

Dictamen en relació amb l'adequació a la normativa de protecció de dades del sistema de videovigilància d'un centre residencial d'acció educativa

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit en què es demana el parer de l'Autoritat sobre l'adequació a la normativa de protecció de dades del sistema de videovigilància instal·lat en un centre residencial d'acció educativa.

S'adjunta a l'escrit de consulta còpia de la memòria a què fa referència l'article 10 de la Instrucció 1/2009, de 10 de febrer, sobre el tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància.

Analitzada la petició i la documentació que l'acompanya, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent.

I

(...)

II

En l'escrit de consulta l'entitat consultant exposa que gestiona i supervisa els recursos residencials destinats a infants i adolescents tutelats per la Direcció General d'Atenció a la Infància i Adolescència (en endavant, DGAIA) a la ciutat de Barcelona.

Tot seguit manifesta que una entitat sense ànim de lucre (una fundació) gestiona un dels seus centres residencials d'acció educativa (en endavant, CRAE) i que aquesta entitat hi ha instal·lat un sistema de càmeres de videovigilància amb la finalitat de salvaguardar la seguretat de les instal·lacions i continguts del centre, així com dels infants tutelats, del seu personal intern i extern i dels visitants del centre.

Dit això, planteja certs dubtes sobre la proporcionalitat d'aquest sistema de videovigilància, per la qual cosa sol·licita conèixer el parer d'aquesta Autoritat sobre la seva adequació a la normativa de protecció de dades.

A aquesta qüestió ens referim en els apartats següents d'aquest dictamen.

III

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, l'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, la utilització d'un sistema de videovigilància en el CRAE a què es refereix l'escrit de consulta que permet la identificació directa o indirecta de persones físiques (menors residents, personal intern i extern, voluntaris i visitants) 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.

Així mateix, caldrà tenir en compte el que estableix el Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD), atès que, malgrat que no serà aplicable fins el 25 de maig de 2018, en la mesura que el tractament que es preveu dur a terme es perllongarà més enllà d'aquesta data caldrà respectar també aquestes previsions.

IV

La valoració de la pertinència o no d'utilitzar un determinat sistema de videovigilància, que cal justificar en la memòria corresponent (article 10.1 de la Instrucció 1/2009), ha de respondre sempre a una ponderació que tingui en compte, entre d'altres, l'afectació dels drets de les persones afectades (article 3.e) LOPD) i el correcte compliment dels principis i garanties de la normativa de protecció de dades.

Així, el tractament de dades derivat d'un sistema de videovigilància ha de donar compliment, entre d'altres, al principi de finalitat (article 4 LOPD), de manera que *“les imatges i, si escau, les veus només es poden captar i tractar a través del sistema de videovigilància per a finalitats determinades, explícites i legítimes”* (article 6.1 de la Instrucció 1/2009), com ara, *“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”* (article 2.e) de la Instrucció 1/2009).

Segons exposa la memòria elaborada per l'entitat responsable del tractament (la fundació) i adjuntada a l'escrit de consulta, les finalitats del sistema de videovigilància instal·lat en el CRAE són *“salvaguardar la seguretat de les instal·lacions i continguts de (...), així com dels residents tutelats, personal intern o extern de l'entitat, voluntaris i visitants de (...)”* i *“en atenció a les funcions que du a terme l'entitat (...) poder aclarir responsabilitats en el compliment per part del personal dels seus deures i obligacions tant amb els infants residents com amb l'entitat.”*

Per tant, ens trobem davant d'un sistema de videovigilància que compliria una doble funció: de seguretat de les instal·lacions, dels béns i de les persones que accedeixen i romanen en el CRAE, i com a mesura de vigilància i control dels treballadors per part de

l'empresari (la fundació), per tal de verificar el compliment de les seves obligacions i deures laborals.

Cal plantejar-se, d'entrada, si la fundació està **legitimada** per dur a terme el tractament d'imatges a través del sistema de videovigilància amb aquesta doble finalitat.

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 o 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 l'LOPD”*.

L'article 6 de l'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). Aquest consentiment però 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).

En la memòria corresponent la fundació manifesta que compta amb el consentiment tant dels residents menors d'edat -que seria prestat per la DGAIA, atès que n'ostenta llur tutela- com del seu personal intern i extern, i dels voluntaris.

Pel que fa a les persones que visiten el CRAE i que es veurien també afectades per l'enregistrament de les seves imatges, l'entitat fa referència a l'existència de diversos cartells informatius en els diferents accessos del CRAE. S'entén, per tant, que no comptaria amb el consentiment d'aquestes persones.

En aquest punt, convé fer avinent que el tractament d'imatges **amb fins de seguretat** de les instal·lacions i de les persones que accedeixen o romanen en el CRAE (menors, personal, voluntaris i visitants) podria trobar habilitació legal, en aquest cas, en el mateix article 6.2 de l'LOPD, en concret, en l'exercici de funcions pròpies de les administracions públiques en l'àmbit de les seves competències. Cal tenir present que la fundació realitza la gestió, en règim de concert, del CRAE (apartat 1 de la memòria). Per tant, no seria necessari el consentiment dels afectats.

Pel que fa al tractament d'imatges **amb finalitat de control laboral**, aquest podria trobar habilitació legal en l'article 20.3 de l'Estatut dels Treballadors (text refós pel Reial decret legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre), segons el qual *“el empresario podrá adoptar las medidas que estime más oportunas de vigilancia y control para verificar el cumplimiento por el trabajador de sus obligaciones y deberes laborales, guardando en su adopción y aplicación la consideración debida a su dignidad humana y teniendo en cuenta la capacidad real de los trabajadores disminuidos, en su caso”*. Entre aquestes mesures pot estar la captació i tractament d'imatges sense consentiment dels treballadors.

De fet, cal destacar que el consentiment dels afectats amb què la fundació diu comptar per al tractament de les seves imatges, tant el dels menors residents com el dels seus treballadors, no podria considerar-se vàlid en un cas com el plantejat, atès que, des del

punt de vista de la protecció de dades, aquest difícilment podria considerar-se que s'ha atorgat lliurement.

D'acord amb l'article 3.h) de l'LOPD -i així és recull també en l'article 5.1 de la Instrucció 1/2009-, s'entén per consentiment de l'afectat *"qualsevol manifestació de la voluntat, lliure, inequívoca, específica i informada, mitjançant la qual l'interessat consenti el tractament de dades personals que el concerneixen"*.

En aquest mateix sentit es pronuncia el RGPD, en el seu article 4.11, segons el qual s'entén per consentiment de l'interessat *"toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que el interesado acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen."*

En concret, als efectes de garantir que el consentiment s'ha atorgat lliurement, el RGPD estableix que *"este no debe constituir un fundamento jurídico válido para el tratamiento de datos de carácter personal en un caso concreto en el que exista un desequilibrio claro entre el interesado y el responsable del tratamiento, en particular cuando dicho responsable sea una autoridad pública y sea por lo tanto improbable que el consentimiento se haya dado libremente en todas las circunstancias de dicha situación particular (...)"* (considerant 43).

En l'àmbit laboral és clar aquest desequilibri entre interessat i responsable. L'obtenció de consentiment per al tractament de dades personals del treballador hauria de limitar-se a aquells casos en què aquest pogués expressar-se de manera totalment lliure i tingués la possibilitat de rectificar posteriorment sense veure's perjudicat per aquesta decisió. Així, si la fundació ha de tractar dades personals com a conseqüència inevitable i necessària de la relació laboral (com pot ser verificar el compliment de les obligacions i deures laborals dels treballadors) no hauria de legitimar aquest tractament a través del consentiment dels treballadors, sinó, com s'ha dit, en una norma amb rang de llei. En cas de fer-ho, com sembla que succeeix en el present cas, aquest consentiment no es podria entendre lliurement prestat per l'interessat i, per tant, vàlid.

Tampoc es podria considerar vàlid en aquest cas concret el consentiment prestat per la DGAIA per al tractament de les imatges dels menors tutelats amb fins de seguretat. En la mesura que la fundació gestiona el CRAE per compte d'un ens públic, que està constituït per la mateixa Generalitat de Catalunya i per una altra administració pública, podria entendre's com un consentiment prestat per la mateixa entitat que adopta la mesura de vigilància i no així per l'interessat (o representant legal) com exigeix la normativa de protecció de dades.

A la vista d'aquestes consideracions, és necessari revisar i modificar l'apartat 2 de la memòria, relatiu a la legitimació del tractament de les imatges, en el benentès que cal indicar la norma o normes amb rang de llei que, en atenció a la finalitat perseguida en cada cas, habilitarien el tractament de dades pretès per la fundació (article 6.2 LOPD i article 20.3 ET).

Ara bé, el fet que pugui considerar-se que la fundació està legitimada per dur a terme mesures de control no l'eximeix de donar compliment a la resta de principis i garanties derivades de la protecció de dades, com ara, entre d'altres, respectar el principi de proporcionalitat i informar els afectats d'aquests tractaments.

A aquestes qüestions ens referim en els apartats següents del dictamen.

V

L'article 7.1 de la Instrucció 1/2009, relatiu al principi de **proporcionalitat**, estableix que *“el tractament de la imatge, i especialment de la veu, de les persones físiques 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 esmentada no es pugui obtenir amb altres mitjans que, sense exigir esforços desproporcionats, resultin menys intrusius per als drets de les persones.”*

En aplicació d'aquest precepte, per tal de considerar el sistema de videovigilància del CRAE adequat a la normativa de protecció de dades és necessari acreditar que existeix una relació de proporcionalitat entre les finalitats perseguides (de seguretat i de control laboral) i la manera en què es tractaran les dades dels afectats, així com que no hi ha cap altra mesura més idònia. Aspectes que s'analitzen a continuació.

Abans però, fer avinent, en relació amb aquesta anàlisi, que amb caràcter previ a l'adopció de la mesura de control resulta aconsellable fer una avaluació de l'impacte sobre la privacitat, tal com preveu, en aquest cas amb caràcter preceptiu, l'RGPD en el seu article 35. Aquest reglament requereix fer una avaluació d'impacte sobre la privacitat *“cuando sea probable que un tipo de tratamiento, en particular si utiliza nuevas tecnologías, por su naturaleza, alcance, contexto o fines, entrañe un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas”* (apartat 1).

Es tractaria de dur a terme una avaluació prèvia de l'afectació que pot tenir el sistema de videovigilància pretès per a la privacitat de les persones afectades i una anàlisi de les diferents alternatives disponibles per assolir la finalitat perseguida, de manera que es pugui optar per aquella que ofereixi més garanties per als drets de les persones.

Recordar que els tractaments de dades que s'hagin iniciat abans de 25 de maig de 2018 i es perllonguin més enllà d'aquesta data (com seria el cas ara examinat) hauran d'adaptar-se a les previsions del RGPD.

○ **Proporcionalitat del sistema de videovigilància amb fins de seguretat**

El principi de proporcionalitat a què s'ha fet abans referència adquireix especial rellevància en el cas plantejat, en atenció a l'espai que és objecte de videovigilància (un CRAE) i el fet que entre les persones afectades per la vigilància hi ha menors d'edat.

Els CRAE són centres que acullen, en aquest cas, infants i preadolescents (menors d'edat fins als 12 anys) que es troben en mesura d'internament temporal per la situació de desemparament per part dels seus pares, tutors o guardadors, i sota la tutela de la DGAIA (article 39 del Reglament de protecció dels menors desemparats i de l'adopció, aprovat pel Decret 2/1997, de 7 de gener), i on s'intenta reproduir al màxim possible les condicions de vida d'una família per permetre al menor un creixement harmònic i estable (article 41 Decret 2/1997). Si bé la instal·lació de càmeres de videovigilància en aquests tipus d'espais no es troba *per se* vetada, sí requereix adoptar certes precaucions, atès que els menors han de ser objecte d'especial protecció.

Dit això, convé fer referència a aquelles previsions contingudes al llarg de la memòria rellevants als efectes d'avaluar la proporcionalitat del sistema. Així, segons la fundació:

- La implementació del sistema de videovigilància es considera el mitjà més adequat per al compliment de les finalitats mencionades, atès el cost elevat que els comportaria contractar vigilants de seguretat, tant per l'extensió de l'espai a vigilar

com pel nombre de persones que diàriament romanen en les instal·lacions del CRAE (apartat 3).

Sobre això, fer avinent que el factor econòmic –els costos de contractar personal de seguretat- no ha de ser l'únic element a tenir en compte per analitzar la proporcionalitat i la conveniència d'establir un sistema de videovigilància, en termes de protecció de dades. Ara bé, més enllà d'això, la fundació fa constar que s'han tingut en compte determinats factors, com l'extensió de l'espai a vigilar i nombre de persones que habitualment accedeixen i romanen en el CRAE, com a elements a tenir en compte per considerar adequat i proporcionat el sistema. Aquests factors, certament, podrien justificar l'elecció del sistema de videovigilància des de la perspectiva del principi de qualitat.

- Les càmeres s'han ubicat en zones comuns i de pas del CRAE (apartat 3) i tenen la capacitat de tancar o obrir el pla de forma digital, tant en el visionat en directe com en l'enregistrat i, si bé es podria arribar a produir una imatge de primer pla de la persona que roman dins el camp de visió de les càmeres, la seva ubicació i el camp de visió s'ha realitzat buscant plans generals de les zones videovigilades (apartat 6).

En relació amb aquests aspectes, cal fer avinent que en la memòria únicament consta un llistat (annex 1) en què es fa referència a la ubicació de les càmeres, però no s'aporta cap plànol en què s'indiqui la ubicació exacta de les càmeres ni informació gràfica que permeti constatar la seva orientació i camp de visió.

Per tal de poder informar sobre la pertinència o no de la instal·lació i funcionament del sistema de videovigilància és necessari comptar amb aquesta informació (article 10.2 Instrucció 1/2009), especialment amb la relativa als angles de visió de les càmeres, sent recomanable, en aquest sentit, aportar les captures de les pantalles dels monitors on les imatges son visionades. Tot i així, l'examen del citat llistat permet fer les consideracions següents:

En relació amb les càmeres exteriors, de les quals sembla que tres estarien ubicades en els accessos principals del CRAE (porta entrada, rampa/entrada carrer i porta cuina), fer avinent la conveniència de garantir que no captaran ni enregistraran imatges de persones físiques a la via pública, aspecte aquest que es desconeix. Aquesta captació només resultaria legítima, de manera incidental, si resultés inevitable per assolir la finalitat de vigilància del CRAE (article 5.4.b) Instrucció 1/2009).

En la memòria consta, sobre el camp de visió d'aquestes càmeres exteriors, que en cap cas enfoquen altres centres de culte religiós, seus de partits polítics o altres centres educatius on assisteixen menors d'edat (apartat 5), aspecte que es valora positivament.

Pel que fa a les càmeres interiors, cal prestar especial atenció a aquelles instal·lades en zones comuns i de lleure del CRAE, com ara, la cuina, el menjador, el pati, les sales d'estudi, les sales de joc i les zones que compten amb televisió.

Cal tenir present que la finalitat de seguretat de les persones i els béns perseguida amb la instal·lació de sistemes de videovigilància sol veure's complerta amb la captació d'imatges perimetrals de l'edifici de què es tracti, dels punts d'entrada i sortida a les instal·lacions que el conformen o dels accessos a determinades dependències de l'edifici.

La instal·lació de càmeres de videovigilància en espais comuns i de lleure, com els que la fundació indica en la memòria, pot resultar especialment intrusiva respecte el dret a la intimitat, dignitat personal o al lliure desenvolupament de la personalitat dels afectats (article 7.3.a) Instrucció) i, en conseqüència, considerar-se no adequada al principi de proporcionalitat, citat.

De fet, l'ús de càmeres de videovigilància en aquests espais, en què es desenvolupa la personalitat dels menors que resideixen en el CRAE, només hauria de ser objecte de gravació en presència de circumstàncies excepcionals, justificades per la presència d'un risc objectiu i previsible per a la seguretat dels infants.

En la memòria aportada no es fa cap esment a quines serien aquestes circumstàncies excepcionals que justificarien en el present cas la captació i l'enregistrament d'imatges dels menors en aquests espais. Tan sols s'indica que la instal·lació del sistema de videovigilància s'ha considerat *"la mesura més adequada per garantir el compliment de la labor de l'entitat"* (apartat 3).

Aquesta previsió no es pot considerar suficient als efectes de valorar la proporcionalitat de la videovigilància proposada. És necessari especificar l'objectiu perseguit en la memòria del sistema: indicar quina és la problemàtica concreta del CRAE a la que es pretén fer front amb la instal·lació d'aquestes càmeres, si hi ha hagut algun conflicte o incident que afecti els menors residents que justifiquin la seva adopció o bé l'existència de qualsevol altra circumstància excepcional. Per tant, cal revisar aquesta previsió de la memòria.

- El sistema de videovigilància compta amb dues càmeres que permeten la captació de la veu de les persones afectades (apartat 4). Aquestes càmeres tenen un abast aproximat de 10 metres de distància com a màxim, dependent, del volum del so ambient i del volum d'origen del so (apartat 6).

En atenció al llistat adjuntat (annex 1), sembla desprendre's que el possible tractament de la veu estaria relacionat amb fins de seguretat, atès que les càmeres es troben ubicades en la zona de l'ascensor i a l'inici del passadís que condueix als dormitoris dels infants de la planta segona del CRAE.

Sobre això, convé fer avinent que el fet que determinades càmeres de videovigilància estiguin dotades de sistemes adequats per dur a terme l'enregistrament de la veu no significa que necessàriament la utilització d'aquesta possibilitat estigui justificada.

D'acord amb la Instrucció 1/2009, *"la captació i l'enregistrament de la veu de les persones físiques juntament amb l'enregistrament de la seva imatge a través de sistemes de videovigilància només pot considerar-se legítima, amb caràcter excepcional, quan no es tracti de converses estrictament privades i la finalitat de vigilància no es pugui aconseguir mitjançant l'enregistrament, de forma exclusiva, de la imatge, i sempre que els motius que justifiquen l'enregistrament de la veu figurin en la memòria (...)"* (article 7.4).

Per tant, en cas que, efectivament, es pretengui captar i enregistrar la veu de les persones afectades caldria especificar els motius concrets que justificarien tal tractament en la memòria aportada, als efectes de determinar-ne la legitimitat. Mentre aquesta anàlisi no sigui possible, l'opció d'enregistrament de la veu no hauria d'emprar-se. En cas de no poder inhabilitar-la, caldria desactivar les càmeres en qüestió.

- **Proporcionalitat del sistema de videovigilància amb fins de control laboral**

El control laboral (article 20.3 ET) com a causa legitimadora per al tractament de les imatges dels treballadors de la fundació no abasta, *per se*, tot tractament de dades emparat en la dita finalitat. És necessari que la mesura de control que s'adopti en aquest sentit resulti proporcionada a la finalitat perseguida.

La Instrucció 1/2009 estableix, al respecte, que la utilització de sistemes de videovigilància en l'àmbit laboral amb la finalitat exclusiva de controlar el rendiment de les persones treballadores pot resultar no adequada al principi de proporcionalitat (article 7.3.b)).

Així, el tractament, a través d'un sistema de videovigilància, de totes les imatges que ocupen la jornada laboral d'un treballador com a mecanisme de seguiment continu i permanent de la seva activitat, i sense fer esment a cap risc en particular, podria resultar desproporcionat, atès que comportaria una veritable monitorització dels treballadors, un control de tots i cadascun dels comportaments dels treballadors, en definitiva, un excés del poder directiu de què disposa l'empresari (article 20.3 ET).

Ara bé, per la informació de què es disposa, aquest no semblaria ser el cas que ara s'examina. Així, segons la fundació, l'enregistrament de les imatges *"es realitza de forma discontinua"* (apartat 3), activant-se aquest només quan es detecta *"moviment en el pla de visió"* de la càmera de què es tracti (apartat 6).

Per tant, a priori no sembla que ens trobem davant d'un sistema de videovigilància que prevegi una monitorització de tota l'activitat dels treballadors.

Sobre la justificació de la mesura s'indica en la memòria que, en atenció a les funcions de l'entitat, *"és oportú aclarir responsabilitats en el compliment per part del personal dels seus deures i obligacions tant amb els infants residents com amb l'entitat"* (apartat 3) i que, com s'ha vist, l'accés a les imatges es realitzarà en cas de ser necessari *"per aclarir o investigar actes i fets amb posterioritat"* (apartat 6).

Assenyalar, en aquest punt, que la jurisprudència no és clara pel que fa a la possibilitat d'emprar sistemes de videovigilància en l'àmbit laboral per a la detecció i repressió de determinades infraccions greus. Així, en les STC 29/2013 i 212/2013, entre d'altres, el Tribunal no considera prou justificada la seva utilització, però sí en d'altres supòsits, com en els examinats en les STC 170/2013 i 39/2016, entre d'altres. L'admissió o no de la mesura vindrà determinada, en qualsevol cas, de l'estricta observança del principi de proporcionalitat en la seva triple vessant. Així, caldrà que aquesta sigui:

- Necessària, per existir indicis sobre la comissió d'infraccions greus. I en aquest punt la jurisprudència també assenyala la necessitat que es tracti d'infraccions d'una certa entitat i no meres irregularitats, així com referida a perills concrets i no solament riscos potencials.
- Idònia per aconseguir la finalitat pretesa, això és la detecció i repressió d'infraccions greus.
- Proporcionada en sentit estricte, és a dir, cal veure si resulta possible assolir la mateixa finalitat a través d'altres mitjans menys intrusius. De ser així, caldria optar per aquell sistema que permeti assolir igualment la mateixa finalitat de la manera que comporti menys sacrificis per als drets de les persones afectades.

En el cas que ara s'examina, tenint en compte la naturalesa i les funcions de l'espai sotmès a videovigilància (CRAE) i les persones afectades (bàsicament, menors d'edat),

no es pot descartar que la fundació pretengui emprar el sistema de videovigilància, en la seva vessant d'eina per al control laboral, com a mecanisme per a la comprovació en casos excepcionals de fets ocorreguts en relació amb el seu personal en situacions dubtoses en les que l'única prova fefaent d'una situació concreta sigui la visió de les corresponents imatges.

En aquest sentit, podria entendre's que el sistema de videovigilància podria ser un mitjà acceptable per verificar el compliment pels treballadors de les obligacions i deures laborals que els corresponen i, per tant, proporcionat en relació amb la finalitat de control laboral perseguida. Finalitat que, per altra banda, en algun cas podria estar íntimament relacionada amb l'obligació que tindria la fundació, com a gestora del CRAE, de salvaguardar la seguretat dels infants residents, fins i tot dels mateixos treballadors i de tercers (visites).

Ara bé, de ser així, caldria assegurar que les càmeres únicament captin imatges dels espais indispensables per al dit control laboral i que, en cap cas, s'ubiquen en zones com ara banys, serveis, vestidors, sales de descans o similars on, per la seva pròpia naturalesa, la captació d'imatges resulta especialment intrusiva respecte el dret a la intimitat, a la dignitat personal o al lliure desenvolupament de la personalitat (article 7.3.a) Instrucció 1/2009).

Sobre això, en la memòria adjuntada només s'indica que en l'elecció del sistema *"es tenen en compte el dret a la intimitat i la pròpia imatge de les persones, (...) la dignitat humana i la capacitat real dels treballadors amb discapacitat"*, així com que *"existeixen espais per al personal intern o extern i voluntaris, d'ús privat on no hi ha instal·lades càmeres de videovigilància"* (apartat 3).

Tal com s'ha fet avinent en l'apartat relatiu a l'examen de la proporcionalitat del sistema amb fins de seguretat, per tal de poder informar adequadament sobre la pertinència o no de la instal·lació i funcionament d'un sistema de videovigilància és necessari comptar amb informació concreta sobre la ubicació i camp de visió de les càmeres (article 10.2 Instrucció 1/2009), especialment amb la relativa als angles de visió (plànols i informació gràfica).

La memòria aportada no ofereix elements de judici suficients en aquest sentit. El llistat relatiu a la ubicació de les càmeres (annex 1) només permet constatar l'existència de càmeres interiors ubicades en diverses zones comuns del CRAE (menjador, cuina, sales de lleure...), però no el seu abast en quant a la captació d'imatges es refereix.

L'enregistrament d'imatges particularment en aquests espais comuns amb fins de control laboral només podria considerar-se proporcionat atesa l'existència d'indiscrecions raonables de la comissió d'alguna infracció greu per part d'algun treballador de la fundació en els dits espais.

Així mateix, caldria limitar temporalment la utilització del sistema de videovigilància. Un cop assolida la finalitat de control laboral perseguida, això és, un cop verificat si algun dels treballadors del CRAE comet efectivament les irregularitats sospitades, el sistema hauria de deixar-se d'emprar amb aquesta finalitat. Una captació i enregistrament d'imatges dels treballadors de manera il·limitada en el temps no podria considerar-se ajustada al principi de proporcionalitat.

En la mesura que el sistema previst per la fundació reuneixi els requisits esmentats, aquest es podria arribar a considerar proporcionat en atenció a la finalitat de control perseguida.

- **Consideracions comunes a ambdues finalitats del sistema de videovigilància**

El principi d'intervenció mínima a què fa referència aquest article 7 de la Instrucció 1/2009 també s'ha d'aplicar a la selecció de la tecnologia emprada, els lapses temporals de gravació i en la determinació de les condicions de conservació i accés a les imatges.

En relació amb aquestes aspectes, la fundació manifesta, en l'apartat 7 de la memòria, que les imatges enregistrades es conserven durant un període màxim d'un mes, si bé normalment aquest sol ser inferior.

Aquest aspecte es valora positivament, atès que el **període de conservació** de les imatges no ha de ser superior al que resulti necessari per complir la finalitat de vigilància per a la qual les dades han estat enregistrades (article 8.1 Instrucció 1/2009). Si bé la Instrucció estableix un període màxim de conservació d'un mes, això no significa que s'exclouï la possibilitat de conservar-les per períodes inferiors.

De fet, a tall d'exemple, si la vigilància persegueix l'objectiu de salvaguardar la seguretat dels infants, en cas d'ocórrer algun incident, aquest hauria d'ésser apreciat en un lapse de temps més breu o, si més no, inferior al mes. O, per exemple, de presentar-se alguna reclamació o denúncia contra l'actuació d'algun dels treballadors de la fundació, es pot suposar que aquesta tindria lloc en un lapse curt de temps, normalment, després dels fets.

Per tant, no sembla que en molts casos s'hagi d'esgotar el termini d'un mes, atès que, probablement, molt abans ja es podrà determinar si cal conservar o no les imatges enregistrades.

Això, tenint en compte que la cancel·lació de les imatges no equival, d'acord amb l'article 8.2 de la Instrucció 1/2009, a l'esborrat o la destrucció física de les mateixes, sinó al seu bloqueig, segons el qual *"les imatges es poden conservar a disposició de les administracions públiques, els jutjats i els tribunals per atendre les possibles responsabilitats nascudes del tractament durant el termini de prescripció d'aquestes responsabilitats"*.

En aquest cas, el bloqueig comporta que les imatges *"quedin fora dels circuits d'explotació habituals i que se n'estableixi la custòdia mitjançant un sistema que permeti el control i l'enregistrament dels accessos que es produeixin, amb la finalitat a què fa referència l'apartat anterior"* (article 8.3 Instrucció 1/2009).

Un cop transcorregut el termini de prescripció de possibles responsabilitats sí caldria procedir a la supressió de les dades, entesa com a eliminació de les mateixes, i no abans.

Així, en aquells casos en què sigui pertinent (presentació de denúncia, constatació que s'han produït incidents, alguna infracció, etc.), les imatges es podran conservar, degudament bloquejades, el temps que resulti necessari en relació amb possibles responsabilitats que s'hagin pogut generar.

En la memòria s'indica que *"en el cas que les imatges enregistrades tinguin una utilitat posterior, es realitza una còpia i s'emmagatzema de forma individualitzada, segons cada cas."*

No queda suficientment clar a què s'està referint la fundació amb aquesta previsió. Cal tenir present que, per aplicació del principi de qualitat, les imatges captades i enregistrades per a una finalitat determinada no poden ser emprades per a altres finalitats diferents, llevat del consentiment dels afectats o d'una llei que ho autoritzi (article 6.1 Instrucció 1/2009).

En cas de voler indicar que les imatges que s'utilitzin per denunciar delictes o infraccions es conservaran per ser entregades a les forces i cossos de seguretat o als jutjats i tribunals que les requereixin, seria convenient indicar-ho d'aquesta manera. També caldria indicar, en aquest apartat de la memòria, la conservació d'aquelles imatges que s'emprin per a la imposició de sancions disciplinàries als treballadors.

Per altra banda, la fundació manifesta en l'apartat 3 de la memòria, que **l'accés a les imatges** enregistrades es troba limitat a les persones encarregades del tractament i, tot i que tenen la capacitat de visionat en directe, l'accés principal a les càmeres es realitza per aclarir o investigar actes i fets amb posterioritat en cas de ser necessari per raons de les finalitats del sistema de videovigilància.

Certament, l'aplicació del principi d'intervenció mínima en casos com l'ara examinat, ha de portar a limitar l'accés a les imatges, per part de la persona autoritzada a tal efecte, a aquells supòsits en què hi hagin indicis de que s'ha produït una determinada situació de conflicte o als casos en què s'hagi presentat una denúncia, és a dir, supòsits en els quals les imatges podrien adquirir valor probatori i podria resultar necessari, per exemple, comunicar-les a l'autoritat judicial. Fora d'aquests casos, no sembla que s'haguessin de produir accessos a les imatges.

Per aquest motiu, tot i ser possible la visualització en directe de les imatges –com reconeix la fundació–, aquesta no s'hauria d'efectuar. De fet, seria recomanable que el tractament de les imatges es fes de forma encriptada, utilitzant mecanismes de xifratge que permetin garantir un tractament adequat i no excessiu de les dades. Es tractaria d'utilitzar mecanismes de "caixa negra", és a dir, solucions tecnològiques que permetin registrar les imatges i conservar-les de forma encriptada, assegurant que les imatges no són accessibles o visualitzades, llevat que l'exigència d'eventuals responsabilitats ho requereixi. Aquests mecanismes permeten protegir les imatges d'accessos indeguts o de possibles manipulacions, que podrien malmetre fins i tot el seu valor a efectes de prova.

VI

Fetes aquestes consideracions en relació amb la proporcionalitat del sistema de videovigilància pretès, cal examinar el compliment, per part de la fundació, del deure d'**informació als afectats**, tal com exigeix la normativa de protecció de dades.

En relació amb el tractament d'imatges amb **fins de seguretat**, la fundació està obligada a donar compliment al deure d'informació als afectats de conformitat amb les previsions establertes a l'article 12 de la Instrucció 1/2009, això és a través de cartells informatius de l'existència de zones videovigilades i d'impresos informatius.

En la memòria adjuntada, l'entitat manifesta haver instal·lat cartells informatius en l'accés al recinte, així com en tots els accessos dels diferents edificis que es troben dins del recinte. En aquest sentit, aporta còpia del cartell informatiu, en què s'especifica l'entitat com a responsable davant la qual exercir els drets "*habeas data*", i la informació gràfica corresponent als emplaçaments d'aquests cartells.

En aquest punt, convé fer avinent que s'han de col·locar tants cartells informatius com escaiguin per garantir el coneixement de les càmeres de videovigilància per les persones afectades amb antelació al moment concret en què siguin gravades. Així, quan es tracti de càmeres de videovigilància en edificis s'ha de col·locar un cartell informatiu en cadascun dels accessos a l'àrea videovigilada i, en el cas concret que aquests edificis es trobin dividits per plantes, a més a més, cal col·locar un altre cartell informatiu en cadascuna de

les plantes que comptin amb videocàmeres, ubicats en un espai d'accés principal a l'àrea de videovigilada en la planta (article 12.3 de la Instrucció 1/2009).

Atès que, d'acord amb la informació aportada en l'annex 1 de la memòria, el CRAE es troba dividit en quatre plantes, es considera necessari revisar aquest aspecte i incrementar el nombre de cartells informatius previstos inicialment.

Per altra banda, seguint les consideracions fetes en relació amb la captació de la veu dels afectats en l'apartat anterior d'aquest dictamen, en cas que el tractament d'aquesta dada pogués estar justificat en el present cas (aspecte aquest que, per la informació aportada, no es pot establir a priori), caldria modificar els cartells informatius que s'ubiquin en la planta segona del CRAE, on s'ubiquen les càmeres que possibiliten captar la veu, per tal de reflectir-hi aquesta circumstància.

Dit això, caldria indicar en la memòria els mitjans a través dels quals es facilitarà la informació addicional continguda a l'article 5.1 de l'LOPD, tal com exigeix l'article 12.6 de la Instrucció 1/2009.

Atès que el sistema de videovigilància també té per **finalitat el control laboral** del compliment pels treballadors dels seus deures i obligacions laborals, la fundació també està obligada a informar els seus treballadors de la instal·lació de les càmeres de videovigilància amb caràcter previ a la posada en marxa del sistema.

En aquest punt, convé assenyalar que el Tribunal Constitucional (STC 39/2016) ha considerat complerta aquesta obligació d'informació prèvia als treballadors amb la mera col·locació dels cartells informatius a què fa referència la Instrucció 1/2009, de tal manera que considera no necessari especificar, més enllà de l'existència de les càmeres de videovigilància, la finalitat concreta a què respon aquesta vigilància.

Si bé és cert que pot ser admissible no donar informació concreta als treballadors sobre el fi específic perseguit per la vigilància, per tal d'evitar frustrar aquesta vigilància (cas de ferma sospita de l'existència d'activitat delictiva o dolosa per un treballador), atès que l'article 5 de l'LOPD estableix expressament que la informació sobre el tractament de dades es dirigeixi als afectats (pilar necessari per a l'exercici de la resta de drets, sent el seu compliment essencial (STC 292/2000)) i, en l'àmbit laboral, aquests són els treballadors, no sembla que el compliment d'aquesta obligació pogués veure's complerta només amb la informació que es dirigeix al públic (el cartell), de tal manera que seria convenient dur a terme una comunicació personal als treballadors –i també als seus representants sindicals– en què s'indiqui l'existència de càmeres amb fins de seguretat i de control laboral i de la possible utilització de les imatges captades per a la imposició de sancions disciplinàries per incompliment de la relació contractual laboral.

Sobre aquest extrem a la memòria només s'especifica que els treballadors i voluntaris del CRAE han prestat expressament el seu consentiment per al tractament de les seves dades i que són coneixedors dels mecanismes per exercir els seus drets.

Amb la informació donada en aquest apartat de la memòria no es pot constatar si la fundació compleix amb el deure d'informació als seus treballadors (i representants) en els termes abans exposats. Per aquest motiu es considera necessari revisar aquest aspecte.

VII

Dit això, convé fer algunes consideracions respecte determinats aspectes de la memòria del sistema de videovigilància del CRAE:

- Als efectes de garantir la integritat de les imatges i alhora facilitar l'exercici dels drets *habeas data*, és necessari que les imatges incorporin un sistema de datació que indiqui el dia i l'hora en què han estat captades (article 21.5 Instrucció 1/2009).
- Més enllà de la correcció de les previsions establertes en la memòria pel que fa a la concreció del nivell de seguretat exigible (nivell bàsic) i a la descripció de determinades mesures de seguretat, fer avinent que el nou RGPD ha establert un sistema de seguretat que ja no es fonamenta en l'atribució d'un determinat nivell de seguretat a partir exclusivament de les dades tractades, sinó que es fonamenta en la necessitat d'una avaluació de riscos prèvia per part del responsable del tractament per determinar quins són els riscos que es preveu objectivament que pugui generar el tractament i, a partir d'aquí, determinar i implementar les mesures de seguretat adients per fer-hi front (article 32 del RGPD). Recordar, que els tractaments de dades que s'hagin iniciat abans de 25 de maig de 2018 hauran d'adaptar-se a aquest sistema abans d'aquesta data.
- En atenció a l'article 11.2.a) de la Llei 32/2010, cal sol·licitar la inscripció del fitxer de videovigilància en el Registre de Protecció de Dades de Catalunya.

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

Conclusions

La instal·lació d'un sistema de videovigilància en el centre residencial d'acció educativa amb fins de seguretat requereix l'adopció de certes precaucions, en atenció al col·lectiu de persones que, principalment, es veurien afectades per la captació de la seva imatge (menors d'edat).

En particular, la utilització d'aquest sistema en zones comuns i de lleure del centre (menjador, pati, sales de joc, etc.) hauria d'estar fonamentada en l'existència de circumstàncies excepcionals, justificades per la presència d'un risc objectiu i previsible per a la seguretat dels infants.

La manca d'informació sobre aquestes circumstàncies, junt amb la no aportació d'informació concreta de la ubicació i camp de visió de les càmeres, no permet establir si el sistema de videovigilància proposat per la fundació resultaria proporcionat a la finalitat de seguretat perseguida.

La utilització del dit sistema de videovigilància com a mecanisme per verificar el compliment pels treballadors de les obligacions i deures laborals podria resultar adequada al principi de proporcionalitat, sempre que es reunissin els requisits exposats en aquest dictamen.

Barcelona, 18 de gener de 2017