

Informe jurídic en relació amb el Projecte de disposició d'un Ajuntament de creació d'un fitxer de videovigilància.

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades la memòria d'un Projecte de disposició de creació d'un fitxer de videovigilància d'un Ajuntament per tal que l'Autoritat emeti el seu parer al respecte.

(...)

Fonaments jurídics

I

(...)

II

El Projecte de disposició que se sotmet a informe jurídic té per objecte crear el Fitxer de videovigilància, de conformitat amb l'article 20 de la Llei Orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de Protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD), el qual disposa que la creació, modificació o supressió dels fitxers de les Administracions públiques només es podrà dur a terme mitjançant disposició de caràcter general publicada al Butlletí oficial de l'Estat o diari oficial que correspongui.

En relació amb la creació d'aquest fitxer de videovigilància, cal partir de la constatació que la instal·lació de càmeres de videovigilància comporta una recollida de dades consistents en imatges de persones que poden ésser identificades o identificables. Aquestes dades tindran la consideració de dades personals en la mesura que permetin la identificació efectiva d'una persona, d'acord amb el que disposen els articles 3.a) de la LOPD i 5.1 f) del RLOPD. Conseqüentment, la instal·lació del sistema de videovigilància i els tractaments posteriors de les imatges o de les imatges i veus que se'n derivin estaran subjectes a la normativa sobre protecció de dades personals, sens perjudici d'altra normativa aplicable i del respecte a altres drets fonamentals, com ara el dret a la intimitat i a la pròpia imatge.

En aquest sentit, cal tenir en compte la Instrucció 1/2009, de 10 de febrer, sobre el tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància (en endavant, la Instrucció). Aquesta Instrucció concreta els principis i les garanties que estableix la LOPD en l'àmbit corresponent al tractament de dades personals consistents en imatges, i si escau, veus, amb finalitats de videovigilància i mitjançant càmeres. Alhora, aclareix el marc jurídic aplicable, òbviament dins l'àmbit d'actuació d'aquesta Autoritat.

Entre d'altres aspectes, esdevé rellevant destacar que l'article 10 de la Instrucció preveu que, amb caràcter previ a la creació del fitxer, s'ha d'elaborar una memòria on es concretin les característiques del tractament previst i les circumstàncies concurrents, la qual cosa pot permetre avaluar millor la informació que inclogui el fitxer.

La memòria del Projecte de disposició que se se'ns aporta pretén, d'acord amb el que s'estableix al punt núm. 2, motivar la creació d'un fitxer videovigilància per l'Ajuntament per tal de donar compliment als requisits de legitimitat, finalitat i proporcionalitat, previstos als arts. 5, 6 i 7 de la Instrucció 1/2009, de 10 de febrer, sobre el tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància, de conformitat amb el principi de qualitat de les dades establert a l'art.4 de la LOPD.

III

Amb caràcter previ, cal indicar, com a consideració general, que seria recomanable utilitzar l'estructura que preveu a l'art.10 d'aquesta Instrucció per tal de facilitar la verificació del compliment de la LOPD en matèria de videovigilància.

Al marge d'això, per tal de donar compliment al que disposa l'article 10 de la Instrucció es fan algunes consideracions respecte el contingut de la memòria relativa a la creació d'un fitxer.

1. En relació a l'apartat de *l'òrgan, organisme o entitat responsable* (art.10.1.a), la persona responsable del fitxer es tracta d'un funcionari de carrera adscrit a Serveis Econòmics d'aquest Ajuntament. Per tant, es fa constar que en tractar-se d'un funcionari de l'Ajuntament i no d'un funcionari de les forces i cossos de seguretat, el règim aplicable en aquest cas serà el que disposa la Instrucció 1/2009 i no la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, per la qual es regula la utilització de videocàmeres per les forces i cossos de seguretat als llocs públics, i la normativa que la desplega.

2. Pel que fa a l'apartat relatiu a la *Justificació de la legitimitat de la captació i dels tractaments posteriors que es preveguin* (art.10.1.b), es fa avinent que, d'acord amb l'article 6.1 de la LOPD, cal comptar amb el consentiment lliure, inequívoc i específic de les persones afectades o, en el seu defecte, amb habilitació en una norma amb rang de llei.

En el cas que ens ocupa no sembla que el consentiment de les persones afectades (persones les imatges de les quals seran captades pel sistema) pugui resultar operatiu com a base de la legitimitat del tractament, atesa la finalitat de vigilància, per la qual cosa caldrà veure si es compta amb alguna habilitació legal, especialment si concorre alguna de les circumstàncies previstes a l'article 6.2 de la LOPD. Tractant-se d'una administració pública, i atès que el seu adequat funcionament pot requerir la protecció dels immobles on es despleguen els serveis públics, es pot considerar que efectivament la instal·lació del sistema de videovigilància podria trobar cobertura a l'article 6.2 de la LOPD, però en qualsevol cas això hauria de quedar justificat degudament en la memòria.

Ara bé, tal com es veurà més endavant, en el cas que ens ocupa, les característiques de l'emplaçament de les càmeres poden excedir de l'habilitació continguda a l'article 6.2 de la LOPD en la mesura que les càmeres sembla que permetran la captació de les persones que circulin per les vies públiques que confronten amb l'edifici, no només de forma incidental sinó d'una forma directa i fins i tot permetria captar imatges sobre la façana, finestres i entrada d'una casa veïna (càmera 3).

Cal recordar que, d'acord amb la Llei orgànica 4/1997 la captació d'imatges i sons en espais públics, oberts o tancats, és competència exclusiva del les forces i cossos de seguretat (en el mateix sentit, l'art. 5.1 de la Instrucció). En el cas que ens ocupa no sembla que les càmeres siguin controlades per la policia local, per la qual cosa no sembla que es puguin dur a terme aquest tipus de captacions. En qualsevol cas, si el control de les càmeres es dugués a terme per les forces i cossos de seguretat, la captació s'hauria d'ajustar als requisits establerts en la seva normativa específica (L.O. 4/1997, Decret 134/1999, Ordre de 29 de juny de 2001 i Decret 78/2010), i en especial a la necessitat d'autorització per la Direcció General de Policia.

Ateses les consideracions exposades, si be la instal·lació de les càmeres pot trobar legitimació a l'art. 6.2 LOPD, caldrà tenir en compte les consideracions que es formulen en l'apartat següent respecte de la proporcionalitat del sistema.

D'altra banda, seria recomanable separar l'apartat de *justificació de la legitimitat de la captació dels tractaments posterior que es preveguin* (art.10.1b) de l'apartat de *justificació de la finalitat i la proporcionalitat del sistema* (art.10.1.c), per tal d'ajustar-ho al contingut de la Instrucció 1/2009, i així evitar possibles confusions entre els respectius apartats.

3. Pel que fa a l'apartat de *justificació de la finalitat i la proporcionalitat del sistema* (art.10.1.c), es fa avinent que en la memòria cal fer referència a la relació entre l'abast de l'enregistrament de les càmeres de videovigilància i la possible intromissió en els drets fonamentals de les persones afectades.

Val a dir que, tot i que d'acord amb la finalitat que es contempla en la memòria la instal·lació de càmeres de videovigilància podria resultar a priori idònia i proporcionada d'acord amb el que estableix l'art.7 de la Instrucció, cal recordar també en aquest punt que la gravació d'imatges de la via pública és competència exclusiva de les forces i cossos de seguretat.

En l'anàlisi de la proporcionalitat del sistema, en el cas que ens ocupa cal parar una especial atenció a l'angle de visió de les càmeres atès que totes elles comporten una captació no només de l'edifici sinó també de part de la via pública i fins i tot d'immobles veïns.

D'entrada, cal advertir que l'angle de visió que es representa en el plànol de cadascuna de les càmeres no s'ajusta a la imatge fotogràfica que s'adjunta a alguns d'aquests plànols.

Pel que fa a la càmera 1, sembla que la càmera estaria instal·lada a l'altra banda del C/ Ave María, i permetria la captació de qualsevol vianant que passi per aquest carrer. Tot i que la captació d'imatges de l'edifici pot comportar la captació incidental d'imatges de la via pública, en el cas que ens ocupa l'angle de visió reflectit al plànol i a la fotografia van més enllà d'una captació incidental, en permetre la captació de qualsevol persona que circul·li pel carrer. En aquest sentit, i agafant com a guia la fotografia aportada, podria resultar proporcionada la captació de l'espai d'ombra existent al peu de la paret, que de fet és l'espai des d'on es realitzarien les eventuais pintades, però no la resta del carrer.

Pel que fa a la càmera 2, l'angle de visió també excediria la captació incidental en permetre la captació de la imatge de les persones que circul·len ben be fins a la meitat del carrer Ave María, com també totes les persones que circul·len pel C/ Perill.

Pel que fa a la Càmera 3, no només es capta fins gairebé la meitat del Carrer Perill, sinó que a més es capta directament la imatge de la porta, finestres i una terrassa d'un immoble situat al fons, amb la qual cosa s'estaria excedint d'una forma clara els límits de la captació incidental de la via pública que podria venir justificada per la vigilància de l'edifici.

Per tant, esdevé necessari revisar els emplaçaments de les càmeres o els seus angles de visió, d'acord amb els límits que estableix la instrucció, atès que si amb la implantació d'aquest sistema de videovigilància es controla (de forma volguda o no), a més de l'edifici, la seguretat dels carrers colindants a aquest, això excediria l'àmbit d'aplicació de la Instrucció.

4. En relació a l'apartat que fa referència a les *dades personals tractades* (art.10.1.d), convindria crear aquest apartat, d'acord amb el que disposa aquesta Instrucció, atès que no es concreta en la memòria si s'enregistrarà també la veu, i si la finalitat comporta, previsiblement, la captació d'imatges que revelin dades personals especialment protegides o d'altres que exigeixin un nivell mitjà o alt de seguretat.

Malgrat tenir una descripció tècnica de l'aparell i a priori semblar que no es durà a terme l'enregistrament de la veu, resultaria convenient fer una menció explícita d'aquest punt tal com requereix la Instrucció.

5. Pel que fa a l'apartat d'*ubicació i camp de visió de les càmeres* (art.10.1.e), cal esmentar que no es considera legítima la captació d'imatges de persones en via pública d'acord amb el que estableix l'art. 5.4.b) de la Instrucció atès que, la Llei orgànica 4/1997 preveu que captar imatges i sons en llocs públics, oberts o tancats, és competència exclusiva de les forces i cossos de seguretat, de conformitat amb la seva normativa específica establerta al Decret 134/1999, a l'Ordre de 29 de juny de 2001 i, al Decret 78/2010.

Així doncs, vista la ubicació gràfica de les 3 càmeres, i vistes les imatges aportades del camp de visió d'aquestes, l'abast de la imatge captada per cada una de les càmeres excediria de la *captació incidental d'imatges de la via pública per a la vigilància d'edificis o instal·lacions* que preveu la llei. Per tant, per donar compliment al que contempla la Instrucció, caldrà procedir a modificar la ubicació de les càmeres i el seu angle per tal d'assolir la finalitat de vigilància de l'edifici en qüestió, adequant-se d'aquesta manera al principi de proporcionalitat de l'art.7.2.b).

D'altra banda, tal i com preveu l'art.10.1.e), cal fer constar si en un radi de 50 metres hi ha centres de salut, centres religiosos, de culte o centres educatius on assisteixin menors, atès que no se'n fa menció.

6. En relació a la *definició de les característiques del sistema* (art.10.1.f), seria recomanable incloure, de forma ordenada, tots els punts de l'article citat dins del mateix apartat. Així doncs, per exemple, fer menció de *si les càmeres són fixes o no* en el punt núm. 4 de la memòria (punt on consten la resta de característiques que preveu l'article citat de la Instrucció), i no al punt núm.5, en un apartat denominat *pretensió*.

Així mateix, convindria especificar, de conformitat amb l'article citat d'aquesta Instrucció, *si es capten imatges en un pla fix o mòbil , si es disposa de la possibilitat d'obtenir primers plans en el moment de la captació o un cop enregistrades les imatges, si les imatges es transmeten i, les previsions relatives als mecanismes d'identificació i de dissociació per atendre l'exercici dels drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició, atès que no es contempen aquests aspectes.*

7. Pel que fa a l'apartat relatiu al *deure d'informació* (article 10 g), es fa avinent que les persones han de ser informades de forma clara i permanent sobre l'existència de càmeres (art.12 de la Instrucció). No obstant això, a la memòria no es fa referència d'aquest punt.

Així doncs, per tal de complir amb el dret d'informació previst a l'art.5 de la LOPD i amb la Instrucció, a la memòria cal fer-hi constar la referència al nombre i l'emplaçament dels cartells informatius així com també als altres mitjans addicionals d'informació (10.g); la informació gràfica corresponent a l'emplaçament dels cartells informatius (10.2); i el mètode escollit per facilitar informació continguda en l'art. 5.1 de la LOPD que, d'acord amb l'art. 12.6 de la Instrucció, podrà ser per mitjà d'impresos o a través de la seva web o seu electrònica.

8. Respecte l'apartat de *Període pel qual s'instal·la el sistema i període de conservació de les imatges* (art.10.1.h), convindria especificar el període de temps pel qual s'instal·la el sistema de videovigilància atès que no es concreta a la memòria.

D'altra banda, es valora positivament que el període de conservació sigui només de 10 dies.

9. En relació amb l'apartat relatiu a les *mesures previstes per avaluar els resultats del funcionament del sistema i la necessitat del seu manteniment* (article 10 i) de la Instrucció), cal fer avinent que no es concreten quines mesures seran adoptades per tal de determinar la necessitat del seu manteniment i avaluar els resultats obtinguts amb aquesta mesura de vigilància i control.

En aquest sentit, caldria concretar els mecanismes d'avaluació del sistema, que en qualsevol cas s'haurà de dur a terme en funció de les necessitats de l'Ajuntament, l'efectivitat del sistema i les incidències que s'hagin pogut produir.

10. Pel que fa a l'apartat relatiu a les *mesures de seguretat* (art.10.1.j), cal indicar el nivell de seguretat, que serà el bàsic d'acord amb el que estableix l'art.81.1 del Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la Llei Orgànica de Protecció de Dades 15/1999, de 13 de desembre de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, RLOPD).

Cal fer avinent que els fitxers de videovigilància, malgrat eventualment puguin recollir dades corresponents a la comissió d'algun delictes o falta, en caràcter general no suposen per si mateixos un fitxer de dades d'infraccions administratives o penals i, per tant, no els és aplicable el nivell de seguretat mitjà (art. 81.2 de l'RLOPD) .

Barcelona, 13 de desembre de 2010