

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un ens públic en relació amb la instal·lació de webcams en diversos edificis.

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un ens públic (en endavant, l'ens), en el que s'explica que, enguany, per a la participació de l'ens en una exposició d'arquitectura, s'ha seleccionat un determinat projecte per a representar al pavelló de Catalunya. Aquest projecte mostraria uns determinats edificis no només a nivell estàtic (plànols o maquetes) sinó també a nivell dinàmic, per tal d'ensenyar la vida de l'edifici, segons la consulta. Amb aquesta finalitat, es volen instal·lar webcams que gravin imatges de persones, tot i que aquestes no serien majoritàriament identificables.

Atès que, segons la consulta, a arrel del projecte sorgeixen dubtes sobre les seves implicacions legals, es sol·licita el parer d'aquesta Autoritat.

Analitzada la consulta, que s'acompanya de còpia del projecte escollit per a representar al pavelló de Catalunya a l'exposició d'arquitectura, vista la normativa vigent aplicable, i l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

I

(...)

II

Com s'ha avançat, el projecte seleccionat per a participar en l'exposició d'arquitectura, "mostra uns determinats edificis no només a nivell estàtic (plànols o maquetes) sinó també a nivell dinàmic, per tal d'ensenyar la vida de l'edifici".

Amb aquesta finalitat, segons explica la consulta, es pretén instal·lar webcams que gravin a certa distància la vida de l'edifici. Com exposa la consulta, en aquesta imatge es podran veure persones, "tot i que majoritàriament no seran identificables, ja que la webcam estarà situada a una distància prudencial del peu del carrer". La finalitat de la instal·lació seria, segons la consulta, veure l'edifici al llarg d'uns mesos, i no identificar persones. El projecte no tindria, segons s'explica, la finalitat de control de les persones o de vigilància dels llocs, casos en els quals la consulta entén que existeix una normativa estricta.

En la còpia del projecte que s'adjunta a la consulta, es fa referència a que "(...) *la manera de representar el resultat del procés seguit en cadascun dels edificis és a través de les càmeres que els filmaran en els seus llocs originals, i que transmetran les imatges en temps real al pavelló català (...)*" (pàg 29 del projecte).

S'afegeix que les càmeres fixes filmaran els edificis, enviant la imatge en temps real al pavelló de l'exposició "i també a la pàgina web associada a l'exposició", i que "Juntament amb les càmeres s'ha de situar un micròfon ambient que registri els sons que envolten l'edifici: l'aire, els ocells, els animals, les converses (...)" (pàgs. 30 i 31 del projecte). Pel que fa a la web esmentada en el projecte, s'explica que "la web ha de permetre l'accés a les càmeres i a l'àudio que estan enregistrant en temps real les edificacions seleccionades" (pàg. 37 del projecte).

El projecte en qüestió explica que *“La legislació que regula les càmeres situades en espais públics és molt restrictiva, per tant s’haurien de demanar els permisos corresponents a les autoritats responsables. En cas de que la col·locació de les càmeres fos impossible o molt complexa, l’alternativa seria fer una filmació puntual de cadascun dels edificis, de manera que s’anessin prenent imatges fixes i en moviment un cop per setmana, durant un any sencer”* (pàg. 32 del projecte).

Finalment, pel que fa a alguns dels edificis on podrien enregistrar-se les imatges, en el projecte es fa esment a *“tres exemples seleccionats”* (...). El projecte inclou fotografies (pàgs. 8 i 16), dels espais dels edificis que es preveu enregistrar. En un altre apartat del projecte es fa esment a *“sis edificis seleccionats”*, i s’adjunta un plànol del que seria el pavelló, on es representen sis pantalles *“on s’emet en temps real les imatges filmades per les càmeres, i el so de cadascun dels edificis seleccionats”* (pàgs. 34 i 35 del projecte).

III

Atès que la consulta es refereix a la captació d’imatges en les que *“s’hi podran veure persones”*, i que també es fa referència a l’enregistrament *“de converses”*, cal partir de la base que la imatge gràfica de les persones, així com la seva veu, són béns jurídics protegits per l’ordenament jurídic, a través de diverses normes.

La Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD), és aplicable a les dades de caràcter personal registrades en suport físic, que les faci susceptibles de tractament, i a qualsevol modalitat d’ús posterior d’aquestes dades pels sectors públic i privat (article 2.1 LOPD).

La LOPD defineix com a dada personal *“qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables”*. Segons 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), és dada de caràcter personal *“qualsevol informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus que concerneix persones físiques identificades o identificables”*.

La LOPD considera *“tractament de dades personals”*, les operacions i els procediments tècnics de caràcter automatitzat o no, que permetin recollir, gravar, conservar, elaborar, modificar, bloquejar i cancel·lar, així com les cessions de dades que derivin de comunicacions, consultes, interconnexions i transferències (article 3.c) LOPD).

Així, tant la imatge com la veu de les persones físiques, entre d’altres, són *“dades personals”*, i qualsevol tractament que se’n faci haurà de respectar els principis i garanties previstos per la LOPD.

Ara bé, els principis i garanties de la LOPD operen respecte la informació relativa a persones físiques *“identificades o identificables”*, essent aquest un element fonamental per determinar les implicacions legals que pot tenir la captació i enregistrament d’imatges en el cas plantejat.

El RLOPD concreta 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).

Segons la consulta, les persones la imatges de les quals es podria captar, “majoritàriament no seran identificables”, ja que no és aquesta la finalitat de la instal·lació.

En la consulta i en el projecte no s’aporta informació concreta sobre els espais que es gravaran –més enllà d’esmentar els edificis-, és a dir, si es tracta d’espais oberts o tancats, si es graven els entorns d’un edifici, o el seu interior, i en aquest cas, quins espais, amb quina precisió es gravaran les imatges, des de quina distància, etc. A banda de les consideracions que es faran més endavant sobre la informació que es requeriria en aquest sentit, això comporta que, com a mínim, no hi ha garanties que les persones físiques que es trobin en els espais enregistrats en un moment determinat no seran identificables sense esforços desproporcionats.

A tall d’exemple, per bé que una càmera pugui estar instal·lada a una distància que aparentment no permeti la fàcil identificació de persones, les prestacions tècniques i la resolució de determinades càmeres podrien, fins i tot en aquest cas, permetre la identificació de persones sense grans dificultats.

Per la informació de què es disposa, sembla clar que amb la captació de les imatges prevista en el projecte es podrien identificar en alguns casos persones físiques concretes, sense esforços desproporcionats. En aquest sentit, considerant que algunes de les càmeres projectades podrien captar els llocs fotografiats en les pàgines 8, 16 i 22 del projecte, es pot deduir que sí es podrien captar imatges de persones que resulten, fins i tot, fàcilment identificables.

En el cas que el projecte examinat no hagués de suposar la captació d’imatges de persones físiques identificades o identificables en cap cas, es podria considerar que no es produeix un “tractament de dades personals” als efectes de la LOPD, i per tant aquesta normativa no resultaria d’aplicació.

Ara bé, feta aquesta salvetat, ja s’ha apuntat que no sembla que en el cas que ens ocupa ens trobem en aquest supòsit, per la qual cosa cal entendre que sí es podria produir un “tractament de dades” als efectes de la LOPD. Per tant, el dit tractament es trobarà sotmès al compliment dels principis i garanties de la normativa de protecció de dades personals, i d’altra normativa que pugui resultar aplicable.

IV

Com apunta la consulta, quan la instal·lació de càmeres “té com a finalitat el control de les persones o la vigilància dels llocs, aquesta instal·lació està sotmesa a una normativa estricta”.

Efectivament, l’ordenament jurídic regula i limita la utilització de càmeres amb finalitats de vigilància, ja sigui vigilància de persones o d’espais públics o privats, com ara edificis.

D’entrada, segons disposa l’article 2.3.e) de la LOPD, es regeixen per les seves disposicions específiques, i pel que preveu especialment, si 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 sobre la matèria, cal entendre-la feta a 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 Ciutadana en llocs públics (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. També cal apuntar que aquesta Autoritat ha dictat la Instrucció 1/2009, de 10 de febrer, sobre el tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància, que es pot consultar a la web www.apd.cat.

Segons l'article 1.1 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.
(...)”.*

Com es desprèn d'aquesta normativa, la utilització de càmeres i la captació d'imatges i, si escau, sons, amb finalitats de vigilància en espais públics i a la via pública, queda limitada a les Forces i Cossos de Seguretat. No es considera legítima, doncs, la captació d'imatges de persones a la via pública, llevat que la duguin a terme els cossos policials, d'acord amb la normativa específica. La captació incidental d'imatges a la via pública, per a la vigilància d'edificis o d'instal·lacions, només seria legítima si resulta inevitable per assolir la dita finalitat de vigilància, atenent al que es desprèn del principi de qualitat de les dades, segons el qual només es poden tractar les dades adequades, pertinents i no excessives a cada finalitat (article 4 LOPD).

El fet que, en el cas que ens ocupa, no es prevegi una finalitat de vigilància, no implica que, a través de la captació d'imatges prevista en el projecte, no es pugui arribar a realitzar un seguiment o vigilància de persones físiques identificades o identificables. És a dir, les previsions apuntades en el projecte, no eliminen les possibilitats de fer un tractament posterior d'imatges amb altres finalitats, en concret, de vigilància, a partir de la instal·lació i del funcionament de càmeres situades en determinats espais.

Partint d'aquesta premissa, la captació i enregistrament (“gravació”) d'imatges de persones físiques a partir del projecte examinat, en tractar-se d'un tractament de dades personals, sí es trobarà sotmesa a la LOPD, en connexió amb la Llei orgànica 1/1997, així com la Instrucció 1/2009, de videovigilància, i per tant resultaran d'aplicació els requisits o les exigències específiques que tal normativa pugui preveure en el context de la videovigilància, com es concretarà a continuació.

V

La implantació de qualsevol sistema de videovigilància en espais públics i a la via pública, sotmesa al règim previst a la LO 1/1997, queda limitada en qualsevol cas a les Forces i Cossos de Seguretat, que són les competents per instal·lar càmeres en els dits espais, en els termes que ho preveu la normativa citada.

Des del moment que, per la informació de què es disposa, el projecte podria captar imatges en espais públics o imatges preses, al menys parcialment, en espais públics o a la via pública, aquest tractament, en els termes previstos, resultaria contrari a la normativa citada.

Fora del que seria l'àmbit de videovigilància policial en espais públics, el tractament (captació, gravació i difusió d'imatges de persones físiques identificades o identificables) que puguin realitzar-se en els edificis seleccionats pel projecte, en concret, en aquells espais o instal·lacions i dependències que no siguin “espai públic” o “via pública”, s'ha de regir per la LOPD i, en l'àmbit de Catalunya, per la Instrucció 1/2009, citada.

El tractament de dades personals de persones identificades o identificables (imatges i, si escau, veus), s'ha de fonamentar en el consentiment dels seus titulars (article 3.e) LOPD), que es

defineix com “qualsevol manifestació de la voluntat, lliure, inequívoca, específica i informada, mitjançant la qual l’interessat consenti el tractament de dades personals que el concerneixen” (article 3.h) de la LOPD).

En relació amb el principi de consentiment, la LOPD només habilita a tractar dades sense el consentiment inequívoc de l’interessat si una llei així ho disposa (article 6.1 LOPD).

Pel que fa a la possible captació de la imatge gràfica de persones físiques “identificables”, -en el cas que es pugui produir en el context del projecte analitzat-, es veuria directament afectat el dret a la pròpia imatge de les persones (article 18.1 de la Constitució).

Segons disposa l’article 7 de la Llei orgànica 1/1982, de 5 maig, de protecció civil del dret a l’honor, a la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge (en endavant, LO 1/1982), tenen la consideració d’intromissions il·legítimes en els drets a l’honor, la intimitat i la pròpia imatge:

*“1. El emplazamiento en cualquier lugar de aparatos de escucha, de filmación, de dispositivos ópticos o de cualquier otro medio apto para grabar o reproducir la vida íntima de las personas.
(...)”*

5. La captación, reproducción o publicación por fotografía, filme, o cualquier otro procedimiento, de la imagen de una persona en lugares o momentos de su vida privada o fuera de ellos, salvo los casos previstos en el artículo 8.2.

*6. La utilización del nombre, de la voz o de la imagen de una persona para fines publicitarios, comerciales o de naturaleza análoga.
(...)”*

Segons l’article 8.1 de la LO 1/1982:

“No se reputarán, con carácter general, intromisiones ilegítimas las actuaciones autorizadas o acordadas por la Autoridad competente de acuerdo con la ley, ni cuando predomine un interés histórico, científico o cultural relevante.”

L’article 8.2.c) estableix que “en particular, el dret a la pròpia imatge no impedirà captar la informació gràfica sobre un succés o esdeveniment públic quan la imatge d’una persona determinada aparegui com a merament accessòria”.

D’entrada, en el cas que ens ocupa, per bé que es pogués plantejar que l’exposició d’arquitectura és un “esdeveniment públic”, aquest esdeveniment no es produeix, de fet, en els diferents edificis o espais en els que es captarien imatges de persones físiques. Això dificulta que en el cas examinat, es pugui considerar que la captació d’imatges prevista es produeix en el context d’un esdeveniment públic, als efectes de l’article 8.2.c) de la LO 1/1982.

A més, el Tribunal Suprem vincula aquesta “accessorietat” d’una imatge a la recognoscibilitat dels subjectes que en ella apareguin, a la major o menor proporció que ocupen en la fotografia, o tractant-se d’imatges en moviment –com en aquest cas-, a l’aparició d’aquests subjectes fugaçment o en un segon pla. Per al Tribunal, la intromissió podria quedar justificada en la mesura en què la imatge és captada de manera accidental i secundària en relació amb la resta de la informació gràfica en què s’insereix (STS de 22 de febrer de 2007).

Ara bé, per la informació de què es disposa, es preveu fer una captació d’imatges al llarg d’un període de temps ampli (durant mesos, fins i tot), i sembla que es podria realitzar una captació d’imatges i gravació contínua de determinats espais.

Aquestes previsions poden suposar que la imatge de determinades persones es capti i aparegui no ja de forma puntual o “accessòria” en les pantalles de l'exposició d'arquitectura, i fins i tot en la web de l'exposició, sinó que hi aparegui amb una certa rellevància.

Tot això porta a considerar que no es produiria en el cas examinat, i per la informació aportada, una captació en el context d'un esdeveniment públic, ni merament accessòria i puntual de la imatge gràfica de les persones, en els termes previstos, per la qual cosa no es pot considerar que les previsions de la LO 1/1982, puguin suposar una habilitació legal suficient als efectes de permetre el tractament sense consentiment dels afectats.

A banda d'això, en el cas que ens ocupa tampoc no es dóna compliment a d'altres exigències previstes en la LOPD i, específicament, en la Instrucció 1/2009, citada, com és el compliment del deure d'informació als afectats (en els termes de l'article 5 de la LOPD), el qual hauria de permetre, principalment, l'exercici dels drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició –drets ARCO-, per part dels interessats, en relació amb el tractament de les seves dades.

Tampoc no es contenen en el projecte previsions relatives a la creació de fitxers (article 3.b) de la LOPD), o a la Memòria que amb caràcter previ a la posada en marxa de qualsevol sistema de videovigilància estableix l'article 10 de la Instrucció 1/2009, citada, entre d'altres.

Per tot això, no es pot considerar ajustada a la normativa de protecció de dades la captació d'imatges en els termes plantejats en la consulta i el projecte que l'acompanya ni, per tant, la seva difusió posterior, tant en les pantalles situades a l'exposició com, si escau, a través d'Internet (en el lloc web de l'exposició).

Per tant, pel que fa a la captació i el tractament d'imatges de persones físiques, i la seva posterior difusió a les pantalles de l'exposició i, si escau, al web de l'exposició, cal considerar l'alternativa que la pròpia consulta planteja.

Com s'ha referit, el projecte planteja que *“En cas de que la col·locació de les càmeres fos impossible o molt complexa, l'alternativa seria fer una filmació puntual de cadascun dels edificis, de manera que s'anessin prenent imatges fixes i en moviment un cop per setmana, durant un any sencer”* (pàg. 32 del projecte).

En el cas que en alguna d'aquestes imatges, fixes o en moviment, però en qualsevol cas preses de forma puntual, aparegui alguna persona física, es produirà igualment un tractament de dades als efectes de la LOPD.

Ara bé, en aquest tipus de captació puntual d'imatges, la possible intromissió en els drets de les persones afectades és menor que en una captació contínua i permanent d'imatges.

D'entrada, perquè en no produir-se una captació contínua d'imatges durant llargs períodes de temps, desapareix el risc d'una possible utilització d'aquestes imatges amb finalitats de vigilància, el qual sí existeix, com ha quedat dit, en un tractament com l'inicialment previst en el projecte examinat.

Eliminat el factor d'un possible ús de les imatges amb finalitats de vigilància –amb el que això comportaria d'intromissió il·legítima i d'incompliment dels principis de la LOPD en el cas examinat-, en l'alternativa proposada podria prevaldre, atès el context de la “finalitat cultural rellevant”, la consideració que la imatge d'una persona física és “puntual i merament accessòria” als efectes de la LO 1/1982, amb la qual cosa no es produiria una intromissió il·legítima als efectes apuntats.

A més, el tipus de tractament d'imatges que el mateix projecte proposa com a alternativa, permetria eliminar aquelles imatges captades que, per algun motiu, no hagin de formar part de la selecció final d'imatges.

En qualsevol cas, per tal que la captació puntual d'imatges en aquests termes i, si escau, la seva difusió posterior, s'ajusti a la normativa citada, cal que es tinguin en compte, entre d'altres, les següents garanties:

- Que la captació i, si escau, l'aparició de la imatge de persones físiques tant en les pantalles situades a l'exposició com en la pàgina web de la mateixa, sigui puntual, excepcional i merament accessòria al conjunt d'imatges captades i difoses.
- Que, en els termes de l'article 5 de la LOPD, s'informi de forma adequada a les persones la imatge de les quals podria ser captada en els diferents edificis seleccionats pel projecte examinat.
- Que les característiques tècniques de les càmeres (resolució, capacitat de processament i tractament d'imatges, zoom, etc), així com el seu emplaçament, no permetin realitzar una captació i tractament d'imatges que, qualitativa o quantitativament, excedeixin la captació puntual i merament accessòria de dades personals, als efectes descrits.

VI

Dit això, cal fer esment específic a la possible captació "de converses", a la que es refereix el projecte, ja que la captació de converses de persones físiques pot resultar especialment afectadora del dret a la intimitat de les persones afectades (article 18.1 de la Constitució).

Una conversa entre dues o més persones pot donar informació no només de les persones interlocutores sinó, també, de terceres persones. No es pot descartar, a més, que aquesta informació pugui referir-se i afectar a la vida íntima de determinades persones.

En aquest sentit, per bé que en el cas que ens ocupa es pugui considerar que l'enregistrament d'una conversa de naturalesa estrictament privada seria excepcional, i fins i tot "accidental", aquest fet, en cas de produir-se, podria constituir una vulneració o lesió dels drets a la intimitat i l'honor de les persones afectades, en els termes de la LO 1/1982.

Des d'aquesta perspectiva, adquireix una importància especial el principi de qualitat de les dades (article 4.1 LOPD) i, en concret, el principi de proporcionalitat. A tenor d'aquest darrer principi, una mesura intrusiva com per definició pot ser la captació de converses de persones "identificables", només es pot considerar constitucionalment legítima si resulta proporcionada a través d'una triple anàlisi de la necessitat de la mesura, la seva idoneïtat i el seu caràcter proporcional en sentit estricte. És a dir, quan no es pugui assolir la mateixa finalitat mitjançant mesures menys intrusives o que comportin menys riscos per a les persones (STEDH de 28 de gener de 2003, les SSTC 37/1998, 98/2000, o 186/2000, entre moltes altres).

Així doncs, tenint en compte la normativa de protecció de dades (principi de proporcionalitat), així com la LO 1/1982, es desaconsella la captació i enregistrament de converses, en els termes descrits en la consulta, ja que no resulta justificada en atenció a la finalitat perseguida, i atès el risc d'intromissions il·legítimes en els drets dels afectats, singularment, el dret a la intimitat.

Òbviament, la possibilitat de captar un so ambient sense que en cap cas es captin, difonguin, o enregistrin converses de persones, no resulta contrària a la normativa de protecció de dades i altra normativa, citada.

D'acord amb les consideracions fetes en aquest dictamen, es fan les següents,

Conclusions

Atès que es podria produir una captació d'imatges de persones físiques identificables en el cas examinat i, per tant, un "tractament de dades" als efectes de la LOPD, aquest tractament es troba sotmès al compliment dels principis i garanties de la normativa de protecció de dades personals, i d'altra normativa que pugui resultar aplicable.

La utilització de càmeres i la captació d'imatges i, si escau, sons, amb finalitats de vigilància en espais públics i a la via pública, queda limitada a les Forces i Cossos de Seguretat, en els termes de la Llei orgànica 1/1997.

Per la informació aportada, no existeix en el cas examinat una habilitació legal suficient als efectes de permetre el tractament de la imatge previst (captació en diferents edificis, difusió d'imatges a l'exposició i difusió a través del web de l'exposició), sense consentiment dels afectats (LO 1/1982), ni es dóna compliment a d'altres obligacions derivades de la LOPD i, específicament, de la Instrucció 1/2009, de l'Autoritat, que resulta aplicable al cas examinat.

L'alternativa de fer una filmació puntual de cadascun dels edificis, de manera que s'anessin prenent imatges fixes i en moviment un cop per setmana, durant un any sencer, plantejada en el projecte, es pot considerar més ajustada a les exigències de la normativa de la protecció de dades, si es tenen en compte determinades garanties.

La possibilitat de captar un so ambient sense que en cap cas es captin, difonguin, o enregistrin converses de persones, no resulta contrària a la normativa de protecció de dades i altra normativa, citada.

Barcelona, 21 d'octubre de 2013