

CNS 4/2022

**Dictamen en relació amb la consulta formulada per un ajuntament relativa a la idoneïtat de la instal·lació de càmeres de videovigilància per a l'enregistrament d'illes de contenidors de residus municipals al municipi.**

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades una consulta d'un ajuntament relativa a l'adequació a la normativa de protecció de dades de la instal·lació de càmeres de videovigilància per a l'enregistrament d'illes de contenidors de residus municipals al municipi.

S'adjunta a la consulta un informe anomenat "*Informe tècnic sobre la necessitat de disposar de videovigilància en determinats grups de contenidors de residus sòlids urbans*".

Analitzada la consulta, vista la normativa vigent aplicable, d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica informo del següent:

**I**

(…)

**II**

El present dictamen s'efectua a partir de la informació que consta a l'informe tècnic que acompanya la consulta efectuada per un ajuntament, anomenat "*Informe tècnic sobre la necessitat de disposar de videovigilància en determinats grups de contenidors de residus sòlids urbans*" que s'estructura en quatre apartats i dos annexos.

En el primer apartat de l'informe municipal es fa una introducció a la problemàtica existent al municipi en relació amb determinats grups de contenidors de recollida de residus sòlids urbans en els quals l'ajuntament ha detectat un increment de voluminosos i altres residus dipositats de manera irregular, així com determinats actes incívics (tipificats com a infraccions administratives a l'ordenança municipal de mesures per al foment del civisme i la convivència ), i vandàlics, com la destrucció i crema de contenidors.

L'apartat segon analitza les necessitats d'instal·lació del sistema de videovigilància tenint en consideració les diferents opcions estudiades i la legitimació de la captació i el tractament de les dades. Segons s'indica "*l'objecte o finalitat de la captació i tractament de les imatges enregistrades, és la prevenció de conductes incíviques o, fins i tot delictives que es poden produir en els contenidors de recollida de residus*", a més, es posa de manifest que les gravacions de la zona seran "*tractats únicament als fins determinats, explícits i legítims exposats en el present informe (millorar la seguretat i protegir a la ciutadania i al mobiliari urbà d'actes incívics i vandàlics)*".

El tercer apartat descriu el sistema proposat de set càmeres de vigilància, una per a cada illa de contenidors ubicats a la via pública, que es preveu que enfoquin exclusivament els contenidors de residus amb un angle de visió fixe.

A l'apartat quart s'exposen les mesures tècniques que s'implanten (càmeres fixes que graven exclusivament l'espai delimitat, accés a les imatges únicament per tècnics autoritzats, limitació temporal de conservació de les imatges), així com les mesures legals (garantir el dret d'informació de l'afectat, complement de la informació al web municipal, actualització del Registre d'Activitats de Tractament de l'Ajuntament i regulació de clàusules de confidencialitat amb proveïdors).

Pel que fa als annexos, l'annex 1 incorpora la relació de les ubicacions previstes per instal·lar les càmeres i cartells informatius de videovigilància, amb indicació de la proposta d'angle i la superfície d'enregistrament, així com la definició i característiques tècniques de les càmeres, i del sistema de gestió i enregistrament de les imatges captades i les característiques de les tanques. Finalment l'annex 2 incorpora el model de cartell de videovigilància per fer efectiu el dret d'informació.

### III

Per tal d'analitzar l'adequació a la normativa de protecció de dades del tractament proposat per l'ajuntament i descrit en l'informe tècnic esmentat, cal partir de la premissa que, d'acord amb el que estableixen els articles 2.1 i 4.1 de l'RGPD, la normativa de protecció de dades s'aplica als tractaments que es duguin a terme sobre qualsevol informació *“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 nombre, 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”*.

El tractament de dades personals amb fins de videovigilància està sotmès als principis i garanties de l'RGPD, la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD) i, específicament, a la Instrucció 1/2009, de 10 de febrer, de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, sobre el tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància, en allò que no hagi estat afectada per l'RGPD i l'LOPDGDD.

La pertinència o no d'utilitzar un determinat sistema de videovigilància, des de la perspectiva de la protecció de les dades personals, ha de respondre a una valoració i una ponderació prèvies de l'Ajuntament, que ha de tenir en compte, entre d'altres, l'afectació dels drets dels ciutadans i el compliment del principis i garanties de la normativa de protecció de dades esmentada.

Pel que fa als principis i garanties de la normativa de protecció de dades, la utilització de càmeres o sistemes de videovigilància ha de respectar, entre altres, els principis de licitud (art. 5.1.a RGPD), de limitació de la finalitat (art. 5.1.b de l'RGPD) i de minimització de dades (art. 5.1.c de l'RGPD), a partir dels quals, només es poden captar i tractar dades a través de sistemes de videovigilàncies sota l'empara d'una base jurídica, amb finalitats determinades, explícites i

legítimes, i cenyint-se a les dades que siguin adequades, pertinents i limitades al necessari en relació amb la finalitat pretesa.

Escau doncs analitzar, en primer lloc, si el tractament proposat compleix el principi de licitud, que exigeix disposar d'una base jurídica suficient que habiliti el tractament.

D'acord amb el que preveu l'article 5.1.a) de l'RGPD, qualsevol tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent en relació amb l'interessat. I en aquest sentit, l'RGPD estableix la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques de l'article 6.1.

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en altres ocasions, en l'àmbit de les administracions públiques, la captació d'imatges amb finalitats de videovigilància pot trobar habilitació en l'article 6.1.e) de l'RGPD, segons el qual, el tractament de dades personals pot ser lícit 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"*.

Tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 de Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en les bases jurídiques de l'article 6.1. c) i e) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

A partir del que es descriu a l'informe de l'ajuntament, s'identifiquen dues finalitats diferenciades pel que fa al tractament proposat, una relacionada amb el bon funcionament del sistema de recollida de residus i una segona relacionada amb la seguretat pública derivada de conductes que, segons indica, poden ser delictives. Analtzarem de manera separada ambdues finalitats.

#### IV

Pel que fa a la finalitat relacionada amb el bon funcionament del sistema de recollida de residus cal partir del fet que l'article 22 .1 de la LOPDGDD habilita el tractament de les dades provinents de la videovigilància en els termes següents: *"Les persones físiques o jurídiques, públiques o privades, poden dur a terme el tractament d'imatges a través de sistemes de càmeres o videocàmeres amb la finalitat de preservar la seguretat de les persones i béns, així com de les seves instal·lacions."*

El municipi té atribuïdes competències tant en matèria de gestió de residus municipals com en matèria de civisme i de seguretat pública.

L'article 25.2.b) de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL) preveu que els municipis exerceixen en tot cas com a competències pròpies, en els termes que prevegi la legislació estatal i autonòmica, i entre altres, la gestió dels residus sòlids urbans. Alhora, pel que fa a aquesta competència, l'article 26 de l'LBRL preveu que tots els municipis, com a mínim, han de prestar el servei de recollida de residus (26.1.a), i en el cas que el municipi tingui una població superior a 5.000 habitants també s'ha d'encarregar del tractament de residus (26.1.b). En termes similars també ho recullen els articles 66.4.l) i 67.a) del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC).

En l'àmbit de la regulació sectorial, el Decret legislatiu 1/2009, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora dels residus (DL 1/2009) té com a objectiu garantir que la gestió dels residus es duu a terme sense posar en perill la salut de les persones, reduir l'impacte ambiental i, entre altres, impedir l'abandonament, l'abocament i en general, tota disposició incontrolada dels residus (art. 2.d), preveient d'acord amb la normativa de règim local, que la gestió dels residus municipals és una competència pròpia del municipi, al qual li correspon prestar el servei de recollida selectiva i transport, entre altres serveis. (art. 42 DL 1/2009).

En aquest sentit, el DL 1/2009 preveu el règim a partir del qual el municipi ha de vetllar perquè el servei de gestió de residus, incloent-hi la recollida, sigui prestat de manera que s'impedeixi l'abandonament, abocament i en general, la disposició incontrolada de residus. Així mateix, estableix que correspon al municipi preveure en la xarxa vial urbana i en els camins veïnals espais reservats suficients per a la col·locació de contenidors o altres equipaments necessaris per optimitzar la recollida i transport dels residus (article 49.2.b). Amb aquests objectius, preveu un règim d'infraccions i sancions per les accions i omissions que contravinguin les previsions d'aquesta norma, sens perjudici de les altres que resultin de la legislació sectorial que afecti els residus, com ara les relacionades amb l'abandonament, l'abocament o l'eliminació incontrolada de residus (art. 76.b en cas de ser lleu, art. 75.h per infraccions greus, o 74.d per les molt greus).

L'exercici d'aquestes competències, en relació amb l'article 22 LOPDGDD i l'article 6.1.e) RGPD poden atorgar, en principi, una base jurídica per al tractament.

Ara bé, en el cas que ens ocupa té especial rellevància el fet que, segon es desprèn de la consulta, el sistema de videovigilància se situa a la via pública. En aquest sentit, el punt tercer de l'informe tècnic indica, *“Es proposa la instal·lació de 7 càmeres de vigilància, una per a cada illa de contenidors, que enfocaran exclusivament els contenidors de residus amb un angle de visió fixe. El recinte de vigilància on estaran ubicats aquests contenidors estarà delimitat per tanques verticals a fi d'impossibilitar l'enregistrament d'imatges de fora l'àmbit dels mateixos. Les càmeres enregistraran els usuaris dels contenidors i l'ús que en facin dins d'aquest perímetre delimitat pels tancaments verticals perimetrals. Gràcies als sensors incorporats, l'enregistrament es realitzarà segons captació de moviment dins l'àrea acotada, no essent doncs una gravació en continu. Incorporaran la possibilitat d'enregistrar imatges nocturnes.”*

Malgrat aquestes consideracions, com es desprèn de l'exemple de tancament vertical (Il·lustració núm. 22) i de les propostes d'angle i superfície d'enregistrament (Il·lustració núm. 2, 5, 8, 11, 14, 17 i 21) que s'incorporen a l'annex 1 del mateix informe, tot i que es proposa efectuar uns tancaments verticals a la zona posterior dels contenidors ubicats a la via pública, aquests no delimiten tot el perímetre dels contenidors ja que la part frontal resta oberta a la via pública, de tal manera el sistema de videovigilància permet enregistrar imatges no només a les persones que accedeixen a l'àrea per dipositar les escombraries en els contenidors, sinó de qualsevol persona que passi per aquella zona, inclús vehicles que circulen per aquell tram de la via pública.

En aquest context, sembla que no hi ha dubte que les càmeres de videovigilància que es preveu situar a les àrees de recollida de residus descrites es troben a la via pública i poden recollir dades personals dels usuaris del contenidors, però, a més, per bé que estiguin enfocades exclusivament als contenidors de residus, també permeten la captació directa o indirecta de dades personals de persones que passin per la via pública i de vehicles que circulen per aquestes àrees de recollida de residus (de tal manera que es pot identificar persones a partir de la matrícula). A més, vist

això, no sembla que la captació d'imatges de la via pública en el cas que ens ocupa hagi de ser merament incidental, sinó que es duria a terme de forma principal.

Cal fer avinent que aquesta Autoritat ha analitzat en diverses ocasions la instal·lació de sistemes de videovigilància en espais públics, en concret, a la via pública (entre d'altres, en els Dictàmens 1/2016 o 14/2017, que es poden consultar al web [www.apdcat.cat](http://www.apdcat.cat)).

Als aquest efecte cal tenir en compte l'article 22 de l'LOPDGDD, que preveu el següent:

[...]

**Només es poden captar imatges de la via pública en la mesura en què sigui imprescindible per a la finalitat que esmenta l'apartat anterior.**

*No obstant això, és possible la captació de la via pública en una extensió superior quan sigui necessari per garantir la seguretat de béns o instal·lacions estratègics o d'infraestructures vinculades al transport, sense que en cap cas pugui suposar la captació d'imatges de l'interior d'un domicili privat.*

[...]"

*6. El tractament de les dades personals procedents de les imatges i els sons obtinguts mitjançant la utilització de càmeres i videocàmeres per part de les forces i cossos de seguretat i els òrgans competents per a la vigilància i el control als centres penitenciaris i per al control, la regulació, la vigilància i la disciplina del trànsit es regeix per la legislació de transposició de la Directiva (UE) 2016/680, quan el tractament tingui finalitats de prevenció, investigació, detecció o enjudiciament d'infraccions penals o d'execució de sancions penals, incloses la protecció i la prevenció davant de les amenaces contra la seguretat pública. Fora d'aquests supòsits, aquest tractament es regeix per la seva legislació específica i supletòriament pel Reglament (UE) 2016/679 i aquesta Llei orgànica."*

Per la seva banda, l'article 5.4.b) de la Instrucció 1/2009 estableix que no es considera legítima "la captació d'imatges de persones a la via pública, llevat que la duquin 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".

En relació amb el concepte de "lloc públic", cal fer avinent que aquesta Autoritat ja va assenyalar, en el Dictamen CNS 27/2015 (Fonament Jurídic V) que la normativa:

*"[...] preveu una concepció àmplia del concepte, això és qualsevol espai públic sigui obert o tancat. Tradicionalment s'ha entès que aquest concepte es refereix a aquells llocs que pertanyen al domini públic que es destinen a un ús general (per exemple, una carretera, una platja o un parc). No obstant això, el concepte "lloc públic" tendeix avui a imposar-se per designar més comunament els llocs que el públic sol freqüentar, amb independència de la seva titularitat. Així, també es consideren llocs públics altres espais privats oberts al públic (com ara, les superfícies comercials). Sembla, doncs, que, als efectes d'establir l'abast que s'ha de donar al concepte "lloc públic", els elements de l'accessibilitat i l'ús que els ciutadans*

*fan d'aquest espai adquireixen major rellevància front la naturalesa jurídica del bé (entre d'altres, SAN de 20 de maig de 2011).*

*No és sobrer assenyalar, en aquest punt, que les diverses ordenances municipals reguladores dels llocs o espais públics -per, entre d'altres qüestions, garantir la convivència ciutadana- acostumen a definir aquests espais com carrers, vies de circulació, places, avingudes, passatges, parcs, jardins i altres espais o zones verdes o forestals, ponts, túnels i passos subterranis, aparcaments, fonts i estanys, edificis públics i els altres espais destinats a l'ús o al servei públic de titularitat municipal [...].”*

Així, la captació d'imatges a la “via pública” correspon només, en principi, a les forces i cossos de seguretat per a determinades finalitats vinculades a la prevenció, investigació, detecció o enjudiciament d'infraccions penals i la protecció i la prevenció davant de les amenaces contra la seguretat pública, d'acord amb el que preveu la normativa específica aplicable.

En matèria de videovigilància policial cal estar al que estableix la Llei Orgànica 7/2021, de 26 de maig, de protecció de dades personals tractades amb finalitats de prevenció, detecció, investigació i enjudiciament d'infraccions penals i execució de sancions penals (en endavant LO 7/2021), que d'acord amb el seu article 1 té per objecte “*establecer las normas relativas a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos de carácter personal por parte de las autoridades competentes, con fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, incluidas la protección y prevención frente a las amenazas contra la seguridad pública.*”

Aquesta norma deroga en allò que s'hi oposa, la normativa aplicable a la videovigilància policial constituïda fins aleshores per 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 espais públics (d'ara endavant, LOV), desenvolupada 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, 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.

Aquesta normativa, que permet la captació d'imatges de la via pública, està limitada a aquells sistemes de videovigilància gestionats pels cossos policials i per a alguna de les finalitats a les quals es refereix l'article 15.2 de la Llei orgànica 7/2021: “*asegurar la protección de los edificios e instalaciones propias; asegurar la protección de edificios e instalaciones públicas y de sus accesos que estén bajo custodia; salvaguardar y proteger las instalaciones útiles para la seguridad nacional y prevenir, detectar o investigar la comisión de infracciones penales y la protección y prevención frente a las amenazas contra la seguridad pública.*”

No sembla que la finalitat vinculada a la garantia del bon funcionament del servei de recollida de residus, i de la seva bona utilització per part de la ciutadania pugui encabir-se en alguna d'aquestes finalitats.

En conseqüència, l'Ajuntament no estaria legitimat per instal·lar el sistema de videovigilància en les illes de contenidors de residus del municipi previstes a l'informe municipal (que implicaria la

captació d'imatges de la via pública), per a la finalitat de garantia del bon funcionament del sistema de recollida de residus, en base a les previsions de la normativa de videovigilància policial.

Finalment, cal també fer esment a l'article 42 de la Llei 5/2014, de 4 d'abril, de seguretat privada (LSP), que 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. En concret, el seu apartat 2 disposa, respecte de les empreses de seguretat privada, que:

*“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. (...)”.*

Així, per a que la captació d'imatges de persones en llocs públics, oberts o tancats, per empreses de seguretat privada es pugui considerar legítima caldrà que es doni el supòsit de l'article 42.2 de l'LSP i que es faci en els termes i condicions previstos en la normativa específica.

Aquesta possibilitat restaria en tot cas sotmesa a les condicions que es puguin establir en aquesta normativa específica. Fer notar que l'article 42.2 de l'LSP no ha tingut encara un desenvolupament normatiu que permeti concretar quins serien aquests termes i condicions, si bé l'article 42.6 de la mateixa 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”.*

Per tot això, atesos els termes de la consulta i la informació de què es disposa, cal concloure que l'Ajuntament no té suficient habilitació legal per captar la via pública en la instal·lació del sistema de videovigilància descrit a la consulta, amb la finalitat de garantir el bon funcionament del servei de recollida de residus.

Qüestió diferent seria que el sistema de càmeres de videovigilància estigués instal·lat en espais tancats i delimitats, que no siguin la via pública.

Aquest cas ha estat objecte d'anàlisi per aquesta Autoritat al Dictamen CNS 42/2021 que es pot consultar al web de l'Autoritat [www.apdcat.cat](http://www.apdcat.cat). En aquest dictamen es conclou que seria lícit el tractament de dades relatiu a la videovigilància en els espais de recollida de residus si, per exemple, aquestes àrees es trobessin en espais municipals que no comportin la captació de la via pública (un recinte tancat, alguna dependència, pati o annex d'un edifici municipal, etc.).

Així doncs, si el sistema de càmeres de videovigilància estigués instal·lat en espais tancats i delimitats, l'habilitació per al tractament de dades provinents de la videovigilància amb la finalitat de control de l'ús adequat dels sistemes de recollida de residus i, si escau, l'exercici de la potestat sancionadora a partir de la base jurídica que preveu l'article 6.1.e) de l'RGPD, es pot trobar justificada en les competències que la normativa de règim local atribueix als municipis en matèria de gestió de residus, la normativa sectorial i l'article 22.1 de la LOPDGDD.

## V

En qualsevol cas, si el sistema de càmeres de videovigilància estigués instal·lat en espais tancats i delimitats, que no siguin la via pública, a més del principi de licitud, l'Ajuntament ha de vetllar pel compliment dels principis i obligacions derivades de la normativa de protecció de dades abans de la posada en marxa del tractament de videovigilància.

Des de la perspectiva del compliment dels principis, i prenent en consideració la informació que s'ha tramès amb la consulta, es considera pertinent fer referència a algunes consideracions que l'Ajuntament ha de tenir en compte:

- Principi de limitació de la finalitat (art. 5.1.b) RGPD).

Tal com es fa constar en l'informe municipal (punt 2.3), les imatges enregistrades amb la finalitat de videovigilància no poden ser tractades posteriorment per a finalitats incompatibles, llevat que concorri una base jurídica suficient (art. 6.1 RGPD).

- Principi de minimització (art. 5.1.c) RGPD).

A partir d'aquest principi, les imatges captades pel sistema de videovigilància han de ser les adequades, pertinents i limitades a la finalitat de videovigilància. A tal efecte, en primer terme, cal que l'Ajuntament estableixi, en la Memòria, o si fos el cas en l'avaluació d'impacte de la privacitat, de forma clara, que el sistema de videovigilància només registrarà imatges, i no la veu. De no ser així, pot resultar un tractament desproporcionat.

Per altra banda, l'Ajuntament també ha de justificar, com ja efectua a l'informe presentat, la finalitat del tractament (com ara, perquè ha constatat que en les àrees de recollida d'escombraries s'hi aboquen materials fora dels contenidors, o en contenidors on no pertoca, i això genera despeses extraordinàries) i en quina mesura comportaria la videovigilància, una millora del servei o l'activitat pública, fent referència al fet que la finalitat esmentada no pugui assolir-se a partir d'altres mitjans que, sense exigir esforços desproporcionats, resultin menys intrusius per als drets de les persones. La concreció d'aquests aspectes resulta essencial en la mesura que pot afectar la legitimitat del sistema

Igualment, resulta essencial, que la memòria, com es fa a l'informe municipal analitzat, valori a la llum d'aquest principi altres aspectes com la ubicació concreta de les càmeres, el camp de visió, el grau de definició de la càmera, la captació o no del so, etc. En aquest punt, té especialment rellevància que el camp de visió de les càmeres capti i registri únicament l'àrea que interessa en relació amb la finalitat del tractament, i únicament sigui accessòria la captació d'altres àrees o de la via pública.

- Principi de limitació del termini de conservació (art. 5.1.e) RGPD).

Les imatges captades han de mantenir-se de manera que la identificació dels interessats sigui permesa no més temps del necessari per a la finalitat del tractament. En aquest sentit es valora positivament la proposta recollida a l'informe municipal pel que fa al termini de conservació de les imatges que s'estableix com a màxim pel termini d'un mes des de la seva captació (punt 4.1) d'acord amb el que estableix l'article 22.3 de l'LOPDGDD.



- Principi d'integritat i confidencialitat (art. 5.1.f) RGPD).

D'acord amb aquest principi, les imatges captades s'han de tractar de manera que la seva seguretat estigui garantida adequadament, inclosa la protecció contra el tractament no autoritzat o il·lícit i contra la seva pèrdua, destrucció o dany accidental, mitjançant les mesures tècniques i organitzatives apropiades.

A tal efecte, l'Ajuntament ha d'adoptar les mesures de seguretat que siguin exigibles d'acord amb les previsions de l'article 32 de l'RGPD i l'Esquema Nacional de Seguretat, d'acord amb la disposició addicional primera de l'LOPDGDD. A més, i sens perjudici de les mesures que resultin necessàries a la vista de l'anàlisi de riscos que cal fer, en qualsevol cas, cal tenir en compte les característiques del sistema, entre d'altres:

- Condicions tècniques completes de les càmeres i d'altres elements.
- Si les càmeres disposen de ranures o connexions per a dispositius d'emmagatzemament extern.
- Si les càmeres són fixes o mòbils. Si es capten imatges en un pla fix o mòbil.
- Si es disposa de la possibilitat d'obtenir primers plans en el moment de la captació o un cop enregistrades les imatges.
- Si les imatges es visionen directament o només s'enregistren, amb accés limitat a determinats supòsits.
- Si la captació, i si escau l'enregistrament, es fa de manera continuada o discontinua. Si les imatges es transmeten.
- Previsions relatives als mecanismes d'identificació i de dissociació per atendre l'exercici dels drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició.
- En el cas que es gravi la veu, la distància a què es pot registrar.

A la vista d'aquestes circumstàncies caldrà aplicar les mesures de seguretat derivades de l'anàlisi de riscos, tenint en compte especialment les previsions de l'article 21 de la Instrucció 1/2009.

- Principi de transparència (art. 5.1.a) RGPD): Deure d'informació als afectats

L'Ajuntament ha previst, segons consta en el punt 4.2 del seu informe, donar compliment al deure d'informació als afectats, en compliment del principi de transparència (art. 5.1.a) RGPD) mitjançant un sistema de doble capa d'acord amb el que disposa l'article 22.4 de l'LOPDGDD, segons el qual:

*“El deure d'informació que preveu l'article 12 del Reglament (UE) 2016/679 s'entén complert mitjançant la col·locació d'un dispositiu informatiu en un lloc prou visible amb la identificació, almenys, de l'existència del tractament, la identitat del responsable i la possibilitat d'exercir els drets que preveuen els articles 15 a 22 del Reglament (UE) 2016/679. També es pot incloure en el dispositiu informatiu un codi de connexió o una adreça d'Internet amb aquesta informació.*

*En tot cas, el responsable del tractament ha de mantenir a disposició dels afectats la informació a què es refereix el Reglament esmentat.”*

Així, cal informar les persones afectades de manera clara i permanent sobre l'existència de càmeres en les àrees videovigilades, mitjançant la col·locació de tants cartells informatius com fossin necessaris per garantir-ne el coneixement abans de l'entrada a la zona de captació de la imatge, seguint els criteris d'emplaçament, nombre, contingut i disseny establerts a l'article 12 de la Instrucció 1/2009, així com facilitant la resta de la informació que exigeix l'RGPD (art. 13), per un altre mitjà d'acord amb el que preveu l'esmentat article 12.

Per altra banda, com també preveu el document municipal en el seu punt 4.2, escau que l'ajuntament actualitzi el Registre d'Activitats de Tractament de l'Ajuntament amb el tractament de videovigilància que es porti a terme.

## VI

A banda de tenir en compte els principis establerts a la normativa de protecció de dades, cal destacar les obligacions que l'Ajuntament ha de complir relatives a la definició dels rols dels diferents agents que poden intervenir en la gestió del sistema, l'elaboració d'una Memòria, així com, si escau, l'avaluació d'impacte relativa a la protecció de dades.

- És important que es defineixin les responsabilitats de cada agent que intervindrà en el tractament, sigui com a responsable del tractament (determinació del responsable, dels operadors del sistema, responsable de seguretat, les persones al servei de l'Ajuntament que tenen accés a les imatges, etc.), o bé com a encarregat del tractament (art. 4.8 RGPD) en cas que hagi d'intervenir-hi una tercera entitat per compte de l'Ajuntament. En el cas que hagi d'intervenir un encarregat del tractament caldrà establir l'acord o contracte a què es refereix l'article 28 RGPD.

- Elaboració d'una Memòria

L'article 10 de la Instrucció 1/2009 disposa que amb caràcter previ a la posada en marxa del tractament de videovigilància cal que s'elabori una Memòria la qual documenti els següents aspectes:

*"[...] a) Òrgan, organisme o entitat responsable: concreció de la persona responsable del fitxer, de les persones operadores del sistema de videovigilància, com també, si escau, de la persona responsable de la instal·lació i del seu manteniment.*

*b) Justificació de la legitimitat de la captació i dels tractaments posteriors que es prevegin: cal fer constar si es compta amb el consentiment dels afectats o, si no és el cas, quin dels apartats de l'article 6.2 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, i si escau altra normativa aplicable, concorre en el cas concret, a efectes de legitimar el tractament de les imatges i les veus.*

*c) Justificació de la finalitat i de la proporcionalitat del sistema, d'acord amb el que estableixen els articles 6 i 7 d'aquesta Instrucció.*

*d) Dades personals tractades: cal concretar si s'enregistrarà també la veu i si la finalitat comporta, previsiblement, la captació d'imatges que revelin dades personals especialment protegides o d'altres que exigeixin un nivell mitjà o alt de seguretat.*

e) *Ubicació i camp de visió de les càmeres: cal fer referència a la ubicació i orientació de les càmeres. En especial, quan es tracti de càmeres a l'exterior, cal fer constar si en un radi de 50 metres hi ha centres de salut, centres religiosos, de culte o seus de partits polítics o centres educatius on assisteixin menors. També cal fer referència als espais que entrin dins el camp de visió de les càmeres.*

f) *Definició de les característiques del sistema. En aquest apartat cal especificar: Nombre total de càmeres que formen el sistema. Condicions tècniques de les càmeres i d'altres elements. Si les càmeres disposen de ranures o connexions per a dispositius d'emmagatzemament extern. Si les càmeres són fixes o mòbils. Si es capten imatges en un pla ix o mòbil. Si es disposa de la possibilitat d'obtenir primers plans en el moment de la captació o un cop enregistrades les imatges. Si les imatges es visionen directament o només s'enregistren, amb accés limitat a determinats supòsits previstos en la Memòria. Si la captació, i si escau l'enregistrament, es fa de manera continuada o discontinua. Si les imatges es transmeten. Previsions relatives als mecanismes d'identificació i de dissociació per atendre l'exercici dels drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició. Quan es gravi la veu, també cal especificar la distància a què es pot registrar.*

g) *Deure d'informació: cal incloure una referència al nombre i l'emplaçament dels cartells informatius, com també als altres mitjans addicionals d'informació, per tal d'acreditar el compliment del deure d'informació.*

h) *Període per al qual s'instal·la el sistema i període de conservació de les imatges. i) Mesures previstes per avaluar els resultats del funcionament del sistema i la necessitat del seu manteniment.*

j) *Mesures de seguretat: concreció del nivell de seguretat exigible i descripció de les mesures de seguretat aplicades.*

*10.2 La informació a què es refereixen els apartats e) i g) ha d'anar acompanyada de la informació gràfica corresponent. [...]*

Cal fer incís en el fet que les referències a la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal s'han d'entendre fetes a l'RGPD.

- Avaluació d'impacte relativa a la protecció de dades

L'article 35.1 de l'RGPD estableix l'obligació dels responsables del tractament de dur-la a terme amb caràcter previ a l'inici del tractament, quan sigui probable que per la seva naturalesa, abast, context o fins comportin un alt risc pels drets i llibertats de les persones físiques, alt risc que, segons el mateix RGPD, es veu incrementat quan els tractaments es realitzen utilitzant "noves tecnologies".

L'apartat 3 del mateix article 35 de l'RGPD, estableix que l'AIPD es requerirà en diversos supòsits, entre d'altres, en el cas que es dugui a terme una "observació sistemàtica a gran escala d'una zona d'accés públic" (art. 35.3.c) RGPD), quan s'utilitzin sistemes de videovigilància a gran escala.

Cal tenir present que l'anàlisi de si cal o no dur a terme una avaluació d'impacte l'ha de fer el responsable del tractament a la vista de les circumstàncies del cas concret i a la vista de les circumstàncies que es preveuen no només a l'article 35.3 RGPD sinó també a l'article 28 de l'LOPDGDD i de la [Llista de tipus d'operacions de tractament que s'han de sotmetre a AIPD](#) publicada per aquesta Autoritat.

En el cas que s'hagi de fer una AIPD, convé tenir en compte la [Guia pràctica sobre l'avaluació d'impacte relativa a la protecció de dades](#), d'aquesta Autoritat, i també l'[aplicació](#) per a fer l'avaluació d'impacte disponibles al web de l'Autoritat.

En el cas que es faci una AIPD, no seria necessari fer la Memòria a què ens hem referit, en la mesura que l'anàlisi de riscos incorpori ja tots els elements que han de constar a la memòria.

En qualsevol cas, el fet que no s'hagi de fer una AIPD, no comporta que en relació amb el que preveu l'article 32.2 de l'RGPD l'Ajuntament no hagi d'avaluar l'adequació del nivell de seguretat del sistema de videovigilància a partir dels riscos que presenti aquest tractament, en particular com a conseqüència de la destrucció, pèrdua o alteració accidental o il·lícita de les dades personals tractades, conservades o tractades d'una altra forma, o la comunicació o accés no autoritzat a les dites imatges. A tal efecte, cal tenir en consideració que d'acord amb el principi de responsabilitat proactiva, l'Ajuntament ha de ser capaç de demostrar que aquesta anàlisi de riscos s'ha dut a terme.

## VII

En l'informe municipal que s'adjunta a la consulta es planteja una segona finalitat del sistema de videovigilància, que tindria per objecte la prevenció d'actes vandàlics (com per exemple la destrucció i crema de contenidors). Així, es fa constar que es persegueix *“un plus de seguretat davant la possible comissió d'actes vandàlics i delictius (...) millorar la seguretat i protegir a la ciutadania i al mobiliari urbà d'actes incívics i vandàlics (...)”*.

D'acord amb el que s'ha exposat en el fonament IV d'aquest dictamen, en la mesura que aquest sistema de videovigilància es pretén instal·lar en la via pública, únicament existiria habilitació per al tractament que comporta, si el porten a terme els cossos i forces de seguretat per a una de les finalitats previstes a la seva normativa específica.

La LO 7/2021 és d'aplicació als tractaments de dades personals duts a terme per les autoritats competents, amb finalitats de prevenció, detecció, investigació i enjudiciament d'infraccions penals i d'execució de sancions penals, inclosa la protecció i prevenció contra amenaces a la seguretat pública (art. 2 LO 7/2021).

La LO 7/2021 dedica la secció segona del capítol II al tractament de dades personals en l'àmbit de la videovigilància per Forces i Cossos de Seguretat. En concret l'article 15.2 de la LO 7/2021 estableix,

“[...]”

*En la instalación de sistemas de grabación de imágenes y sonidos se tendrán en cuenta, conforme al principio de proporcionalidad, los siguientes criterios: asegurar la protección de los edificios e instalaciones propias; asegurar la protección de edificios e instalaciones públicas y de sus accesos que estén bajo custodia; salvaguardar y proteger las instalaciones útiles para la seguridad nacional y prevenir, detectar o investigar la comisión de infracciones penales y la protección y prevención frente a las amenazas contra la seguridad pública."*

Així, la finalitat perseguida per l'ajuntament relativa a la prevenció d'actes vandàlics que poden atemptar a la seguretat pública, estaria dintre de les finalitats que habiliten a les forces i cossos de seguretat a efectuar el tractament de dades de videovigilància.

En conseqüència, l'Ajuntament disposaria d'habilitació per a la captació d'imatges a la via pública amb la finalitat relativa a la prevenció d'actes vandàlics contra la seguretat pública sempre que la captació l'efectués la policia local i donés compliment a les condicions i requisits establerts per la LO 7/2021.

En concret l'article 16 de la LO 7/2021, pel que fa a la instal·lació de sistemes fixes de videovigilància, com el plantejat en la consulta, estableix que:

*1. En las vías o lugares públicos donde se instalen videocámaras fijas, el responsable del tratamiento deberá realizar una valoración del citado principio de proporcionalidad en su doble versión de idoneidad e intervención mínima. Asimismo, deberá llevar a cabo un análisis de los riesgos o una evaluación de impacto de protección de datos relativo al tratamiento que se pretenda realizar, en función del nivel de perjuicio que se pueda derivar para la ciudadanía y de la finalidad perseguida.*

*Se entenderá por videocámara fija aquella anclada a un soporte fijo o fachada, aunque el sistema de grabación se pueda mover en cualquier dirección.*

*2. Esta disposición se aplicará asimismo cuando las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad utilicen instalaciones fijas de videocámaras de las que no sean titulares y exista, por su parte, un control y dirección efectiva del proceso completo de tratamiento.*

*3. Estas instalaciones fijas de videocámaras no estarán sujetas al control preventivo de las entidades locales previsto en su legislación reguladora básica, ni al ejercicio de las competencias de las diferentes Administraciones públicas, sin perjuicio de que deban respetar los principios de la legislación vigente en cada ámbito material de la actuación administrativa.*

*4. Los propietarios y, en su caso, los titulares de derechos reales sobre los bienes afectados por estas instalaciones, o quienes los posean por cualquier título, están obligados a facilitar y permitir su instalación y mantenimiento, sin perjuicio de las indemnizaciones que procedan.*

*5. Los ciudadanos serán informados de manera clara y permanente de la existencia de estas videocámaras fijas, sin especificar su emplazamiento, así como de la autoridad responsable del tratamiento ante la que poder ejercer sus derechos.*

Per tant, el responsable del tractament, en aquest cas la policia local, abans d'iniciar el tractament ha d'analitzar, d'acord amb el principi de proporcionalitat, la idoneïtat del sistema per a assolir la

finalitat perseguida, i si aquesta és necessària, en el sentit que no existeix una altra mesura més moderada per a assolir aquella finalitat i, en qualsevol cas, que el tractament es limitarà a les mínimes dades necessàries.

A més, amb caràcter previ, l'autoritat responsable del tractament ha de fer una anàlisi de riscos, i si escau, una avaluació de l'impacte relatiu a la protecció de dades (AIPD), en funció de la finalitat perseguida i dels riscos que es pugin produir per als ciutadans.

Pel que fa a l'AIPD l'article 35 de la LO 7/2021 estableix:

*“1. Cuando sea probable que un tipo de tratamiento, en particular si utiliza nuevas tecnologías, suponga por su naturaleza, alcance, contexto o fines, un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas, el responsable del tratamiento realizará, con carácter previo, una evaluación del impacto de las operaciones de tratamiento previstas en la protección de datos personales.*

*2. La evaluación incluirá, como mínimo, una descripción general de las operaciones de tratamiento previstas, una evaluación de riesgos para los derechos y libertades de los interesados, las medidas contempladas para hacer frente a estos peligros, así como las medidas de seguridad y mecanismos destinados a garantizar la protección de los datos personales y a demostrar su conformidad con esta Ley Orgánica. Esta evaluación tendrá en cuenta los derechos e intereses legítimos de los interesados y de las demás personas afectadas.*

*3. Las autoridades de protección de datos podrán establecer una lista de tratamientos que estén sujetos a la realización de una evaluación de impacto con arreglo a lo dispuesto en el apartado anterior y, del mismo modo, podrán establecer una lista de tratamientos que no estén sujetos a esta obligación. Ambas listas tendrán un carácter meramente orientativo.”*

Mentre no es publiqui una llista en els termes de la normativa policial a què fa referència l'apartat tercer d'aquest article 35, pot resultar orientador la Llista de tipus d'operacions de tractament que s'han de sotmetre a AIPD publicada per aquesta Autoritat, a què fa referència l'apartat VI d'aquest dictamen.

L'autoritat responsable del tractament ha d'aplicar les mesures tècniques i organitzatives, apropiades i proporcionades per garantir que el tractament de les dades s'ajusti a les disposicions legals. Han de ser ajustades a l'estat de la tècnica i al cost de l'aplicació, naturalesa, àmbit, context, fins del tractament, etc.

Pel que fa al termini de conservació de les imatges, l'autoritat responsable del tractament està obligada a destruir-les en el termini màxim de tres mesos des de la seva captació, excepte que estiguin relacionades amb infraccions penals o administratives greus o molt greus en matèria de seguretat pública, estiguin subjectes a una investigació policial en curs o un procediment judicial o administratiu obert (article 18.3 LO 7/2021).

En el cas que es capti la comissió de fets que puguin ser constitutius d'infraccions penals, el responsable del tractament, en aquest cas la policia local, ha de posar a disposició judicial la gravació o el suport original amb les imatges i, en el seu cas els sons, en el termini màxim de 72 hores des de la seva gravació (article 18.1 LO 7/2021). I, en el cas que es captin fets que puguin

ser constitutius d'infraccions administratives relacionades amb la seguretat pública, la gravació s'ha de remetre a l'òrgan competent per sancionar-les (article 18.2 LO 7/2021).

Així mateix, l'autoritat responsable ha de garantir que es fa efectiu el dret d'informació en els termes de l'apartat 5 de l'article 16 LO 7/2021, de tal manera que s'indiqui de manera clara i permanent que s'està efectuant un tractament per videovigilància i la identificació de l'autoritat responsable del tractament davant de la qual poden exercir els seus drets, sense necessitat d'especificar l'emplaçament concret de les videocàmeres fixes instal·lades.

A més de la resta de garanties establertes per la normativa específica analitzada, l'autoritat responsable del tractament ha de prendre les mesures adients per garantir que únicament accedeixen als registres les persones autoritzades, i que aquests registres no s'utilitzaran per a una finalitat diferent de l'establerta per a aquell sistema.

Pel que fa al registre d'activitats de tractament (article 32 LO 7/2021) l'autoritat responsable ha d'incloure el tractament de videovigilància en el seu registre d'activitats de tractament, en el qual haurà de fer constar la identificació del responsable del tractament i les seves dades de contacte, i en el seu cas, el corresponent i el delegat de protecció de dades, les finalitats del tractament, les categories de destinataris als que es comuniquin les dades, la descripció de les categories d'interessats i de dades, l'elaboració de perfils en el seu cas, la base jurídica del tractament, les transferències internacionals, els terminis per a la supressió, i la descripció general de les mesures tècniques i organitzatives de seguretat.

## **Conclusions**

La normativa vigent no dona habilitació suficient a l'Ajuntament per a instal·lar un sistema de videovigilància en un espai obert que forma part de la via pública amb finalitat de controlar i, si escau, exercir la potestat sancionadora respecte de conductes incíviques relatives al dipòsit de residus a les àrees de recollida.

Si el sistema de videovigilància s'instal·la en espais de recollida de residus tancats i delimitats que no comportin la captació de la via pública, l'ajuntament pot tenir habilitació per a aquest tractament, sens perjudici que també haurà de complir la resta de principis i obligacions previstes a la normativa de protecció de dades personals en els termes previstos a l'RGPD, l'LOPDGDD i la Instrucció 1/2009.

Un sistema de videovigilància en la via pública amb la finalitat de controlar actes vandàlics contra la seguretat pública es podria considerar legítim des del punt de vista de la normativa de protecció de dades si el duu a terme la policia local d'acord amb els principis i garanties de la normativa específica de videovigilància policial.

Barcelona, 10 de març de 2022