencia las medidas correctoras adoptadas. Teniendo en cuenta estas circunstancias, no procede requerimiento alguno.

No obstante, conviene precisar que, en el supuesto de que las cámaras graben, debe disponer, además, de los impresos en los que se detalle la información prevista en el art. 5 de la LOPD, tal y como exige el artículo 3 de la Instrucción 1/2006, de la Agencia Española de Protección de Datos.

De acuerdo con lo señalado,

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

SE ACUERDA:

1. APERCIBIR (A/00407/2011) a Don **B.B.B. (ESTABLECIMIENTO TODO A 100)**, 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 5.1 de la LOPD, tipificada como leve en el artículo 44.2.c) 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.- NOTIFICAR el presente Acuerdo a Don **B.B.B. (ESTABLECIMIENTO TODO A 100)**.

3.- NOTIFICAR el presente Acuerdo a la **POLICÍA MUNICIPAL DE MADRID**.

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, 25 de enero de 2012

EL DIRECTOR DE LA AGENCIA ESPAÑOLA
DE PROTECCIÓN DE DATOS

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez