

**Dictamen en relació amb la consulta formulada per una empresa pública relativa a la col·locació de càmeres en el control d'accessos i la utilització d'aquestes imatges amb finalitats estadístiques.**

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades una consulta formulada per la representant legal de l'empresa pública sobre la col·locació de càmeres en el control d'accessos dels centres i instal·lacions gestionades per l'entitat per obtenir dades dels vehicles que hi accedeixen i la utilització d'aquesta informació amb finalitats estadístiques.

En concret en la consulta es planteja:

*“(..)* està interessada en posar en marxa un sistema de recollida i anàlisi de dades en els centres i instal·lacions gestionades per la societat.

*El tipus de dades a recollir i explotar són en referència als vehicles que accedeixen (número de vehicles, tipologia -camions, tràilers, furgonetes-, rutines en quan a rutes i temps d'espera, ...) La tecnologia prevista preveu que la recollida de dades es faci a través de l'anàlisi d'imatges captades mitjançant la col·locació de càmeres en els controls d'accessos a les diferents instal·lacions, enfocades a la via pública.*

*Demanam a l'Agència es pugui pronunciar al respecte, sobre si es poden col·locar càmeres, tractar les imatges recollides per obtenir les dades indicades, i si aquesta informació pot ser cedida a un tercer per a la seva explotació i anàlisi. És per ús intern de la societat i sempre amb finalitat estadística.”*

Analitzada la consulta, vista la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, emeto el dictamen següent:

I

(...)

II

L'empresa pública que formula la consulta és, d'acord amb l'article 2 dels seus estatuts, una empresa pública de la Generalitat de Catalunya, encarregada de:

*“a) La planificació, la promoció, la gestió i l'administració d'Infraestructures i equipaments relacionats amb els transports, la logística i els sistemes de comunicacions.*

*b) La planificació, la promoció i la gestió d'activitats preparatòries o complementàries de les anteriors, àdhuc les de caràcter urbanístic .*

*c) L'adquisició, alienació, participació i explotació per qualsevol títol, d'espais, infraestructures i equipaments relacionats amb les anteriors."*

Segons consta en el Registre del sector públic de la Generalitat de Catalunya, publicat pel Departament d'Economia i Hisenda a la seva pàgina web, l'entitat és una Societat Participada al 100% per la Generalitat de Catalunya.

Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, estableix en el seu article 3 l'àmbit d'actuació de l'Autoritat. Als efectes d'aquest dictamen cal tenir en consideració la lletra e) d'aquest article 3 que preveu que l'àmbit d'actuació de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades comprèn els tractaments que duen a terme:

*"e) Les entitats de dret privat que compleixin, com a mínim, un dels tres requisits següents amb relació a la Generalitat, als ens locals o als ens que en depenen:*

*Primer. Que llur capital pertanyi majoritàriament als dits ens públics.*

*Segon. Que llurs ingressos pressupostaris provinguin majoritàriament dels dits ens públics.*

*Tercer. Que en llurs òrgans directius els membres designats pels dits ens públics siguin majoria."*

En la mesura que el capital de l'empresa que formula la consulta pertany majoritàriament a la Generalitat de Catalunya, la competència en relació amb el control del compliment de la normativa de protecció de dades per part d'aquesta empresa correspon a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (article 3.e) Llei 32/2010).

### III

En la consulta es demana el pronunciament de l'Autoritat sobre la possibilitat que l'empresa instal·li càmeres en el control d'accés dels centres i instal·lacions que gestiona (enfocades a l'exterior) per obtenir i tractar les dades dels vehicles que hi accedeixen (número de vehicles, tipologia -camions, tràilers, furgonetes-, rutines sobre rutes i temps d'espera, etc.) i sobre si aquesta informació pot ser cedida a un tercer per a la seva explotació i anàlisi. S'indica que aquesta informació és per ús intern de l'empresa i amb finalitat estadística. Cal posar de manifest que no s'aporta amb la consulta informació detallada ni sobre la finalitat concreta del sistema, més enllà de dir que és per una finalitat estadística, ni sobre la ubicació concreta i enfocament de les càmeres (únicament s'indica que estan enfocades a l'exterior). El present dictamen s'emet tenint en compte aquesta informació.

La primera qüestió que cal analitzar és si el sistema que es vol implantar comporta el tractament de dades personals en els termes del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (en endavant, RGPD) que disposa que la normativa de protecció de dades s'aplica (article 2.1) als tractaments que es duen a terme respecte 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” (article 4.1).*

Segons s'indica en la consulta, “*El tipus de dades a recollir i explotar són en referència als vehicles que accedeixen (número de vehicles, tipologia -camions, tràilers, furgonetes-, rutines en quan a rutes i temps d'espera, ...)*”. Si bé el nombre de vehicles o la tipologia d'aquests no és informació que contingui dades personals, sí que s'ha de considerar dada personal la informació sobre les matrícules dels vehicles com ha posat de manifest reiteradament aquesta Autoritat. La informació de les matrícules en la mesura que es pot combinar o associar amb altres dades de què disposa l'empresa podrien fer identificables, sense requerir esforços desproporcionats, al propietari i o al conductor del vehicle (CNS 10/2011). A aquesta mateixa conclusió es pot arribar fins i tot en els casos que la titularitat d'aquests vehicles sigui una persona jurídica (la normativa de protecció de dades no regula els tractaments de dades relatius a les persones jurídiques segons estableix el Considerant 15 RGPD), ja que, a partir de la matrícula també es pot obtenir informació, sense esforços desproporcionats, sobre la persona que el condueix que és una persona física identificable.

Així mateix, també seria dada personal la informació relativa a les rutines pel que fa a les rutes realitzades. A partir de la combinació de tota aquesta informació es podria obtenir dades sobre els conductors dels vehicles, el temps que hi dediquen, hàbits de comportament, control de la seva activitat, etc.

Per altra banda, si es graven els vehicles amb tota probabilitat es captarà també la imatge dels conductors dels vehicles.

Però a més, segons s'indica, es pretén que les càmeres estiguin enfocades a la via pública, de manera que no es pot descartar que el sistema enregistri també les imatges de qualsevol persona o vehicle que hi circuli.

En definitiva, en la mesura que el sistema de càmeres que pretén instal·lar l'empresa permeti identificar directament o indirecta persones físiques, s'estarà produint un tractament de dades (article 4.2) RGPD), que restarà subjecte al compliment dels principis i les garanties de la normativa de protecció de dades. En concret, a l'RGPD, a la Llei orgànica 3/2018, de 5 de de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD) i, 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.

#### IV

D'entrada, en el cas plantejat en la consulta té especial transcendència el fet que, segons s'indica, les càmeres es volen instal·lar enfocant a la via pública, de manera que la captació d'imatges tindrà lloc no només de les àrees de recepció dels serveis gestionats per l'empresa, sinó també de la via pública. Per tant, permetria enregistrar imatges no només dels vehicles que entren en les instal·lacions sinó també de vehicles o persones que circulin per la via pública.

En aquest punt, cal tenir en compte l'article 22 de l'LOPDGDD que habilita el tractament de les dades provinents de la videovigilància en els termes següents:

*“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.*

*(...).”*

I també l'article 5.4.b) de la Instrucció 1/2009, que estableix que no es considera legítima *“la captació d'imatges de persones a la via pública, llevat que la duguin a terme les forces i els cossos de seguretat d'acord amb la seva normativa específica. La **captació incidental** d'imatges de la via pública per a la vigilància d'edificis o instal·lacions només resulta legítima si resulta inevitable per assolir la finalitat de vigilància de l'edifici o la instal·lació”*.

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 aquest sentit, caldria 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.

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, com ara *“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.”*

La finalitat descrita a la consulta no es pot encabir en cap de les finalitats esmentades. Per altra banda no es tracta de càmeres instal·lades per forces i cossos de seguretat. De tal manera que l'empresa no estaria legitimada per instal·lar el sistema de vigilància pretès, atès que implicaria la captació d'imatges de la via pública.

Al respecte cal fer esment a 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, l'article 42.2 disposa, respecte de les empreses de seguretat privada, el següent:

*“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. (...)”.*

Per a que la captació d'imatges de persones a la via pública o en llocs públics, oberts o tancats, per empreses de seguretat privada es pugui considerar legítima caldrà que es doni aquest supòsit de l'article 42.2 de l'LSP i que es faci amb l'autorització corresponent, en els termes i condicions previstos en la normativa específica. En qualsevol cas, la finalitat hauria de ser igualment vinculada a la seguretat, que no seria la finalitat a què fa referència la consulta.

Pel que fa a l'autorització, 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, en atenció a la informació de què es disposa, cal concloure que l'empresa no té, d'entrada, suficient habilitació legal per captar la via pública en la instal·lació del sistema de videovigilància descrit a la consulta, amb la finalitat estadística.

## V

En el cas que es plantegés la possibilitat que el sistema s'instal·lés evitant la captació d'imatges de la via pública, limitant-se la seva captació a l'interior de les instal·lacions gestionades per l'empresa, caldria analitzar la seva adequació a la resta de principis i obligacions establerts a la normativa de protecció de dades.

D'acord amb la normativa de protecció de dades la utilització de càmeres o sistemes de videovigilància ha de respectar, entre altres, els principis de licitud (article 5.1.a) RGPD), de limitació de la finalitat (article 5.1.b) RGPD) i de minimització de dades (article 5.1.c) RGPD), a partir dels quals només es poden captar i tractar dades a través de sistemes de

videovigilància 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.

En relació amb el principi de licitud, l'RGPD estableix que tot tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent (article 5.1.a)). Per considerar el tractament lícit, l'RGPD estableix la necessitat que concorri alguna de les bases jurídiques de l'article 6.1.

En l'àmbit de les administracions públiques, la captació d'imatges amb finalitats de videovigilància pot trobar habilitació en la base jurídica de l'article 6.1.e) de l'RGPD, segons el qual el tractament de dades pot ser lícit si *"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 l'LOPDGDD, el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en aquesta base jurídica de l'article 6.1.e) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

L'article 22 LOPDGDD legitima la captació d'imatges quan tingui per objecte garantir la seguretat de bens i persones que es troben a les instal·lacions del responsable (en aquest cas podrien ser els vehicles que accedeixen als centres logístics). Ara bé, la referència a *"finalitats estadístiques"* que es fa a la consulta, no sembla estar vinculada a motius de seguretat, sinó a poder disposar d'informació sobre el funcionament del servei.

S'ha de fer notar que la normativa de protecció de dades preveu, amb caràcter general, la compatibilitat d'utilitzar la informació de què es disposa per a finalitats estadístiques (art. 5.1.b) i 89 RGPD). Però cal tenir en compte que, d'acord amb el que estableix l'article 25 LOPDGDD aquestes previsions de l'RGPD relatives a l'activitat estadística s'han d'entendre fetes a les estadístiques previstes a la legislació sobre la funció estadística pública (en el nostre cas la Llei 23/1998, de 23 de desembre, d'Estadística de Catalunya). Per la informació que es disposa no sembla que l'estadística que es pretén elaborar formi part del Pla Estadístic de Catalunya, per la qual cosa no li serien d'aplicació les previsions dels articles 5.1.b) i 89 de l'RGPD.

La captació d'imatges dels vehicles pot tenir rellevància en el funcionament dels serveis que ofereix l'empresa. Des d'aquest punt de vista no es pot descartar que l'empresa pugui tenir un interès legítim que habiliti la captació de les imatges a l'empara de l'article 6.1.f) de l'RGPD, però cal tenir en compte que la base jurídica de l'interès legítim (art. 6.1.f) RGPD) s'aplica de manera automàtica sinó que és necessari fer una ponderació que tingui en compte els interessos legítims perseguits pel responsable del tractament o per un tercer, els interessos o els drets i les llibertats fonamentals de l'interessat i les garanties adequades que s'ofereixin. Sobre això, tinguis en compte els criteris definits pel Grup de Treball de l'Article 29 (GT 29), que va analitzar l'aplicació de l'interès legítim en el *"Dictamen 06/2014 sobre el concepte d'interès legítim del responsable del tractament de les dades en virtut de l'article 7 de la Directiva 95/46/CE"*.

Aquests criteris són traslladables a la regulació continguda en l'article 6.1.f) de l'RGPD per determinar si, a la vista de les circumstàncies concretes del cas (els drets i interessos implicats, les expectatives raonables que poden tenir els afectats en la seva relació amb el

responsable i les salvaguardes ofertes pel responsable), resulta adequat o no acudir a aquesta base legal.

En qualsevol cas, aquesta ponderació hauria de quedar documentada en la Memòria i resulta un element indispensable per tal que aquesta Autoritat es pugui pronunciar al respecte.

## VI

D'acord amb el principi de minimització (articles 5.1.c) RGPD i 6.1 de la Instrucció 1/2009), les imatges només es poden captar i tractar a través d'un sistema de videovigilància quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i la finalitat determinada, explícita i legítima per a la qual es volen obtenir.

Per tant, cal examinar si la captació de les imatges dels vehicles i les persones que accedeixen a les instal·lacions gestionades per l'empresa resulta adequada, pertinent i no excessiva, en relació amb la finalitat plantejada, que segons s'indica té una finalitat estadística.

Amb caràcter general la pertinença o no d'utilitzar un determinat sistema de videovigilància, des de la perspectiva de la protecció de dades, ha de respondre a una valoració i una ponderació prèvies, que ha de tenir en compte, entre d'altres, l'afectació dels drets de la ciutadania i el compliment dels principis i garanties de la normativa de protecció de dades. Tal com s'estableix al punt 23 de les Directrius 3/2019 sobre el tractament de dades personals mitjançant dispositius de vídeo: *“Antes de instalar un sistema de videovigilancia, el responsable del tratamiento debe examinar siempre de forma crítica si dicha medida es en primer lugar adecuada para lograr el objetivo deseado y, en segundo lugar, si es adecuada y necesaria para su fin. Solo se debe optar por las medidas de videovigilancia si la finalidad del tratamiento no pudiera lograrse razonablemente por otros medios que sean menos intrusivos para los derechos y libertades fundamentales del interesado.”*

El tractament de la imatge, i especialment de la veu, de les persones físiques amb finalitats de vigilància només es pot considerar proporcionat quan sigui adequat per contribuir de forma clara a la millora del servei o activitat, i la dita finalitat no es pugui obtenir amb altres mitjans que, sense exigir esforços desproporcionats, resultin menys intrusius per als drets de les persones. Cal tenir en consideració així mateix que el factor econòmic no ha de ser l'únic element a tenir en compte per analitzar la proporcionalitat i la conveniència d'establir un sistema de videovigilància.

És a dir, partint de la premissa que la videovigilància és una mesura intrusiva en si mateixa, la seva utilització ha de ser en tot moment proporcionada i estrictament necessària, en el sentit que la finalitat pretesa amb la captació de les imatges no pugui aconseguir-se per altres vies menys intrusives.

Cal recordar en aquest sentit, que el tractament de la imatge amb finalitats de videovigilància només es pot produir quan sigui adequat per contribuir de forma clara a la millora del servei o activitat, i la finalitat no es pugui obtenir amb altres mitjans que, sense exigir esforços desproporcionats, resultin menys intrusius per als drets de les persones (article 7.1 de la Instrucció 1/2009).

Cal posar de manifest que el responsable del sistema de videovigilància ha de ponderar els diferents drets i béns jurídics en joc analitzant la necessitat d'utilitzar aquests sistemes, la idoneïtat de la instal·lació de sistemes de videovigilància per a assolir la finalitat perseguida, el risc que pot suposar per als drets de les persones, ateses les característiques del sistema de videovigilància, les circumstàncies de la captació i les persones afectades, l'absència de mesures de vigilància alternatives que comportin un risc menor, en relació amb possibles intromissions en els drets fonamentals, si les característiques de configuració del sistema permeten assolir la finalitat perseguida de la manera menys intrusiva pels drets de les persones afectades, com ara, entre d'altres, el nombre de càmeres, la utilització de tècniques de reconeixement facial o de veu, emprar la mera visualització en temps real, caixes negres, el camp de visió i la possibilitat d'emprar màscares per enfosquir determinades àrees, la mobilitat del camp de visió, el grau de definició de les imatges o el zoom. Aquesta ponderació s'ha de documentar en la Memòria prevista a l'article 10 de la Instrucció 1/2009 o, si escau, en l'avaluació d'impacte relativa a la protecció de dades en cas que fos preceptiva d'acord amb l'article 35 RGPD.

A manca d'aquesta memòria, i amb la informació que es disposa no sembla, d'entrada que el tractament objecte de la consulta consistent en la gravació de l'entrada de les instal·lacions, que serà susceptible, per tant, de gravar les imatges de tots els vehicles que circulin, les persones que els condueixen, els treballadors que estiguin en les instal·lacions, etc., amb finalitats estadístiques (que podrien estar relacionades amb la prestació del servei), pugui superar el judici de proporcionalitat de tal manera que el risc que suposa per als drets de les persones i la finalitat perseguida justifiqui la seva implantació. Caldria elaborar una memòria, en els termes de l'article 10 de la Instrucció 1/2009 on es concretin les dades que es recolliran i es justifiqui la seva necessitat per assolir la finalitat perseguida.

## **Conclusió**

A partir de la informació facilitada es pot concloure que l'empresa no estaria legitimada per instal·lar el sistema de vigilància pretès atès que implicaria la captació d'imatges de la via pública.

En el cas que es limiti la captació d'imatges a l'interior de les instal·lacions que gestiona, per poder avaluar l'adequació a dret del tractament, aquesta Autoritat hauria de disposar d'una Memòria, en els termes de l'article 10 de la Instrucció 1/2009, on es descriu de manera detallada les característiques del tractament que es vol dur a terme, es faci la ponderació necessària a efectes de poder aplicar l'habilitació jurídica basada en l'interès legítim (art. 6.1.f) RGPD) i que permeti avaluar la proporcionalitat de les dades que es tracten i l'abast dels tractaments que es pretenen realitzar, a banda dels altres extrems que requereix l'article 10 de la Instrucció 1/2009.

Barcelona, 3 de Novembre de 2022