

CNS 42/2021

Dictamen en relación con la consulta formulada por un grupo municipal, relativa a un sistema de videovigilancia municipal con el fin de control y, en su caso, ejercer la potestad sancionadora respecto a conductas incívicas relativas al vertido de residuos en las áreas de recogida

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos una consulta de un grupo municipal, en la que se pide que la Autoridad emita un dictamen en relación con la adecuación a la normativa de protección de datos del sistema de videovigilancia municipal instalada con el fin de controlar y, en su caso, ejercer la potestad sancionadora respecto de conductas incívicas relativas al vertido de residuos en las áreas de recogida.

Se adjunta a la consulta un documento con la descripción del sistema de videovigilancia instalado, incluyendo un plano donde se señala la localización de las cámaras y fotografías de las áreas de recogida de residuos.

Analizada la petición, que no se acompaña de más información, vista la normativa vigente aplicable y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, se dictamina lo siguiente:

(...)

II

De entrada, con carácter previo al análisis de la consulta planteada, hay que tener en cuenta que entre la documentación enviada no se ha incluido la Memoria a la que se refiere el artículo 10 de la Instrucción 1/2009, de 10 de febrero, sobre el tratamiento de datos de carácter personal mediante cámaras con fines de videovigilancia. Por este motivo, el análisis que se hace en este dictamen se lleva a cabo a partir de la información trasladada con la consulta y la documentación adjuntada y sin poder tener en cuenta todos los elementos que deberían estar incluidos en la memoria y que no figuran en la documentación trasladada.

Se desprende de la información transmitida que el Ayuntamiento, casi hace un año, instaló a través de una empresa externa un sistema de videovigilancia que afecta a ocho áreas de recogida de residuos con el fin de controlar y, en su caso, ejercer la potestad sancionadora frente a conductas incívicas relativas al vertido de residuos en las áreas de recogida, tales como el abandono de objetos, residuos u otros desechos fuera de los lugares autorizados. El grupo municipal informa que el expediente donde figura la adjudicación del contrato de instalación del sistema de videovigilancia únicamente contiene la documentación contractual, un documento en el que la empresa instaladora resuelve dudas legales en relación con el sistema de videovigilancia, el registro de actividades de tratamiento y la localización de las islas de contenedores, pero advierte que no consta un informe de los servicios jurídicos relativo a este tra

El Ayuntamiento ha recibido distintas consultas por parte de la ciudadanía cuestionando su legalidad y, por este motivo, el objetivo de la consulta es conocer, si los trámites llevados a cabo para su instalación, y el propio sistema, se adecuan a la normativa vigente.

Se pone de manifiesto que previamente a la instalación de este sistema, el municipio estaba dotado ya de cámaras de videovigilancia con el fin de velar por la seguridad ciudadana y el control de tráfico, controladas por la policía local. En cualquier caso, los tratamientos llevados por estas otras cámaras no constituyen el objeto de este dictamen.

El registro de actividades del tratamiento (RAT) del Ayuntamiento recoge dos tratamientos de datos a través de sistemas de videovigilancia. Por un lado, el sistema que responde a la finalidad de “[...] preservar la seguridad de las personas y bienes, así como sus instalaciones”, y por otro, otro sistema con la “[...] finalidad de controlar los vertidos ilegales en las áreas de recogida de residuos”, siendo este último el tratamiento objeto de consulta.

De acuerdo con lo que recoge el RAT, la base jurídica que habilitaría el tratamiento con la finalidad expuesta es la recogida en el artículo 6.1.e) del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento y del Consejo, de 27 abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), de en adelante RGPD, es decir, al ser un tratamiento necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de los poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento, en e

En relación con las personas afectadas, el RAT señala que lo son los ciudadanos que vierten desechos en las áreas de recogida de residuos, captando únicamente su imagen, y que la gestión de las imágenes corresponde a un técnico del departamento de medio ambiente municipal. El plazo de conservación de las imágenes será de un mes.

En cuanto a los trámites para su instalación, se indica que el Ayuntamiento no pidió "autorización previa a la CCDVC (del Departamento de Interior)", al considerar que el tratamiento está sometido a la RGPD.

Sobre las medidas de seguridad aplicadas, el RAT recoge que “[...] corresponden con las previstas en la Política de protección de datos y seguridad de la información del ayuntamiento “[...]”.

A partir de la información que se aporta, en cuanto al sistema de videovigilancia, las cámaras instaladas emiten un aviso automático al detectar un objeto extraño en el área de recogida de residuos, de modo que el Ayuntamiento puede comprobar las grabaciones y revisar las imágenes grabadas para verificar la presunta infracción, y su responsable, con la posibilidad de realizar zoom entre otras características, las cuales no se especifican.

Por último, respecto a la ubicación de las cámaras, se adjunta con la consulta un plano donde se señalan sus ubicaciones, conjuntamente con fotografías de cada zona de recogida de residuos y una breve descripción para cada una. En particular, según se desprende de esta información, la mayoría de áreas de recogida de residuos no están delimitadas ni cerradas, y las cámaras están situadas en el exterior del área de forma que, según se informa, se captan las imágenes de las personas y vehículos que circulan en torno a las áreas. Por otra parte, en alguno

caso también puede verse que el cartel informativo está considerablemente alejado del área que se capta, o bien se encuentra total o parcialmente escondido por los contenedores u otros elementos.

III

Expuesta la consulta en estos términos, cabe decir que, de acuerdo con lo que establecen los artículos 2.1 y 4.1 del RGPD, la normativa de protección de datos se aplica a los tratamientos que se lleven a cabo sobre cualquier 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”.

En el caso de la consulta, no cabe duda de que las cámaras de videovigilancia ubicadas en las áreas de recogida de residuos permiten la captación directa o indirecta de datos personales, en la medida en que el sistema instalado permite captar la imagen directa de personas físicas y de vehículos que circulan por las áreas de recogida de residuos, permitiendo al mismo tiempo identificar a personas a partir de la matrícula.

Partiendo de esta base, el tratamiento de datos se encontrará sometido a los principios y garantías de la normativa de protección de datos personales, es decir, el RGPD, 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, en lo que no haya sido afectada por el RGPD y la LOPDDDD.

La pertinencia o no de utilizar un determinado sistema de videovigilancia, desde la perspectiva de la protección de datos, debe responder a una valoración y ponderación previas del Ayuntamiento, que debe tener en cuenta, entre otros, la afectación de los derechos de los ciudadanos y el correcto cumplimiento de los principios y garantías de la normativa de protección de datos.

La utilización de cámaras o sistemas de videovigilancia debe respetar, entre otros, los principios de licitud (art. 5.1.a RGPD), de limitación de la finalidad (art. 5.1.b del RGPD) y de minimización de datos (Art. 5.1.c del RGPD), a partir de los cuales, sólo se pueden captar y tratar datos a través de sistemas de videovigilancias bajo el amparo de una base jurídica, con finalidades determinadas, explícitas y legítimas, y ciñéndolo se a los datos que sean los adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con la finalidad pretendida. En el artículo 2.e) de la Instrucción 1/2009, se hace referencia a las finalidades de 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. Es en el contexto de estas finalidades, que es necesario analizar la legitimidad de un sistema de videovigilancia como el objeto de consulta.

IV

En el análisis de la adecuación a la normativa de protección de datos del sistema de videovigilancia con el fin de controlar el uso adecuado de los sistemas de recogida de residuos, es necesario analizar, en primer lugar, si se cumple el principio de licitud, que exige disponer de una base jurídica suficiente que habilite el tratamiento.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 5.1.a) del RGPD, cualquier tratamiento de datos personales será lícito, leal y transparente en relación con el interesado. Y en este sentido, el RGPD establece la necesidad de concurrir alguna de las bases jurídicas del artículo 6.1.

Como recuerda esta Autoridad en otras ocasiones, en el ámbito de las administraciones públicas (como en el caso examinado), la captación de imágenes 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 caso de que nos ocupe, de acuerdo con lo que consta en el RAT, el Ayuntamiento se ha acogido a esta base jurídica para legitimar el tratamiento expuesto.

Hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 6.3 del RGPD en relación con el artículo 8.2 del LOPDDDD, “El tratamiento de datos personales sólo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando derive de una competencia atribuida por una norma con rango de ley”.

A este respecto, la habilitación para la finalidad de control del uso adecuado de los sistemas de recogida de residuos y, en su caso, ejercer la potestad sancionadora a partir de la base jurídica prevista en el artículo 6.1.e) de la RGPD puede encontrarse justificada en las competencias que la normativa de régimen local atribuye a los municipios en materia de gestión de residuos, y la normativa se

En este sentido, el artículo 25.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL) prevé que los municipios ejerzan en todo caso como competencias propias, en los términos que prevea la legislación estatal y autonómica, y entre otros, la gestión de los residuos sólidos urbanos. Asimismo, en lo que respecta a esta competencia, el artículo 26 de la LBRL prevé que todos los municipios, como mínimo, deben prestar el servicio de recogida de residuos (26.1.a), y en el caso de que el municipio tenga una población superior a 5.000 habitantes también debe encargarse del tratamiento de residuos (26.1.b). En términos similares también lo recogen los artículos 66.4.l) y 67.a) del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (TRLMRLC).

En el ámbito de la regulación sectorial, el Decreto legislativo 1/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos (DL 1/2009) tiene como objetivo garantizar que la gestión de los residuos se lleva a cabo sin poner en peligro la salud de las personas, reducir el impacto ambiental y, entre otros, impedir el abandono, el vertido y, en general, toda disposición incontrolada de los residuos (art. 2.d), previendo de acuerdo con lo que prevé la normativa de régimen local, que la gestión de los residuos municipales es una competencia pro

corresponde prestar el servicio de recogida selectiva y transporte, entre otros servicios. (art. 42 DL 1/2009).

En definitiva, el DL 1/2009 prevé el régimen a partir del cual el municipio debe velar para que el servicio de gestión de residuos, incluida la recogida, sea prestado de forma que se impida el abandono, vertido y en general, la disposición incontrolada de residuos. Con este objetivo, prevé un régimen de infracciones y sanciones por las acciones y omisiones que contravengan las previsiones de esta norma, sin perjuicio de las demás que resulten de la legislación sectorial que afecte a los residuos, como las relacionadas con el abandono, el vertido o la eliminación incontrolada de residuos (art. 76.b en caso de ser leve, art. 75.h por infracciones graves, o 74.d por las muy graves).

Ahora bien, en caso de que nos ocupa tiene especial relevancia el hecho de que, segundo se desprende de la consulta, parece claro que el sistema de videovigilancia se sitúa en la vía pública, en zonas que resultan de paso, y que permite la captación de imágenes tanto de las personas como de los vehículos que circulan, independientemente de que hagan uso de las áreas de recogida de residuos.

Es necesario recalcar que esta Autoridad ha analizado en varias ocasiones la instalación de sistemas de videovigilancia en espacios públicos, en concreto, en la vía pública (entre otros, en los Dictámenes 1/2016 o 14/2017, que se pueden consultar en la web www.apdcat.cat).

A tal efecto, el artículo 22 de la LOPDDDD, y en particular sus apartados 2 y 6, prevén lo siguiente:

“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 estratégicas 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”.

Asimismo, el artículo 5.4.b) de la Instrucción 1/2009 prevé que no se considera legítima “la captación de imágenes de personas en la vía pública, salvo que la lleven a cabo las fuerzas y cuerpos de seguridad de acuerdo con su normativa específica. La captación incidental de imágenes de la vía pública para la vigilancia de edificios o instalaciones sólo resultará legítima si resulta inevitable para alcanzar la finalidad de vigilancia del edificio o la instalación”.

Así, como primer elemento a tener en cuenta a partir de lo expuesto es que la captación de imágenes en la “vía pública” corresponde sólo, en principio, a las fuerzas y cuerpos de seguridad, de acuerdo con el que prevé la normativa específica aplicable.

En relación con el concepto de “sitio público”, cabe señalar que esta Autoridad ya señaló, en el Dictamen CNS 27/2015 (Fundamento Jurídico V) que la normativa:

“[...] 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 (por ejemplo, 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 (...). ”

La normativa aplicable a las cámaras policiales estaba constituida por la Ley orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en espacios públicos (en adelante, LOV), desarrollada en Cataluña por el Decreto 134/1999, de 18 de mayo, de regulación de la videovigilancia por parte de la policía de la Generalidad y de las policías locales de Cataluña, por la Orden de 29 de junio de 2001, de regulación de los medios por los que se informa de la existencia de videocámaras fijas instaladas por la policía de la Generalidad y las policías locales de Cataluña en lugares públicos, vigente en el momento en que se instaló el sistema de videovigilancia.

Ahora bien, en este punto, conviene hacer referencia a que se ha aprobado recientemente la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados con fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y ejecución de sanciones penales.

En cualquier caso, en caso de que nos ocupa no puede resultar de aplicación la normativa relativa a la videovigilancia policial regulada en esta normativa específica (ley orgánica 7/2021) en la medida en que ésta sólo es de aplicación a los tratamientos llevados a cabo por las autoridades competentes, con finalidades de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, incluida la protección y prevención contra amenazas a la seguridad pública (art. 2 LO 7/2021).

Según la consulta, la finalidad del sistema de videovigilancia es controlar las áreas de recogida de residuos y, en su caso, ejercer la potestad sancionadora respecto a conductas incívicas relativas al vertido de residuos en las áreas de recogida. Por tanto, la finalidad del sistema de

videovigilancia en el caso examinado, no tiene que ver con las finalidades previstas en la normativa de videovigilancia policial.

Por tanto, y no siendo de aplicación la mencionada policía policial que podría permitir la captación de imágenes en la vía pública, el sistema no puede encontrar amparo en la citada normativa.

Por otra parte, según el artículo 5.1.f) de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de seguridad privada (LSP), la instalación y el mantenimiento de aparatos, equipos, dispositivos y sistemas de seguridad conectados a centrales receptoras de alarmas oa centros de control o de videovigilancia, es una actividad de seguridad privada.

En este caso, el artículo 42 de la LSP establece un supuesto excepcional en la regla general de prohibición de la captación y grabación de imágenes en la vía pública y espacios públicos por entidades distintas de las fuerzas y cuerpos de seguridad. En concreto, el apartado 2 de este artículo dispone

“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. (...)”.

Cabe decir que el artículo 42.2 de la LSP no ha tenido todavía un desarrollo normativo que haya concretado estos términos y condiciones, si bien el artículo 42.6 de la LSP dispone 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”.

En cualquier caso, por la información que se dispone no parece que sea éste tampoco el caso descrito en la consulta.

Por tanto no parece que el Ayuntamiento disponga de habilitación para la captación de imágenes en la vía pública con la finalidad descrita en la consulta.

V

Cuestión distinta sería que el sistema de cámaras de videovigilancia estuviera instalado en espacios cerrados y acotados, que no sean la vía pública.

A modo de ejemplo, si las áreas de recogida de residuos se encuentran en espacios municipales que no estén en la vía pública o lugar de paso (un recinto cerrado, alguna dependencia, patio o anejo de un edificio municipal, por ejemplo) donde los ciudadanos puedan depositar los desechos, en cuyo caso el Ayuntamiento podría instalar cámaras de videovigilancia a partir de las previsiones del artículo 6.1.e) del RGPD, en relación con la normativa reguladora de la recogida de residuos antes citada.

En este caso, conviene recordar que el Ayuntamiento debe velar por el cumplimiento de los principios y obligaciones derivadas de la normativa de protección de datos antes de la puesta en marcha del tratamiento de videovigilancia.

Desde la perspectiva del cumplimiento de los principios, y tomando en consideración la información que se ha transmitido con la consulta, se considera pertinente hacer referencia a algunas consideraciones que el Ayuntamiento debe tener en cuenta:

- Principio de limitación de la finalidad (art. 5.1.b) RGPD).

Hay que tener presente que las imágenes grabadas con la finalidad de videovigilancia no pueden ser tratadas posteriormente para fines incompatibles, salvo que concurra una base jurídica suficiente (art. 6.1 RGPD).

- Principio de minimización (art. 5.1.c) RGPD).

A partir de este principio, las imágenes captadas por el sistema de videovigilancia deben ser las adecuadas, pertinentes y limitadas a la finalidad de videovigilancia. A tal efecto, en primer término, es necesario que el Ayuntamiento establezca en la Memoria de forma clara que el sistema de videovigilancia, de acuerdo con la información que se ha enviado con la consulta, sólo grabará imágenes, y no la ve. De no ser así, puede resultar un tratamiento desproporcionado.

Por otra parte, el Ayuntamiento también tiene que justificar la finalidad del tratamiento (como, porque ha constatado que en las áreas de recogida de basura se vierten materiales fuera de los contenedores, o en contenedores donde no corresponde, y esto genera gastos extraordinarios) y en qué medida comportaría la videovigilancia, una mejora del servicio o la actividad pública, haciendo referencia a que dicha finalidad no pueda alcanzarse a partir de otros medios que, sin exigir esfuerzos desproporcionados, resulten menos intrusivos para los derechos de las personas. La concreción de estos aspectos resulta esencial en la medida en que puede afectar a la legitimidad.

Igualmente resulta esencial valorar a la luz de este principio otros aspectos como la ubicación concreta de las cámaras, el campo de visión, el grado de definición de la cámara, la captación o no del sonido, etc. En este punto, tiene especialmente relevancia que el campo de visión de las cámaras capte y registre únicamente el área que interesa en relación con la finalidad del tratamiento, y únicamente sea accesoria la captación de otras áreas o de la vía pública.

- Principio de limitación del plazo de conservación (art. 5.1.e) RGPD).

Las imágenes captadas deben mantenerse de forma que la identificación de los interesados sea permitida no más tiempo del necesario para la finalidad del tratamiento.

A tal efecto, el artículo 22.3 de la LOPDDDD dispone que:

“Los datos deben suprimirse en el plazo máximo de un mes desde su captación, excepto cuando deban conservarse para acreditar la comisión de actos que atenten contra la integridad de personas, bienes o instalaciones. En este caso, las imágenes deben ponerse a disposición de la autoridad competente en un plazo máximo de setenta y dos horas desde que se tenga 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”.

- Principio de integridad y confidencialidad (art. 5.1.f) RGPD).

De acuerdo con este principio, las imágenes captadas deben tratarse de modo que su seguridad esté adecuadamente garantizada, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante las medidas técnicas y organizativas apropiadas.

A tal efecto, el Ayuntamiento debe adoptar las medidas de seguridad que sean exigibles de acuerdo con las previsiones del artículo 32 del RGPD y el Esquema Nacional de Seguridad, de acuerdo con la disposición adicional primera de el LOPDDDD. Además, y sin perjuicio de las medidas que resulten necesarias a la vista del análisis de riesgos a realizar, en cualquier caso, hay que tener en cuenta las características del sistema, entre otras:

- o Condiciones técnicas completas de las cámaras y de otros elementos. o Si las cámaras disponen de ranuras o conexiones para dispositivos de almacenamiento externo.
- o Si las cámaras son fijas o móviles. Si se captan imágenes en un plano fijo o móvil. o Si se dispone de la posibilidad de obtener primeros planos en el momento de la captación o uno vez grabadas las imágenes.
- o Si las imágenes se visionan directamente o sólo se graban, con acceso limitado a determinados supuestos. o Si la captación, y en su caso la grabación, se realiza de forma continuada o discontinua. Si las imágenes se transmiten. o Previsiones relativas a los mecanismos de identificación y de disociación para atender el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición. o En caso de que se grabe la voz, la distancia a la que se puede grabar.

A la vista de estas circunstancias será necesario aplicar las medidas de seguridad derivadas del análisis de riesgos, teniendo en cuenta especialmente las previsiones del artículo 21 de la Instrucción 1/2009.

- Principio de transparencia (art. 5.1.a) RGPD): Deber de información a los afectados

El Ayuntamiento debe 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:

“El deber de información previsto en el artículo 12 del Reglamento (UE) 2016/679 se entiende cumplido mediante la colocación de un dispositivo informativo en un lugar suficientemente visible con la identificación, al menos, de la existencia del tratamiento, la identidad del responsable y la posibilidad de ejercer los derechos previstos en los artículos 15 a 22 del Reglamento (UE) 2016/679. También se puede incluir en el dispositivo informativo un código de conexión o una dirección de Internet con esa información.

En todo caso, el responsable del tratamiento mantendrá a disposición de los afectados la información a que se refiere el citado Reglamento.”

Así, es necesario informar a las personas afectadas de manera clara y permanente sobre la existencia de cámaras en las áreas videovigiladas, mediante la colocación de tantos carteles informativos como fueran necesarios para garantizar su conocimiento antes de la entrada en la zona de captación de la

imagen, siguiendo los criterios de emplazamiento, número, contenido y diseño establecidos en el artículo 12 de la Instrucción 1/2009, así como facilitando el resto de la información que exige el RGPD (art. 13), por otro medio de acuerdo con lo previsto en el citado artículo 12.

VI

Aparte de tener en cuenta los principios establecidos en la normativa de protección de datos, hay que tener en cuenta que la normativa de protección de datos también prevé obligaciones concretas que el Ayuntamiento debe cumplir. En particular, destacar las obligaciones relativas a la definición de los roles de los distintos agentes que pueden intervenir en la gestión del sistema, la elaboración de una Memoria, así como, en su caso, la evaluación de impacto relativa a la protección de datos .

- Es importante que se definan las responsabilidades de cada agente que intervendrá en el tratamiento, sea como responsable del tratamiento (determinación del responsable, de los operadores del sistema, responsable de seguridad, las personas al servicio del Ayuntamiento que tienen acceso a las imágenes, etc.), o bien como encargado del tratamiento (art. 4.8 RGPD) en caso de que deba intervenir una tercera entidad por cuenta del Ayuntamiento. En caso de que deba intervenir un encargado del tratamiento se deberá establecer el acuerdo o contrato a que se refiere el artículo 28

- Elaboración de una Memoria

El artículo 10 de la Instrucción 1/2009 dispone que con carácter previo a la puesta en marcha del tratamiento de videovigilancia es necesario que se elabore una Memoria la que documente los siguientes aspectos:

“[...] a) Órgano, organismo o entidad responsable: concreción de la persona responsable del fichero, de las personas operadoras del sistema de videovigilancia, así como, en su caso, de la persona responsable de la instalación y su mantenimiento.

b) Justificación de la legitimidad de la captación y de los tratamientos posteriores que se prevean: hay que hacer constar si se cuenta con el consentimiento de los afectados o, en su defecto, cuál de los apartados del artículo 6.2 de la Ley orgánica 15/ 1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, y en su caso otra normativa aplicable, concurre en el caso concreto, a efectos de legitimar el tratamiento de las imágenes y voces.

c) Justificación de la finalidad y de la proporcionalidad del sistema, de acuerdo con lo que establecen los artículos 6 y 7 de esta Instrucción.

d) Datos personales tratados: es necesario concretar si se registrará también la voz y si la finalidad comporta, previsiblemente, la captación de imágenes que revelen datos personales especialmente protegidos u otros que exijan un nivel medio o alto de seguridad.

e) Ubicación y campo de visión de las cámaras: es necesario hacer referencia a la ubicación y orientación 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

educativos donde asistan menores. También hay que hacer referencia a los espacios que entren en el campo de visión de las cámaras.

f) Definición de las características del sistema. En este apartado debe especificarse: Número total de cámaras que forman el sistema. Condiciones técnicas de las cámaras y otros elementos. Si las cámaras disponen de ranuras o conexiones para dispositivos de almacenamiento externo.

Si las cámaras son fijas o móviles. Si se captan imágenes en un plano fijo o móvil. Si se dispone de la posibilidad de obtener primeros planos en el momento de la captación o una vez registradas las imágenes. Si las imágenes se visionan directamente o sólo se graban, con acceso limitado a determinados supuestos previstos en la Memoria. Si la captación, y en su caso la grabación, se realizará de forma continuada o discontinua. Si las imágenes se transmiten. Previsiones relativas a los mecanismos de identificación y disociación para atender el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición. Cuando se grabe la voz, también debe especificarse la distancia a la que se puede grabar.

g) Deber de información: es necesario incluir una referencia al número y emplazamiento de los carteles informativos, así como a los otros medios adicionales de información, con el fin de acreditar el cumplimiento del deber de información.

h) Periodo para el que se instala el sistema y periodo de conservación de las imágenes. i) Medidas previstas para evaluar los resultados del funcionamiento del sistema y la necesidad de su mantenimiento.

j) Medidas de seguridad: concreción del nivel de seguridad exigible y descripción de las medidas de seguridad aplicadas.

10.2 La información a que se refieren los apartados e) y g) debe ir acompañada de la información gráfica correspondiente. [...]"

Hay que hacer hincapié en que a raíz de la plena aplicabilidad del RGPD, y entrada en vigor de la LOPDGDD, las referencias a la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal de entender hechas en el RGPD.

- Evaluación de impacto relativa a la protección de datos

El artículo 35.1 del RGPD establece la obligación de los responsables del tratamiento de llevarla a cabo 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.

Hay que tener presente que el análisis de si es necesario o no llevar a cabo una evaluación de impacto debe hacerlo el responsable del tratamiento a la vista de las circunstancias del caso concreto ya la vista de las circunstancias que se prevén no sólo en el artículo 35.3 RGPD sino también en el artículo 28 de la LOPDGDD y de la [Lista de tipos de operaciones de tratamiento que deben someterse a AIPD](#) publicada por esta Autoridad.

En caso de que deba realizarse una AIPD, conviene tener en cuenta la [Guía práctica sobre la evaluación de impacto relativa a la protección de datos](#), de esta Autoridad, así como [la aplicación para realizar la evaluación de impacto](#). [Impacto disponibles en la web de la Autoridad](#).

En caso de que se realice una AIPD, no sería necesario hacer la Memoria a la que nos hemos referido, en la medida en que el análisis de riesgos incorpore ya todos los elementos que deben constar en la memoria.

En cualquier caso, el hecho de que no deba realizarse una AIPD, no comporta que en relación con lo que prevé el artículo 32.2 del RGPD el Ayuntamiento no tenga que evaluar la adecuación del nivel de seguridad del sistema de videovigilancia a partir de los riesgos que presente este tratamiento, en particular como consecuencia de la destrucción, pérdida o alteración accidental o ilícita de los datos personales tratados, conservados o tratados de otra forma, o la comunicación o acceso no autorizado en dichas imágenes. A tal efecto, es necesario tener en consideración que de acuerdo con el principio de responsabilidad proactiva, el Ayuntamiento debe ser capaz de demostrar que este análisis de riesgos se ha llevado a cabo.

Conclusiones

Dado que el sistema de videovigilancia comporta, vista la información disponible, la captación de imágenes de personas y de vehículos en la vía pública, la normativa de protección de datos no da habilitación suficiente al Ayuntamiento para instalarlo en la vía pública con finalidad de controlar y, en su caso, ejercer la potestad sancionadora respecto a conductas incívicas relativas al vertido de residuos en las áreas de recogida.

En caso de que el Ayuntamiento instale un sistema de videovigilancia en espacios de recogida de residuos cerrados y delimitados, y no en la vía pública, habría que dar cumplimiento a los principios y garantías de la normativa de protección de datos personales en los términos previstos en el RGPD, la LOPD DDD y la Instrucción 1/2009.

Barcelona, 3 de septiembre de 2021