

Dictamen en relació amb la consulta formulada en relació amb la utilització de càmeres individuals de gravació per a la protecció dels membres del Cos d'Agents Rurals de la Generalitat de Catalunya.

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades una consulta referida a la utilització de càmeres individuals de gravació per a la protecció dels membres del Cos d'Agents Rurals de la Generalitat de Catalunya.

La consulta explica que el Grup d'Experts per a la millora de la seguretat dels membres del Cos d'Agents Rurals –que s'hauria creat, segons la consulta, arran dels fets ocorreguts el passat 21 de gener de 2017-, hauria proposat, entre d'altres mesures, *“dotar els agents amb càmeres individuals de gravació per ser utilitzades en aquelles actuacions que siguin considerades de risc”*.

Es pregunta si la utilització de càmeres individuals de videovigilància per part dels membres del Cos d'Agents Rurals (en endavant, CAR), estaria sotmesa a la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD) i a la Instrucció 1/2009, de 10 de febrer, sobre el tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància, o bé si es regeix per la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, que regula la utilització de videocàmeres per les forces i cossos de seguretat ciutadana en llocs públics.

També es pregunta si, en cas que resulti aplicable l'LOPD, les imatges es podrien encabir en un fitxer ja existent (el fitxer *“Registre de denúncies”*, regulat a l'Ordre AAR/222/2013), o bé si caldria crear-ne un de nou. També pregunta si en la utilització de les càmeres individuals de videovigilància *“seria necessari posar-hi un cartell informatiu de videovigilància o és suficient que els agents actuants informin a la persona inspeccionada que l'actuació serà gravada”*.

Analitzada la consulta, que no s'acompanya d'altra documentació, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

I

(...)

II

Segons la consulta, arran dels fets ocorreguts el passat 21 de gener de 2017, es va acordar crear un Grup d'Experts per a la millora de la seguretat dels membres del Cos d'Agents Rurals (en endavant, CAR), el qual hauria proposat, entre d'altres mesures, *“dotar els agents amb càmeres individuals de gravació per ser utilitzades en aquelles actuacions que siguin considerades de risc.”*

La consulta afegeix que el CAR administra el fitxer Registre de denúncies (Ordre AAR/222/2013), que seria una base de dades de les denúncies que realitza el CAR, i que *“les imatges només s'emmagatzemaran al fitxer Registre de denúncies del Cos d'Agents Rurals en el cas que s'hagi produït alguna incidència durant el servei i seran guardades fins que finalitzi l'expedient. La resta d'enregistraments seran eliminats.”*

La consulta explica determinades característiques de les càmeres que hauria adquirit el CAR, en concret, que les càmeres permeten l'enregistrament d'imatge i so; que tenen l'opció d'enregistrar només imatge; que és necessari que l'agent (del CAR) activi les càmeres, i que les imatges s'enregistren en una targeta de memòria.

En aquest context, es formulen les següents preguntes:

1.- Si la utilització de les càmeres individuals de videovigilància per part dels membres del CAR està sotmesa al règim de videovigilància de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD) i, per tant, a la Instrucció 1/2009, de 10 de febrer, sobre el tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància, o bé si regeix la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, que regula la utilització de videocàmeres per les forces i cossos de seguretat ciutadana en llocs públics, donades les funcions de policia administrativa especial i policia judicial genèrica dels membres del CAR.

2.- Si resulta aplicable l'LOPD, les imatges enregistrades es poden encabir al fitxer Registre de denúncies del CAR (nivell de seguretat mitjà), o és necessari declarar-ne un de nou. La finalitat d'utilització de les càmeres és la de garantir la seguretat dels agents actuants, evitar possibles agressions i en cas de produir-se poder adjuntar les imatges a les diligències.

3.- Si en la utilització de les càmeres individuals de videovigilància seria necessari posar-hi un cartell informatiu de videovigilància o és suficient que els agents actuants informin a la persona inspeccionada que l'actuació serà gravada.

III

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), defineix com a dada personal "*qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables*".

Afegeix 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*". Segons l'article 5.1.o) RLOPD és persona identificable, "*qualsevol persona la identitat de la qual es pugui determinar, directament o indirectament, mitjançant qualsevol informació referida a la seva identitat física, fisiològica, psíquica, econòmica, cultural o social. Una persona física no es considera identificable si la dita identificació requereix terminis o activitats desproporcionats*".

Així, les dades personals queden protegides pels principis i garanties de la normativa de protecció de dades (LOPD, RLOPD, així com 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). I en la mesura que la captació d'imatges permeti el control de l'activitat o el comportament de persones identificables podríem trobar-nos davant d'un supòsit de videovigilància. No obstant això, no qualsevol supòsit de captació d'imatges o veus de persones físiques pot ser qualificat com a videovigilància.

En aquest punt, cal tenir en compte que la Llei 43/2003, de 21 de novembre, de forests, disposa el següent, en el seu article 58 (modificat per Llei 21/2015, de 20 de juliol, de modificació de la Llei 43/2003):

“Article 58. Extensió, policia i guarderia forestal.

*1. Les **administracions públiques, en l'àmbit de les seves competències**, han d'exercir, entre d'altres, les funcions d'extensió, policia i guarderia forestal següents:*

a) De policia, custòdia i vigilància per al compliment de la normativa aplicable en matèria forestal, especialment les de prevenció, detecció i investigació de les causes d'incendis forestals, amb emissió dels informes tècnics pertinents.

b) D'assessorament facultatiu en tasques d'extensió i gestió forestal i de conservació de la naturalesa.

Els funcionaris que exerceixin aquestes funcions han de tenir la formació específica que els capaciti per efectuar-les correctament.

(...).

*3. Els funcionaris que exerceixin **funcions de policia administrativa forestal**, per atribució legal o per delegació, tenen la condició d'agents de l'autoritat. Els fets constatats i formalitzats per aquests a les **actes d'inspecció i denúncia** corresponents tenen presumpció de certesa, sense perjudici de les proves que en defensa dels drets i interessos respectius puguin aportar els interessats.*

*Així mateix, **en l'exercici d'aquestes funcions estan facultats per:***

a) Entrar lliurement en qualsevol moment i sense avisar als llocs subjectes a inspecció i a quedar-s'hi, amb respecte, en tot cas, a la inviolabilitat del domicili. En efectuar una visita d'inspecció, han de comunicar la seva presència a la persona inspeccionada o al seu representant, llevat que considerin que aquesta comunicació pugui perjudicar l'èxit de les seves funcions.

b) Procedir a practicar qualsevol acte d'investigació, examen o prova que considerin necessària per comprovar que les disposicions legals s'observen correctament.

En particular poden prendre o treure mostres de substàncies i materials, efectuar mesuraments, obtenir fotografies, vídeos, gravació d'imatges, i aixecar croquis i plans, sempre que es notifiqui al titular o al seu representant, llevat de casos d'urgència, en els quals la notificació es pot fer amb posterioritat.

(...).”

Així, en el context de les seves funcions de policia administrativa especial, els agents del CAR tindrien suficient habilitació, prevista en una norma amb rang de llei (art. 58 Llei 43/2003), per gravar imatges quan realitzen una inspecció amb la finalitat de recollir evidències en relació amb les denúncies i actes d'inspecció que formulin. Aquesta gravació d'imatges, en cas que s'enregistri la imatge i/o la veu de persones físiques, seria un tractament de dades de caràcter personal sotmès a la protecció dels principis i garanties de la normativa de protecció de dades personals. Ara bé, aquesta captació d'imatges o fins i tot sons, no tindria la consideració de videovigilància.

En aquest sentit, cal tenir en compte que, segons l'article 2.e) de la Instrucció 1/2009, s'entén per videovigilància

*“captació d'imatges, i si escau de veus, a través d'un sistema de càmeres fixes o mòbils **que tinguin per finalitat la vigilància** o el control en edificis, instal·lacions, vehicles o altres espais públics o privats, **per raons de seguretat pública o privada**, control del*

trànsit, control laboral, assegurament del funcionament normal de determinats serveis públics, control dels hàbits, la conducta o l'estat de les persones o per altres raons anàlogues.”

La finalitat del tractament previst a l'article 58.3 Llei 43/2003 (gravació d'imatges) no és, pròpiament, la de dur a terme una “vigilància”, per mitjà d'un sistema de càmeres, en espais o instal·lacions que són objecte d'inspecció. Ans al contrari, la finalitat d'aquesta gravació d'imatges per agents del CAR en el curs d'una inspecció, seria la de poder recollir evidències o proves i documentar gràficament determinats fets, en relació amb una inspecció que duguin a terme en un determinat espai o instal·lació (art. 58.3.b) Llei 43/2003).

La naturalesa de la finalitat de la gravació d'imatges prevista en l'article 58.3.b) de la Llei 43/2003, resulta substancial als efectes d'aquest dictamen, ja que, d'entrada, és un tractament que, en no tenir finalitats de vigilància, necessàriament escapa de l'àmbit d'aplicació de la normativa de videovigilància, tot i que quedaria subjecte als principis i garanties de la normativa de protecció de dades (LOPD, RLOPD i RGPD).

En conseqüència, pel que fa a la recollida i tractament de dades personals que facin els agents del CAR en base a l'habilitació de l'article 58.3.b) de la Llei 43/2003, caldrà donar compliment, entre d'altres, al deure d'informació, així com a l'obligació de crear i notificar el corresponent fitxer de dades (art. 3.b) LOPD).

Per la informació de què es disposa, el tractament de dades es durà a terme més enllà del 25 de maig de 2018. Per això, pel que fa a la determinació de les obligacions del responsable del tractament, caldrà tenir en compte també les exigències de la nova normativa (RGPD), plenament aplicable a partir d'aquesta data.

Pel que fa al deure d'informació caldrà tenir en compte les previsions de l'article 13 RGPD, al que ens remetem. Aquesta informació s'ha de facilitar en el moment de la recollida (p. ex. si es lliura una còpia de la denúncia o acta d'inspecció) o, si no es pot lliurar en aquell moment, tan aviat com sigui possible, tal com es desprèn, per altra banda, del darrer paràgraf de l'article 58.3 esmentat.

Pel que fa a l'obligació de disposar del corresponent fitxer (art. 3.b) LOPD), la consulta fa esment a un fitxer de dades personals ja existent, en concret, el fitxer “*Registre de denúncies del Cos d'Agents Rurals*”, creat per Ordre AAR/222/2013, de 12 de desembre, de regulació dels fitxers de dades de caràcter personal gestionats pel Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural, i l'Institut Català de la Vinya i el Vi (DOGC 6468, de 27.9.2013), la finalitat del qual és “*disposar d'una base de dades de les denúncies que realitza el Cos d'Agents Rurals. Els usos són els derivats de la gestió i control d'aquestes denúncies.*”

L'Ordre citada també preveu el següent, respecte el dit fitxer:

“b) Persones i col·lectius interessats o afectats pel subministrament de dades: persones físiques i jurídiques que són objecte de denúncia.

c) Procedència de les dades: de les butlletes omplertes pels agents del Cos d'Agents Rurals.

d) Procediment de recollida de dades: butlleta de denúncia.

e) Estructura bàsica del fitxer i descripció del tipus de dades de caràcter personal incloses: Dades identificatives: número del registre, data i hora de registre, comarca, municipi, codis de denúncia, nom i cognoms de la persona o entitat denunciada, DNI/NIT/NIE, adreça postal, nom i cognoms dels agents que han realitzat la denúncia, matèria, observacions i al·legacions, sexe.

(...).

j) *Mesures de seguretat amb indicació del nivell exigible: nivell mitjà.*

k) *Sistema de tractament: parcialment automatitzat.*”

El contingut del fitxer “*Registre de denúncies del Cos d’Agents Rurals*”, no recull el tractament d’imatges i, si escau, veus, ni informa sobre la procedència i el procediment de recollida de les dades. En aquest sentit, recordem que la imatge o la veu de les persones físiques són dades identificatives, i que segons l’article 54.1.c) del RLOPD cal especificar en la disposició o acord de creació del fitxer la “*descripció detallada de les dades identificatives (...)*”. Per altra banda, no es pot descartar que es produeixin gravacions d’imatges –arran de les inspeccions a què es refereix l’article 58 de la Llei 43/2003–, que no vagin associades a una denúncia, per la qual cosa la finalitat del tractament, descrita en el fitxer (“*Registre de denúncies del Cos d’Agents Rurals*”), no recolliria amb precisió el tractament que ens ocupa (gravació d’imatges arran d’inspeccions del CAR, en base a l’article 58 Llei 43/2003).

Per tant, en aplicació de la normativa de protecció de dades actualment vigent, en principi seria necessari crear un fitxer que es refereixi, específicament, al dit tractament d’imatges i sons, arran de les inspeccions de la dita Llei 43/2003 (art. 20 LOPD i 54 RLOPD), sense descartar la possibilitat que, a través de la modificació del fitxer ja existent, al que es refereix la consulta, es pugui recollir adequadament el dit tractament.

Tot i això, cal fer avinent que el RGPD, aplicable a partir del 25 de maig de 2018, no exigeix al responsable (art. 3.d) LOPD) la creació de fitxers de dades, en els termes apuntats (arts. 3.b), i 20 LOPD, i 54 RLOPD). En canvi, sí resultarà exigible, a partir de la data esmentada, que el responsable disposi d’un registre de les activitats del tractament, en els termes de l’article 30 RGPD, segons el qual:

“1.Cada responsable y, en su caso, su representante llevarán un registro de las actividades de tratamiento efectuadas bajo su responsabilidad. Dicho registro deberá contener toda la información indicada a continuación:

- a) el nombre y los datos de contacto del responsable y, en su caso, del corresponsable, del representante del responsable, y del delegado de protección de datos;*
- b) los fines del tratamiento;*
- c) una descripción de las categorías de interesados y de las categorías de datos personales;*
- d) las categorías de destinatarios a quienes se comunicaron o comunicarán los datos personales, incluidos los destinatarios en terceros países u organizaciones internacionales;*
- e) en su caso, las transferencias de datos personales a un tercer país o una organización internacional, incluida la identificación de dicho tercer país u organización internacional y, en el caso de las transferencias indicadas en el artículo 49, apartado 1, párrafo segundo, la documentación de garantías adecuadas;*
- f) cuando sea posible, los plazos previstos para la supresión de las diferentes categorías de datos;*
- g) cuando sea posible, una descripción general de las medidas técnicas y organizativas de seguridad a que se refiere el artículo 32, apartado 1.*

(...).”

IV

Deixant al marge el supòsit al qual ens acabem de referir, la utilització de càmeres pels agents del CAR fora del context de la recollida d'evidències associada a la seva activitat d'inspecció, suposaria el tractament (captació i enregistrament) d'imatges de persones físiques -i també de vehicles, a través de les quals poden identificar-se determinades persones-, que circulen pels carrers, vies, camins rurals, camps, zones de caça, en definitiva, en espais oberts i via pública dels diferents municipis on el CAR pugui prestar servei que és susceptible de ser qualificat com a videovigilància.

Aquest tractament, que no seria merament incidental, sinó que seria el tractament principal que es duria a terme durant tot el temps en què l'agent del CAR capti i enregistri imatges, suposaria 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.

Tenint en compte això, l'ordenament jurídic ha previst que la captació 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).

En el cas que els agents del CAR utilitzin càmeres individuals de gravació en determinades situacions de risc, les quals podrien captar i enregistrar imatges i sons, atesa la informació aportada, i en cas que les càmeres permetin la identificació directa o indirecta de persones físiques –sigui perquè es capta la seva imatge a través de les càmeres, o perquè, per exemple, es capten imatges de vehicles amb les quals es pot identificar persones mitjançant la matrícula-, s'estarà produint un tractament de dades (article 3.c) LOPD), que en principi estaria subjecte al compliment dels principis i garanties de la normativa de protecció de dades personals (en aquest sentit 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, 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 (en endavant, LOVFCS), 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.

Segons l'article 1 de la LOVFCS: *“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.”*

Així mateix, l'article 22 de la Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana (LOPSC), disposa el següent, en relació amb l'ús de videocàmeres:

*“La autoridad gubernativa y, en su caso, las **Fuerzas y Cuerpos de Seguridad** podrán proceder a la grabación de personas, lugares u objetos mediante cámaras de videovigilancia fijas o móviles legalmente autorizadas, de acuerdo con la legislación vigente en la materia.”*

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 duguin 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”*.

Pel que fa al **règim general de videovigilància policial**, la LOVFCS regula un sistema d'autorització per a la instal·lació de sistemes de videocàmeres fixes (arts. 3 i 4), i de càmeres mòbils (art. 5).

L'article 3 d'aquesta llei estableix que:

*“1. **La instal·lació de videocàmeres** o de qualquier otro medio técnico análogo en los términos del artículo 1.2 de la presente Ley **está sujeta al régimen de autorización, que se otorgará, en su caso, previo informe de un órgano colegiado (...)***

(...)”

Atès que el cas que ens ocupa es referiria, atesa la informació aportada, a l'ús de **videocàmeres mòbils**, cal tenir en compte que, segons l'article 5 LOVFCS:

“1. En las vías o lugares públicos donde se haya autorizado la instalación de videocámaras fijas, podrán utilizarse simultáneamente otras de carácter móvil para el mejor cumplimiento de los fines previstos en esta Ley, quedando, en todo caso, supeditada la toma, que ha de ser conjunta, de imagen y sonido, a la concurrencia de un peligro concreto y demás requisitos exigidos en el artículo 6.

2. También podrán utilizarse en los restantes lugares públicos videocámaras móviles. La autorización de dicho uso corresponderá al máximo responsable provincial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad quien atenderá a la naturaleza de los eventuales hechos susceptibles de filmación, adecuando la utilización del medio a los principios previstos en el artículo 6.

La resolución motivada que se dicte autorizando el uso de videocámaras móviles se pondrá en conocimiento de la Comisión prevista en el artículo 3 en el plazo máximo de setenta y dos horas, la cual podrá recabar el soporte físico de la grabación a efectos de emitir el correspondiente informe.

(...)”

Pel que fa a la normativa sobre videovigilància per forces i cossos de seguretat, també caldrà cal tenir en compte el 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. Segons l'article 1.1 del Decret 134/1999:

“Aquest Decret regula la utilització per part de la policia de la Generalitat-mossos d'esquadra i de les policies locals de Catalunya de càmeres i altres dispositius per captar i

gravar imatges i sons en llocs públics, així com la seva utilització posterior, amb la finalitat de garantir la seguretat pública i respectar el dret a la intimitat dels ciutadans, i el funcionament i la composició de la comissió que preveuen la disposició addicional 1 i l'article 3 de la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost."

Segons l'article 2 del Decret 134/1999:

"2.1 De conformitat amb el que disposa l'article 6 de la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, les actuacions que regula aquesta disposició es realitzaran d'acord amb el principi de proporcionalitat, que exigeix una adequació de la utilització dels mitjans emprats a les finalitats previstes i que la gravació d'imatges i de sons sigui estrictament la necessària per complir aquestes finalitats.

*2.2 En virtut d'aquest principi, l'ús dels dispositius fixos requereix l'existència d'un risc raonable per a la seguretat pública, i l'ús dels equips mòbils, d'un perill cert i concret per a aquesta.
(...)"*

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".* Fem notar que, segons la disposició addicional tercera del Decret 320/2011, de 19 d'abril, de reestructuració del Departament d'Interior: *"Les referències al/a la secretari/ària de Seguretat i al/a la directora/a general de la Policia contingudes en el 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 (...), s'entenen efectuades al/a la directora/a general d'Administració de Seguretat."* Segons l'article 7.2 del Decret 134/1999: *"Per tal de ser autoritzada, la sol·licitud d'instal·lació requereix l'informe previ favorable de la Comissió de Control de Dispositius de Videovigilància (...)"* L'article 8 del Decret 134/1999, al qual ens remetem, detalla el procediment a seguir en relació amb l'autorització esmentada.

Pel que fa a l'autorització corresponent en relació amb l'ús de videocàmeres mòbils, el capítol 4, del Decret 134/1999, dedicat a les videocàmeres mòbils estableix el següent:

"Article 12

Gravació amb equips mòbils

12.1 En els supòsits de desordres públics i, en general, de perill concret per a la seguretat pública, correspondrà atorgar l'autorització per a la utilització d'equips mòbils de gravació d'imatges i de sons, amb els mateixos objectius que fixa l'article 10, al director general de Seguretat Ciutadana, per iniciativa pròpia o a requeriment del comandament superior del cos o del màxim responsable de cada regió policial del cos de mossos d'esquadra, o dels alcaldes pel que fa a les policies locals dels municipis respectius.

12.2 En supòsits de màxima urgència i sempre que les circumstàncies del cas impedeixin l'obtenció a temps de l'autorització preceptiva o bé quan es tracti de vies o llocs públics on s'hagi autoritzat la instal·lació de videocàmeres fixes, el comandament superior del cos, el cap de la regió policial corresponent o l'alcalde, respectivament, podran ordenar l'ús d'equips mòbils de gravació d'imatges i de sons. El cap de policia o l'alcalde que hagi ordenat la seva utilització n'informarà de manera immediata i, en tot cas, dins el termini màxim de setanta-dues hores, al director general de Seguretat Ciutadana i a la Comissió de Control dels Dispositius de Videovigilància.

12.3 La resolució per la qual es concedeixi l'autorització serà motivada i contindrà les condicions i els límits amb els quals es permet l'ús dels equips mòbils de gravació. En tot cas, es gravaran conjuntament imatges i sons, i es dataran les gravacions, de tal manera que el dia i l'hora en què han estat realitzades quedi incorporada al suport original.

12.4 La resolució en que es concedeixi o denegui l'autorització haurà de dictar-se en el termini màxim de 15 dies i s'entendrà desestimada quan hagi transcorregut aquest termini sense que s'hagi dictat la corresponent resolució.

12.5 El director general de Seguretat Ciutadana comunicarà la resolució d'autorització a la Comissió de Control dels Dispositius de Videovigilància en el termini màxim de setanta-dues hores. En el mateix termini, comptat de la finalització de la gravació, se enviarà igualment a la Comissió un informe sobre l'ús realitzat de cada autorització.

12.6 Les autoritats esmentades l'apartat 1 i 2, en el seu respectiu àmbit de competència, així com el conseller de Governació, respecte de qualsevol gravació, podran sol·licitar a la Comissió de Control dels Dispositius de Videovigilància que emeti un dictamen sobre l'adequació de les gravacions realitzades mitjançant equips mòbils a les finalitats i condicions de la normativa aplicable en aquesta matèria.

12.7 La Comissió de Control dels Dispositius de Videovigilància podrà demanar en qualsevol cas la remissió del suport original de les gravacions realitzades i, a iniciativa pròpia, emetre un dictamen en els termes de l'apartat anterior, que es trametrà a les autoritats competents.

12.8 El responsable d'operació dels equips mòbils de gravació serà el cap de la unitat policial que hagi estat autoritzada per al seu ús.

12.9 Mitjançant una ordre del conseller de Governació es regularan les especificitats relatives a la utilització dels dispositius de videovigilància per part dels cossos de la policia local."

L'article 3.1 del Decret citat crea la Comissió de Control dels Dispositius de Videovigilància (CCDV), "com a òrgan consultiu i de control d'aquesta matèria, amb la finalitat de vetllar perquè es garanteixi el dret a la privacitat, intimitat i la pròpia imatge dels ciutadans."

Segons l'article 4 del Decret 134/1999, correspon a la CCDV "emetre informe previ i amb caràcter preceptiu sobre l'autorització dels dispositius fixos de gravació (...)", així com "dictaminar sobre l'ús dels equips mòbils de gravació (...)" (apartats a) i b), respectivament, de l'article 4 Decret 134/1999). En el cas dels dispositius mòbils, l'informe de la CCDV, tant respecte de les autoritzacions atorgades, com, si escau, respecte de l'ús que s'hagi fet de les autoritzacions atorgades, s'emet a posteriori (art. 12.5 i 12.6).

V

Als efectes de la consulta formulada, convé tenir en compte que, segons l'article 2 de la Llei orgànica 2/1982, de 13 de març, de Forces i cossos de seguretat (LOFCS):

"Son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: (...)

b) Los **Cuerpos de Policía** dependientes de la Comunidades Autónomas.

(...).”

Per altra banda, corresponen a la Generalitat les competències en matèria de medi ambient, espais naturals i meteorologia (article 144, apartats 1 i 2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya –EAC-), en relació amb les quals, l'article 144, apartat 6, de l'EAC, disposa que:

*“La Generalitat exerceix les seves competències per mitjà del **Cos d'Agents Rurals**, competents en la vigilància, el control, la protecció, la prevenció integral i la col·laboració en la gestió del medi ambient. Els membres d'aquest cos tenen la condició d'agents de l'autoritat i exerceixen funcions de **policia administrativa especial i policia judicial**, en els termes que estableix la llei.”*

Segons l'article 3.2 de la Llei 17/2003, de 4 de juliol, del Cos d'Agents Rurals (LCAR): *“El Cos d'Agents Rurals es configura com un cos de vigilància i control, de protecció i prevenció integrals del medi ambient i de policia administrativa especial, en les matèries a què fa referència l'article 5.1. El Cos d'Agents Rurals es regeix pel que disposa aquesta Llei, per les normes que la desenvolupin i per la resta de disposicions de dret administratiu aplicables, sens perjudici de les funcions investigadores que li puguin correspondre, d'acord amb la legislació vigent.”*

L'article 3 LCAR, en el seu apartat 4, disposa que els membres del CAR *“tenen la condició d'agents de l'autoritat en l'exercici de llurs funcions i als efectes establerts legalment.”*

L'article 5 LCAR disposa que:

“1. En aplicació de la legislació sobre medi ambient vigent i en el marc de les atribucions del departament competent en la matèria, correspon al Cos d'Agents Rurals portar a terme la vigilància, la inspecció i la col·laboració en la gestió en les matèries següents:

a) Els espais naturals protegits, tant terrestres com marítims; les reserves de caça i pesca i qualsevol altre espai natural amb mesures de preservació de la flora i la fauna protegides, i també la lluita contra les pràctiques furtives.

b) Els treballs de prevenció, vigilància, detecció i investigació d'incendis forestals.

c) El patrimoni forestal, les forests declarades d'utilitat pública, els camins ramaders i la flora i la fauna silvestres.

d) Els recursos forestals, cinegètics, piscícoles i marins protegits.

(...)

5. El Cos d'Agents Rurals actua en tot el territori de Catalunya. (...).

(...).”

Ara bé, tot i les funcions i l'àmbit d'actuació que la normativa atorga al CAR, la naturalesa jurídica del CAR no és, pròpiament, la d'un “cos de policia autonòmic”, en el sentit de l'article 1 LOVFCS, ja que el CAR no té com a funció única o principal –sens perjudici de les consideracions que es faran més endavant-, la de garantir *“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.”*

En aquest sentit, la diferenciació –en quant a la seva naturalesa jurídica- entre el CAR i les forces i cossos de seguretat (cossos policials que tenen encomanat vetllar per la seguretat pública), queda palesa en l'article 4.2 de la LCAR, segons el qual:

“El Cos d'Agents Rurals ha de col·laborar amb els cossos i les forces de seguretat que tinguin encomanades les funcions de policia ordinària i integral en el territori en què tinguin competències, d'acord amb el que estableix la legislació vigent.”

També convé referir-se a la STC 32/1993. Per bé que aquesta sentència és prèvia a la normativa que actualment regula el CAR (ja que es refereix al Decret 381/1988, derogat per la Llei 17/2003), resulta d'interès en el cas que ens ocupa, en concret, el FJ 3, segons el qual:

“La naturaleza y funciones de estos Agentes Rurales vienen establecidas en unas normas autonómicas cuya constitucionalidad no se ha cuestionado. Se trata, por otro lado, de un cuerpo de policía administrativo especial, reorganizado por la Generalidad tras haberle sido transferido el correspondiente servicio por la Administración del Estado, y cuya regulación tiene como fundamento competencial diversos preceptos estatutarios citados por la representación demandada, que atribuyen a la Comunidad Autónoma competencias sobre los ámbitos que han de ser objeto de protección y vigilancia por este cuerpo de funcionarios (arts. 9.10, 9.17 y 12.1.4 del EAC), conclusión que se impone no sólo en atención a las funciones asignadas a este Cuerpo sino a la vista, también de su integración funcional en la Dirección General de Política Forestal del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad (art. 3 del Decreto 252/1988). A la misma apreciación lleva, en fin, el hecho de que el art. 24 del Decreto en cuestión diferencia nítidamente entre el Cuerpo de Agentes Rurales y aquellos otros que tengan encargado «el mantenimiento de la seguridad pública», imponiendo a aquéllos la colaboración con éstos (mandato que es trasunto aquí de lo dispuesto en el art. 4.2 de la LOFCS, de conformidad con el cual «las personas y entidades que ejerzan funciones de vigilancia, seguridad o custodia referidas a personas y bienes o servicios de titularidad pública o privada tienen especial obligación de auxiliar o colaborar en todo momento con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad»). En suma, es evidente que ni por sus funciones ni por sus características orgánicas, estamos en presencia de un cuerpo de policía general, ni tampoco de un cuerpo armado, tal como los definen la LOFCS, y la Ley Autonómica 19/1983, por la que se crea la Policía Autónoma de la Generalidad.

(...).

La sola mención, en el art. 11 al “arma” que deberán portar los Agentes Rurales (...) no convierte al correspondiente cuerpo en un cuerpo de policía general o de seguridad.”

La Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya disposa que el CAR s'integra en el sistema de seguretat de Catalunya (disposició addicional sisena).

Ara bé, cal partir de la base que les funcions principals que la LCAR atribueix al CAR són, en els termes de l'article 3.2 i de l'article 5.1 LCAR, funcions de policia administrativa especial, les quals no tenen una vinculació específica o directa amb la investigació de delictes ni, en termes més amplis, amb el manteniment de la seguretat pública, funció que és pròpia i principal dels cossos policials.

Vist el marc normatiu aplicable i la jurisprudència citada, **no sembla que se li pugui atribuir al CAR la naturalesa jurídica pròpia de les forces i cossos de seguretat en el sentit de l'article 1 LOFCS), ja que no és pròpiament un cos policial amb la funció bàsica de manteniment de la seguretat pública.**

Sens perjudici del que ja s'ha exposat respecte l'activitat inspectora, això no permetria considerar, amb caràcter general, que el tractament de dades consistent en la utilització de videocàmeres per enregistrar imatges i, si escau, veus “*per proporcionar seguretat als agents actuants davant de possibles agressions o intents d'agressió*”, com un tractament sotmès a la normativa de videovigilància policial (LOVFCS i Decret 134/1999).

Per tant, en no resultar aplicable la normativa de videovigilància policial al tractament de dades relacionat amb funcions de policia administrativa especial, **el dit tractament es trobaria sotmès al règim de protecció de dades de caràcter personal (LOPD, RLOPD i RGPD).**

Essent així, i tenint en compte la normativa citada (art. 2.3.e) LOPD, la pròpia LOVFCS, i la previsió de l'article 5.4.b) de la Instrucció 1/2009), segons la qual 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), en principi, no resultaria legítim el tractament d'imatges i sons a través de videovigilància per part d'agents del CAR en exercici de funcions de policia administrativa especial.

Ara bé, dit això, fem notar que la Llei 5/2014, de 4 d'abril, de seguretat privada (LSP), estableix que “*Únicamente puede ejercer funciones de seguridad privada el personal de seguridad privada, que estará integrado por los vigilantes de seguridad y su especialidad de vigilantes de explosivos, los escoltas privados, los guardas rurales y sus especialidades de guardas de caza y guardapescas marítimos, los jefes de seguridad, los directores de seguridad y los detectives privados.*” (art. 26.1 LSP). L'article 34 de l'LSP, al que ens remetem, concreta les funcions que exerceixen els guardes rurals.

L'LSP estableix un supòsit excepcional a la 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. Així, l'article 42 de la LSP, en relació amb els serveis de videovigilància, disposa 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.

(...).

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.

(...).”

Com ha posat de manifest aquesta Autoritat en ocasions anteriors, l'article 42.2 de la LSP no ha tingut encara un desenvolupament normatiu que permeti clarificar i concretar quins serien aquests termes i condicions, ni quina seria l'autorització administrativa a què es refereix, si bé l'article 42.6 de la LSP disposa que: “***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”.

Tenint en compte que l’LSP es refereix a serveis de seguretat privada, no sembla que aquestes previsions puguin ser directament aplicable a un cos com el CAR. Però també és forçós reconèixer que no sembla que es pugui excloure que, tractant-se d’un cos d’agents rurals, **se’ls hagi de reconèixer com a mínim les mateixes atribucions que es podria reconèixer a guardes rurals** sotmesos a la normativa de seguretat privada.

En qualsevol cas, i davant els dubtes que es deriven d’aquesta situació seria convenient plantejar aquesta qüestió als òrgans que preveu la LOVFCS i el Decret 134/1999, citats, atès que correspondria a l’autoritat administrativa competent que ha d’autoritzar-ne l’ús, i a la CCDV, en exercici de les seves funcions, determinar si es pot produir aquest tractament i en quins termes, ateses les previsions de la normativa de videovigilància policial.

VI

Dit això, cal fer una referència específica al tractament d’imatges i, si escau, veus, per part d’agents del CAR, en l’exercici de funcions de policia judicial, funcions que l’article 144.6 EAC (no així la Llei 17/2003, prèvia a l’EAC), atribueix al CAR.

La LECrim disposa, en el seu article 282 que: **“ La Policía Judicial tiene por objeto y será obligación de todos los que la componen, averiguar los delitos públicos que se cometieron en su territorio o demarcación; practicar, según sus atribuciones, las diligencias necesarias (...).”**

En exercici de la seva funció com a policia judicial, que té per objecte la investigació de delictes i es du a terme sota les ordres i el mandat dels jutges i del Ministeri Fiscal, el CAR intervé en la investigació de delictes, faltes i infraccions relacionades amb la seguretat pública i, per tant, en el manteniment de la seguretat pública.

Si ens atenim al que disposa l’article 1 LOVFCS, aquesta llei resulta aplicable a l’ús de videocàmeres per gravar i tractar imatges amb la finalitat 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.”*

Per tant, tenint en compte la previsió de l’article 2.3.e) LOPD, citada, en connexió amb l’article 1 LOVFCS i les previsions de la LECrim (art. 282), **atès que el tractament d’imatges per agents del CAR quan exerceixen funcions de policia judicial es du a terme per a finalitats de seguretat pública i la investigació de delictes, el règim que resulta aplicable a aquest tractament és l’establert en la LOVFCS** i demés normativa d’aplicació, tot i que, com ha quedat dit, el CAR no és un cos de policia de seguretat pública.

Per tant, en base a la normativa esmentada, la utilització de videovigilància per part d’agents del CAR en exercici de funcions de policia judicial, estarà sotmesa al corresponent règim d’autorització (arts. 3 a 5 LOVFCS, esmentats), així com les previsions citades del Decret 134/1999.

En qualsevol cas, als efectes d’aquest dictamen, atès que el tractament d’imatges i, si escau, sons, per part dels agents del CAR a través de càmeres de videovigilància en exercici de les seves funcions de policia judicial, es troba sotmès a la LOVFCS i al Decret 134/1999, correspondrà a l’autoritat competent que ha d’autoritzar-ne l’ús, i a la CCDV, en exercici de les

seves funcions, determinar els termes en què es pot produir aquest tractament, ateses les previsions de la normativa esmentada.

VII

La consulta fa referència a: *“Si resulta aplicable l’LOPD, les imatges enregistrades es poden encabir al fitxer Registre de denúncies del CAR (nivell de seguretat mitjà), o és necessari declarar-ne un de nou. La finalitat d’utilització de les càmeres és la de garantir la seguretat dels agents actuants, evitar possibles agressions i en cas de produir-se poder adjuntar les imatges a les diligències.”*

En el fonament jurídic III d’aquest dictamen, ja ens hem referit a la necessitat d’un fitxer pel que fa als tractaments de dades sotmesos a l’LOPD (recollida d’imatges i veus en exercici de l’activitat d’inspecció per a la recollida d’evidències vinculades a denúncies o actes d’inspecció).

Al marge d’això, i pel que fa en concret als tractaments de videovigilància sotmesos a la normativa de videovigilància policial, ja hem dit que correspondrà a l’autoritat competent que ha d’autoritzar l’ús de les càmeres de videovigilància, i a la CCDV, en exercici de les seves funcions, determinar els termes en què es pot produir aquest tractament. Caldrà tenir en compte la disposició addicional segona de la LOVFCs, segons la qual *“cada autoridad competente para autorizar la instalación fija de videocámaras por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberá crear un registro en el que consten todas las que haya autorizado.”*

L’article 13 del Decret 134/1999, que resultaria aplicable en aquest cas, determina la creació d’un *“Registre general informatitzat dels dispositius fixos de gravació autoritzats”* (art. 13, apartat 1 Decret 134/1999).

És a dir, la normativa de videovigilància policial, preveu la creació d’un *“registre d’autoritzacions”*, i no, pròpiament, de fitxers de dades en els termes de l’art. 3.b) LOPD.

Això portaria a considerar -sens perjudici que la normativa de videovigilància policial no preveu, específicament, la inscripció en el dit registre de tractaments de videovigilància a través de videocàmeres mòbils (com sembla que seria el cas que ens ocupa)-, que el tractament de videovigilància per agents del CAR per a funcions de policia administrativa especial, i de policia judicial, haurà d’estar recollit en el dit registre d’autoritzacions.

Així doncs, serà l’autoritat corresponent, en aplicació de la normativa de videovigilància policial, a qui correspondrà determinar si el tractament objecte de consulta ha d’inscriure’s en el Registre, en els termes de l’article 13 del Decret 134/1999.

En qualsevol cas, als efectes de la consulta formulada, no resulta exigible la creació o la modificació d’un fitxer de dades personals sotmès a la normativa de protecció de dades, en relació amb el tractament de dades a través de l’ús de videocàmeres per part d’agents del CAR, en exercici de les seves funcions.

Pel que fa al deure d’informació cal tenir en compte que l’article 9.1 LOVFCs preveu que *“el público será informado de manera clara y permanente de la existencia de videocámaras fijas, sin especificar su emplazamiento, y de la autoridad responsable.”*

En la mateixa línia, l’article 11.1 del Decret 134/1999, disposa que:

“De conformitat amb el que disposa l'article 9 de 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, s'haurà d'informar al públic de manera clara i permanent de l'existència de videocàmeres fixes, sense especificar el lloc concret del seu emplaçament, així com de l'autoritat responsable de la seva instal·lació, als efectes que els interessats puguin exercir el seu dret d'accés i cancel·lació de les gravacions.”

Val a dir que, tant l'article 9.1 LOVFCS, com l'article 11.1 del Decret 134/1999 es refereixen, estrictament, a la informació que cal donar respecte l'ús de càmeres fixes, que no seria, pròpiament, el cas objecte de consulta (referit a l'ús de càmeres mòbils per part dels agents del CAR, atesa la informació disponible).

En qualsevol cas, en aplicació de la normativa de videovigilància policial, serà l'òrgan competent per a autoritzar l'ús de les càmeres i, si escau, la CCDV, qui haurà de determinar els termes en què cal informar les persones afectades del tractament de la seva imatge i, si escau, la seva veu, de l'ús de videocàmeres mòbils pels agents del CAR, en compliment de les funcions de policia administrativa especial i de policia judicial, que els atribueix la normativa.

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

Conclusions

La recollida d'imatges i sons a partir de les quals es pugui identificar persones físiques, amb motiu de la recollida de proves vinculades a denúncies o actes d'inspecció constitueix un tractament sotmès a l'LOPD, encara que no es pugui qualificar com a videovigilància. En conseqüència, estarà sotmès als deures i obligacions establerts a la normativa de protecció de dades.

Pel que fa a l'ús de càmeres de videovigilància per agents del CAR en espais exteriors per proporcionar seguretat als agents actuant davant de possibles agressions o intents d'agressió, ja sigui en les seves funcions de policia judicial o de policia administrativa especial, només seria possible en cas de comptar, si escau, amb l'autorització corresponent prevista en la normativa de videovigilància policial. Això determinaria els termes en què pot produir-se el tractament, incloent, si escau, la seva incorporació al Registre d'autoritzacions, i els termes en què caldria donar informació a les persones afectades.

Barcelona, 24 d'octubre de 2017