

Dictamen en relació amb la consulta formulada per una empresa pública, sobre la difusió de les imatges captades per les càmeres de videovigilància instal·lades en els tramvies.

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'una empresa pública (en endavant, l'empresa), en el qual s'explica que el tramvia té instal·lat un sistema de videovigilància, que té la finalitat de gestionar l'operació del tramvia, garantir el normal funcionament del servei públic del tramvia, així com controlar la seguretat dels béns i de les persones a l'interior dels tramvies i al llarg de la línia.

En concret, es consulta si el fet de mostrar esporàdicament (30 segons cada 8-10 minuts) en directe al passatge, mitjançant les pantalles situades dins els tramvies, les imatges captades per les càmeres de videovigilància, de manera que la identificació de les persones resulti gairebé impossible, es considera proporcional a la finalitat del fitxer i a l'existència dels problemes o incidents greus que justifiquen la mesura.

Analitzada la petició, que s'acompanya del document "Seguretat a les xarxes (...)" amb data de novembre 2014, i vista la normativa vigent aplicable i l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent.

I

(...)

II

En els antecedents de la consulta s'explica que l'empresa presta el servei públic de transport de passatgers en determinades zones. S'afegeix que el tramvia té instal·lat un sistema de videovigilància, que té la finalitat de gestionar l'operació del tramvia a dues línies de tramvia, garantir el normal funcionament del servei públic del tramvia, així com controlar la seguretat dels béns i de les persones a l'interior dels tramvies i al llarg de la línia (plataforma del tramvia).

En els mateixos antecedents, s'explica que *"s'ha considerat la possibilitat de mostrar en directe al passatge, mitjançant les pantalles situades dins dels tramvies, les imatges captades per les 4 càmeres de videovigilància de la sala de passatgers. Les pantalles de 17/18"', mostrarien les imatges de les 4 càmeres simultàniament, de manera que la identificació de les persones resulta gairebé impossible (s'adjunta foto demostrativa del resultat). Aquestes imatges no es mostrarien de manera contínua, sinó esporàdicament (30 segons cada 8-10 minuts) entre imatges d'informació general i promocionals"*.

La consulta es refereix concretament a si el fet de mostrar esporàdicament al passatge les imatges captades per les càmeres de videovigilància, de manera que la identificació de les persones resulti gairebé impossible, es considera proporcional a la finalitat del fitxer i a l'existència dels problemes o incidents greus que justifiquen la mesura.

Situada la consulta en aquests termes, cal partir de la base que 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).

L'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 l'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".

Així, cal partir de la base que la imatge gràfica de les persones físiques així com, si escau, la veu, són dades de caràcter personal. En conseqüència, qualsevol tractament que se'n faci (article 3.c) LOPD) haurà de respectar els principis i garanties previstos per l'LOPD.

Els principis i garanties de l'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 difusió d'imatges en el cas plantejat.

Segons concreta el RLOPD, 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 relació amb això, la consulta fa notar que amb l'emissió d'imatges als monitors situats a l'interior del tramvia, la identificació de les persones resulta "gairebé impossible". En la documentació que acompanya a la consulta s'adjunta una fotografia en la que es veu una pantalla de televisió, visible des de l'interior del vagó del tramvia, en la que s'emeten simultàniament imatges provinents de quatre càmeres.

Ara bé, cal tenir en compte que les imatges objecte de consulta es tracten en el context d'un sistema de videovigilància, el qual requereix que les imatges siguin nítides, de qualitat, per tal de permetre, si escau, la identificació de persones físiques.

A més, vista la fotografia aportada, és clar que les càmeres capten imatges en primer pla d'alguns seients del tramvia, de manera que s'ofereix una perspectiva fixa i clara de les persones que es troben en aquests seients, cosa que facilitaria la seva identificació.

A això cal afegir que, segons la consulta, es preveu la visualització de les imatges durant 30 segons, període que no pot ser considerat com a breu, si tenim en compte la qualitat de les imatges i el camp de visió de les càmeres, a què ens hem referit.

Així doncs, pel número de monitors instal·lats, per la qualitat i la resolució de les imatges, així com pel temps previst per a la visualització de les imatges, es pot concloure que la identificació dels passatgers no només és possible, sinó que és probable.

Per tant, caldrà partir de la base que els principis i garanties de la normativa de protecció de dades resulten aplicables a la difusió de les imatges en els monitors del tramvia, en els termes previstos a la consulta, atès que les persones que hi apareixen podrien ser identificables sense esforços desproporcionats.

A més, cal tenir present que l'emissió en temps real d'imatges en els monitors situats dins el tramvia és una fase més d'un "tractament de dades personals" (article 3.c) LOPD), dut a terme a arrel de la instal·lació d'un sistema de videovigilància en un transport públic, com és el tramvia. Així, la captació de les imatges i, si escau, el seu enregistrament, visualització, cessió o qualsevol altre ús posterior, inclosa la seva conservació o destrucció, són fases diferents del mateix tractament de dades, dut a terme a arrel de la implantació del sistema de videovigilància al tramvia.

Aquestes diferents fases del tractament, que la consulta justifica en finalitats d'assegurament del normal funcionament d'un servei públic i en la seguretat de persones i béns, s'han de sotmetre als principis i garanties de la normativa de protecció de dades (LOPD i RLOPD), sense que la visualització d'imatges de persones en els monitors del tramvia pugui considerar-se una fase del tractament exclosa de la dita normativa.

El tractament de les imatges estarà sotmès, específicament, a la Instrucció 1/2009, sobre el tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància (en endavant, Instrucció 1/2009), que concreta els principis i garanties que estableix l'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).

Segons l'article 2.e) de la Instrucció 1/2009, aquesta resulta d'aplicació a la captació d'imatges a través d'un sistema de càmeres fixes o mòbils que tinguin 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*".

Segons l'article 2.e) de la Instrucció 1/2009, la videovigilància és la "*captació d'imatges, i si escau de veus, a través d'un sistema de càmeres fixes o mòbils que tinguin 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*."

Per tant, tenint en compte la informació aportada, totes les fases del tractament d'imatges amb finalitats de videovigilància al tramvia, inclosa l'emissió en temps real d'imatges en els monitors, atès que no es pot descartar que aquestes imatges permetin identificar persones concretes, es troben sotmeses a l'LOPD i el RLOPD, i a la Instrucció 1/2009.

III

En els antecedents de la consulta es fan diverses consideracions respecte el correcte compliment dels principis i obligacions de la normativa de protecció de dades personals en el sistema de videovigilància del tramvia.

Segons la consulta, la utilització de les càmeres és respectuosa amb el principi de qualitat de les dades (article 4 LOPD), i amb el que preveuen els articles 2.e) i 6.1 de la Instrucció 1/2009, ja que aquesta videovigilància es justifica en raons de seguretat pública i assegurament del funcionament normal d'un servei públic, en aquest cas, del tramvia.

La consulta també es refereix al compliment del dret d'informació en els termes de l'article 5 de l'LOPD, i s'explica que s'informa de manera clara i permanent sobre l'existència de les càmeres mitjançant la col·locació de cartells informatius abans d'accedir a la zona de gravació.

Així mateix, la consulta fa menció de l'anàlisi de ponderació que s'hauria realitzat per tal de justificar la necessitat d'utilitzar el sistema de videovigilància en el tramvia. S'afegeix que la instal·lació del sistema de videovigilància es considera una mesura amb avantatges per a l'interès general, ja que al tractament se li apliquen les mesures de seguretat *“descrites en la memòria elaborada per garantir en tot moment la protecció de les dades de caràcter personal”*. Sobre això, cal fer notar que no s'ha adjuntat aquesta memòria a la consulta formulada.

Cal constatar, d'entrada, que el tractament d'imatges en el sistema de videovigilància del tramvia ha de donar compliment, entre d'altres, als principis de qualitat i de finalitat (article 4 LOPD), així com a la resta d'obligacions que imposa la normativa de protecció de dades. També cal informar adequadament els afectats (article 3.e) LOPD) sobre el tractament a realitzar, en els termes de l'article 5 de l'LOPD i, més específicament, en els termes de l'article 12 de la Instrucció 1/2009, al que ens remetem.

Dit això, respecte les consideracions fetes en els antecedents de la consulta i en l'informe adjunt, cal fer avinent que l'objecte d'aquest informe no és validar o revisar el compliment dels principis i obligacions de la normativa de protecció de dades i de videovigilància en relació amb el sistema de videovigilància del tramvia en el seu conjunt, les particularitats del qual hauran de quedar recollides en la Memòria corresponent (article 10 de la Instrucció 1/2009), sinó únicament analitzar, des de la perspectiva de la protecció de dades, la possibilitat d'emetre les imatges en els monitors instal·lats al tramvia, en els termes apuntats en la consulta.

Sens perjudici d'això, fem notar que la consulta explica que l'empresa ha donat d'alta a l'Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) diversos fitxers de titularitat privada, en concret, el fitxer “Imágenes de Operación tranviaria”, d'una línia del tramvia, i el fitxer “Imágenes de Operación tranviaria”, de l'altra.

De la informació disponible al web www.agpd.es, de l'AEPD, es constata que efectivament consten inscrits els dos fitxers esmentats.

Sobre aquesta qüestió, es fa avinent que la notificació de la creació, modificació o supressió d'aquells fitxers de dades personals que, com els dos fitxers esmentats, es trobin dins l'àmbit d'actuació de l'Autoritat, s'ha de fer al Registre de Protecció de Dades de Catalunya (article 11 de la Llei 32/2010), sens perjudici que l'Autoritat hagi de donar trasllat de la inscripció al Registre de l'AEPD, en els termes previstos a l'article 11.5 de la Llei 32/2010, i article 55.3 del RLOPD, i també sens perjudici que s'hagin pogut inscriure determinats fitxers al Registre de l'AEPD.

IV

Analitzem a continuació la possibilitat de mostrar en directe i de forma puntual al passatge, les imatges captades per les quatre càmeres de videovigilància de la sala de passatgers, a través dels monitors instal·lats a l'interior del tramvia. En concret si, com planteja la consulta, aquesta possibilitat resulta proporcional a la finalitat del fitxer i a l'existència dels problemes o incidents greus que han portat a instal·lar el sistema de videovigilància al tramvia.

D'entrada, caldria fer una consideració en atenció a la legitimitat del tractament previst. El tractament d'imatges amb finalitats de videovigilància, en principi, requereix el consentiment dels afectats, a menys que concorri alguna de les circumstàncies de l'article 6.2 de l'LOPD, segons el qual:

"No cal el consentiment quan les dades de caràcter personal es recullin per a l'exercici de les funcions pròpies de les administracions públiques en l'àmbit de les seves competències; (...)".

La consulta fonamenta el tractament de les imatges en la finalitat d'assegurar el normal funcionament del servei de tramvia i la seguretat de persones i béns. D'entrada, aquesta finalitat podria legitimar la captació de les imatges i el seu posterior tractament per part de les persones o cossos de seguretat que siguin encarregades de vetllar per la seguretat de persones i béns en el tramvia, sense requerir el consentiment d'aquestes persones, atesa la finalitat prevista.

Ara bé, la difusió d'imatges de persones identificables en els monitors situats a l'interior del tramvia, suposa una comunicació de dades personals a una pluralitat indeterminada de destinataris –la resta de passatgers-, i com a tal haurà de respectar el règim de comunicació de dades, segons el qual aquesta requeriria el consentiment previ dels afectats, a menys que una norma amb rang legal autoritzés la comunicació (article 11, apartats 1 i 2.a) LOPD).

Tenint en compte això, la legitimitat que tindria la visualització i el tractament posterior de les imatges per part de les persones o, si escau, dels cossos de seguretat que tinguin atribuïdes funcions de vigilància sense el consentiment dels afectats, no sembla que pugui estendre's, en iguals termes, a la visualització d'imatges de persones identificables per part d'un número indeterminat de tercers, els passatgers del tramvia, que són aliens a les dites funcions, a menys que concorri una habilitació en norma amb rang legal.

V

D'acord amb el principi de qualitat (articles 4.1 de l'LOPD i 6.1 de la Instrucció 1/2009), les imatges només es poden captar i tractar a través del sistema de videovigilància del tramvia, 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 a la qual es volen obtenir.

Per tant, cal examinar si la difusió en temps real d'imatges captades per les càmeres instal·lades dins el tramvia, resulta adequada, pertinent i no excessiva, en relació amb la finalitat del sistema de videovigilància al tramvia, això és, garantir el normal funcionament del servei, i controlar i vigilar la seguretat de les persones i béns als tramvies i, concretament, en relació amb la finalitat que la consulta atribueix a la visualització d'imatges en l'interior del tramvia.

Caldria puntualitzar, vista la informació aportada, que el sistema de videovigilància està destinat al control de la seguretat tant en l'interior dels tramvies, com al llarg de la línia (plataforma del tramvia). En l'informe adjunt es fa referència al sistema de càmeres de videovigilància (CCTV) "en línia i embarcat". Per tant, sembla que el sistema inclouria càmeres de videovigilància dins els tramvies i també en les plataformes de les estacions, en el moment d'entrada i sortida de passatgers (embarcat). En canvi, la consulta es refereix en tot moment a les pantalles situades dins dels tramvies (sala de passatgers), per la qual cosa cal entendre que les imatges

que es podrien visualitzar en els monitors, i que són objecte de consulta, són captades exclusivament a l'interior del tramvia, i no a les andanes.

Dit això, la consulta explica que el sistema de videovigilància contribueix a la millora de la seguretat, ja que actua com a element dissuasiu per lladres i carteristes, i que les imatges es mostrarien per transmetre als viatgers sensació de seguretat i control dels defraudadors, de manera que la mesura seria proporcionada, ateses les taxes de frau i el nombre d'incidències que es produeixen a bord.

L'informe "Seguretat a les xarxes (...)", citat, inclou una explicació detallada sobre la sensació d'inseguretat detectada al tramvia per part dels passatgers, així com sobre el número i tipologia d'incidències, actes delictius i fraus que es produeixen al tramvia, principalment en determinades zones del seu recorregut.

En aquest mateix informe s'afegeix que *"l'últim projecte portat a terme a les 2 xarxes ha estat la instal·lació d'un sistema de seguretat en línia. Aquest projecte s'ha desenvolupat amb 3 objectius principals:*

- *Supervisió en temps real de tot el sistema en cas d'incident (...).*
- *Supervisió preventiva de tot el sistema. (...).*
- *Increment de la sensació de seguretat per part de l'usuari des del moment de l'accés del mateix a la parada d'inici del seu recorregut fins que arriba al seu destí i abandona el sistema de transport. La idea és que el viatger es senti vigilat en tot moment. Amb aquesta finalitat es va decidir emetre les imatges de videovigilància a les pantalles del tramvia."*

En definitiva, la finalitat de mostrar les imatges captades per les càmeres de forma puntual en els monitors situats dins el tramvia, consistiria, segons la informació aportada, en transmetre una sensació de seguretat, control i vigilància als passatgers, de manera que tots aquests passatgers, mentre es trobin dins el tramvia, siguin conscients que es produeix una vigilància constant mitjançant càmeres, i se sentin vigilats en tot moment. A això caldria afegir la voluntat de produir un efecte dissuasiu en relació amb diversos incidents i actes vandàlics.

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en la seva Instrucció 1/2009, així com en diversos dictàmens relatius a sistemes de videovigilància, que es poden consultar al web www.apd.cat, el tractament de la imatge amb finalitats de vigilància pot suposar una ingerència en els drets fonamentals de les persones, fonamentalment els drets a l'honor, la intimitat i la pròpia imatge i el dret a la protecció de dades, sense oblidar l'afectació per altres drets, com ara la llibertat de circulació, el dret a la no-discriminació i, en definitiva, la mateixa dignitat humana.

És a dir, partint de la premissa que la videovigilància és una mesura intrusiva en sí mateixa, la seva utilització ha de ser en tot moment proporcionada i estrictament necessària, en el sentit que la finalitat pretesa amb la visualització de les imatges objecte de consulta no pugui aconseguir-se per altres vies menys intrusives.

Cal recordar en aquest sentit, que el tractament de la imatge amb finalitats de videovigilància només es pot produir quan sigui adequat per contribuir de forma clara a la millora del servei o activitat, i la finalitat no es pugui obtenir amb altres mitjans que, sense exigir esforços desproporcionats, resultin menys intrusius per als drets de les persones (article 7.1 de la Instrucció 1/2009).

Per analitzar l'oportunitat i la proporcionalitat del tractament objecte de consulta, cal tenir en compte les tipologies d'incidents de seguretat referits en l'informe "Seguretat a les xarxes (...)".

Segons aquest informe, els incidents més comuns són els altercats violents en la inspecció (29% a una línia i 20% a l'altra, l'any 2014), així com els insults i les amenaces (25% a una línia i 19% a l'altra, l'any 2014).

Vistes aquestes dades, en relació amb els diferents tipus d'incidents que es puguin produir i que estiguin relacionats amb les inspeccions que es fan al tramvia per evitar frauds, el propi inspector podria informar directament als passatgers que el tramvia està dotat d'un sistema de videovigilància i que s'està captant la seva imatge. La informació facilitada pels inspectors suposaria una mesura menys intrusiva per als drets dels afectats, que alhora produiria l'efecte dissuasiu esmentat i transmetria als passatgers la sensació de vigilància i control que es pretén aconseguir amb la visualització de les imatges. Pel que fa a les situacions relacionades amb insults o amenaces, en definitiva, amb incidents de violència verbal, no sembla que la mera visualització d'imatges, que no s'acompanyen de gravació de la veu, pugui servir com a element dissuasiu per evitar aquestes situacions.

En definitiva, en relació amb prop del 50% de les incidències reportades en l'informe citat, o bé la visualització de les imatges objecte de consulta pot substituir-se per una mesura menys intrusiva com és la informació facilitada pels inspectors, o bé no queda acreditat que la dita visualització resulti d'utilitat.

VI

El correcte compliment del deure d'informació, en els termes de l'article 5 LOPD i de l'article 12 de la Instrucció 1/2009, permet assegurar que els passatgers seran conscients del fet que es produeix la videovigilància. D'aquesta manera, el compliment de la normativa citada permet assegurar el compliment de la finalitat consistent en transmetre una sensació de control i de vigilància i, al mateix temps, transmetre un efecte dissuasiu en els passatgers.

Així, el fet que el responsable hagi d'informar els passatgers de l'existència d'un sistema de videovigilància a través de cartells informatius que s'han de col·locar en emplaçaments clarament visibles abans d'entrar en el camp de gravació de les càmeres (article 12.3 de la Instrucció 1/2009) i, si escau, a través d'altres mitjans addicionals (article 12.7 de la Instrucció 1/2009), donaria suficient compliment a la finalitat que es pretén aconseguir amb la visualització d'imatges dels passatgers, en els termes previstos a la consulta.

Pel que fa als mitjans addicionals que podrien implementar-se en el cas que ens ocupa, i sens perjudici de la informació que podrien facilitar els propis inspectors en els termes apuntats, cal fer avinent que els quatre monitors instal·lats al tramvia, per la informació gràfica aportada, són pantalles que fàcilment es poden veure per part de les persones que viatgen al tramvia. Això permetria emetre missatges informatius detallats sobre el sistema de videovigilància i fins i tot imatges simulades de passatgers que viatgen al tramvia.

En aquest sentit, tenint en compte que, segons la consulta, les persones no són identificables, no resulta necessari que les imatges siguin reals, és a dir, que es refereixin a persones que viatgen al tramvia en el moment en què s'emeten les dites imatges. L'emissió d'una filmació simulada permetria als passatgers conèixer

l'existència del sistema de videovigilància, de manera que es produiria l'efecte dissuasiu buscat i es transmetria adequadament als passatgers una sensació de control i de seguretat.

Per tot això, cal considerar que la visualització d'imatges de persones que viatgen en el tramvia en els termes previstos a la consulta no resulta proporcionada ni ajustada a les exigències dels principis de qualitat i de finalitat, llevat que les persones no fossin identificables, circumstància que no es considera acreditada, per la informació de què es disposa. La finalitat pretesa de transmetre als passatgers la sensació de control i de seguretat, i de produir un efecte dissuasiu, es pot aconseguir amb el compliment del deure d'informació (article 5 LOPD i article 12 Instrucció 1/2009) i, si escau, amb la implementació dels mitjans addicionals esmentats.

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

Conclusions

Les diferents fases del tractament d'imatges amb finalitats de videovigilància al tramvia, inclosa l'emissió en temps real d'imatges en els monitors, es troben sotmeses als principis i obligacions previstos a la normativa de protecció de dades personals (LOPD i RLOPD), i concretats a la Instrucció 1/2009.

La visualització d'imatges de persones que viatgen en el tramvia en els termes previstos a la consulta no resulta proporcionada ni ajustada a les exigències dels principis de qualitat i de finalitat, llevat que les persones no fossin identificables, circumstància que no es considera acreditada, per la informació de què es disposa.

La finalitat de transmetre als passatgers la sensació de control i de seguretat, i de produir un efecte dissuasiu, es pot aconseguir amb el compliment del deure d'informació (article 5 LOPD i article 12 Instrucció 1/2009), en concret, amb la informació facilitada pels propis inspectors o amb la implementació d'altres mitjans addicionals.

Barcelona, 7 d'abril de 2015