

Carrer Rosselló, 214, Esc. A, 1r 1a  
08008 Barcelona

## RESOLUCIÓ del procediment sancionador núm. PS 60/2015, referent a l'Ajuntament de Manresa

### Antecedents

1.- En data 04/06/2015 va tenir entrada a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'una persona pel qual formulava denúncia contra l'Ajuntament de Manresa, amb motiu d'un presumpte incompliment de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD).

En concret, la persona denunciant exposava que al pòrtic de la seu de l'Ajuntament de Manresa hi havia una càmera de videovigilància que enfocava la via pública. Així mateix, manifestava que no s'hauria creat ni inscrit el corresponent fitxer al Registre de Protecció de Dades de Catalunya (en endavant, RPDC), dependent d'aquesta Autoritat; així com que no es faria efectiu el dret d'informació. La persona denunciant aportava amb el seu escrit de denúncia una fotografia de la càmera objecte de denúncia.

2.- L'Autoritat va obrir una fase d'informació prèvia (IP 87/2015), d'acord amb el que preveu l'article 7 del Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat, en relació amb la DT 2<sup>a</sup> de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, per tal d'obtenir més informació sobre les circumstàncies dels fets i els subjectes responsables.

En el si d'aquesta fase d'informació, en data 03/07/2015 l'Autoritat va realitzar un acte d'inspecció presencial per tal de verificar determinats aspectes relacionats amb el sistema de videovigilància instal·lat a la façana de la seu de l'Ajuntament de Manresa. En aquell acte d'inspecció presencial els representants de l'Ajuntament de Manresa van manifestar, entre d'altres, el següent:

- Que al perímetre exterior de la seu de l'Ajuntament hi ha dues càmeres instal·lades.
- Que la finalitat del sistema de videovigilància és el control d'accessos a les instal·lacions de l'Ajuntament per garantir la seguretat dels béns i les persones.
- Que el fitxer que dona cobertura a dit tractament és el de "Videovigilància".
- Que el dret d'informació a les persones afectades es fa efectiu per mitjà d'un cartell informatiu.
- Que no s'informa a les persones afectades sobre la resta de punts previstos a l'art. 5.1 de la LOPD, per mitjà d'impresos o a través del web.

Així mateix, el personal inspector de l'Autoritat va verificar, entre d'altres, el següent:

- Que al perímetre de la seu de l'Ajuntament de Manresa hi havia instal·lat un sistema de videovigilància exterior compost per 2 càmeres (una a la façana que dona a la plaça Major i l'altra a la façana del carrer del Bisbe). Al seu torn, el personal inspector efectuà una fotografia del camp d'enfocament de cadascuna de les càmeres esmentades, a través del monitor on es visionaven les imatges.
- Que l'Ajuntament de Manresa havia col·locat 1 cartell informatiu de l'existència de les càmeres a l'entrada de l'edifici –per la plaça Major–.

Carrer Rosselló, 214, Esc. A, 1r 1a  
08008 Barcelona

**3.-** També en el marc de la informació prèvia, es va comprovar que l'Ajuntament de Manresa és responsable del fitxer "*videovigilància*", que té com a finalitat la "*captació, gravació, transmissió, conservació i emmagatzematge d'imatges que tenen com a finalitat el control dels accessos a les instal·lacions de l'Ajuntament de Manresa per garantir la seguretat dels béns i les persones*", el qual es troba inscrit al RPDC.

**4.-** En data 19/11/2015 la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades va acordar iniciar procediment sancionador contra l'Ajuntament de Manresa, en primer lloc, per una presumpta infracció greu prevista a l'article 44.3.c) en relació amb l'article 4; i en segon lloc, per una presumpta infracció lleu prevista a l'article 44.2.c) en relació amb l'article 5, tots ells de la LOPD. Així mateix, va nomenar persona instructora de l'expedient al funcionari de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, (...). Aquest acord d'inici, juntament amb el plec de càrrecs, es va notificar a l'entitat imputada el 02/12/2015.

En el mateix acord d'inici es van explicitar els motius pels quals no s'efectuà cap imputació respecte a d'altres fets denunciats. En primer lloc, respecte la captació d'imatges de la via pública per la càmera instal·lada a l'exterior de la seu municipal que controla l'accés per la plaça Major, ja que aquesta era incidental i resultava inevitable per assolir la finalitat de vigilància perseguida. I en segon lloc, pel que fa a la creació i inscripció del corresponent fitxer, atès que quan es presentà la denúncia ja constava inscrit el fitxer "*videovigilància*" en el RPDC dependent d'aquesta Autoritat, del qual n'és responsable l'Ajuntament de Manresa.

En el plec de càrrecs es concedia a l'entitat imputada un termini de deu dies hàbils comptadors a partir del dia següent de la notificació per formular al·legacions i proposar la pràctica de proves que considerés convenientes per a la defensa dels seus interessos.

Aquest termini es va superar amb escreix sense que davant el plec de càrrecs s'haguessin formulat al·legacions.

**5.-** En data 11/03/2016 la persona instructora d'aquest procediment va formular proposta de resolució, per la qual proposava que la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades declarés que l'Ajuntament de Manresa havia incorregut, en primer lloc, en una infracció greu prevista a l'article 44.3.c), en relació amb l'article 4; i en segon lloc, en una infracció lleu prevista a l'article 44.2.c), en relació amb l'article 5, tots ells de la LOPD. Aquesta proposta de resolució fou notificada en data 15/03/2016, i es concedia un termini de 10 dies per formular al·legacions.

**6.-** Per mitjà d'escrit de 29/03/2016 l'entitat imputada ha informat sobre les actuacions dutes a terme per donar compliment a les mesures correctores que, en la proposta de resolució, la persona instructora proposava que es requerissin a l'Ajuntament de Manresa. Aquest escrit s'aborda al fonament de dret 4t.

Del conjunt de les actuacions practicades en aquest procediment es consideren acreditats els fets que seguidament es detallen com a fets provats.

#### **Fets Provats**

Carrer Rosselló, 214, Esc. A, 1r 1a  
08008 Barcelona

1.- L'Ajuntament de Manresa va instal·lar un sistema de videovigilància a l'exterior de l'edifici de la seva seu, el qual el conformen dues càmeres. Segons les comprovacions efectuades pel personal inspector en l'acte d'inspecció presencial efectuat el 03/07/2015, el camp de visió de la càmera exterior que dóna al carrer del Bisbe, permet captar imatges de persones que transiten per la via pública, més enllà del que resulta inevitable per assolir la finalitat de control d'accessos a l'edifici esmentat. En concret, el camp de visió de la dita càmera comprèn tota l'amplada del carrer del Bisbe i les façanes dels edificis situats enfront de la seu municipal, incloses les entrades a les vivendes ubicades en els mateixos.

2.- També en relació amb la càmera instal·lada al carrer del Bisbe, l'Ajuntament de Manresa no informava degudament les persones afectades sobre l'existència de la càmera mitjançant la col·locació dels cartells necessaris per tal que aquelles en tinguessin coneixement abans d'entrar en el camp d'enfocament de la càmera. Al seu torn, l'Ajuntament tampoc no complementava la informació referent al sistema de videovigilància exterior instal·lat a la seu del Consistori per mitjà d'impresos o a través del web o seu electrònica.

### Fonaments de Dret

1.- És d'aplicació al present procediment el previst al Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat, segons el previst a la DT 2<sup>a</sup> de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades. De conformitat amb els articles 5 i 8 de la Llei 32/2010, la resolució del procediment sancionador correspon a la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

2.- En relació als fets descrits al punt 1r de l'apartat de fets provats, referents a la captació d'imatges de persones en llocs públics, cal acudir a l'article 4 de la LOPD, que es refereix al principi de qualitat de les dades, que té diferents vessants, una de les quals és el principi de proporcionalitat, expressament recollit en l'article 4.1 de la LOPD quan prohibeix la recollida de dades excessives en relació amb la finalitat perseguida:

*"1. Les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut".*

Per la seva banda, l'article 5.4.b) de la Instrucció 1/2009, de 10 de febrer, de l'Autoritat, sobre el tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància, no considera legítima:

*"b) La captació d'imatges de persones a la via pública, llevat que la duguin a terme les forces i els cossos de seguretat d'acord amb la seva normativa específica. La captació incidental d'imatges de la via pública per a la vigilància d'edificis o instal·lacions només*

Carrer Rosselló, 214, Esc. A, 1r 1a  
08008 Barcelona

*resulta legítima si resulta inevitable per assolir la finalitat de vigilància de l'edifici o la instal·lació."*

Aquesta normativa específica a la qual es remet la Instrucció 1/2009 està constituïda per la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, per la qual es regula la utilització per les Forces i Cossos de Seguretat Ciutadana en llocs públics, desplegada a Catalunya pel Decret 134/1999, de 18 de maig, de regulació de la videovigilància per part de la policia de la Generalitat i de les policies locals de Catalunya i per l'Ordre de 29 de juny de 2001, de regulació dels mitjans pels quals s'informa de l'existència de videocàmeres fixes instal·lades per la policia de la Generalitat i les policies locals de Catalunya en llocs públics.

Doncs bé, aquestes normes únicament permeten la captació d'imatges en llocs públics – oberts o tancats- a les Forces i Cossos de Seguretat amb la finalitat d'“assegurar la convivència ciutadana, l'erradicació de la violència i la utilització pacífica de les vies i espais públics, així com de prevenir la comissió de delictes, faltes i infraccions relacionades amb la seguretat pública.” (art. 1 de la Llei orgànica 4/1997), i sempre i quan s'hagi obtingut l'autorització de l'òrgan competent (Direcció General d'Administració de Seguretat del Departament d'Interior), previ informe favorable de la Comissió de control de dispositius de videovigilància, autorització de la qual no es té constància en el present supòsit.

D'altra banda, d'acord amb allò previst a l'article 42 de la Llei 5/2014, de 4 d'abril, de Seguretat Privada, cabria la possibilitat que el responsable del fitxer o tractament, a través dels serveis prestats per una empresa de seguretat, pogués captar imatges i sons mitjançant càmeres amb fins de videovigilància de vies i espais públics o d'accés públic, sempre que es comptés amb l'autorització administrativa prèvia de l'òrgan competent. En el present cas, però, tampoc no es té constància que el servei de videovigilància el prestés una empresa de seguretat que hagués obtingut la preceptiva autorització per dur a terme el tractament esmentat.

No es qüestiona en el present procediment sancionador la legitimitat de l'Ajuntament de Manresa per implantar un sistema de videovigilància amb la finalitat de controlar els accessos a la seva seu per garantir la seguretat dels béns i les persones. Ara bé, quan el sistema de videovigilància impliqui el tractament de dades de caràcter personal, s'hauran de respectar tots els principis i garanties previstos a la legislació de protecció de dades, i en particular el principi de qualitat (art. 4 LOPD). I és des d'aquesta òptica que el tractament de dades personals que aquí s'aborda s'ha de considerar il·lícit, per vulnerar el dit principi, en la seva vessant de proporcionalitat, ja que la captació d'imatges de persones que transiten per la via pública, per mitjà de la càmera que enfoca el carrer del Bisbe, resulta excessiva per a la finalitat de vigilància esmentada. Així, aquesta finalitat lícita es podia assolir igualment amb la restricció o limitació del camp de visió de dites càmeres, a fi d'evitar la captació d'imatges de persones de la via pública, de tal manera que aquesta captació només resultés incidental i inevitable per assolir la finalitat de vigilància perseguida, tal com succeeix respecte la càmera que controla l'accés a la seu municipal per la plaça Major.

Carrer Rosselló, 214, Esc. A, 1r 1a  
08008 Barcelona

Doncs bé, tal com indicava la persona instructora, durant la tramitació d'aquest procediment s'ha acreditat degudament el fet descrit al punt 1r de l'apartat de fets provats, el qual es considera constitutiu de la infracció greu prevista a l'article 44.3.c) de la LOPD, que en la seva redacció donada per la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible (en endavant, LES), tipifica com a tal:

*“c) Tractar dades de caràcter personal o utilitzar-les posteriorment amb conculcació dels principis i les garanties que estableixen l'article 4 d'aquesta Llei i les disposicions que el despleguen, excepte quan sigui constitutiu d'infracció molt greu.”*

**3.-** Pel que fa al fet descrit al punt 2n de l'apartat de fets provats, referent al deure d'informació, cal acudir a l'article 5.1 de la LOPD, el qual preveu el següent:

*“1. Els interessats als quals se sol·licitin dades personals han de ser prèviament informats de manera expressa, precisa i inequívoca:*

*a) De l'existència d'un fitxer o un tractament de dades de caràcter personal, de la finalitat de la recollida de les dades i dels destinataris de la informació.*

*b) Del caràcter obligatori o facultatiu de la resposta a les preguntes que els siguin plantejades.*

*c) De les conseqüències de l'obtenció de les dades o de la negativa a subministrar-les.*

*d) De la possibilitat d'exercir els drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició.*

*e) De la identitat i la direcció del responsable del tractament o, si s'escau, del seu representant.”*

En allò referent al tractament de dades personals mitjançant càmeres amb fins de videovigilància, l'article 12 de la Instrucció 1/2009 determina com s'ha de fer efectiu el dret d'informació en l'àmbit de la videovigilància:

*“12.1 Les persones responsables del tractament d'imatges a través de càmeres fixes han d'informar de forma clara i permanent sobre l'existència de les càmeres mitjançant la col·locació dels cartells informatius que siguin necessaris per garantir-ne el coneixement per les persones afectades. Aquesta obligació és exigible igualment quan les imatges captades no siguin enregistrades.*

*12.2 Els cartells informatius s'han de col·locar abans que comenci la captació d'imatges i veus, fins i tot si es tracta de proves, i només poden retirar-se un cop sigui desinstal·lat el sistema.*

*12.3 Els cartells informatius s'han de col·locar en emplaçaments clarament visibles abans d'entrar en el camp de gravació de les càmeres. La ubicació concreta dels cartells dependrà, en cada cas, de la naturalesa i l'estructura de les zones i espais videovigilats.  
(...)*

*12.6 La persona responsable del tractament, o qui designi en lloc seu, també ha de proporcionar a les persones afectades informació sobre la resta de punts previstos a*

Carrer Rosselló, 214, Esc. A, 1r 1a  
08008 Barcelona

*l'article 5.1 de la LOPD per mitjà d'impresos o a través de la seva web o seu electrònica, on hi haurà de constar la finalitat específica de la vigilància, com també la resta de la informació establerta als apartats a), d) i e) de l'article 5 de la LOPD. (...)*"

Respecte d'aquest deure d'informar sobre el tractament de dades personals, escau assenyalar que el dret d'informació a les persones de les quals es tracten dades personals constitueix un element bàsic del dret fonamental a la protecció de dades personals. Amb aquesta finalitat la LOPD preveu en el seu article 5 el deure del responsable del fitxer d'informar a les persones afectades de diversos extrems, si bé la informació a la qual es refereix l'article 5.1 de la LOPD es permet oferir-la de forma més reduïda en els casos dels sistemes de videovigilància a través de cartells informatius que s'han de col·locar abans de que les persones afectades entrin en el camp d'enfocament de les càmeres, sempre que es completi aquesta informació per mitjà d'impresos o a través de la seva web o seu electrònica. Així es preveu expressament a l'article 12 de la Instrucció 1/2009.

De conformitat amb l'anterior, tal com indicava la persona instructora, es considera acreditat que l'Ajuntament de Manresa no informava degudament a les persones afectades en relació al tractament de la imatge mitjançant càmeres instal·lades a l'exterior de la seva seu amb fins de videovigilància. D'una banda, ja que no s'havien instal·lat els cartells suficients que permetessin garantir que les persones afectades, abans que entressin dins del camp de visió de la càmera instal·lada a la façana del carrer del Bisbe, eren informades de l'existència de la càmera, i per tant, del tractament de la dada referent a la seva imatge. I de l'altra, atès que l'Ajuntament no informava a les persones afectades d'aquells extrems de l'art. 5.1 de la LOPD que, per la pròpia naturalesa dels cartells informatius, no es poden facilitar en aquests i que s'han de complementar per mitjà d'impresos o a través de la seva web o seu electrònica d'acord amb allò establert a l'art. 12.6 de la Instrucció 1/2009.

De conformitat amb l'anterior, el fet recollit al 2n punt de l'apartat de fets provats, es considera constitutiu d'una infracció lleu de l'article 44.2.c) de la LOPD, que en la seva redacció donada per la LES, tipifica com a tal:

*"c) L'incompliment del deure d'informació a l'afectat sobre el tractament de les seves dades de caràcter personal quan les dades les sol·liciti el mateix interessat."*

**4.-** L'article 21 de la Llei 32/2010, en consonància amb l'article 46 de la LOPD, preveu que quan les infraccions siguin comeses per una administració pública, la resolució que declari la comissió d'una infracció, haurà d'establir les mesures que escau adoptar perquè cessin o es corregeixin els efectes de la infracció.

En aquest sentit, l'Ajuntament de Manresa ha informat per mitjà d'escrit de 29/03/2016 que ha modificat el camp d'enfocament de la càmera instal·lada a la façana de l'Ajuntament que dona al carrer del Bisbe, de manera que no es poden captar imatges de persones al carrer més enllà del que resulta inevitable per assolir la finalitat de vigilància; així com que ha instal·lat un cartell informatiu de l'existència de la càmera; si bé no acredita documentalment cap d'aquestes circumstàncies.

Carrer Rosselló, 214, Esc. A, 1r 1a  
08008 Barcelona

Al seu torn, en el mateix escrit l'Ajuntament de Manresa també informa que en la seu electrònica s'ha afegit la informació de l'existència dels fitxers i tractament de dades, de la finalitat de la recollida i els destinataris de la informació. No obstant això, segons ha constatat aquesta Autoritat, en la seu electrònica només s'hauria incorporat un enllaç anomenat "*LOPD. Arxius inscrits a l'Agència Catalana de Protecció de dades*", que permet accedir a un fitxer pdf que es titula "*Relació de fitxers de dades de caràcter personal inscrits a l'agència catalana de protecció de dades*". En aquesta relació no es concreta ni la finalitat dels fitxers ni tampoc els destinataris de la informació.

Davant això, és necessari puntualitzar que la mesura correctora que proposava la persona instructora en la proposta de resolució tan sols es refereix al fitxer "*videovigilància*". A aquest respecte, el que determina l'article 12.6 de la Instrucció 1/2009 és que per mitjà d'impresos o a través de la web o seu electrònica, s'informi de l'existència d'un fitxer (en el present cas, el de "*videovigilància*"); de la finalitat específica de la vigilància ("*captació, gravació, transmissió, conservació i emmagatzematge d'imatges que tenen com a finalitat el control dels accessos a les instal·lacions de l'Ajuntament de Manresa per garantir la seguretat dels béns i les persones*"); dels destinataris de la informació (cossos i forces de seguretat i Administració de Justícia, segons consta al RPDC); de la possibilitat d'exercir els drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició; i de la identitat del responsable del fitxer (Ajuntament de Manresa) i la seva direcció (plaça Major 1, 5 i 6 – 08241 de Manresa).

En definitiva, que no es pot considerar que l'Ajuntament de Manresa hagi dut a terme les mesures correctores que havia proposat la persona instructora, motiu pel qual és procedent requerir-lo per tal que en el termini màxim de 10 dies a partir de l'endemà de la notificació d'aquesta resolució, dugui a terme les mesures següents:

4.1.- Respecte el fet provat 1r, procedeix requerir l'Ajuntament de Manresa per tal que acrediti per mitjà de fotografies o altre sistema equivalent, haver restringit o limitat el camp d'enfocament de la càmera instal·lada a l'exterior de la seu de l'Ajuntament que dona al carrer del Bisbe, de manera que no es puguin captar imatges de persones en llocs públics, més enllà del que resulti inevitable per assolir la finalitat de vigilància de la instal·lació.

4.2.- Respecte el fet provat 2n, procedeix requerir l'entitat imputada per tal que acrediti haver col·locat en emplaçaments clarament visibles abans d'entrar en el camp d'enfocament, els cartells informatius de l'existència de la càmera instal·lada al carrer del Bisbe (tenint en compte que els vianants poden entrar dins el camp de visió de la càmeres controvertida per qualsevol dels dos extrems del carrer); així com per tal que proporcioni a les persones afectades, per mitjà d'impresos o a través de la seva web o seu electrònica, informació sobre la resta d'extrems que preveu l'article 5.1 de la LOPD, en els termes que s'acaben d'indicar.

Un cop s'hagin adoptat les mesures correctores descrites en el termini assenyalat a l'efecte, en el termini dels 10 dies següents l'Ajuntament de Manresa haurà de donar-ne compte a l'Autoritat sense perjudici de la facultat d'inspecció d'aquesta Autoritat per tal d'efectuar les verificacions corresponents.

Carrer Rosselló, 214, Esc. A, 1r 1a  
08008 Barcelona

Fent ús de les facultats que em confereixen l'article 15 del Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat de Catalunya,

## RESOLC

**Primer.-** Declarar que l'Ajuntament de Manresa ha comès, en primer lloc, una infracció greu prevista a l'article 44.3.c) en relació amb l'article 4; i en segon lloc, una infracció lleu prevista a l'article 44.2.c), en relació amb l'article 5, tots ells de la LOPD.

**Segon.-** Requerir l'Ajuntament de Manresa per tal que adopti les mesures correctores assenyalades al fonament de dret 4t, i acreditï davant aquesta Autoritat les actuacions dutes a terme per donar-hi compliment.

**Tercer.-** Notificar aquesta resolució a l'Ajuntament de Manresa.

**Quart.-** Comunicar aquesta resolució al Síndic de Greuges, mitjançant el seu trasllat literal, segons el que especifica l'Acord 3r del Conveni de Col·laboració entre el Síndic de Greuges de Catalunya i l'Agència Catalana de Protecció de Dades de data 23/06/2006.

**Cinquè.-** Ordenar la publicació de la Resolució al web de l'Autoritat ([www.apd.cat](http://www.apd.cat)), de conformitat amb l'article 17 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa d'acord amb els articles 26.2 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i 14.3 del Decret 48/2003, de 20 de febrer, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, l'entitat imputada pot interposar, amb caràcter potestatiu, recurs de reposició davant la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, en el termini d'un mes a comptar de l'endemà de la seva notificació, d'acord amb el que preveu l'article 116 i següents de la Llei 30/1992 o bé interposar directament recurs contenciós administratiu davant els Jutjats del Contenciós Administratiu, en el termini de dos mesos a comptar de l'endemà de la seva notificació, d'acord amb els articles 8, 14 i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Igualment, l'entitat imputada pot interposar qualsevol altre recurs que consideri convenient per a la defensa dels seus interessos.

La directora

M. Àngels Barbarà i Fondevila

Barcelona, 22 d'abril de 2015