

Dictamen en relació amb la consulta plantejada per l'Administració autonòmica sobre la instal·lació d'una sèrie de càmeres a diversos punts de la xarxa viària catalana

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit emès per l'Administració autonòmica, en què se sol·licita el parer de l'Autoritat sobre diverses qüestions relacionades amb la instal·lació d'una sèrie de càmeres a diversos punts identificats de la xarxa viària catalana.

Analitzada la consulta, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

I

(...)

II

L'Administració autonòmica manifesta, en el seu escrit de consulta, la voluntat de crear un sistema de detecció automàtica del trànsit de mercaderies perilloses a la xarxa viària catalana amb l'objectiu d'establir una estratègia global de gestió del risc mitjançant la seva prevenció.

La implantació d'aquest sistema comportarà la instal·lació d'una sèrie de càmeres a diversos punts identificats de la xarxa viària catalana, que captaran imatges dels panells taronges dels camions que transporten les mercaderies perilloses -on hi figura el número ONU que permet la identificació inequívoca de la substància-, així com de la seva matrícula, per poder establir rutes d'aquells transports que travessen el territori català sense sortir de l'autopista.

És, precisament, en relació amb la captació de la matrícula dels camions que l'Administració planteja les següents qüestions:

a) Si en aquest cas concret, i tenint en compte que les finalitats per a les quals es pretén obtenir la matrícula dels camions no és la identificació d'una persona física, podríem considerar que no estem davant del tractament d'una dada de caràcter personal i, per tant, no li seria d'aplicació la normativa vigent de protecció de dades.

b) Si, tot i no permetre identificar una persona i la matrícula es considerés per si mateixa una dada de caràcter personal, s'hauria de procedir d'acord amb el què disposa la Instrucció 1/2009 de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades pel que fa al procediment d'inscripció de fitxers de videovigilància, així com a la realització de la corresponent memòria.

c) Si, en cas de considerar la matrícula com una dada de caràcter personal, i havent de procedir d'acord amb la Instrucció 1/2009 de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, podrien acollir-se al què disposa el seu article 12.8, per a les càmeres fixes de

control de trànsit en relació amb el contingut del cartell informatiu, limitant-se a informar de l'existència de la càmera.

Totes aquestes qüestions s'analitzen en els següents apartats.

III

L'Administració planteja, en primer lloc, si la matrícula d'un vehicle pot considerar-se o no una dada de caràcter personal, tenint en compte que la finalitat principal del projecte que es vol implantar no és la identificació d'una persona física.

La Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD), defineix com a dada personal "qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables". Afegeix l'article 5.1.f) del Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament de la LOPD (en endavant, RLOPD) que dada de caràcter personal és "qualsevol informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus que concerneix persones físiques identificades o identificables".

En aquest sentit, el RLOPD aclareix quan es considera una persona identificable, establint a l'efecte que ho serà "qualsevol persona la identitat de la qual es pugui determinar, directament o indirectament, mitjançant qualsevol informació referida a la seva identitat física, fisiològica, psíquica, econòmica, cultural o social. Una persona física no es considera identificable si la dita identificació requereix terminis o activitats desproporcionats" (article 5.1.o). Així doncs, cal tenir en compte que la identificació d'una persona física es pot realitzar també a partir de dades que aparentment poden no fer-hi referència directament, com ara el número de telèfon mòbil o, en el cas que ens interessa, el número de matrícula d'un vehicle.

D'acord amb aquests preceptes, tot i que la intenció no sigui identificar una persona física, la consideració de dada personal la té qualsevol informació que permeti identificar-la, encara que sigui de forma indirecta o a través de la vinculació amb altres dades personals, sempre que aquesta identificació però no requereixi emprar mitjans o terminis desproporcionats.

En el present cas, si bé el número de matrícula per si sol podria no permetre identificar una persona determinada, en la mesura que aquesta informació es pot combinar o associar amb altres dades de les que disposa l'Administració, el propietari o el conductor del vehicle podrien ser identificables sense requerir esforços desproporcionats.

Així doncs, atès que la posada en marxa del projecte comportarà captar imatges de la matrícula dels camions que transporten mercaderies perilloses, informació que pot associar-se a una persona física i fer-la identificable, tindrà lloc un tractament de dades personals (article 3.c) de la LOPD), el qual estarà subjecte als principis i obligacions de la normativa en matèria de protecció de dades personals.

IV

Establerta l'existència d'un tractament de dades personals, escau examinar, en segon lloc, si resulta d'aplicació en aquest cas concret les previsions de la Instrucció 1/2009, de 10 de febrer, sobre el tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres

amb fins de videovigilància. En aquest sentit, convé reproduir quin és el funcionament previst per aquest projecte.

D'acord amb les manifestacions de l'Administració en el seu escrit de consulta, es preveu que les càmeres instal·lades a la xarxa viària catalana s'activin quan detectin que les dimensions del vehicle que hi circula corresponen a les d'un camió. És en aquell moment quan l'infraroig de les càmeres buscarà automàticament el panell taronja dels camions que transporten mercaderies perilloses, atès que en aquest consta el número ONU que permet identificar la substància transportada, i un cop identificat el panell tindrà lloc la captació de la imatge corresponent al número de matrícula del vehicle en qüestió.

Aquest funcionament permetrà, segons l'Administració, descartar la captura de la imatge (del panell i de la matrícula) quan les dimensions del vehicle no siguin les corresponents a les d'un camió (com ara, un turisme) o quan, tot i coincidir, no es detecti el panell taronja (per no estar destinat al transport de mercaderies perilloses).

Així mateix, en l'escrit s'especifica que, en cas que la via disposi de més d'un carril, les càmeres s'instal·laran en el carril lent (el de la dreta), evitant així captar els vehicles que circulin pels carrils situats més a l'esquerra (majoritàriament turismes), per on el trànsit d'aquests tipus de camions és inferior.

Finalment, en l'escrit es preveu que aquestes imatges s'enviïn a la base de dades d'una direcció general de l'Administració autonòmica, competent en matèria de protecció civil, configurant-se aquesta, per tant, des del punt de vista de la protecció de dades, com a responsable del seu tractament (article 3.d) de la LOPD).

Per tant, sembla ser que, als efectes que interessen en el present dictamen, únicament es captarà la imatge del número de matrícula del vehicle quan l'infraroig de les càmeres detecti que les seves dimensions corresponen a un camió en què hi consta el panell taronja. Per contra, no es captaran imatges de matrícules d'altres tipus de vehicles que no compleixin aquests requisits (dimensions i comptar amb el panell) o que, tot i complir-los, no circulin pel carril dret en les vies que disposen de més d'un carril.

La Instrucció 1/2009 sobre el tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància (en endavant, Instrucció 1/2009), concreta els principis i les garanties que estableix la LOPD en l'àmbit corresponent al tractament de dades personals consistents en imatges i veus, de persones físiques identificades o identificables amb finalitats de videovigilància i mitjançant càmeres (article 1.1). En aquest cas concret, la imatge tractada correspon al número de la matrícula dels camions que transporten mercaderies perilloses, informació que, com s'ha apuntat, permet fer identificable a una persona física (article 5.1.o) del RLOPD).

D'acord amb el seu article 2.e), la Instrucció resulta d'aplicació a la captació d'imatges a través d'un sistema de càmeres fixes o mòbils que tingui per finalitat "la vigilància o el control en edificis, instal·lacions, vehicles o altres espais públics o privats, per raons de seguretat pública o privada, control del trànsit, control laboral, assegurament del funcionament normal de determinats serveis públics, control dels hàbits, la conducta o l'estat de les persones o per altres raons anàlogues".

En aquest cas, l'Administració manté que la finalitat de la instal·lació de les càmeres en la xarxa viària catalana és obtenir "el recorregut que realitza el vehicle que transporta la mercaderia perillosa, les característiques de la mercaderia i la obtenció de xarxes de fluxos, per arribar a identificar els diferents punts viaris amb més

perillositat i promoure una resposta més ràpida dels efectius”. Aquesta finalitat pot entendre’s que s’emmarca dins de la de vigilància de vehicles, en concret el trànsit d’aquests vehicles. Per tant, es pot concloure que en el cas examinat resultaran d’aplicació les previsions de la Instrucció 1/2009, així com de la resta de normativa vigent en matèria de protecció de dades.

V

D’acord amb les consideracions anteriors, cal fer avinent que, perquè la instal·lació d’aquestes càmeres a la xarxa viària pugui considerar-se legítima, des del punt de vista de la protecció de dades, caldrà comptar amb el consentiment lliure, inequívoc i específic de les persones afectades o, en el seu defecte, com així succeeix, que el tractament tingui lloc per a l’exercici de les funcions pròpies de les administracions públiques en l’àmbit de les seves competències, en concret, en aquest cas, l’exercici de competències en matèria de protecció civil (articles 6.2 de la LOPD i 5.1 de la Instrucció 1/2009).

Així mateix, caldrà respectar els principis de qualitat, finalitat i proporcionalitat que han de regir qualsevol tractament de dades personals.

Segons el principi de qualitat de les dades (articles 4.1 de la LOPD i 6.1 de la Instrucció 1/2009), les imatges només es podran captar i tractar a través del sistema de videovigilància plantejat per l’Administració autonòmica, i sotmetre-les a tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l’àmbit i la finalitat determinada, explícita i legítima per la qual es volen obtenir.

Així mateix, l’Administració haurà de tenir present que, d’acord amb el principi de finalitat (articles 4.2 de la LOPD i 6.1 de la Instrucció, paràgraf segon), aquestes imatges captades per a una finalitat determinada – detectar els punts de la xarxa viària amb més perillositat i facilitar que els equips de protecció civil puguin oferir una resposta més eficient i eficaç davant els possibles riscos que poden derivar-se del transport de mercaderies perilloses- no podran utilitzar-se per a una finalitat diferent, llevat del consentiment de la persona titular o que una llei ho autoritzi.

Per aquest motiu, escau fer avinent que, en aquest cas, la captació i el posterior tractament de les imatges corresponents al número de les matrícules dels camions que transporten mercaderies perilloses només serà legítima quan aquesta tingui lloc per donar compliment a la finalitat descrita (finalitats preventives i/o de gestió del risc) o, el que és el mateix, per a l’exercici de les funcions pròpies de la direcció general en l’àmbit de les seves competències (protecció civil), però no podran utilitzar-se per a altres finalitats diferents o altres competències pròpies de l’Administració autonòmica diferents a les que justificaren la seva recollida.

Així mateix, caldrà acreditar que aquest tractament és adequat per contribuir de forma clara a la millora del servei prestat (la prevenció de riscos) i que la finalitat esmentada no es pot obtenir amb altres mitjans que, sense exigir esforços desproporcionats, resultin menys intrusius per als drets dels afectats (article 7 de la Instrucció) en la memòria a què es refereix l’article 10 de la Instrucció 1/2009.

Per tant, el sistema de videovigilància que l’Administració autonòmica vol implantar haurà de desenvolupar-se d’acord amb el funcionament descrit en l’escrit de consulta, això és, descartant efectivament la captació de la imatge de la matrícula dels turismes o dels camions que no comptin amb el panell taronja.

D'altra banda, i donant així resposta a la resta de qüestions plantejades, l'Administració, com a responsable, haurà de donar compliment a la resta de principis i obligacions existents en la matèria, entre d'altres:

- Crear, amb caràcter previ a la posada en funcionament del sistema de videovigilància, el fitxer corresponent a la captació de les imatges dels números de matrícula dels camions que transporten mercaderies perilloses, atès que aquestes imatges s'emmagatzemaran en una base de dades gestionada per la Direcció General amb competències en matèria de protecció civil d'aquesta Administració (article 9.1 de la Instrucció).

En aquest sentit, recordar que la creació de fitxers de titularitat pública s'ha de dur a terme mitjançant ordre del conseller (article 20.1 de la LOPD), en què s'inclouï els apartats següents: finalitat del fitxer i usos previstos, persones o col·lectius afectats, procediment de recollida de les dades de caràcter personal, procedència de les dades, estructura bàsica del fitxer i descripció dels tipus de dades personals incloses, sistema de tractament utilitzat, destinataris o categories de destinataris pel que fa a les cessions, indicació dels països de destí de les dades en el cas que tinguin lloc transferències internacionals de dades, òrgan administratiu responsable del fitxer, òrgan davant el qual es poden exercir els corresponents drets i mesures de seguretat (articles 20.2 LOPD i 54.1 del RLOPD).

Així mateix, caldrà elaborar, amb caràcter previ a la creació del fitxer, la memòria de videovigilància amb els requisits establerts a l'article 10 de la Instrucció 1/2009, la qual pot formar part de la memòria prevista en el procediment d'elaboració de l'ordre per mitjà de la qual es creï el fitxer de dades personals (article 10.3 de la Instrucció).

Un cop creat el fitxer, d'acord amb aquestes preceptes, caldrà sol·licitar la seva inscripció al Registre de Protecció de Dades de Catalunya (article 11.2.a) de la Llei 32/2010).

- Donar compliment al deure d'informació als afectats pel tractament de les imatges (article 12 de la Instrucció 1/2009). En concret, l'Administració autonòmica haurà d'informar de forma clara i permanent de l'existència de les càmeres a la xarxa viària mitjançant la col·locació dels cartells informatius que siguin necessaris per garantir-ne el coneixement per les persones afectades amb antelació suficient al moment concret de la captació de la imatge corresponent al número de matrícula del camió que transporta mercaderies perilloses.

En aquest sentit, l'Administració sol·licita si pot acollir-se al que disposa l'article 12.8 de la Instrucció pel que fa al contingut del cartell d'informació. Aquest apartat disposa, en relació amb les càmeres fixes destinades al control, la regulació, la vigilància i la disciplina del trànsit a la via pública, que el contingut del cartell pot limitar-se a informar de l'existència de la càmera o el dispositiu de control, sens perjudici del que estableix l'apartat 6 d'aquest mateix article.

En aquest cas, atès que el projecte comporta instal·lar diverses càmeres a la xarxa viària destinades a controlar el recorregut que hi realitzen els camions, per tal de poder identificar els diferents punts viaris amb més perillositat i així promoure una resposta més ràpida dels efectius de protecció civil, es pot admetre com a suficient el compliment d'aquest deure d'informació mitjançant la col·locació de cartells en què s'informi només de la existència de la càmera. Ara bé, tal i com estableix l'article 12.6 de la Instrucció 1/2009, l'Administració també haurà de proporcionar a les persones afectades informació sobre la resta de punts previstos a l'article 5.1 de la LOPD, en concret, la finalitat específica de la vigilància, així com també la resta de la informació

establerta als apartats a), d) i e) de l'article 5 de la LOPD, per exemple, a través de la seva web o seu electrònica.

D'acord amb les consideracions fetes en aquest dictamen en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

Conclusions

La captació de la imatge corresponent al número de matrícula dels camions que transporten mercaderies perilloses mitjançant la col·locació de càmeres a diversos punts de la xarxa viària catalana es considera un tractament de dades personals (article 3.a) de la LOPD), en la mesura que aquesta informació es pot associar a una persona física i, per tant, fer-la identificable sense requerir esforços desproporcionats (article 5.1.o) del RLOPD).

La instal·lació d'aquestes càmeres amb la finalitat d'obtenir el recorregut que realitza el vehicle, les característiques de la mercaderia i les xarxes de fluxos, i així arribar a identificar els diferents punts viaris amb més perillositat i promoure una resposta més ràpida dels efectius, haurà de complir les previsions de la Instrucció 1/2009, de 10 de febrer, sobre el tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància.

D'acord amb el principi de finalitat (article 6 de la Instrucció), només es considerarà legítim el tractament d'aquestes dades quan aquest tingui lloc per a l'exercici de les funcions pròpies de la direcció general en l'àmbit de les seves competències (protecció civil).

L'Administració autonòmica haurà de procedir, amb caràcter previ a la posada en marxa del sistema de videovigilància, a la creació del fitxer de dades personals, a l'elaboració de la memòria de videovigilància, i a donar compliment al deure d'informació en els termes establerts a l'article 12.8 de la Instrucció.

Barcelona, 25 de març de 2011