

CNS 38/2020

Dictamen en relación con la consulta formulada por un Ayuntamiento sobre la instalación de cámaras de vigilancia en la piscina municipal, en el polideportivo municipal y en el Castillo

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito de un Ayuntamiento, en el que se pide que la Autoridad emita un dictamen sobre la posibilidad de instalar cámaras en diversas instalaciones del municipio, en concreto, en instalaciones de la piscina municipal, en el polideportivo municipal y en el Castillo.

En concreto, la consulta expone que se ha detectado un aumento significativo de actos vandálicos en estas instalaciones, y se añade que las citadas instalaciones son visitadas habitualmente por menores de edad. La consulta explica que el municipio no dispone de Policía Local, *"pero sería conveniente que estas imágenes cumplieran los parámetros adecuados para ser validados como prueba en caso de denuncia o incoación de expediente sancionador, si procede."*

La consulta solicita información sobre el procedimiento a seguir, en relación a la instalación de videovigilancia en las instalaciones indicadas, para velar por el buen mantenimiento del patrimonio municipal y, al mismo tiempo, cumplir con la normativa de protección de datos.

Analizada la consulta, que se acompaña del informe jurídico de la Asociación Catalana de Municipios que habría solicitado el Ayuntamiento, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, se dictamina lo siguiente:

(...)

II

Sita la consulta en los términos descritos en los Antecedentes, en cuanto al marco normativo aplicable a la videovigilancia, es necesario referirse al Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril, general de protección de datos (RGPD), según el cual son datos de carácter personal *"toda información sobre una persona física identificada o identificable ("el interesado"); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un número, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona;"* (art. 4.1 RGPD).

El tratamiento de los datos personales, en concreto, la imagen de las personas físicas a través de sistemas de videovigilancia está sometido a los principios y garantías de la normativa de protección de datos personales, es decir, el RGPD y la Ley orgánica 3 /2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD) y, específicamente, en la Instrucción 1/2009, de 10 de febrero, de la Agencia Catalana de Protección de Datos, sobre el tratamiento de datos de carácter personal mediante cámaras con fines de videovigilancia.

Según la consulta, la posibilidad de instalar cámaras de videovigilancia en los citados recintos (instalaciones de la piscina municipal, en el polideportivo municipal y en el Castillo), responde al aumento significativo de actos vandálicos en estas instalaciones. Por tanto, parece deducirse que la finalidad para la que el Ayuntamiento querría instalar cámaras, se enmarca en una finalidad de seguridad de las instalaciones y las personas que acuden.

La LOPDDDD, regula en su artículo 22 los tratamientos de videovigilancia llevados a cabo por un responsable, ya sea una persona física o jurídica, pública o privada, con el fin de preservar la seguridad de las personas y los bienes, así como de sus instalaciones.

“1. Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, podrán llevar a cabo el tratamiento de imágenes a través de sistemas de cámaras o videocámaras con la finalidad de preservar la seguridad de las personas y bienes, así como de sus instalaciones.

2. Solo podrán captarse imágenes de la vía pública en la medida en que resulte imprescindible para la finalidad mencionada en el apartado anterior.

No obstante, será posible la captación de la vía pública en una extensión superior cuando fuese necesario para garantizar la seguridad de bienes o instalaciones estratégicos o de infraestructuras vinculadas al transporte, sin que en ningún caso pueda suponer la captación de imágenes del interior de un domicilio privado.

(...)

6. El tratamiento de los datos personales procedentes de las imágenes y sonidos obtenidos mediante la utilización de cámaras y videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y por los órganos competentes para la vigilancia y control en los centros penitenciarios y para el control, regulación, vigilancia y disciplina del tráfico, se regirá por la legislación de transposición de la Directiva (UE) 2016/680, cuando el tratamiento tenga fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, incluidas la protección y la prevención frente a las amenazas contra la seguridad pública. Fuera de estos supuestos, dicho tratamiento se regirá por su legislación específica y supletoriamente por el Reglamento (UE) 2016/679 y la presente ley orgánica.

(...).”

Las finalidades a las que hace referencia la mencionada Instrucción 1/2009 son “la vigilancia o control en edificios, instalaciones, vehículos u otros espacios públicos o privados, por razones de seguridad pública o privada, control del tráfico, control laboral, aseguramiento del normal funcionamiento de determinados servicios públicos, control de los hábitos, la conducta o el estado de las personas o por otras razones análogas” (art. 2.e).

Así pues, descartado que en la mayoría de los casos se pueda contar con el consentimiento de las personas afectadas, es necesario contar con una base jurídica suficiente que habilite el tratamiento de datos con fines de videovigilancia.

Al respecto, cabe decir que, cuando se trata de administraciones públicas (como en el caso examinado), la captación de imágenes y, en su caso, sonidos puede encontrar habilitación en el artículo 6.1.e) del RGPD, según el cual, el tratamiento de datos personales puede ser lícito, si *“el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento,”*.

En atención a la información de que se dispone (la consulta se refiere al aumento significativo de actos vandálicos en las instalaciones indicadas), la finalidad perseguida con la utilización de los sistemas de videovigilancia que el Ayuntamiento querría instalar en dichos emplazamientos podría corresponder a *“la finalidad de preservar la seguridad de las personas y bienes, así como de sus instalaciones”*, a la que se refiere el artículo 22.1 del LOPDDDD.

a) En cuanto a las **instalaciones deportivas** a las que se refiere la consulta, parece claro por la información de que se dispone que la finalidad del tratamiento consistiría en garantizar la seguridad de los propios recintos y, en su caso, de sus accesos. En principio, parece que se trataría de recintos para la práctica deportiva con algún tipo de limitación de acceso (en cuanto al horario y condiciones de acceso, etc). Si nos atenemos a las previsiones mencionadas del artículo 22 del LOPDDDD, parece claro que el Ayuntamiento tendría habilitación para llevar a cabo el tratamiento de las imágenes (videovigilancia), siempre que se refiera a las propias instalaciones y que, en su caso, las cámaras que se puedan instalar para controlar los accesos a estas instalaciones deportivas sólo capten el mínimo imprescindible de la vía pública para controlar dichos accesos (ej. art. 22.2 LOPDGGD).

En este caso, el tratamiento de datos (imágenes captadas a través de cámaras de videovigilancia) de lo que sería responsable el Ayuntamiento (art. 4.7 RGPD), se encontrará sometido a la normativa de protección de datos (RGPD y LOPDGGD) y, si procede, a lo previsto en la Instrucción 1/2009.

b) En cuanto al **Castillo**, en caso de que la videovigilancia con fines de seguridad se refiera, en los términos del artículo 22 de la LOPDDDD, a la seguridad del propio edificio del Castillo y, en su caso, sus accesos, resultaría igualmente aplicable a este tratamiento la normativa de protección de datos personales.

En cualquier caso, la legitimación otorgada por la normativa de protección de datos para la utilización de sistemas de videovigilancia debería limitarse a la protección del propio edificio del Castillo y sus accesos, dado que, como se apunta en la consulta, de lo contrario, la captación de imágenes en la *“vía pública”* corresponde, como norma general, a las fuerzas y cuerpos de seguridad, de acuerdo con la normativa específica aplicable.

Al respecto, como menciona la consulta, esta Autoridad ha señalado, en el Dictamen CNS 27/2015 (Fundamento Jurídico V) que:

“En relación con el concepto de “sitio público”, la mencionada LO 4/1997 prevé una concepción amplia del concepto, esto es cualquier espacio público sea abierto o cerrado. Tradicionalmente se ha entendido que este concepto se refiere a aquellos sitios que pertenecen al dominio público que se destinan a un uso general (por ejemplo, una carretera, una playa o un parque). Sin embargo, el concepto “sitio público” tiende hoy a imponerse para designar más comúnmente los lugares que el público suele frecuentar, con independencia de su titularidad. Así, también se consideran lugares

públicos otros espacios privados abiertos al público (como las superficies comerciales). Parece, pues, que, a los efectos de establecer el alcance que debe darse al concepto "lugar público", los elementos de la accesibilidad y el uso que los ciudadanos hacen de este espacio adquieren mayor relevancia frente a la naturaleza jurídica del bien (entre otros, SAN de 20 de mayo de 2011).

No está de más señalar, en este punto, que las diversas ordenanzas municipales reguladoras de los lugares o espacios públicos -para, entre otras cuestiones, garantizar la convivencia ciudadana suelen definir estos espacios como calles, vías de circulación, plazas, avenidas, pasajes, parques, jardines y otros espacios o zonas verdes o forestales, puentes, túneles y pasos subterráneos, aparcamientos, fuentes y estanques, edificios públicos y demás espacios destinados al uso o al servicio público de titularidad municipal (...). ”

Por tanto, en caso de que la videovigilancia del Castillo tuviera que abarcar no ya el propio edificio y, si procede, sus accesos, en los términos del artículo 22 de la LOPDDDD, sino también la vía pública (camino o calles de acceso, parques o un espacio geográfico equiparable más amplio que el propio Castell y sus accesos), esto podría suponer un tratamiento de imágenes de personas que no sólo acceden al Castillo sino que circulan por la vía pública o permanecen por los alrededores del Castillo, sin limitación de acceso.

Si fuera éste el caso, la captación y grabación de imágenes quedaría sometida al régimen normativo de la videovigilancia por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad (Ley orgánica 4/1997, y normativa de desarrollo).

En caso de que nos ocupa, el Ayuntamiento manifiesta que no dispone de policía local. Por tanto, si aparte de las imágenes del recinto del propio castillo se pretendiera captar otros espacios públicos como los mencionados, no sería posible la captación de imágenes en estos espacios a partir de las previsiones de la Ley orgánica 4/1997 y las normas de despliegue.

Ahora bien, como ha quedado apuntado, parece que la consulta se refiere al establecimiento de videovigilancia del propio edificio del Castell, por lo que el régimen aplicable sería el previsto en la normativa de protección de datos de carácter personal (RGPD y arte .22 LOPDGDD).

Hay que tener en cuenta también las previsiones de la LSP en relación al uso de sistemas de videovigilancia privada. El artículo 42 de esta Ley, al que nos remitimos, establece un supuesto excepcional en la citada regla general de prohibición de la captación y grabación de imágenes en la vía pública y en espacios públicos por entidades distintas a las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Por todo lo expuesto, y dada la información disponible, el Ayuntamiento podría contar con una base jurídica suficiente para llevar a cabo el tratamiento de imágenes a través de cámaras de videovigilancia, dada la previsión del artículo 6.1.e) de el RGPD, en conexión con el artículo 22 de la LOPDGDD, si se realiza en los términos de los apartados 1 y 2 de este artículo.

Por tanto, en estos términos, el Ayuntamiento podría llevar a cabo el tratamiento de imágenes a través de cámaras de videovigilancia en las instalaciones a que se refiere la consulta, el cual se encontrará sometido a los principios y obligaciones de la normativa de protección de datos y, en concreto, al procedimiento correspondiente, a lo que nos referimos a continuación.

III

La consulta se refiere al procedimiento y condiciones a seguir para poder instalar cámaras de videovigilancia en los edificios o instalaciones referidas (el Castillo e instalaciones deportivas municipales).

El establecimiento de un sistema de videovigilancia no tiene establecido un procedimiento específico para su creación. Corresponde en todo caso al Ayuntamiento su aprobación y determinación de sus características, de acuerdo con los principios de protección de datos en el diseño y protección de datos por defecto (art. 25 RGPD).

En cualquier caso, para considerar el sistema de videovigilancia adecuado a la normativa de protección de datos, será necesario cumplir los principios y obligaciones establecidas en la normativa de protección de datos (RGPD y LOPDGDD) y, en su caso, concretadas en la Instrucción 1/2009. Hacemos especial referencia a las siguientes obligaciones:

- Elaboración de la Memoria

De acuerdo con el artículo 10 de la Instrucción 1/2009, con carácter previo a la puesta en marcha de un sistema de videovigilancia, debe elaborarse una Memoria que debe concretar, entre otras cuestiones, la justificación de la legitimidad y la proporcionalidad del tratamiento, la definición y características técnicas del sistema de videovigilancia, las medidas de seguridad previstas, etc.

Por tanto, el Ayuntamiento debería elaborar la correspondiente Memoria, en los términos descritos en el artículo 10 de la Instrucción. Dada la información disponible, es necesario poner énfasis en la necesidad que el Ayuntamiento concrete, con carácter previo a la puesta en marcha del sistema de videovigilancia, cuestiones referidas a la ubicación y campo de visión de las cámaras. En especial, cuando se trate de cámaras en el exterior, debe hacerse constar si en un radio de 50 metros hay centros de salud, centros religiosos, de culto o sedes de partidos políticos o centros educativos donde asistan menores. También hay que hacer referencia a los espacios que entren en el campo de visión de las cámaras (art. 10.1.e) Instrucción). Asimismo, será necesario definir las características del sistema y especificar, entre otros, el número total de cámaras que forman el sistema, las condiciones técnicas de las cámaras, o si se prevé la grabación continua o discontinua de las imágenes (art. 10.1.f) Instrucción).

En cualquier caso, recuerda que en caso de que se tenga que hacer una AIPD a la que nos referimos a continuación, y en la medida en que incorpore los diferentes aspectos que debe incorporar la Memoria prevista en el artículo 10 de la Instrucción 1/2009, no sería necesario elaborar dicha Memoria.

- Evaluación de impacto relativa a la protección de datos

El apartado 1 del artículo 35 del RGPD establece, con carácter general, la obligación de los responsables de los tratamientos de datos (art. 4.7 RGPD) de realizar una evaluación de impacto en la protección de datos (AIPD), con carácter previo al inicio del tratamiento, cuando sea probable que por su naturaleza, alcance, contexto o fines comporten un alto riesgo por los derechos y libertades de las personas físicas, alto riesgo que, según el propio RGPD, se ve incrementado cuando los tratamientos se realizan utilizando "nuevas tecnologías". El apartado 3 del mismo artículo 35 del RGPD, establece que la AIPD se requerirá en varios supuestos, entre otros, en caso de que se lleve a cabo una "observación

sistemática a gran escala de una zona de acceso público” (art. 35.3.c) RGPD), cuando se utilizan sistemas de videovigilancia a gran escala.

Cabe decir que la videovigilancia que se llevaría a cabo en el caso que nos ocupa, podría no afectar cuantitativamente a un número muy elevado de personas, ni afectaría a un área geográfica extensa del municipio sino a instalaciones concretas y, por tanto, puede plantear dudas que pueda considerarse un tratamiento “a gran escala” en el sentido del artículo 35.3.c) del RGPD.

Ahora bien, el Grupo de Trabajo del Artículo 29 (GT 29) en su documento de *“Directrices sobre los delegados de protección de datos (DPD)”*, recomienda (apartado 2.1.3), que se tengan en cuenta una serie de factores a la hora de determinar si un tratamiento es a gran escala, entre ellos, el número de afectados, ya sea como cifra concreta o como proporción de la población (en caso de que nos ocupa, población del municipio), así como la duración o permanencia de la actividad del tratamiento de datos. Estos factores, también según la Guía práctica sobre la AIPD, de esta Autoridad, disponible en la web www.apdcat.cat, deben tenerse en cuenta a la hora de determinar si un tratamiento de datos supone un tratamiento a gran escala.

Así, el Ayuntamiento debería tener en cuenta la proporción de vecinos del municipio que se pueden ver afectados, así como la previsión de que el sistema de videovigilancia sea de larga duración o incluso permanente en el tiempo, por considerar la realización de AIPD.

En cualquier caso, la concurrencia de algunos de los criterios establecidos en el artículo 28 de la LOPDGDD o los que se recogen en el Documento del Grupo de trabajo del artículo 29 (aprobado también por el CEPD) *“Directrices sobre la evaluación de impacto relativa a la protección de datos (EIPD) y para determinar si el tratamiento entra probablemente un alto riesgo a efectos del Reglamento (UE) 2016/679”*, puede justificar la necesidad de realizar una AIPD.

Hacer mención de que el tratamiento de datos de colectivos vulnerables, entre ellos, los menores de edad, es uno de los factores que pueden determinar la necesidad de llevar a cabo una AIPD. La citada Guía de esta Autoridad tiene en cuenta, entre los colectivos vulnerables, a los menores y las personas mayores. La consulta apunta a que las instalaciones objeto de consulta son visitadas habitualmente por menores de edad, quienes necesitan una protección especial en el tratamiento de sus datos, porque pueden no ser conscientes de los riesgos que comporta, como explicita la Guía práctica sobre la AIPD de esta Autoridad. Asimismo, en caso de que, por ejemplo, el Ayuntamiento detecte que las instalaciones deportivas en cuestión son utilizadas por otros colectivos vulnerables (como personas que hacen rehabilitación a través del deporte, personas con necesidades especiales, etc), éste también debería ser un factor a tener en cuenta a la hora de determinar la conveniencia de realizar una AIPD.

Al respecto, nos remitimos a la Guía práctica sobre la AIPD, de esta Autoridad, disponible en la web www.apdcat.cat.

En cualquier caso, si después de haber realizado la AIPD resulta una situación de alto riesgo que no se ha podido mitigar, debe plantearse una consulta previa a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, a la que se debe acompañar una copia de la AIPD (art. 36 RGPD).

- Registro de las actividades del tratamiento (RAT)

El artículo 30 del RGPD obliga a los responsables del tratamiento (en este caso, el Ayuntamiento), a llevar un registro de las actividades del tratamiento (RAT), que deberá contener la información que detalla el mismo artículo 30, apartado 1, del RGPD. Según dispone el artículo 31 del LOPDDDD:

“1. Los responsables y encargados del tratamiento o, en su caso, sus representantes deberán mantener el registro de actividades de tratamiento a que se refiere el artículo 30 del Reglamento (UE) 2016/679, salvo que sea de aplicación la excepción prevista en su apartado 5 .

El registro, que podrá organizarse en torno a conjuntos estructurados de datos, deberá especificar, según sus finalidades, las actividades de tratamiento llevadas a cabo y las demás circunstancias establecidas en el citado reglamento.

Cuando el responsable o el encargado del tratamiento hubieran designado un delegado de protección de datos deberán comunicarle cualquier adición, modificación o exclusión en el contenido del registro.

2. Los sujetos enumerados en el artículo 77.1 de esta ley orgánica harán público un inventario de sus actividades de tratamiento accesible por medios electrónicos en el que constará la información establecida en el artículo 30 del Reglamento (UE) 2016/679 y su base legal. ”

Por tanto, el Ayuntamiento deberá incorporar al RAT el tratamiento de datos a través del sistema de videovigilancia que se establezca en las instalaciones a que se refiere la consulta, en los términos previstos en la normativa de protección de datos.

En cambio, debe considerarse derogada, a raíz de la plena aplicabilidad del RGPD, la necesidad de notificar el tratamiento o el fichero a la Autoridad Catalana de Protección de Datos para su registro, tal y como preveía el artículo 11 de la instrucción.

- Principio de limitación de la finalidad

De entrada, hay que tener presente que las imágenes grabadas con esta finalidad de seguridad no podrán utilizarse para fines incompatibles, salvo que concorra una base jurídica suficiente (art. 6.1 RGPD), en aplicación del principio de limitación de la finalidad (art. 5.1.b) RGPD). Así, de forma previa a la instalación de sistemas de videovigilancia en los emplazamientos a los que se refiere la consulta, el Ayuntamiento deberá justificar su finalidad (artículo 6 de la Instrucción 1/2009).

- Principio de minimización

El artículo 5.1.c) del RGPD dispone que los datos tratados deben ser los adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con la finalidad del tratamiento.

Teniendo en cuenta que el Ayuntamiento pide información sobre la posibilidad de instalar cámaras de videovigilancia en instalaciones deportivas, conviene tener presente que la instalación de cámaras en vestuarios, baños, salas de ocio o de descanso, u otras zonas de acceso restringido de dichos edificios o instalaciones, podría resultar no adecuada a este principio, dado que podría resultar especialmente intrusiva respecto al derecho a la intimidad, dignidad personal o al libre desarrollo de la personalidad de los afectados (art. 7.3. a) Instrucción). Con más motivo, dado que, según la consulta, se trata de instalaciones utilizadas por menores de edad, que como ha quedado dicho suponen un colectivo vulnerable a los efectos que nos ocupan.

En la memoria a elaborar, o en su caso a la AIPD deberá justificarse la proporcionalidad del sistema instalado teniendo en cuenta la finalidad.

- Integridad, seguridad y confidencialidad de los datos

En materia de videovigilancia también hay que tener en cuenta, entre otros, los principios de integridad y confidencialidad de los datos personales que son objeto de tratamiento (art. 5.1.f) RGPD). Por ello, será necesario adoptar las medidas de seguridad que sean exigibles de acuerdo con el artículo 32 del RGPD, la DA 1ª del LOPDDDD y los apartados 4 a 6 del artículo 21 de la instrucción 1/2009.

- Conservación de las imágenes

Dado que la consulta menciona la posibilidad de que las imágenes puedan servir *"como prueba en caso de denuncia o incoación de expediente sancionador, si procede"*, recordamos que, según el artículo 22.3 de la LOPDDDD:

"3. Las datos serán suprimidas en el plazo máximo de un mes desde su captación, salvo cuando debieran ser conservados para acreditar la comisión de actos que atentan contra la integridad de personas, bienes o instalaciones. En tal caso, las imágenes tendrán que ser puestas a disposición de la autoridad competente en un plazo máximo de setenta y dos horas desde que se tuviera conocimiento de la existencia de la grabación.

No será de aplicación a estos tratamientos la obligación de bloqueo prevista en el artículo 32 de esta ley orgánica."

- Deber de información a los afectados

El Ayuntamiento también tendrá que dar cumplimiento al deber de información a los afectados, en cumplimiento del principio de transparencia (art. 5.1.a) RGPD). En concreto, según dispone el artículo 22.4 del LOPDDDD:

"4. El deber de información previsto en el artículo 12 del Reglamento (UE) 2016/679 se entenderá cumplido mediante la colocación de un dispositivo informativo en lugar suficientemente visible identificando, al menos, la existencia del tratamiento, la identidad del responsable y la posibilidad de ejercitar los derechos previstos en los artículos 15 a 22 del Reglamento (UE) 2016/679. También podrá incluirse en el dispositivo informativo un código de conexión o dirección de Internet a esa información.

En todo caso, el responsable del tratamiento deberá mantener a disposición de los afectados la información a la que se refiere el citado reglamento."

Así, habrá que informar a las personas afectadas de manera clara y permanente sobre la existencia de cámaras en las instalaciones y emplazamientos objeto de consulta mediante la colocación de tantos carteles informativos como fueran necesarios para garantizar su conocimiento, siguiendo los criterios de emplazamiento, número, contenido y diseño establecidos en el artículo 12 de la Instrucción 1/2009, así como facilitando la información que exige el RGPD (arts. 13 y 14, a los que nos remitimos).

De acuerdo con las consideraciones hechas en estos fundamentos jurídicos en relación con la consulta sobre la instalación de cámaras de vigilancia en la piscina municipal, en el polideportivo municipal y en el Castell, se hacen las siguientes,

Conclusiones

Dada la información disponible, el Ayuntamiento podría contar con una base jurídica suficiente para llevar a cabo el tratamiento de imágenes a través de cámaras de videovigilancia en los espacios a los que hace referencia la consulta, dada la previsión del artículo 6.1.e) del RGPD, en conexión con el artículo 22 del LOPDGDD, si se hace en los términos de los apartados 1 y 2 de este artículo.

En cuanto al procedimiento a seguir para considerar el sistema de videovigilancia adecuado a la normativa de protección de datos, será necesario cumplir con los principios y obligaciones establecidas en la normativa de protección de datos (RGPD y LOPDGDD) y, en su caso, en la Instrucción 1/2009.

Barcelona, 30 de noviembre de 2020

Traducción Automática