

Dictamen en relació amb la consulta prèvia formulada pel delegat de protecció de dades d'un ajuntament relativa a l'avaluació d'impacte de protecció de dades de la instal·lació de càmeres de videovigilància als uniformes dels treballadors de la zona blava

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades una consulta prèvia formulada per la representant legal de l'empresa que actua com a delegada de protecció de dades d'un ajuntament en relació amb l'avaluació d'impacte de protecció de dades (AIPD) relativa a la instal·lació de càmeres de videovigilància als uniformes dels treballadors de la zona blava d'aquell municipi.

L'AIPD que s'adjunta a la consulta està dividida en set apartats, el primer destinat a la Introducció, el segon a la descripció del tractament, el tercer a la necessitat de realitzar l'AIPD, el quart a la necessitat i proporcionalitat, el cinquè als controls per a garantir els drets de les persones, el sisè als riscos en la seguretat de les dades i el setè a les conclusions.

El resultat de l'AIPD conclou que *"el RISC FINAL és ALT i pot suposar una amenaça per als riscos i les llibertats dels interessats"*. Es posa de manifest així mateix que el responsable del tractament *"no serà capaç de disminuir el nivell de risc del tractament"*. Tanmateix consulta a l'APDCAT sobre la possibilitat d'efectuar el tractament emparant-se en els motius següents:

- *Es realitzarà únicament el tractament de dades personals a través de les càmeres de videovigilància situades en els uniformes dels controladors, exclusivament quan ocorrin situacions en les quals els empleats no puguin garantir la seva seguretat. L'activació de les càmeres es realitzarà manualment per part dels treballadors.*
- *Les càmeres romandran apagades la major part del temps, activant-se només de forma puntual i necessària per la seguretat dels treballadors, ajustant-se exclusivament a la finalitat del tractament perseguida.*
- *Els enregistraments de la via pública recolliran les parts mínimes imprescindibles d'aquesta, sent la imatge principal la del possible agressor. S'instruirà a tal efecte als treballadors que utilitzin les càmeres personals per tal que actuïn correctament en els supòsits que s'hagin d'activar."*

Analitzada la consulta, que s'acompanya del contracte de serveis de Delegat de Protecció de dades de l'ajuntament i de l'AIPD i, vista la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, emeto el dictamen següent:

I

(...)

II

S'ha analitzat l'avaluació d'impacte de protecció de dades (en endavant AIPD) que acompanya la sol·licitud de la consulta prèvia sobre el tractament de dades que es vol portar a terme, que d'acord amb la descripció del punt 2 de l'AIPD, consisteix en *“gravar amb càmeres de videovigilància als usuaris que aparquin els seus vehicles a les zones blaves, única i exclusivament quan aquests tinguin actituds violentes, vexatòries i discriminatòries cap als treballadors (...) La gravació no es farà en tot moment respecte de la via pública, sinó que es restringirà únicament la seva activació manual en el moment en que es manifestin conductes intimidatòries que posin en risc la seguretat de les persones, especialment la dels propis treballadors, romanent apagades les càmeres la resta del temps”*

Segons el punt 2.1 de l'AIPD *“la finalitat del tractament de dades personals (imatges i gravacions de veu) realitzat mitjançant les càmeres de videovigilància personals serà la protecció i garantia de la seguretat i integritat física dels treballadors de la zona blava de Vilanova i la Geltrú, així com dels béns i instal·lacions urbanes que puguin resultar perjudicades addicionalment”*.

D'entrada cal posar de manifest que el sistema descrit, en la mesura que comporta la gravació d'imatges i veu, suposa un tractament de dades personals que es troba sotmès als principis i garanties de la normativa de protecció de dades personals, en concret, 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 modificada per l'RGPD i l'LOPDGDD.

Més enllà d'això, del contingut de l'AIPD sembla desprendre's que en aquest cas el responsable del tractament no seria l'Ajuntament sinó una societat anònima municipal.

Això és rellevant perquè d'acord amb l'article 36 de l'RGPD qui ha de formular la consulta prèvia és el responsable del tractament.

III

En primer lloc, escau analitzar si el tractament compleix el principi de licitud de l'article 5.1.a) RGPD segons el qual tot tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent en relació amb l'interessat.

Per considerar el tractament lícit, l'RGPD estableix la necessitat que concorri alguna de les bases jurídiques de l'article 6.1. RGPD i, en el cas de tractar categories especials de dades a més alguna de les circumstàncies previstes a l'article 9.2 RGPD.

El punt 3.1 de l'AIPD identifica com a base jurídica que legitima el tractament l'interès legítim del responsable del tractament previst a l'article 6.1.f) RGPD. També fa referència a l'article 22 de la LOPDGDD.

Cal posar de manifest que la base jurídica de l'interès legítim (art. 6.1.f) RGPD) no 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, es poden tenir 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.

A l'AIPD es troba a faltar informació suficient relativa a aquesta ponderació com serien, per exemple, dades objectives sobre el nombre total d'agressions produïdes, les conseqüències d'aquestes agressions, el nombre d'incidents que han provocat danys en els béns i instal·lacions urbanes, etc., per una banda, i, per una altra, l'afectació que la mesura pot produir en els drets i llibertats de les persones afectades, per exemple l'afectació als usuaris de la zona blava, l'anàlisi de les expectatives que poden tenir els usuaris de la zona blava en el moment i en el context concret del tractament de les seves dades, així com l'anàlisi d'altres mesures que es podrien aplicar i que sense esforços desproporcionats permetrien assolir la mateixa finalitat i que no resultin tan intrusives per als drets i les llibertats dels interessats.

A més, el fet que el control de la captació de les imatges i la veu estigui en mans dels empleats de l'empresa encarregada de la gestió de les zones blaves, i depengui, per tant, del criteri discrecional d'aquests pot comportar importants riscos per als drets i llibertats de les persones usuàries de la zona blava que l'AIPD no ha tingut en compte.

En la mesura que la finalitat indicada per la DPD és *"el posterior ús de les imatges recopilades puntualment amb la finalitat exclusiva d'identificar els possibles agressors i utilitzar-ho com a prova en les accions legals que es puguin exercitar contra els mateixos"*, els usuaris del servei podrien trobar indefensió a conseqüència d'aquesta discrecionalitat en la gravació (es podrien aportar imatges que no recollissin determinades conductes prèvies del treballador de l'empresa municipal que haurien pogut produir una determinada reacció de l'usuari del servei, per posar un exemple).

Per altra banda, cal tenir en consideració que a l'hora d'escollir la base legal sobre la qual s'ha de fonamentar el tractament cal tenir en compte la finalitat i el context per tal de triar la base legal que encaixi millor amb les circumstàncies concretes del tractament.

En qualsevol cas, i tractant-se d'un cas de videovigilància, cal tenir en compte que l'article 22 LOPDGDD legitima la captació d'imatges quan tingui per objecte garantir la seguretat de les persones i béns així com les seves instal·lacions. Així, aquest article estableix:

"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.

(...).”
]”

En el cas que ens ocupa té especial transcendència el fet que la gravació es produeix a zones de la via pública destinades a estacionament regulat per control horari.

En aquest punt, cal tenir en compte que l'article 22 de l'LOPDGDD només habilita la captació d'imatges a la via pública **“en la medida en que resulte imprescindible para la finalidad mencionada en el apartado anterior.”**

La finalitat a la qual es refereix l'apartat anterior no és altra que la seguretat de les persones, bens i instal·lacions de persones físiques o jurídiques.

D'acord amb això, la legitimació que ofereix l'article 22 LOPDGDD no abastaria la captació d'imatges de la via pública en la mesura que no sigui de manera accessòria – en el sentit que la captació de la via pública se cenyeixi a l'imprescindible per a la finalitat de preservar la seguretat de les persones i béns en les instal·lacions- o bé es tracti de garantir la seguretat de béns o instal·lacions estratègiques o d'infraestructures vinculades al transport.

Al respecte 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 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”**.

Per tant, tenint en compte aquestes previsions derivades de l'article 22 LOPDGDD no sembla que existeixi base jurídica suficient per a fer el tractament al qual es refereix la

consulta. Aquest element exigeix ja de fer una anàlisi de la resta del contingut de l'AIPD atès que, a manca de base jurídica suficient, el tractament no és viable.

IV

A les conclusions de l'AIPD es consulta sobre la possibilitat de portar a terme el tractament tot i comportar un risc alt atenent a les consideracions següents:

“Es realitzarà únicament el tractament de dades personals a través de les càmeres de videovigilància situades en els uniformes dels controladors, exclusivament quan ocorrin situacions en les quals els empleats no puguin garantir la seva seguretat. L'activació de les càmeres es realitzarà manualment per part dels treballadors.

- Les càmeres romandran apagades la major part del temps, activant-se només de forma puntual i necessària per la seguretat dels treballadors, ajustant-se exclusivament a la finalitat del tractament perseguida.

- Els enregistraments de la via pública recolliran les parts mínimes imprescindibles d'aquesta, sent la imatge principal la del possible agressor. S'instruirà a tal efecte als treballadors que utilitzin les càmeres personals per tal que actuïn correctament en els supòsits que s'hagin d'activar.”

D'entrada, s'ha de dir que aquestes circumstàncies podrien ser tingudes en compte en el moment d'analitzar la proporcionalitat del tractament als efectes de verificar el compliment del principi de minimització. No obstant això, no poden suplir, en cap cas, la manca de base jurídica que ja s'ha exposat.

En qualsevol cas, en el tractament descrit no es pot dir que la captació de la via pública sigui incidental atès que la gravació de les imatges es produeix precisament a les zones d'aparcament a la via pública. Per tant, per bé que es gravi només de forma puntual i recollint de forma principal al presumpte agressor, aquest tractament es fa a la via pública i existeix un elevat risc de captar imatges no només de les persones que poden ser presumptes agressores sinó també de qualsevol altra persona o vehicle que hi circuli.

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, 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.

Aquesta normativa, que permet la captació d'imatges de la via pública, està limitada a als 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 protecció de los edificios e instalaciones propias; asegurar la protecció 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.”

L'article 17 de l'esmentada Llei 7/2021 regula la utilització de dispositius mòbils (com ho serien els que s'analitzen a l'AIPD presentada), que es poden utilitzar per a la captació d'imatges i so, per a les finalitats previstes en aquella llei i d'acord amb les competències específiques de les forces i cossos de seguretat. La utilització d'aquests dispositius mòbils està sotmesa a la prèvia autorització per part la persona titular de la Delegació o subdelegació del Govern o els òrgans corresponents de les comunitats autònomes.

Cal fer esment també 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 disposa,

“1. Los servicios de videovigilancia consisten en el ejercicio de la vigilancia a través de sistemas de cámaras o videocámaras, fijas o móviles, capaces de captar y grabar imágenes y sonidos, incluido cualquier medio técnico o sistema que permita los mismos tratamientos que éstas.

*Cuando la finalidad de estos servicios sea prevenir infracciones y evitar daños a las personas o bienes objeto de protección o impedir accesos no autorizados, **serán prestados necesariamente por vigilantes de seguridad o, en su caso, por guardas rurales.***
(...)

*2.No se podrán utilizar cámaras o videocámaras con fines de seguridad privada para tomar imágenes y sonidos de vías y espacios públicos o de acceso público salvo en los supuestos y en los términos y condiciones previstos en su normativa específica, **previa autorización administrativa por el órgano competente en cada caso.** (...).”*

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 de l'LSP, és a dir, que la portin a terme necessàriament vigilants de seguretat (o en el seu cas guardes rurals) i que es faci amb l'autorització corresponent, en els termes i condicions previstos en la normativa específica.

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”*.

En el cas que ens ocupa, el responsable del tractament és l'empresa municipal encarregada de la gestió de la zona blava i es preveu que el sistema consisteixi en *“dispositius de càmeres corporals”* que s'ubicaran als uniformes dels treballadors de

l'empresa que controlin la zona blava mitjançant els corresponents sistemes de subjecció. Aquests treballadors no formen part dels cossos policials ni són vigilants de seguretat d'una empresa de seguretat privada o guardes rurals. En conseqüència, pel que fa al tractament descrit a l'AIPD l'empresa municipal no estaria legitimada per instal·lar el sistema de vigilància pretès, atès que implicaria la captació d'imatges de la via pública.

Per tot això,

Conclusió

El tractament objecte de l'AIPD presentada aniria en contra del que estableix l'RGPD, atès que el responsable del tractament no té una base jurídica que legítimi la videovigilància en la via pública.

Barcelona, 16 de novembre de 2022