

Dictamen en relació amb la consulta formulada sobre la instal·lació d'un sistema de videovigilància per controlar l'aparcament d'un parc públic

Antecedents

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'una empresa pública municipal en el que es demana que l'Autoritat emeti un dictamen per valorar si la instal·lació d'un sistema de videovigilància per controlar l'aparcament d'un parc públic s'adequa a la legislació sobre protecció de dades.

En concret, la consulta exposa que la instal·lació d'aquest sistema està vinculada a l'entrada en funcionament d'un aforament màxim de visitants al parc, i un sistema d'entrades adquirides per un dia i hores concrets. Per tal d'evitar incidents o col·lapses en l'aparcament que dificultin el correcte flux d'arribades i sortides d'autocars que puguin suposar un retard en l'hora assignada d'entrada al parc, s'instal·laria aquest sistema de videovigilància. D'altra banda, s'indica, com a element addicional, que la instal·lació de les càmeres també contribuiria a millorar la seguretat, atès que actuaria com element dissuasori per a lladres i carteristes i les imatges enregistrades podrien ser lliurades, cas de ser necessari, a la policia.

En la consulta s'indica que un cop obtinguda l'autorització per part de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades de la instal·lació del sistema de videovigilància, s'elaborarà la memòria necessària.

Analitzada la consulta, que s'acompanya de dos plànols sobre la ubicació de les càmeres i dels cartells informatius de videovigilància respectivament, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto el següent dictamen:

I

(...)

II

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 que és persona identificable, “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) del RLOPD).

En la mesura que a través de la instal·lació d'un sistema de videovigilància es permeti la identificació directa o indirecta de persones físiques, s'estarà produint un tractament de dades (article 3.c) de la LOPD), necessàriament subjecte al compliment dels principis i garanties de la normativa de protecció de dades personals.

Per la informació de què es disposa, el sistema de videovigilància que es pretén instal·lar permetrà identificar no només vehicles (que implicaria la possibilitat d'identificació indirecta dels seus propietaris), sinó també persones físiques a través de la seva matge. Atès que es manifesta que el sistema permetria identificar lladres i carteristes, cal suposar també que permetria identificar, com a mínim, totes les persones que accedeixen als vehicles que es troben estacionats a l'aparcament.

Per tant, en el cas que ens ocupa resulta d'aplicació la normativa de protecció de dades (LOPD i RLOPD) i també la Instrucció 1/2009, de 10 de febrer, de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, sobre el tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància (DOGC núm. 5322, de 19.02.2009).

Ara bé, tot i que en l'escrit de consulta es sol·liciti l'autorització d'aquesta Autoritat per a procedir a la instal·lació del sistema de videovigilància, cal dir que, amb caràcter general, la instal·lació de sistemes de videovigilància no està sotmesa a autorització de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades. Només estan sotmeses a autorització, i en aquest cas autorització de la Direcció General de la Policia, tal com veurem en el fonament jurídic següent, les càmeres instal·lades per les Forces i cossos de seguretat per enregistrar imatges i sons en llocs públics, oberts o tancats, per tal de contribuir a assegurar la convivència ciutadana, l'eradicació de la violència i la utilització pacífica de les vies i espais públics, així com per prevenir la comissió de delictes, faltes i infraccions relacionats amb la seguretat pública.

III

L'article 2.3.e) de la LOPD, estableix que es regeixen per les seves disposicions específiques, i pel que preveu especialment, si s'escau, la LOPD, els tractaments de dades procedents d'imatges i sons obtinguts mitjançant la utilització de videocàmeres per les Forces i Cossos de Seguretat, d'acord amb la legislació sobre la matèria.

La referència a la legislació específica sobre la matèria cal entendre-la feta, bàsicament, a 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 (en endavant, LOV), 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.

Segons l'article 1 de la LOV, citada:

“La presente Ley regula la utilización por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de videocámaras para grabar imágenes y sonidos en lugares públicos, abiertos o cerrados, y su posterior tratamiento, a fin de contribuir a asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como de prevenir la comisión de delitos, faltas e infracciones relacionados con la seguridad pública.”

Per tant, en el cas que es tracti d'una càmera instal·lada per la policia local amb alguna de les finalitats esmentades, caldria seguir els tràmits que preveu la normativa esmentada. En concret, segons disposa l'article 3.2 de la LOV:

“Las instalaciones fijas de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Corporaciones Locales serán autorizadas por el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma de que se trate, previo informe de una Comisión cuya presidencia corresponderá al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la misma Comunidad. La composición y funcionamiento de la Comisión, así como la participación de los municipios en ella, se determinarán reglamentariamente.”

Segons l'article 7.1 del Decret 134/1999, citat, la instal·lació amb caràcter fix i l'ús dels dispositius de gravació per part de la policia de la Generalitat-mossos d'esquadra i de les policies locals requereix l'autorització administrativa prèvia, que atorgarà el director general de Seguretat Ciutadana (Direcció General de la Policia –DGP-, segons l'article 1.1.c) del Decret 320/2011, de 19 d'abril, de reestructuració del Departament d'Interior). Aquesta autorització s'atorga previ l'informe a què es refereix l'article 3.1 de la LOV, que en el cas de Catalunya correspon emetre a la Comissió de Control de Dispositius de Videovigilància (articles 3 a 6 del Decret 134/1999).

L'article 8 del Decret 134/1999, detalla el procediment a seguir en relació amb l'autorització esmentada. Així, l'alcalde pot sol·licitar l'autorització de la instal·lació de videocàmeres fixes o qualsevol altre mitjà tècnic de caràcter anàleg, per part de la policia local al seu municipi. La sol·licitud, que s'ha d'adreçar al director general de Seguretat Ciutadana (DGP), ha de ser motivada, i s'ha d'acompanyar amb la documentació que justifiqui suficientment els objectius i la necessitat de la instal·lació de les videocàmeres fixes, la identificació del sol·licitant, la localització de l'àmbit físic susceptible de ser gravat, les especificacions tècniques dels dispositius, la qualificació tècnica de les persones encarregades de l'explotació del sistema de tractament de les gravacions, el període de temps en què es pretenguin efectuar aquestes gravacions i qualsevol altra qüestió sobre la qual a la resolució calgui pronunciar-se.

En el cas que no es tracti d'una càmera de videovigilància sotmesa a aquesta normativa per a l'àmbit policial, les càmeres estaran sotmeses a la normativa de protecció de dades. En aquest cas, serà necessari que l'Ajuntament elabori i aprovi, mitjançant una disposició de caràcter general, un fitxer per a recollir les dades personals (art. 20 LOPD i 52 i ss. del RLOPD) i que posteriorment es notifiqui al Registre de Protecció de Dades d'aquesta Autoritat.

En qualsevol cas, en el procés d'aprovació del fitxer s'ha d'elaborar una memòria on es recullen, acompanyats de la informació gràfica corresponent, tots els aspectes previstos a l'article 10 de la Instrucció 1/2009, de 10 de febrer, esmentada:

- a) Òrgan, organisme o entitat responsable: concreció de la persona responsable del fitxer, de les persones operadores del sistema de videovigilància, com també, si escau, de la persona responsable de la instal·lació i del seu manteniment.
- b) Justificació de la legitimitat de la captació i dels tractaments posteriors que es prevegin: cal fer constar si es compta amb el consentiment dels afectats o, si no és el cas, quin dels apartats de l'article 6.2 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, i si escau altra normativa aplicable, concorre en el cas concret, a efectes de legitimar el tractament de les imatges i les veus.
- c) Justificació de la finalitat i de la proporcionalitat del sistema, d'acord amb el que estableixen els articles 6 i 7 d'aquesta Instrucció.
- d) Dades personals tractades: cal concretar 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.
- e) Ubicació i camp de visió de les càmeres: cal fer referència a la ubicació i orientació de les càmeres. En especial, quan es tracti de càmeres a l'exterior, cal fer constar si en un radi de 50 metres hi ha centres de salut, centres religiosos, de culte o seus de partits polítics o centres educatius on assisteixin menors. També cal fer referència als espais que entren dins el camp de visió de les càmeres.
- f) Definició de les característiques del sistema. En aquest apartat cal especificar:
 - Nombre total de càmeres que formen el sistema.
 - Condicions tècniques de les càmeres i d'altres elements.
 - Si les càmeres disposen de ranures o connexions per a dispositius d'emmagatzemament extern.
 - Si les càmeres són ixes o mòbils.
 - Si es capten imatges en un pla ix 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 visionen directament o només s'enregistren, amb accés limitat a determinats supòsits previstos en la Memòria.
 - Si la captació, i si escau l'enregistrament, es fa de manera continuada o discontinua.
 - Si les imatges es transmeten.
 - Previsions relatives als mecanismes d'identificació i de dissociació per atendre l'exercici dels drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició.
 - Quan es gravi la veu, també cal especificar la distància a què es pot enregistrar.
- g) Deure d'informació: cal incloure una referència al nombre i l'emplaçament dels cartells informatius, com també als altres mitjans addicionals d'informació, per tal d'acreditar el compliment del deure d'informació.
- h) Període per al qual s'instal·la el sistema i període de conservació de les imatges.
- i) Mesures previstes per avaluar els resultats del funcionament del sistema i la necessitat del seu manteniment.
- j) Mesures de seguretat: concreció del nivell de seguretat exigible i descripció de les mesures de seguretat aplicades.

En el cas que l'Ajuntament ja disposi d'un fitxer de videovigilància que pugui donar cabuda a la finalitat per a la qual es captaran les imatges, no serà necessària l'aprovació d'un nou fitxer, però sí que caldrà, igualment, aprovar la memòria referida al nou sistema que es vulgui implantar.

IV

La valoració de la pertinença o no d'utilitzar un determinat sistema de videovigilància, que s'ha de justificar en la memòria a la qual s'acaba de fer referència, ha de respondre a una ponderació prèvia de l'Ajuntament, que ha de tenir en compte, entre d'altres, l'afectació dels drets dels ciutadans i el correcte compliment del principis i garanties de la normativa de protecció de dades.

En concret, i entre d'altres aspectes, la utilització de càmeres o sistemes de videovigilància ha de respectar els principis de qualitat i de finalitat (article 4 de la LOPD). En aplicació d'aquests principis, només es poden captar i tractar dades a través de sistemes de videovigilància per a finalitats determinades, explícites i legítimes. En l'article 2.e) de la Instrucció 1/2009, es fa referència a les finalitats de 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 el cas que ens ocupa, i més enllà que l'Ajuntament pugui comptar amb una habilitació suficient en una norma amb rang de llei (article 6 de la LOPD i article 5 de la Instrucció 1/2009) en tractar-se de controlar l'accés a un espai municipal, convé recordar que, tret de les càmeres instal·lades per les forces i cossos de seguretat o amb finalitats de control regulació del trànsit, no resultaria legítima la captació de ciutadans a la via pública. En aquest sentit, l'article 5.4.b) de la Instrucció 1/2009, esmentada, no considera legítima *"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 resulta legítima si resulta inevitable per assolir la finalitat de vigilància de l'edifici o la instal·lació."*

Més enllà d'això, no resulta possible pronunciar-se respecte la proporcionalitat del sistema atès que serà en la memòria que ha d'elaborar el responsable del fitxer, on caldrà valorar la proporcionalitat del sistema. Aquesta valoració implica analitzar els diferents aspectes que s'han de recollir a la memòria. No només la finalitat, que és el que es descriu en el text de la consulta, sinó altres aspectes com ara les característiques tècniques del sistema, camp de visió, període de conservació, etc., l'existència de problemes o incidents previs que justifiquin la mesura, com també l'existència de mitjans alternatius que permetin assolir la mateixa finalitat sense dur a terme un tractament de dades personals (art. 7 i 10.c de la Instrucció). I respecte aquest aspecte, sí que es poden fer algunes consideracions, a la vista del que es descriu a la consulta.

Segons la consulta, la finalitat principal de la instal·lació del sistema de videovigilància és evitar incidents o col·lapses en l'aparcament que dificultin el correcte flux d'arribades i sortides d'autocars que puguin suposar un retard en l'hora assignada d'entrada al parc. D'entrada, s'ha de dir que aquesta finalitat no sembla que justifiqui, per si sola, l'enregistrament de les imatges,

atès que la finalitat en si mateixa requereix una actuació immediata que només pot oferir l'anàlisi de les imatges en temps real.

Però més enllà d'això, la veritat és que, analitzant la ubicació de les càmeres i les eventuais respostes davant d'un incident o un col·lapse, el fet que hi hagi instal·lades càmeres no permet per si sol donar una resposta ràpida per tal d'agilitzar l'entrada al parc. El sistema requerirà, previsiblement, l'atenció continuada d'una persona per tal de poder valorar en temps real les imatges que li arribin i decidir, si escau, l'adopció d'algun tipus de mesura pal·liativa. De fet, si només es tractés d'això, caldria valorar la possibilitat d'emprar altres sistemes automatitzats que permetrien regular l'accés a aquest aparcament (comptabilitzant les places lliures o detectant embussaments en les vies d'accés i sortida) sense necessitat de dur a terme el tractament de dades de caràcter personal.

Per altra banda, pel que fa als problemes de seguretat, tampoc s'ofereix cap justificació, ni amb dades mesurables ni d'altre tipus, que en el dit aparcament hi hagi alguna problemàtica especial diferent a la que pot haver-hi a altres zones de l'entorn del parc. Caldria que la memòria justifiqués en aquest sentit les necessitats especials de videovigilància en aquest aparcament.

D'acord amb les consideracions fetes en aquests fonaments jurídics en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

Conclusions

La instal·lació d'un sistema de vigilància per controlar els accessos a un aparcament municipal no està sotmès a autorització, llevat que es tracti de càmeres instal·lades per les Forces i cossos de seguretat per enregistrar imatges i sons en llocs públics, oberts o tancats, per tal de contribuir a assegurar la convivència ciutadana, l'eradicació de la violència i la utilització pacífica de les vies i espais públics, així com per prevenir la comissió de delictes, faltes i infraccions relacionats amb la seguretat pública. En aquest cas l'autorització correspondria a la Direcció General de Policia

Fora d'aquest cas, la instal·lació del sistema, requerirà l'aprovació d'un fitxer de dades personals, en l'expedient del qual ha de figurar una memòria en què es justifiqui la legitimitat i la proporcionalitat de la finalitat perseguida, com també la resta d'aspectes previstos a l'article 10 de la Instrucció 1/2009). Un cop aprovat el fitxer s'ha de notificar al Registre de Protecció de Dades de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

Barcelona, 18 de setembre de 2013