

Dictamen en relació amb la consulta formulada per una administració sobre els sistemes de videovigilància de diversos recintes de la seva propietat

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit emès pel President del Comitè directiu per al seguiment de l'aplicació de la legislació de protecció de dades de caràcter personal d'una administració pública, en què es plantegen diverses qüestions relacionades amb els sistemes de videovigilància de què disposen alguns dels recintes d'aquesta administració.

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

I

(...)

II

En l'escrit de consulta s'exposa que l'administració és propietària dels recintes A,B,C i D, els quals són de lliure accés pels ciutadans durant el seu horari d'obertura, per tal de poder fer ús dels equipaments públics i privats que s'hi poden trobar, així com que tots ells disposen, per motius de seguretat, de sistemes de videovigilància.

Tot seguit, s'efectua una breu descripció de cadascun d'aquests recintes, amb indicació de la seva situació, els accessos de vianants i de vehicles habilitats, l'horari d'obertura i tancament, i el nombre de càmeres de videovigilància instal·lades en cadascun d'ells.

Així mateix, s'afirma que, si bé les càmeres de videovigilància d'aquests recintes poden ser mogudes pels vigilants de seguretat des de les sales de control, actualment només enfoquen els accessos d'edificis o bé l'òptica de les mateixes no permet identificar els vianants a la via pública. Així mateix, s'afirma que aquestes restriccions han suposat una pèrdua de capacitat de resposta davant d'algunes amenaces.

Dit això, es plantegen les qüestions següents:

1. Si, ateses les descripcions realitzades i tenint en compte l'article 5.4 de la Instrucció 1/2009, es poden considerar aquests recintes com a "via pública".
2. Si es poden enregistrar imatges mitjançant càmeres tipus "domo" en els recintes.
3. Si durant l'horari de tancament es pot considerar que és un espai privat i fer ús de les càmeres amb tot el seu potencial.
4. Quines mesures restrictives s'haurien de prendre tant durant l'horari d'obertura com durant l'horari de tancament.

A aquestes qüestions ens referim en els apartats següents d'aquest dictamen.

III

D'entrada, cal assenyalar que la captació d'imatges de persones físiques, identificades o identificables, amb fins de vigilància constitueix un tractament de dades personals que resta sotmès a la normativa de protecció de dades.

La Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre de protecció de dades de caràcter personal (LOPD) és d'aplicació *"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), entenent per dada de caràcter personal *"qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables"* (article 3.a).

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 (RLOPD) afegeix que és dada de caràcter personal *"qualsevol informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus que concerneix persones físiques identificades o identificables"*.

En aquest sentit, el RLOPD concreta que és 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 aquesta identificació requereix terminis o activitats desproporcionats"* (article 5.1.o).

Així mateix, s'entén per tractament de dades *"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.d) LOPD).

D'acord amb aquests preceptes, per tant, la utilització d'un sistema de videovigilància que permet la identificació directa o indirecta de persones físiques comporta un tractament de dades que es troba subjecte a la normativa de protecció de dades (LOPD i RLOPD) i, específicament, a 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.

L'article 6 de la LOPD estableix que *"el tractament de dades de caràcter personal requereix el consentiment inequívoc de l'afectat, llevat que la llei disposi una altra cosa"* (apartat 1). No obstant això, aquest consentiment no és exigible quan les dades *"es recullin per a l'exercici de les funcions pròpies de les administracions públiques en l'àmbit de les seves competències; quan es refereixin a les parts d'un contracte o un precontracte d'una relació de negoci, laboral o administrativa i siguin necessàries per al seu manteniment o compliment; quan el tractament de les dades tingui com a finalitat protegir un interès vital de l'interessat en els termes de l'article 7, apartat 6, d'aquesta Llei, o quan les dades figurin en fonts accessibles al públic i el seu tractament sigui necessari per a la satisfacció de l'interès legítim perseguit pel responsable del fitxer o pel del tercer a qui es comuniquin les dades, sempre que no es vulnerin els drets i les llibertats fonamentals de l'interessat"* (apartat 2).

Per la seva part, l'article 5.1 de la Instrucció 1/2009 estableix que *"per a la utilització de càmeres o de sistemes de videovigilància per al compliment d'alguna de les finalitats previstes en l'article 2.e) d'aquesta Instrucció cal comptar amb el consentiment lliure, inequívoc i específic de les persones afectades o, en el seu defecte, amb la concurrència d'alguna de les circumstàncies previstes en l'article 6.2 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (...)"*.

Les finalitats a què fa referència el citat article 2.e) de la Instrucció 1/2009 són *“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”*.

Així doncs, descartat que en la majoria dels casos es pugui comptar amb el consentiment de les persones afectades, serà necessari comptar amb una habilitació en una norma amb rang de llei que habiliti el tractament de dades amb fins de videovigilància.

Al respecte, cal dir que, quan es tracta d'administracions públiques (com en el cas examinat), la captació d'imatges i, si escau, sons pot trobar habilitació en el mateix article 6.2 de la LOPD, en concret, l'exercici de funcions pròpies de les administracions públiques en l'àmbit de les seves competències, com ara la vigilància o el control en edificis i instal·lacions per raons de seguretat (article 2.e) de la Instrucció 1/2009).

De fet, en atenció a la informació de què es disposa, aquesta seria la finalitat perseguida amb la utilització dels sistemes de videovigilància instal·lats en els recintes A, B, C i D per part de l'administració.

Quan es tracta de videovigilància duta a terme a través d'empreses de seguretat privada, val a dir que la captació d'imatges pot trobar habilitació legal en la normativa de seguretat privada, en concret, en la Llei 5/2014, de 4 d'abril, de seguretat privada (en endavant, LSP).

Arribats a aquest punt, convé assenyalar, atesos els termes en què es formula la consulta, que la legitimitat atorgada per aquestes normatives per a la utilització de sistemes de videovigilància es limita, en qualsevol cas, a la protecció d'aquests edificis o instal·lacions (públiques o privades), atès que la captació d'imatges i, si escau, sons en espais o llocs públics correspon, com a norma general, a les forces i cossos de seguretat, d'acord amb la normativa específica aplicable.

Ens referim, en concret, 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, 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 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.

La LO 4/1997 estableix, en el seu article 1, que:

“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.”

Cal tenir en compte també les previsions de la LSP en relació amb l'ús de sistemes de videovigilància privada. L'article 42 d'aquesta llei, a què es farà també referència més endavant, estableix un supòsit excepcional a l'esmentada regla general de prohibició de

la captació i gravació d'imatges a la via pública i espais públics per entitats diferents a les forces i cossos de seguretat.

En concret, el seu apartat 2 disposa que *“no se podrán utilizar cámaras o videocámaras con fines de seguridad privada para tomar imágenes y sonidos de vías y espacios públicos o de acceso público salvo en los supuestos y en los términos y condiciones previstos en su normativa específica, previa autorización administrativa por el órgano competente en cada caso”*.

Aquesta previsió de la LSP no ha d'entendre's com una habilitació per a la captació i gravació d'imatges en espais públics per empreses de seguretat privada, ja que aquesta només estarà permesa en determinats supòsits i, en qualsevol cas, restarà sotmesa a l'autorització prèvia de l'òrgan competent, sent igualment d'aplicació, a aquests efectes, els principis de proporcionalitat, idoneïtat i intervenció mínima.

Al marge d'aquests supòsits, l'ordenament jurídic no permet el tractament d'imatges en espais públics per motius de seguretat.

Ara bé, és cert que en ocasions la protecció d'edificis i instal·lacions pretesa només es pot assolir si les càmeres de videovigilància s'ubiquen en llocs com les façanes o bé si enfoquen els accessos o entrades dels edificis i instal·lacions, de tal manera que es pot arribar a produir una captació d'imatges de persones físiques a la via pública.

Per aquest motiu, i de conformitat amb el principi de qualitat de les dades (article 4 LOPD), segons el qual només es poden tractar les dades adequades, pertinents i no excessives a cada finalitat, es considera admissible una captació incidental d'imatges a la via pública si aquesta resulta inevitable per assolir la finalitat de vigilància dels edificis o instal·lacions, tal com es recull a l'article 5.4.b) de la Instrucció 1/2009.

Serà necessari, per això, que la finalitat esmentada no es pugui obtenir amb altres mitjans que, sense exigir esforços desproporcionats, resultin menys intrusius per als drets dels ciutadans afectats (article 7 de la Instrucció 1/2009).

Així doncs, cal tenir present que aquest article 5.4.b) de la Instrucció 1/2009 en cap cas cal entendre'l com una habilitació a la captació i gravació d'imatges a la via pública o espais públics, sinó com el resultat d'una ponderació prèvia dels interessos en joc als efectes de garantir un ús proporcional i eficaç del sistema de videovigilància.

Fetes aquestes consideracions inicials, a continuació s'analitzen les qüestions concretes plantejades en l'escrit de consulta.

IV

En primer lloc, es planteja si els recintes A, B, C i D, tenint en compte l'article 5.4 de la Instrucció 1/2009, es poden considerar com a “via pública”.

En relació amb el concepte de “via pública”, podria considerar-se que aquest es desprèn de l'article 2 del Reial decret legislatiu 339/1990, de 2 de març, pel qual s'aprova el Text articulat de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial, que estén l'àmbit d'aplicació de les seves normes *“als titulars i usuaris de les vies i terrenys públics aptes per a la circulació, tant urbans com interurbans, a les vies i terrenys que, sense aquesta aptitud, siguin d'ús comú i, en defecte d'altres normes, als titulars de les vies i terrenys privats que siguin emprats per una col·lectivitat indeterminada d'usuaris”*.

Per la seva part, el Diccionari de la llengua catalana de l'Institut d'Estudis Catalans defineix "via pública" com "*qualsevol lloc destinat al trànsit, tant urbà com interurbà, obert al públic*", és a dir, carrers, places, camins o qualsevol altre lloc per on transitar o circular lliurement vianants i vehicles.

En atenció a aquesta definició i tenint en compte la descripció dels recintes feta en l'escrit de consulta, a què es farà referència més endavant, sembla clar que un dels recintes, com a tal, no tindria consideració de "via pública". Pel que fa a un altre recinte, aquesta consideració podria resultar més dubtosa en la mesura que és un espai que compta amb camins pels quals transiten els seus usuaris. En relació amb els altres recintes, si bé aquests, com a tals, podrien no ser considerats com a "via pública", cal tenir present que en formen part elements que clarament ostenten aquesta condició com vials, camins i, fins i tot, carreteres que els travessen.

Ara bé, el fet que puguin no tenir consideració de "via pública" en sentit estricte no ha de significar necessàriament que les previsions de l'article 5.4 de la Instrucció 1/2009 no resultin d'aplicació al tractament d'imatges amb fins de videovigilància que pugui tenir lloc en aquests recintes.

Si bé aquest article de la Instrucció 1/2009 disposa, en el seu primer incís de l'apartat b), que "*no es 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 normativa específica*", aquesta previsió cal interpretar-la, tal com s'indica, de manera conjunta amb la LO 4/1997 ja citada, de tal manera que no es pot considerar legítima la captació d'imatges de persones en **llocs públics, oberts o tancats**, per entitats diferents a les forces i cossos de seguretat, tret que es doni el supòsit de l'article 42.2 de la LSP en els termes i condicions previstos en aquesta normativa.

En relació amb el concepte de "lloc públic", l'esmentada LO 4/1997 en preveu una concepció àmplia del concepte, això és qualsevol espai públic sigui obert o tancat. Tradicionalment s'ha entès que aquest concepte es refereix a aquells llocs que pertanyen al domini públic que es destinen a un ús general (per exemple, una carretera, una platja o un parc). No obstant això, el concepte "lloc públic" tendeix avui a imposar-se per designar més comunament els llocs que el públic sol freqüentar, amb independència de la seva titularitat. Així, també es consideren llocs públics altres espais privats oberts al públic (com ara, les superfícies comercials). Sembla, doncs, que, als efectes d'establir l'abast que s'ha de donar al concepte "lloc públic", els elements de l'accessibilitat i l'ús que els ciutadans fan d'aquest espai adquireixen major rellevància front la naturalesa jurídica del bé (entre d'altres, SAN de 20 de maig de 2011).

No és sobrer assenyalar, en aquest punt, que les diverses ordenances municipals reguladores dels llocs o espais públics -per, entre d'altres qüestions, garantir la convivència ciutadana- acostumen a definir aquests espais com carrers, vies de circulació, places, avingudes, passatges, parcs, jardins i altres espais o zones verdes o forestals, ponts, túnels i passos subterranis, aparcaments, fonts i estanys, edificis públics i els altres espais destinats a l'ús o al servei públic de titularitat municipal (per exemple, l'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona).

Així doncs, i als efectes que interessin en el present cas, es podria donar el cas que aquests recintes, tot i no tractar-se de "via pública" en sentit estricte, poguessin ser considerats com a llocs públics o d'ús públic, de tal manera que la captació d'imatges en aquests espais estaria reservada, com a norma general, a les forces i cossos de seguretat (article 1 LO 4/1997 i 5.4.b) de la Instrucció 1/2009).

Convé assenyalar, en aquest punt, que aquest pronunciament s'efectua tenint en consideració la informació que sobre els recintes es facilita en l'escrit de consulta. Un pronunciament més precís sobre la qüestió plantejada requeriria un coneixement més exhaustiu dels espais que comprenen aquests recintes.

Per la informació de què es disposa, el recinte A:

- Està delimitat amb tanques perimetrals.
- Compta amb diversos accessos per a vianants i per a vehicles.
- És de lliure accés de 7.00h a 22.00h els dies laborables i de 10.00h a 20.00h els caps de setmana i festius.
- Fora d'aquest horari resta tancat i només poden accedir les persones autoritzades.
- Disposa d'un sistema de videovigilància format per 7 càmeres tipus "domo" mòbils, actualment desactivades.

Més enllà d'aquesta informació, és conegut que el recinte A és un gran espai enjardinat en què s'ubiquen diversos edificis (dependències administratives de l'administració consultant però també d'altres administracions públiques, un institut, un centre d'atenció primària, una emissora de ràdio, etc.).

Per la informació de què es disposa, el recinte C:

- Compta amb diversos accessos per a vianants i per a vehicles.
- Els accessos principals són de lliure accés de 5.00h a 00.00h i hi ha dos accessos addicionals que resten oberts les 24 hores.
- Disposa d'un sistema de videovigilància format per 11 càmeres tipus "domo" mòbils, actualment desactivades.

Més enllà d'aquesta informació, és conegut que en el recinte C s'ubiquen diversos serveis educatius i socials de l'administració consultant, així com un campus universitari i un complex esportiu. La resta de l'espai l'ocupen vials, camins, carreteres, pàrquings i bosc.

Per la informació de què es disposa, el recinte B:

- És de lliure accés les 24 hores del dia, tot i que s'afirma que a partir de les 22.00h només es pot entrar amb causa justificada.
- Compta amb dos accessos per a vianants i per a vehicles que són de lliure accés de 5.00h a 22.00h i de 6.00h a 22.00h, respectivament, si bé també es pot accedir al recinte a través del sender (...).
- Disposa d'un sistema de videovigilància format per 9 càmeres tipus "domo" mòbils, actualment desactivades.

Més enllà d'aquesta informació, és conegut que el recinte B acull en les seves múltiples edificacions diversos serveis (sanitari-assistencials, universitaris i esportius), que compta amb vials per al trànsit rodat però també amb recorreguts per a vianants i que, (...) la zona de forest ocupa més de la meitat de la seva superfície total.

En atenció a aquestes característiques, en què predomina l'accessibilitat i l'ús públic dels espais esmentats, val a dir que, si bé aquests recintes podrien no tenir consideració de "via pública" en sentit estricte, el cert és que podrien emmarcar-se dins del concepte de "lloc o espai públic".

Cal tenir present que, per la informació de què es disposa, no semblaria que els recintes C i B poguessin considerar-se com espais tancats, en el sentit d'estar delimitats amb tanques o murs en tot seu perímetre, i en què les entrades romanguin controlades en tot moment, limitant-ne l'accés a determinades persones o col·lectius de persones. D'altra banda, tot i que el recinte A pogués complir *a priori* aquests requisits quan roman tancat al públic durant la nit, no es pot obviar que es tracta en sí mateix d'un parc públic.

Per la informació de què es disposa sobre el recinte D, espai delimitat amb tanques en tota la seva extensió i en què l'accés estaria restringit fora de l'horari d'obertura, podria ser més dubtosa la seva qualificació com a "lloc o espai públic" als efectes de les previsions de l'article 5.4.b) de la Instrucció 1/2009, si bé caldria tenir present que es tracta d'un espai de propietat, domini i ús públic.

En qualsevol cas, amb independència que el recinte esmentat es qualifiqués com a lloc públic o no, és clar que la captació d'espais públics –com la via pública– des d'aquest espai només podria considerar-se legítima si resultés inevitable per assolir la finalitat de vigilància de les instal·lacions ubicades en el recinte (article 5.4.b) de la Instrucció 1/2009).

V

En segon lloc, es planteja si es poden enregistrar imatges mitjançant càmeres de videovigilància tipus "domo" en els recintes A, B, C i D.

D'entrada, cal fer avinent que, als efectes d'efectuar un pronunciament més acurat respecte la proporcionalitat del tractament pretès, hauria estat preferible poder disposar de la memòria a què es refereix l'article 10 de la Instrucció 1/2009, en què el responsable ha de concretar la justificació de la finalitat i proporcionalitat del sistema de videovigilància, la ubicació i el camp de visió de les càmeres (amb la informació gràfica corresponent), les característiques tècniques del sistema, el període de conservació de les imatges, l'existència de problemes o incidents previs que justifiquin la mesura, entre d'altres aspectes.

Dit això, en relació amb les càmeres a què es fa referència, convé fer avinent que existeixen diferents models de càmeres tipus "domo" en el mercat, les quals presenten diverses característiques tècniques. En el present cas, no s'especifica el model concret de càmera "domo" emprat en els sistemes de videovigilància instal·lats en aquests recintes, més enllà del fet que són mòbils i disposen de "zoom". En qualsevol cas, cal tenir present que aquest tipus de càmeres solen permetre desplaçar fins a 360º el seu camp de visió.

Pel que fa al seu ús en els recintes esmentats, sembla clar que, en la mesura que la finalitat perseguida amb el sistema de videovigilància sigui vigilar i controlar l'accés a edificis i instal·lacions, es comptaria amb habilitació suficient en una norma amb rang de llei per captar imatges de les persones que hi accedeixen (articles 6 LOPD i 5 Instrucció 1/2009).

Ara bé, per aplicació dels principis de qualitat i finalitat (article 4 LOPD), caldria garantir que les càmeres "domo" instal·lades, en aquest cas, a l'exterior d'aquests edificis o instal·lacions es troben ubicades en llurs accessos i que el seu camp de visió comprèn únicament aquella part de la via pública o espai públic indispensable per garantir la seguretat de l'edifici o instal·lació (article 5.4.b) de la Instrucció 1/2009).

També, val a dir, seria possible instal·lar càmeres en cada planta o en els vestíbuls o passadissos, en cas de ser necessari per garantir la seguretat de les instal·lacions, equipaments i persones que hi accedeixen.

Caldria tenir present però que la instal·lació de càmeres en vestidors, banys, sales de lleure o de descans, o altres zones d'accés restringit dels edificis o les instal·lacions podria resultar no adequada al principi de proporcionalitat, atès que podria resultar especialment intrusiva respecte al dret a la intimitat, dignitat personal o al lliure desenvolupament de la personalitat dels afectats (article 7.3 a) de la Instrucció 1/2009).

A més, en relació amb aquells edificis d'aquests recintes que es troben destinats a un ús educatiu, caldria tenir present que podria resultar no adequada al principi de proporcionalitat la instal·lació de càmeres a l'interior d'aules, gimnasos o espais de lleure de l'alumnat o dels docents per al seu control (article 7.3 c) de la Instrucció).

Així mateix, caldria tenir present que la instal·lació de càmeres de videovigilància en espais en què, per la seva pròpia naturalesa, la captació d'imatges de persones identificades o identificables pogués resultar especialment intrusiva respecte llurs drets a la intimitat i a la pròpia imatge, a banda del dret a la protecció de dades, com ara, els espais destinats a la pràctica esportiva, també es consideraria desproporcionada per a la finalitat de seguretat perseguida.

D'altra banda, caldria informar les persones afectades de manera clara i permanent sobre l'existència de càmeres en aquests edificis i instal·lacions mitjançant la col·locació de tants cartells informatius com fossin necessaris per garantir-ne el seu coneixement, seguint els criteris d'emplaçament, nombre, contingut i disseny establerts a l'article 12 de la Instrucció 1/2009, així com facilitant la informació continguda en l'article 5.1 de la LOPD pels mitjans concretats a l'apartat 6 d'aquest article 12.

També caldria garantir l'exercici dels drets d'accés, rectificació, oposició i cancel·lació per les persones afectades (articles 13 a 17 de la Instrucció 1/2009) i adoptar les mesures de seguretat escaients (articles 19 a 22 de la Instrucció 1/2009).

Totes aquestes consideracions serien aplicables pel que fa a la possibilitat d'emprar càmeres "domo" en el recinte D, ateses llurs característiques.

Qüestió diferent seria la utilització de càmeres "domo" per captar imatges de l'espai exterior que comprenen els recintes A, C i B (no l'accés als edificis o instal·lacions).

Com s'ha vist, no seria possible descartar *a priori* que les imatges objecte de gravació en aquests recintes mitjançant càmeres "domo" poguessin afectar persones que es troben o transiten per llocs o espais públics, o al menys parcialment (recintes, amb caràcter general, de lliure accés pel públic i que comprenen un parc públic, zones verdes, camins, vials o carreteres), per la qual cosa la normativa esmentada (article 6.2 LOPD) no oferiria suficient cobertura legal a la instal·lació d'aquestes càmeres per part de l'administració.

Dit això, podria plantejar-se l'opció de dur a terme la videovigilància pretesa en aquests recintes a través de la contractació dels serveis d'una empresa de seguretat privada, de conformitat amb les previsions de la LSP (article 1.1).

D'acord amb l'article 5.1 de la LSP es considera activitat de seguretat privada, entre d'altres, "*la instalación y mantenimiento de aparatos, equipos, dispositivos y sistemas de seguridad conectados a centrales receptoras de alarmas o a centros de control o de videovigilancia*" (lletra f).

Els serveis propis d'aquesta activitat, en atenció a l'article 5.2 de la LSP, *“únicamente podrán prestarse por empresas de seguridad privada, sin perjuicio de las competencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (...)”*.

Doncs bé, el citat article 42 de la LSP, relatiu als serveis de videovigilància en l'àmbit de la seguretat privada, estableix que:

“1. Los servicios de videovigilancia consisten en el ejercicio de la vigilancia a través de sistemas de cámaras o videocámaras, fijas o móviles, capaces de captar y grabar imágenes y sonidos, incluido cualquier medio técnico o sistema que permita los mismos tratamientos que éstas.

Cuando la finalidad de estos servicios sea prevenir infracciones y evitar daños a las personas o bienes objeto de protección o impedir accesos no autorizados, serán prestados necesariamente por vigilantes de seguridad o, en su caso, por guardas rurales.

No tendrán la consideración de servicio de videovigilancia la utilización de cámaras o videocámaras cuyo objeto principal sea la comprobación del estado de instalaciones o bienes, el control de accesos a aparcamientos y garajes, o las actividades que se desarrollan desde los centros de control y otros puntos, zonas o áreas de las autopistas de peaje. Estas funciones podrán realizarse por personal distinto del de seguridad privada.

2. No se podrán utilizar cámaras o videocámaras con fines de seguridad privada para tomar imágenes y sonidos de vías y espacios públicos o de acceso público salvo en los supuestos y en los términos y condiciones previstos en su normativa específica, previa autorización administrativa por el órgano competente en cada caso. Su utilización en el interior de los domicilios requerirá el consentimiento del titular.

3. Las cámaras de videovigilancia que formen parte de medidas de seguridad obligatorias o de sistemas de recepción, verificación y, en su caso, respuesta y transmisión de alarmas, no requerirán autorización administrativa para su instalación, empleo o utilización.

4. Las grabaciones realizadas por los sistemas de videovigilancia no podrán destinarse a un uso distinto del de su finalidad. Cuando las mismas se encuentren relacionadas con hechos delictivos o que afecten a la seguridad ciudadana, se aportarán, de propia iniciativa o a su requerimiento, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes, respetando los criterios de conservación y custodia de las mismas para su válida aportación como evidencia o prueba en investigaciones policiales o judiciales.

5. La monitorización, grabación, tratamiento y registro de imágenes y sonidos por parte de los sistemas de videovigilancia estará sometida a lo previsto en la normativa en materia de protección de datos de carácter personal, y especialmente a los principios de proporcionalidad, idoneidad e intervención mínima.

6. En lo no previsto en la presente ley y en sus normas de desarrollo, se aplicará lo dispuesto en la normativa sobre videovigilancia por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.”

De conformitat, per tant, amb les previsions de l'apartat 2 d'aquest article de la LSP, cabria la possibilitat que l'administració, a través dels serveis prestats per una empresa de seguretat privada, pogués dur a terme el tractament d'imatges amb fins de videovigilància pretès en els recintes esmentats, sempre que es comptés amb l'autorització administrativa prèvia de l'òrgan competent.

Atesa la remissió que el mateix precepte legal de la LSP efectua a la normativa sobre videovigilància per part de les forces i cossos de seguretat (article 42.2 i 6), s'entén que, per obtenir la dita autorització, caldria seguir els tràmits que preveu la LO 4/1997 pel que fa a la instal·lació fixa de càmeres de videovigilància en espais públics.

En concret, l'article 3 d'aquesta llei estableix que:

"1. (...)

2. 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.

3. No podrá autorizarse la instalación fija de videocámaras cuando el informe de la Comisión prevista en el apartado segundo de este artículo estime que dicha instalación supondría una vulneración de los criterios establecidos en el artículo 4 de la presente Ley Orgánica.

4. La resolución por la que se acuerde la autorización deberá ser motivada y referida en cada caso al lugar público concreto que ha de ser objeto de observación por las videocámaras. Dicha resolución contendrá también todas las limitaciones o condiciones de uso necesarias, en particular la prohibición de tomar sonidos, excepto cuando concurra un riesgo concreto y preciso, así como las referentes a la cualificación de las personas encargadas de la explotación del sistema de tratamiento de imágenes y sonidos y las medidas a adoptar para garantizar el respeto de las disposiciones legales vigentes. Asimismo, deberá precisar genéricamente el ámbito físico susceptible de ser grabado, el tipo de cámara, sus especificaciones técnicas y la duración de la autorización, que tendrá una vigencia máxima de un año, a cuyo término habrá de solicitarse su renovación.

5. La autorización tendrá en todo caso carácter revocable."

Segons l'article 7.1 del Decret 134/1999, 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.

Aquesta autorització s'atorga previ l'informe a què es refereix l'article 3 de la LO 4/1997, 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, el responsable de seguretat de la policia de la Generalitat o l'alcalde poden 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, 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.

Tenint en compte aquests preceptes, la instal·lació de càmeres “domo” als espais exteriors que comprenen els recintes A, C i B només seria viable i legítima, des de la perspectiva de la protecció de dades, si, a banda de donar compliment als principis i garanties de la normativa de protecció de dades, l’empresa de seguretat privada contractada per l’administració obtingués l’autorització administrativa corresponent, previ informe de la Comissió de Control de Dispositius de Videovigilància, en els termes previstos en la normativa esmentada.

VI

En tercer lloc, es planteja si durant l’horari de tancament dels recintes esmentats es pot considerar que són un espai privat i fer ús de les càmeres amb tot el seu potencial.

En atenció a les consideracions efectuades en apartats anteriors d’aquest dictamen respecte l’abast del concepte d’espai o lloc públic, convé fer avinent que, el fet que aquests espais públics, o el seu ús, estiguin cada cop més intervinguts o regulats per l’administració pública que n’ostenta el domini a través de les respectives ordenances de civisme (espais protegits amb tanques i reixes, amb horaris d’ús preestablerts o amb la instal·lació de càmeres de videovigilància), no semblaria que hagués de comportar per si mateix la pèrdua de la condició de públics d’aquests espais fins al punt de considerar-los privats.

Dit això, no semblaria que la consideració del recinte D com un espai privat durant el seu horari de tancament al públic, als efectes d’emprar càmeres de videovigilància, hagués de comportar inconvenients des del punt de vista de la protecció de dades, sempre que en aquest tractament de dades es respecti el principi de proporcionalitat (article 7 Instrucció 1/2009) i es garanteixi que, des d’aquestes càmeres, no es captaran imatges de la via pública, més enllà del que resulti inevitable per assolir la finalitat de vigilància de les instal·lacions d’aquest recinte (article 5.4.b) Instrucció 1/2009), sens perjudici del compliment del dret d’informació als afectats (article 12 Instrucció 1/2009).

Pel que fa al recinte A, certament no es podria descartar la possibilitat de considerar-lo com un espai privat durant el seu horari de tancament al públic (de 22.00h a 7.00h els dies laborables i de 20.00h a 10.00h els festius i caps de setmana) i, per tant, d’admetre la utilització de càmeres per vigilar-ne l’espai que comprèn durant les franges horàries en què roman tancat.

Ara bé, la seva instal·lació o ús podria resultar problemàtica des del punt de vista de la protecció de dades, atès que no es pot obviar que aquestes càmeres continuarien estant presents durant l’horari d’obertura del recinte (que en si mateix és un parc públic) i per tant podrien comportar la captació d’imatges de persones en un espai públic.

Per tant, de voler dur a terme aquest tractament d’imatges, es podria plantejar, d’entrada, l’opció de mantenir inoperatives aquestes càmeres de videovigilància durant l’horari d’obertura del recinte A.

No obstant això, tenint en compte que la mera presència de les càmeres en l’espai exterior que comprèn el recinte A podria comportar que les persones que hi transiten o romanen sentin atenuats els seus drets i llibertats fonamentals, seria recomanable informar-les, a través de cartells informatius col·locats en cadascun dels accessos al recinte, que la videovigilància es durà a terme exclusivament durant l’horari de tancament del recinte (per exemple, en l’apartat del cartell destinat a indicar la finalitat per a la qual es tracten les dades es podria fer servir l’expressió “Videovigilància nocturna” o uns termes similars).

Dit això, en cas de voler dur a terme la videovigilància tant durant l'horari d'obertura del recinte com durant l'horari de tancament, es podria plantejar l'opció d'efectuar-la, com s'ha vist, a través de la contractació dels serveis d'una empresa de seguretat privada, sent necessari inexcusablement l'obtenció prèvia de l'autorització administrativa corresponent (article 42.2 de la LSP).

Altrament, la captació i gravació d'imatges i, si escau, sons a través de càmeres de videovigilància en aquest recinte només podria dur-la a terme les forces i cossos de seguretat (LO 4/1997).

Pel que fa als recintes C i B, caldria descartar la possibilitat apuntada en l'escrit de consulta de considerar-los com espais privats durant el seu horari de tancament, atès que, recordem, no semblaria que poguessin considerar-se, per la informació de què es disposa, com llocs en què l'accés no és lliure o que romanen tancats al públic, amb restriccions per al seu ús o per al trànsit de persones i vehicles (en l'escrit de consulta, de fet, es reconeix que alguns accessos són de lliure accés les 24 hores del dia).

VI

En relació amb la darrera qüestió plantejada, això és quines mesures restrictives s'haurien de prendre tant durant l'horari d'obertura com durant l'horari de tancament, ens remetem a les consideracions fetes en els apartats anteriors d'aquest dictamen.

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

Conclusions

Als efectes de l'aplicació de les previsions de l'article 5.4.b) de 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, es considera que determinats espais exteriors dels recintes A, C i B, tot i no tenir consideració de "via pública" en sentit estricte, s'emmarcarien dins del concepte de "lloc o espai públic", atesa l'accessibilitat i ús públic d'aquests espais.

La utilització de càmeres i la captació d'imatges i, si escau, sons, de persones físiques identificades o identificables amb finalitats de vigilància en espais públics i a la via pública correspon, com a norma general, a les forces i cossos de seguretat, d'acord amb 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 en llocs públics.

Excepcionalment es podria admetre com a vàlida la captació d'imatges amb fins de videovigilància en els espais exteriors d'aquests recintes efectuada per una empresa de seguretat privada si es compta amb l'autorització administrativa corresponent, previ informe de la Comissió de Control de Dispositius de Videovigilància (articles 42.2 i 42.6 de la Llei 5/2014, de 4 d'abril, de seguretat privada i article 3 LO 4/1997).

Ateses llurs característiques, els recintes D i A es podrien arribar a considerar com espais privats durant el seu horari de tancament, no així els recintes C i B.

Barcelona, 16 de juny de 2015