



## I

Se plantean en la presente consulta diversas cuestiones relacionadas con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal, en adelante LOPD, y su normativa de desarrollo respecto de la posible instauración de un sistema de captura y tratamiento del dato relativo a la matrícula de los vehículos que acceden a las estaciones de servicio, a fin de identificar los vehículos que abandonan las estaciones de servicio sin pagar el carburante que les ha sido suministrado. En particular, se plantea si dicho sistema podría quedar incardinado en el fichero ya declarado sobre videovigilancia; si es necesaria la obtención del consentimiento y los principios que serían aplicables, así como el plazo máximo de conservación de tales datos.

En primer lugar, estudiaremos si nos encontramos ante un dato de carácter personal que determinara la aplicación de la LOPD. Esta Agencia ha reiterado en diversos informes que **el dato de la matrícula de un automóvil es un dato de carácter personal**, en la medida en que esté incorporado en un fichero, puesto que la existencia del Registro de Vehículos permite conocer los datos del titular del vehículo sin esfuerzos desproporcionados. En particular, en informe de 8 de febrero de 2007 - reiterado en el de 12 de junio de 2012 - se llegaba a dicha conclusión por los siguientes argumentos:

*“Ello exige, en primer lugar, analizar si los datos de la placa de matrícula de un vehículo han de ser considerados como datos de carácter personal, a tenor de lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal.*

*En este sentido, el artículo 2.1 de la Ley Orgánica dispone establece que “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”.*

*Por su parte, el artículo 3 a) de dicha Ley añade que se entenderá por datos de carácter personal “cualquier información 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 profesionales y a la libre circulación de estos datos, que dispone “toda información sobre una persona física identificada o identificable (el «interesado»); 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”.*

*Para interpretar cuándo ha de considerarse que nos encontramos ante un dato de carácter personal esta Agencia ha venido siguiendo el criterio sustentado por las distintas Recomendaciones emitidas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, en las que se indica que la persona deberá considerarse identificable cuando su identificación no requiere plazos o actividades desproporcionados. En este sentido se pronuncia el artículo 5 o) del Proyecto de Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, que fue sometido a informe de esta Agencia, habiendo el mismo sido emitido en fecha 17 de enero de 2007.*

*En consecuencia, el tratamiento de los datos correspondientes a las placas de matrícula de los vehículos se encontrará sometido a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 en caso de que se considere a los datos contenidos en dichas placas datos de carácter personal, para lo que sería preciso que dichos datos pudieran permitir la identificación de un individuo sin que ello exija plazos o esfuerzos desproporcionados.*

*El artículo 5 h) del Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, establece que “se atribuyen al Ministerio del Interior las siguientes competencias en el ámbito de esta Ley, sin perjuicio de las que tengan asumidas las Comunidades Autónomas en sus propios Estatutos (...) los registros de vehículos, de conductores e infractores, de profesionales de la enseñanza de la conducción, de centros de formación de conductores, de los centros de reconocimiento para conductores de vehículos a motor y de manipulación de placas de matrícula, en la forma que reglamentariamente se determine”.*

*En consecuencia, el citado precepto reconoce la subsistencia del Registro de Vehículos, creado por el artículo 244 del Código de la Circulación, aprobado por Decreto de 25 de septiembre de 1934, habilitando expresamente al desarrollo reglamentario del Texto Refundido para establecer el régimen del citado Registro.*

*Dicho desarrollo se produjo a través de la aprobación del Reglamento General de Vehículos, en virtud de Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, cuyo artículo segundo establece en su párrafo primero que “la Jefatura Central de Tráfico llevará un Registro de todos los vehículos matriculados, que adoptará para su funcionamiento medios informáticos y en el que figurarán, al menos, los datos que deben ser consignados obligatoriamente en el permiso o licencia de circulación, así como cuantas vicisitudes sufran posteriormente aquéllos o su titularidad”.*

*En cuanto a su finalidad, el párrafo segundo del precepto previene que “estará encaminado preferentemente a la identificación del titular del vehículo,*



*al conocimiento de las características técnicas del mismo y de su aptitud para circular, a la comprobación de las inspecciones realizadas, de tener concertado el seguro obligatorio de automóviles y del cumplimiento de otras obligaciones legales, a la constatación del Parque de Vehículos y su distribución, y a otros fines estadísticos”.*

*Por último, y en lo atinente a la publicidad de sus datos, el párrafo tercero del citado artículo 2 añade que “el Registro de Vehículos (...) será público para los interesados y terceros que tengan interés legítimo y directo, mediante simples notas informativas o certificaciones”. En consecuencia, se establece el carácter público del Registro, bastando para la consulta de sus datos la alegación de la existencia de un interés legítimo y directo en la consulta.*

*De lo que se ha venido indicando cabe desprender que la identificación del titular de los vehículos cuya matrícula sea conocida únicamente exigirá la consulta del Registro de Vehículos, cuida finalidad esencial es la identificación del titular, para lo cual únicamente será necesaria la invocación del interés legítimo del solicitante.*

*En consecuencia, cabe considerar que la identificación del titular del vehículo no exige esfuerzos o plazos desproporcionados, por lo que el tratamiento del dato de la matrícula habrá de ser considerado como tratamiento de un dato de carácter personal”.*

Si el dato de matrícula puede ser considerado un dato de carácter personal, siempre que esté incorporado en un fichero que lo haga susceptible de tratamiento, habrá de estarse a la normativa de protección de datos para estudiar el fichero que pretende crearse.

## II

Siendo aplicable a un fichero de matrículas de coches la LOPD y su normativa de desarrollo, queremos comenzar indicando que el mismo no puede quedar incardinado dentro del fichero de videovigilancia que la consultante dice tener creado e inscrito, por alterarse la finalidad del fichero. Así, se afirma que se dispone ya de un sistema de videovigilancia con el consiguiente fichero y correspondientes avisos informativos que cumple lo revisto en la Instrucción 1/2006 de esta Agencia. Por tanto, tales ficheros tendrán una finalidad eminente de vigilancia, con unos claros fines de seguridad.

Sin embargo, lo que ahora se pretende, según el propio escrito de consulta, es “*la captura y tratamiento del dato relativo a la matrícula de los vehículos*”. Según el Anexo I.1, “*cuando un vehículo acceda a la calle de surtidores de alguna de las EESS de ....., un lector captará la matrícula, de forma automática, y un OCR interpretará y extraerá los caracteres de la matrícula, volcándolos en una base de datos*”. Se trata, por tanto, de la

**creación de un nuevo fichero** según la definición del art. 3.b) LOPD, con datos diferentes de los derivados de la captación y grabación de imágenes. Se constituiría un nuevo fichero, por cuanto no se almacenarían en el mismo imágenes captadas en las estaciones de servicio, sino el dato de matrícula de los vehículos que acceden a las estaciones de servicio. Además, se trataría de la creación de un nuevo fichero cuya finalidad, según se expone, no es la vigilancia y seguridad, sino que su finalidad primordial sería *“la necesidad de erradicar, o al menos mitigar, dichos comportamientos fraudulentos”*, esto es, *“personas que suministran carburante a sus vehículos en EESS de .... Abandonan sus instalaciones sin proceder a realizar el correspondiente pago”*.

No obstante, nuestra legislación sólo permite el tratamiento de datos personales cuando son obtenidos para una finalidad determinada, explícita y legítima. Debe aquí tomarse en consideración la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que indica que el derecho a la protección de datos personales es un derecho fundamental autónomo, diferenciado del derecho fundamental a la intimidad, (STC 292/2000) por lo que ha de ajustarse al **principio de finalidad y proporcionalidad del tratamiento**.

El artículo 4.1 de la Ley Orgánica 15/1999 consagra el principio de proporcionalidad en el tratamiento, estableciendo que *“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”*. De ello se desprende la necesidad de que el tratamiento de un determinado dato de carácter personal, como sería, en este caso, la huella dactilar, deba ser proporcionada a la finalidad que lo motiva.

Respecto a la proporcionalidad ha señalado el **Tribunal Constitucional en la Sentencia 207/1996** que se trata de una exigencia común y constante para la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales, entre ellas las que supongan una injerencia en los derechos a la integridad física y a la intimidad, y más en particular de las medidas restrictivas de derechos fundamentales adoptadas en el curso de un proceso penal viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad.

En este sentido, hemos destacado que, para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres siguientes requisitos o condiciones: *“si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)”*.

De este modo, si dicha finalidad pudiera ser conseguida por la realización de una actividad distinta al citado tratamiento, sin que dicha



finalidad sea alterada o perjudicada, debería optarse por esa última actividad, dado que el tratamiento de los datos de carácter personal supone, tal y como consagra nuestro Tribunal Constitucional, en Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre, una limitación del derecho de la persona a disponer de la información referida a la misma. En este sentido, podemos recordar el análisis efectuado por el Grupo de trabajo creado por el artículo 29 de la Directiva 95/46/CE, en el Documento de Trabajo sobre biometría, de fecha 1 agosto de 2003.

Por tanto, deberán realizarse los tres juicios propuestos por el TC. Entendemos que concurre el juicio de idoneidad, cumpliendo la creación y utilización del fichero la finalidad perseguida. Ahora bien, habrá de determinarse si no cabe el uso de otra medida más moderada que consiguiera el mismo objetivo. En este sentido, podrían existir medios que no afectando al tratamiento de datos personales permitieran la consecución del mismo objetivo, como son la implantación de un sistema prepago del carburante – incluso con tarjetas de crédito - , o bien la previa autorización del suministro por parte de los empleados de la estación de servicio, o incluso que el suministro sólo se realice por empleados directamente que no permitan abandonar la estación sin el pago del suministro. En este sentido, entendemos que *a priori* podrían existir otros medios de consecución de las finalidades perseguidas que fueran menos invasivos en la esfera de los datos personales.

Ahora bien, este juicio de necesidad y de ponderación en sentido estricto es necesariamente casuístico. Y puesto que no conocemos en profundidad la situación de la consultante, ni otras posibles soluciones de seguridad que se estén planteando, expondremos las obligaciones que, en su caso, y con carácter general, se derivarían de la implantación de la base de datos de matrículas prevista.

Si, efectivamente, procediera la creación del fichero propuesto por superar el juicio de proporcionalidad con los tres requisitos indicados, habrían de cumplirse las obligaciones de la LOPD. Por supuesto, todo tratamiento de datos personales debe estar legitimado, en los términos del artículo 6 LOPD. En el supuesto planteado, nos encontraríamos ante el requerimiento de consentimiento inequívoco del afectado, que se entenderá prestado por el hecho de que, estando debida y suficientemente informado del tratamiento de sus datos para los fines previstos, manifieste – no necesariamente mediante una declaración de voluntad, sino mediante sus actos – su consentimiento al tratamiento; en el caso de la consulta, si habiendo sido informado con carácter previo y de manera suficiente, decide acceder a la estación de servicio y repostar.

En primer lugar, la creación de un fichero para la finalidad prevista debe resultar *“necesario para el logro de la actividad u objeto legítimos de la persona, empresa o entidad titular y se respeten las garantías que esta Ley establece para la protección de las persona”*, como prevé el artículo 25 LOPD.

En este sentido, la creación de ficheros exige la notificación previa a esta Agencia de Protección de Datos, para la práctica de la consiguiente inscripción de conformidad con los artículos 26 y 27 LOPD y 55 y ss. del Reglamento de desarrollo de dicha Ley Orgánica aprobado por Real Decreto 1720/2007 de 21 de diciembre, en adelante RDLOPD.

El tratamiento de los datos personales en cuestión exigirá el cumplimiento del deber de información a que se refiere el art. 5 LOPD, debiendo en consecuencia incluirse la información a que se refiere dicho precepto en un lugar visible con carácter previo al tratamiento de los datos. Si el sistema se implantara de forma que un lector capturaré la matrícula de forma automática cuando un vehículo acceda a la calle de surtidores, en alguno o algunos lugares absolutamente visibles de dicha calle de surtidores deberá informarse a todos los usuarios de los extremos del artículo 5 LOPD. En segundo lugar, deberá permitirse el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición en la forma indicada en los artículos 15 y ss. LOPD y Título III RDLOPD.

En tercer lugar, la existencia de un fichero que incorpore datos de carácter personal exige el cumplimiento del deber de seguridad de los datos a que se refiere el artículo 9 LOPD, adoptándose *“las medidas de índole técnica y organizativas necesarias que garantice la seguridad de los datos de carácter personal y evite su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta del estado de la tecnología, la naturaleza de los datos almacenados y los riesgos a que están expuestos, ya provengan de la acción humana del medio físico o natural”*. Medidas de seguridad que son desarrolladas en el Título VIII RDLOPD, a adoptar por el responsable del fichero. En el supuesto de hecho planteado, si únicamente se trataran los datos de la matrícula del coche así como la existencia, en su caso, de uno o varios impagos, sólo sería exigible según el artículo 81 RDLOPD un nivel de seguridad básico, sin perjuicio *“de las disposiciones legales o reglamentarias específicas vigentes que pudieran resultar de aplicación en cada caso o las que por propia iniciativa adoptase el responsable del fichero”*. Junto con la implantación de las medidas de seguridad de nivel básico, deberá elaborarse el documento de seguridad en los términos del art. 88 RDLOPD.

En cualquier caso, todo tratamiento de datos personales ha de cumplir los principios enumerados en el artículo 4 LOPD, de forma que los datos sean *“adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido”*. Si la finalidad del fichero está relacionada con el control de los impagos por parte del acreedor, tendría sentido que se trataran y conservaran los datos de aquellas matrículas de los vehículos que pudieran estar asociados a uno o varios impagos, a los efectos de cursar la oportuna denuncia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y del uso de este dato por parte del responsable del fichero. Ahora bien, pudiera resultar excesivo el tratamiento del dato de la matrícula cuando la misma no ha quedado asociada a ningún impago. Es decir, si bien la recogida del dato de todas las matrículas de los coches cuando acceden a las calles de surtidores pudiera estar justificado por la finalidad del fichero, no así el tratamiento posterior, mediante su



conservación, de aquellas matrículas que no hayan quedado asociadas a un impago. Serían datos excesivos en relación con la finalidad para la que se han obtenido, por lo que, una vez que un vehículo abandone la estación de servicio sin haber incurrido en impago, el sistema deberá instaurar un procedimiento para cancelar tales datos; todo ello de conformidad con el artículo 4.5 LOPD que indica que *“Los datos de carácter personal serán cancelados cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual hubieran sido recabados o registrados. No serán conservados en forma que permita la identificación del interesado durante un período superior al necesario para los fines en base a los cuales hubieran sido recabados o registrados”*.

Esta misma norma es aplicable a los datos que, aun asociados a un impago, sean conservados. Tal conservación no puede ser permanente, sino que sólo estará permitida en la medida en que siga cumpliendo con la finalidad legítima para la que se establece el sistema. Mientras los datos sean necesarios para cursar la oportuna denuncia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, podrán conservarse. Igualmente podría mantenerse mientras el propio acreedor, la empresa de suministro de carburante, no suministre carburante a todos aquellos vehículos asociados a un impago, durante un periodo de tiempo razonable y siempre dentro del plazo de prescripción de la acción para exigir el pago del suministro en cuestión.

En cuanto a la posible cesión de los datos en cuestión y el tratamiento por otras empresas, debemos en primer lugar determinar quién es el responsable del fichero en cuestión. Para ello deberá estarse a la definición del artículo 3.d) LOPD como *“persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada, u órgano administrativo, que decida sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento”*. La actividad de distribución al por menor de carburante y combustibles petrolíferos, podrá ser ejercida libremente por cualquier persona física o jurídica de conformidad con el artículo 43.2 de la Ley 34/1988 de 7 de octubre de Hidrocarburos. Ahora bien, tal y como indica ese mismo precepto, *“Las instalaciones utilizadas para el ejercicio de esta actividad deberán contar con las autorizaciones administrativas preceptivas para cada tipo de instalación así como cumplir con el resto de la normativa vigente que en cada caso sea de aplicación”*. El artículo 44 de la misma norma prevé la creación de un registro de instalaciones de distribución al por menor, teniendo en cuenta a estos efectos el Reglamento de Instalaciones Petrolíferas, aprobado por el Real Decreto 2085/1994, de 20 de octubre, que prevé la autorización administrativa previa para las labores de refino, transporte y almacenamiento a que se refieren los artículos 39 y 40 de la Ley, estando el resto sometidas a la mera inscripción en los correspondientes registros, sin perjuicio del deber de cumplimiento de todas las medidas de seguridad y de las instrucciones técnicas a que se refiere el mencionado reglamento.

En este sentido, de la consulta no se desprenden datos suficientes que pudieran determinar si es la empresa consultante la que decide sobre la finalidad, uso y contenido del tratamiento; si así lo fuera, ésta sería

considerada responsable del fichero, debiendo en consecuencia asegurar el cumplimiento de todas las obligaciones derivadas de la LOPD.

El empleado de la estación de servicio, o en su caso el responsable de cada una de las instalaciones, que pudieran tener acceso al fichero podrían ser considerados como usuarios, concepto definido en el art. 5.2.p) RDLOPD como *“sujeto o proceso autorizado para acceder a datos o recursos”*.

Si la empresa consultante pudiera ser considerada como responsable del fichero, pudiendo permitir el acceso de los datos a diversos usuarios, nos encontraríamos ante un tratamiento de datos personales por parte del propio titular del fichero, que podría, en su caso, consultarse por todas las estaciones de servicio.

Ahora bien, una cosa es el tratamiento que realice el propio responsable del fichero, y otra diferente el hecho de permitir la consulta a otras personas o entidades diferentes.. Tanto si cada una de las estaciones de servicio debiera ser considerada como responsable del fichero, existiendo una verdadera cesión para poder comunicar los datos a otras estaciones de servicio; como si la cesión se produce *“a Estaciones de Servicio de otras entidades del Grupo empresarial”*, podríamos encontrarnos ante una cesión de datos personales, definida en el artículo 3.i) LOPD como *“toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado”*. Y no sería entonces de aplicación el artículo 6 LOPD, sino el artículo 11 LOPD. Puesto que no consideramos que la cesión en cuestión implique necesariamente la conexión del tratamiento con ficheros de terceros, y no teniendo el supuesto de hecho cabida en ninguno de los restantes apartados del art. 11.2 LOPD, la cesión exigiría el previo consentimiento del interesado en los términos del artículo 11.1. La cesión, que como decimos habría de estar expresamente consentida, sólo sería posible *“para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario”*. Puesto que la consulta sólo enuncia esta posibilidad en sentido muy amplio, sin identificar las funciones ni fines del cesionario, no podemos estudiar en sentido más concreto esta cesión. Baste indicar que el acceso y tratamiento de los datos por parte de otras empresas del grupo podría constituir una cesión y debería cumplir las obligaciones de la LOPD.