

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament en relació amb la instal·lació de càmeres de videovigilància per particulars en la façana dels seus habitatges

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un Ajuntament, que explica que la policia local ha detectat la instal·lació de càmeres de videovigilància per part de particulars a la façana dels seus habitatges. Segons la consulta, els agents haurien constatat que les càmeres esmentades no graven imatges, tot i que potencialment podrien ésser utilitzades amb aquesta finalitat.

La consulta fa referència a un cas concret en què, arran de la denúncia d'una ciutadana, la policia local hauria constatat la instal·lació de sis videocàmeres en diferents punts de la façana d'un habitatge. Segons la consulta, el propietari hauria manifestat que *"ha instal·lat les càmeres per dissuadir els lladres, però que no les té connectades"*.

En aquest context, i tenint en compte diversos informes i resolucions en matèria de videovigilància, la consulta pregunta si el manteniment de càmeres de videovigilància a les façanes d'habitatges –encara que quedi acreditat que no graven imatges i que per tant no hi ha dades per protegir-, seria una actuació denunciàble i potencialment objecte de sanció.

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

I

(...)

II

Segons la consulta, la policia local hauria detectat en diverses ocasions la instal·lació de càmeres de videovigilància per part de particulars en la façana dels seus habitatges. La consulta cita un cas concret, en què s'hauria fet una inspecció arran de la denúncia d'una ciutadana, arran de la qual la policia local hauria constatat que *"les càmeres no graven imatges però que potencialment podrien ésser utilitzades amb aquest fi."*

L'Ajuntament pregunta, tenint en compte la normativa vigent i diversos informes i resolucions en matèria de videovigilància, si el manteniment de càmeres de videovigilància a les façanes d'habitatges –encara que quedi acreditat que no graven imatges i que per tant no hi ha dades per protegir-, seria una actuació denunciàble i potencialment objecte de sanció.

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 pel sector públic i privat (art 2.1 LOPD)*. Per tant, per a que sigui d'aplicació la normativa de protecció de dades personals, serà necessari que es produeixi un tractament de dades personals.

La mateixa LOPD defineix com a dada personal “*qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables*” (art. 3.a) LOPD). Segons l'article 5.1.f) del Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament de la LOPD (en endavant, RLOPD), 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*”.

El RLOPD concreta que és persona identificable, “*qualsevol persona la identitat de la qual es pugui determinar, directament o indirectament, mitjançant qualsevol informació referida a la seva identitat física, fisiològica, psíquica, econòmica, cultural o social. Una persona física no es considera identificable si la dita identificació requereix terminis o activitats desproporcionats*” (article 5.1.o) RLOPD).

Com a punt de partida, en la mesura que a través de la instal·lació d'un sistema de videovigilància es permet la identificació directa o indirecta de persones físiques, s'estarà produint un tractament de dades (article 3.c) LOPD), necessàriament subjecte al compliment dels principis i garanties de la normativa de protecció de dades personals (LOPD i RLOPD, com també el Reglament (UE) 2016/679, de 27 d'abril, general de protecció de dades (RGPD), en vigor des del 25 de maig de 2016, i que serà aplicable a partir del 25 de maig de 2018 (article 99 RGPD).

En l'àmbit de Catalunya, pel que fa específicament al tractament de dades personals en el context de la videovigilància, cal tenir en compte la Instrucció 1/2009, de 10 de febrer, de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, sobre el tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància (DOGC núm. 5322, de 19.02.2009).

Ara bé, per la informació aportada, la consulta es refereix a la instal·lació de càmeres de videovigilància per persones particulars, en la façana del que seria un habitatge o edifici d'aquestes persones.

Segons l'article 3.d) LOPD, és responsable del tractament “*la persona física o jurídica, de naturalesa pública o privada, o òrgan administratiu, que decideixi sobre la finalitat, el contingut i l'ús del tractament.*”

Per tant, s'haurà de considerar que, en el cas referit a la consulta, el propietari o propietaris de l'immoble que haurien instal·lat les càmeres, serien els responsables del tractament de dades, en cas que aquest s'arribi a produir, a efectes de la normativa de protecció de dades.

Dit això, cal tenir en compte que, d'acord amb la normativa aplicable (article 156 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya –EAC- i art. 3 de la Llei 32/2010), el control sobre la videovigilància que duguin a terme determinats veïns del municipi, com a propietaris d'habitatges, no entraria dins l'àmbit competencial d'aquesta Autoritat. Tenint en compte això, la Instrucció 1/2009, citada, no resultarà d'aplicació en aquest cas.

Així, el règim aplicable al cas que ens ocupa serà el constituït per l'LOPD i el RLOPD i, singularment, la Instrucció 1/2006, de 8 de novembre, de l'Agència Espanyola de Protecció de Dades (AEPD), sobre el tractament de dades personals amb fins de videovigilància a través de sistemes de càmeres o videocàmeres. D'altra banda, i tot i que no tingui caràcter normatiu, pot resultar d'interès per tal de clarificar el règim aplicable a aquestes càmeres el document “*Guía de videovigilancia*”, disponible al web de l'AEPD, que esmenta la consulta.

El control i, si escau, l'exercici de la competència d'inspecció i sancionadora (art. 37.1.g) LOPD) en relació amb la instal·lació de càmeres de videovigilància per particulars en façanes d'edificis i amb el tractament de dades que es dugui a terme a través d'aquestes càmeres (com seria el cas específic que planteja la consulta) no correspon a aquesta Autoritat, sinó a l'Agència Espanyola de Protecció de Dades (AEPD), d'acord amb els articles 41 de l'LOPD i 3 de la Llei 32/2010.

Per tant, el coneixement de les denúncies que es puguin presentar, en relació amb càmeres de videovigilància instal·lades pels propietaris en habitatges particulars, i també la resolució dels dubtes interpretatius que es puguin plantejar, correspondria a l'AEPD.

Sens perjudici d'això, als efectes d'aclarir les qüestions plantejades en la consulta, es poden fer les següents consideracions generals.

III

Cal referir-se a l'aplicació de la normativa de protecció de dades, pel que fa a la instal·lació de "videocàmeres fictícies", a les que fa esment la consulta.

Com s'ha apuntat, la normativa de protecció de dades és aplicable a les dades de caràcter personal que són objecte de tractament (art. 2.1 i art. 3.c) LOPD). Per tant, d'entrada, és necessari que es produeixi efectivament un tractament de dades personals (o, com a mínim, que el dit tractament es pugui arribar a produir en algun moment), per tal que la normativa (LOPD, RLOPD i RGPD) resulti d'aplicació.

En conseqüència, en matèria de videovigilància, com ha fet avinent aquesta Autoritat (Dictamen CNS 46/2015, que es pot consultar al web d'aquesta Autoritat (www.apdcat.gencat.cat), la normativa reguladora del dret fonamental a la protecció de dades personal no resultarà d'aplicació quan no hi ha cap tractament de dades personals.

Partint d'aquesta premissa, en el seu àmbit d'actuació, l'article 1.2 de la Instrucció 1/2009, citada, estableix expressament que queden excloses d'aquesta Instrucció les anomenades càmeres falses.

"1.2 Sens perjudici de l'aplicabilitat de la legislació de protecció de dades i la de protecció del dret a l'honor, la intimitat i a la pròpia imatge, si escau, queden excloses d'aquesta Instrucció:

(...)

d) La instal·lació de càmeres falses que no siguin aptes per captar imatges."

En qualsevol cas, quan un responsable instal·la càmeres falses -carcasses que simulen una càmera de videovigilància-, que en cap cas no són aptes per captar ni enregistrar imatges i/o veus, no s'estaria infringint la normativa de protecció de dades personals, atès que en cap moment s'hauria produït un tractament de dades personals.

Això sens perjudici que la instal·lació d'aquests dispositius ficticis pugui constituir igualment una amenaça per altres drets de les persones (llibertat de circulació, dret de reunió, intimitat etc.) encara que no sigui aptes per a la captació d'imatges.

IV

Com ha apuntat aquesta Autoritat en anteriors ocasions (entre d'altres, en els Dictàmens CNS 14/2017; 6/2016; 1/2016; 46/2015; o 27/2015), la captació d'imatges de persones que circulen per la via pública, suposa una afectació clara per als drets i llibertats dels ciutadans, que pot condicionar, fins i tot, la llibertat de moviments o el comportament o actituds de les persones.

Partint d'aquesta premissa, l'ordenament jurídic preveu que la captació i, si escau, l'enregistrament d'imatges a la via pública sigui, necessàriament, excepcional, i que hagi de tenir una habilitació legal suficient per poder considerar la videovigilància en espais públics o a la via pública com un tractament legítim, des de la perspectiva del dret a la protecció de dades i d'altres drets dels ciutadans, com ara el dret a la intimitat (art. 18.1 CE i Llei orgànica 1/1982, de 5 maig, de protecció civil del dret a l'honor, a la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge).

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

La referència a la legislació específica cal entendre-la feta, bàsicament, a la Llei Orgànica 4/1997, de 4 d'agost, per la qual es regula la utilització per les Forces i Cossos de Seguretat Ciutadana en llocs públics (LOV), desplegada a Catalunya pel Decret 134/1999, de 18 de maig, de regulació de la videovigilància per part de la policia de la generalitat i de les policies locals de Catalunya, i per l'Ordre de 29 de juny de 2001, de regulació dels mitjans pels quals s'informa de l'existència de videocàmeres fixes instal·lades per la policia de la Generalitat i les policies locals de Catalunya en llocs públics.

Als efectes que interessin, la normativa de videovigilància policial estableix que la instal·lació de sistemes de videovigilància en la via pública només resulta legítima si la realitzen les forces i cossos de seguretat (sens perjudici de les previsions de la Llei 5/2014, de 4 d'abril, de seguretat privada).

En l'àmbit d'actuació d'aquesta Autoritat, com disposa l'article 5.4.b) de la Instrucció 1/2009, no es considera legítima *"la captació d'imatges de persones a la via pública, llevat que la duuguin a terme les forces i els cossos de seguretat d'acord amb la seva normativa específica. La captació incidental d'imatges de la via pública per a la vigilància d'edificis o instal·lacions només resulta legítima si resulta inevitable per assolir la finalitat de vigilància de l'edifici o la instal·lació"*.

Vistes aquestes previsions normatives, amb caràcter general, els particulars no estarien legitimats per instal·lar càmeres de videovigilància a la façana dels edificis, de manera que es puguin captar i enregistrar imatges de persones físiques que circulen per la via pública.

Això no vol dir que els particulars (com ara una comunitat de propietaris, una empresa, etc), com podria ser el cas que ens ocupa, no puguin instal·lar càmeres de videovigilància per controlar els accessos a un edifici (l'entrada a l'edifici, o una entrada a un aparcament, etc).

Segons l'article 4.3 de la Instrucció 1/2006, de l'AEPD, que resultaria aplicable al cas que ens ocupa, *"3. Las cámaras y videocámaras instaladas en espacios privados no podrán obtener imágenes de espacios públicos salvo que resulte imprescindible para la finalidad de vigilancia que se pretende, o resulte imposible evitarlo por razón de la ubicación de aquéllas. En todo caso deberá evitarse cualquier tratamiento de datos innecesario para la finalidad perseguida."*

En la mateixa línia, en l'àmbit d'actuació d'aquesta Autoritat, com fa avinent la Instrucció 1/2009, *“la captació incidental d'imatges de la via pública per a la vigilància d'edificis o instal·lacions només resulta legítima si resulta inevitable per assolir la finalitat de vigilància de l'edifici o la instal·lació.”* (art. 5.4.b)).

Sobre això, ens remetem a les consideracions de la “Guía de videovigilancia”, de l'AEPD.

En qualsevol cas, en relació amb el cas esmentat a la consulta o amb d'altres similars que es puguin produir, si un particular hagués instal·lat càmeres de videovigilància que efectivament captin i, si escau, enregistren imatges de persones físiques que circulen a la via pública –i no d'una manera estrictament “incidental”, en el sentit indicat-, aquest tractament de dades podria resultar contrari a la normativa de protecció de dades i, per tant, podria comportar la imposició d'una sanció per part de l'AEPD, en atenció a les previsions del règim d'infraccions i sancions aplicable (Títol VII LOPD).

Tot això sens perjudici d'apuntar que, tal com s'apunta en la consulta, l'AEPD, que seria l'autoritat de control competent en aquest cas, en algun supòsit en què, malgrat no haver-se pogut trobar imatges enregistrades o que s'estiguessin captant en el moment de la inspecció, ha acabat conclouent, a partir dels indicis concurrents, l'aplicabilitat de la normativa de protecció de dades.

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

Conclusions

Amb caràcter general, els particulars no tindrien habilitació legal suficient per instal·lar càmeres de videovigilància en façanes d'habitatges que captin i/o enregistren la imatge de persones físiques a la via pública de manera que la dita captació no sigui merament incidental respecte la captació del propi immoble. En qualsevol cas, l'Autoritat competent per a conèixer d'aquest supòsit, i per tant a qui correspondria la inspecció i, si escau, la sanció seria l'AEPD.

Barcelona, 18 de setembre de 2017