

CNS 4/2022

**Dictamen en relació con la consulta formulada por un ayuntamiento relativa a la idoneidad de la instalación de cámaras de videovigilancia para la grabación de manzanas de contenedores de residuos municipales en el municipio.**

Se presenta ante la Autoritat Catalana de Protecció de Dades una consulta de un ayuntamiento relativa a la adecuación a la normativa de protección de datos de la instalación de cámaras de videovigilancia para la grabación de manzanas de contenedores de residuos municipales en el municipio.

Se adjunta a la consulta un informe llamado "Informe técnico sobre la necesidad de disponer de videovigilancia en determinados grupos de contenedores de residuos sólidos urbanos".

Analizada la consulta, vista la normativa vigente aplicable, de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica informo de lo siguiente:

(...)

II

El presente dictamen se efectúa a partir de la información que consta en el informe técnico que acompaña a la consulta efectuada por un ayuntamiento, llamado "Informe técnico sobre la necesidad de disponer de videovigilancia en determinados grupos de contenedores de residuos sólidos urbanos" que se estructura en cuatro apartados y dos anexos.

En el primer apartado del informe municipal se hace una introducción a la problemática existente en el municipio en relación con determinados grupos de contenedores de recogida de residuos sólidos urbanos en los que el ayuntamiento ha detectado un incremento de voluminosos y otros residuos depositados de forma irregular, así como determinados actos incívicos (tipificados como infracciones administrativas a la ordenanza municipal de medidas para el fomento del civismo y la convivencia ), y vandálicos, como la destrucción y quema de contenedores.

El segundo apartado analiza las necesidades de instalación del sistema de videovigilancia teniendo en consideración las diferentes opciones estudiadas y la legitimación de la captación y el tratamiento de los datos. Según se indica "el objeto o finalidad de la captación y tratamiento de las imágenes registradas, es la prevención de conductas incívicas o, incluso delictivas que pueden producirse en los contenedores de recogida de residuos", además, se pone de manifiesto que las grabaciones de la zona serán "tratados únicamente a los fines determinados, explícitos y legítimos expuestos en el presente informe (mejorar la seguridad y proteger a la ciudadanía y al mobiliario urbano de actos incívicos y vandálicos)".

El tercer apartado describe el sistema propuesto de siete cámaras de vigilancia, una para cada manzana de contenedores ubicados en la vía pública, que se prevé que enfocan exclusivamente los contenedores de residuos con un ángulo de visión fijo.

En el apartado cuarto se exponen las medidas técnicas que se implantan (cámaras fijas que gravan exclusivamente el espacio delimitado, acceso a las imágenes únicamente por técnicos autorizados, limitación temporal de conservación de las imágenes), así como las medidas legales (garantizar el derecho de información del afectado, complemento de la información en la web municipal, actualización del Registro de Actividades de Tratamiento del Ayuntamiento y regulación de cláusulas de confidencialidad con proveedores).

Por lo que respecta a los anexos, el anexo 1 incorpora la relación de las ubicaciones previstas para instalar las cámaras y carteles informativos de videovigilancia, con indicación de la propuesta de ángulo y la superficie de grabación, así como la definición y características técnicas de las cámaras, y del sistema de gestión y grabación de las imágenes captadas y las características de las vallas.

Finalmente, el anexo 2 incorpora el modelo de cartel de videovigilancia para hacer efectivo el derecho de información.

### III

Con el fin de analizar la adecuación a la normativa de protección de datos del tratamiento propuesto por el ayuntamiento y descrito en el informe técnico mencionado, es necesario partir de la premisa 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 online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.

El tratamiento de datos personales con fines de videovigilancia está sometido a los principios y garantías del 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 el LOPDGDD.

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

En cuanto a 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 ciñiéndose a los datos que sean adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con la finalidad pretendida.

Es necesario pues analizar, en primer lugar, si el tratamiento propuesto cumple el principio de licitud, que exige disponer de una base jurídica suficiente que habilite el tratamiento.

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

Como recuerda esta Autoridad en otras ocasiones, en el ámbito de las administraciones públicas, la captación de imágenes con fines de videovigilancia 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".

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 de Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en las bases jurídicas del artículo 6.1. c) y e) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

A partir de lo que se describe en el informe del ayuntamiento, se identifican dos finalidades diferenciadas en cuanto al tratamiento propuesto, una relacionada con el buen funcionamiento del sistema de recogida de residuos y una segunda relacionada con la seguridad pública derivada de conductas que, según indica, pueden ser delictivas. Analizaremos de forma separada ambas finalidades.

#### IV

En cuanto a la finalidad relacionada con el buen funcionamiento del sistema de recogida de residuos, es necesario partir del hecho de que el artículo 22.1 de la LOPDGDD habilita el tratamiento de los datos provenientes de la videovigilancia en los siguientes términos: *"Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, pueden llevar a cabo el tratamiento de imágenes a través de sistemas de cámaras o videocámaras con el fin de preservar la seguridad de las personas y bienes, así como de sus instalaciones."*

El municipio tiene atribuidas competencias tanto en materia de gestión de residuos municipales como en materia de civismo y seguridad pública.

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 ejercen 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 se refiere 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 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 la normativa de régimen local, que la gestión de los residuos municipales es una competencia propia del municipio, al que corresponde prestar el servicio de recogida selectiva y transporte, entre otros servicios. (art. 42 DL 1/2009).

En este sentido, el DL 1/2009 prevé el régimen a partir del cual el municipio debe velar por 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. Asimismo, establece que corresponde al municipio prever en la red vial urbana y en los caminos vecinales espacios reservados suficientes para la colocación de contenedores u otros equipamientos necesarios para optimizar la recogida y transporte de los residuos (artículo 49.2.b). Con estos objetivos, 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).

El ejercicio de estas competencias, en relación con el artículo 22 LOPDGDD y el artículo 6.1.e) RGPD pueden otorgar, en principio, una base jurídica para el tratamiento.

Ahora bien, en caso de que nos ocupa tiene especial relevancia el hecho de que, segundo se desprende de la consulta, el sistema de videovigilancia se sitúa en la vía pública. En este sentido, el punto tercero del informe técnico indica, "Se propone la instalación de 7 cámaras de vigilancia, una para cada manzana de contenedores, que enfocarán exclusivamente los contenedores de residuos con un ángulo de visión fijo. El recinto de vigilancia donde estarán ubicados estos contenedores estará delimitado por vallas verticales a fin de imposibilitar la grabación de imágenes de fuera del ámbito de los mismos. Las cámaras registrarán los usuarios de los contenedores y su uso dentro de este perímetro delimitado por los cierres verticales perimetrales. Gracias a los sensores incorporados, la grabación se realizará según captación de movimiento dentro del área acotada, no siendo una grabación en continuo. Incorporarán la posibilidad de grabar imágenes nocturnas."

A pesar de estas consideraciones, como se desprende del ejemplo de cierre vertical (Ilustración núm. 22) y de las propuestas de ángulo y superficie de grabación (Ilustración núm. 2, 5, 8, 11, 14, 17 y 21) que se incorporan en el anexo 1 del mismo informe, aunque se propone efectuar unos cierres verticales en la zona posterior de los contenedores ubicados en la vía pública, éstos no delimitan todo el perímetro de los contenedores puesto que la parte frontal permanece abierto a la vía pública, de tal modo el sistema de videovigilancia permite grabar imágenes no sólo a las personas que acceden al área para depositar la basura en los contenedores, sino de cualquier persona que pase por aquella zona, incluso vehículos que circulan por ese tramo de la vía pública.

En este contexto, parece que no cabe duda de que las cámaras de videovigilancia que se prevé situar en las áreas de recogida de residuos descritas se encuentran en la vía pública y pueden recoger datos personales de los usuarios de los contenedores, pero, además, bien que estén enfocadas exclusivamente a los contenedores de residuos, también permiten la captación directa o indirecta de datos personales de personas que pasen por la vía pública y de vehículos que circulan por estas áreas de recogida de residuos (de tal forma que se pueden identificar personas a partir de la matrícula). Además, visto

esto no parece que la captación de imágenes de la vía pública en caso de que nos ocupa deba ser meramente incidental, sino que se llevaría a cabo de forma principal.

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](http://www.apdcat.cat)).

A tal efecto se tendrá en cuenta el artículo 22 de la LOPDDDD, que prevé lo siguiente:

“[...]

**Sólo podrán captarse imágenes de la vía pública en la medida en que sea imprescindible para la finalidad mencionada en el apartado anterior.**

Sin embargo, es posible la captación de la vía pública en una extensión superior cuando sea 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 parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad y los órganos competentes para la vigilancia y el control en los centros penitenciarios y para el control, la regulación, la vigilancia y la disciplina del tráfico se rige por la legislación de transposición de la Directiva (UE) 2016/680, cuando el tratamiento tenga finalidades de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, incluidas la protección y prevención frente a las amenazas contra la seguridad pública. Fuera de estos supuestos, este tratamiento se rige por su legislación específica y supletoriamente por el Reglamento (UE) 2016/679 y esta Ley orgánica.”

Por su parte, el artículo 5.4.b) de la Instrucción 1/2009 establece 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”*.

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 (como las superficies comerciales). Parece, pues, que, a 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 -por, 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 [...]. ”

Así, la captación de imágenes en la “*vía pública*” corresponde sólo, en principio, a las fuerzas y cuerpos de seguridad para determinadas finalidades vinculadas a la prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales y la protección y prevención frente a las amenazas contra la seguridad pública, de acuerdo con lo que prevé la normativa específica aplicable.

En materia de videovigilancia policial se estará a lo establecido en 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 adelante LO 7/2021), que de acuerdo con su artículo 1 tiene por objeto “*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.*”

Esta norma deroga en lo que se opone, la normativa aplicable a la videovigilancia policial constituida hasta entonces 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 el 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.

Esta normativa, que permite la captación de imágenes de la vía pública, está limitada a aquellos sistemas de videovigilancia gestionados por los cuerpos policiales y para alguna de las finalidades a que se refiere el artículo 15.2 de la Ley orgánica 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 parece que la finalidad vinculada a la garantía del buen funcionamiento del servicio de recogida de residuos, y de su buena utilización por parte de la ciudadanía pueda alojarse en alguna de estas finalidades.

En consecuencia, el Ayuntamiento no estaría legitimado para instalar el sistema de videovigilancia en las islas de contenedores de residuos del municipio previstas en el informe municipal (que implicaría la

captación de imágenes de la vía pública), para la finalidad de garantía del buen funcionamiento del sistema de recogida de residuos, en base a las previsiones de la normativa de videovigilancia policial.

Finalmente, también hay que mencionar el artículo 42 de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de seguridad privada (LSP), que 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 a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En concreto, su apartado 2 dispone, respecto de las empresas de seguridad 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. (...)”.

Así, para que la captación de imágenes de personas en lugares públicos, abiertos o cerrados, por empresas de seguridad privada se pueda considerar legítima será necesario que se dé el supuesto del artículo 42.2 de la LSP y que se haga en los términos y condiciones previstos en la normativa específica.

Esta posibilidad quedaría en todo caso sometida a las condiciones que puedan establecerse en esta normativa específica. Hacer notar que el artículo 42.2 de la LSP no ha tenido todavía un desarrollo normativo que permita concretar cuáles serían estos términos y condiciones, si bien el artículo 42.6 de la misma 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”.

Por todo ello, dados los términos de la consulta y la información de que se dispone, debe concluirse que el Ayuntamiento no tiene suficiente habilitación legal para captar la vía pública en la instalación del sistema de videovigilancia descrito en la consulta, con la finalidad de garantizar el buen funcionamiento del servicio de recogida de residuos.

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

Este caso ha sido objeto de análisis por esta Autoridad en el Dictamen CNS 42/2021 que se puede consultar en la web de la Autoridad [www.apdcat.cat](http://www.apdcat.cat). En este dictamen se concluye que sería lícito el tratamiento de datos relativo a la videovigilancia en los espacios de recogida de residuos si, por ejemplo, estas áreas se encontraran en espacios municipales que no comporten la captación de la vía pública (un recinto cerrado, alguna dependencia, patio o anejo de un edificio municipal, etc.).

Así pues, si el sistema de cámaras de videovigilancia estuviera instalado en espacios cerrados y delimitados, la habilitación para el tratamiento de datos provenientes de la videovigilancia con el fin de control del uso adecuado de los sistemas de recogida de residuos y, en su caso, el ejercicio de la potestad sancionadora a partir de la base jurídica prevista en el artículo 6.1.e) del RGPD, puede encontrarse justificada en las competencias que la normativa de régimen local atribuye a los municipios en materia de gestión de residuos, la normativa sectorial y el artículo 22.1 de la LOPDGGD.

## V

En cualquier caso, si el sistema de cámaras de videovigilancia estuviera instalado en espacios cerrados y delimitados, que no sean la vía pública, además del principio de licitud, 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 remitido 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).

Tal y como se hace constar en el informe municipal (punto 2.3), 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, o en su caso en la evaluación de impacto de la privacidad, de forma clara, que el sistema de videovigilancia sólo grabará imágenes, y no la voz. De no ser así, puede resultar un tratamiento desproporcionado.

Por otra parte, el Ayuntamiento también tiene que justificar, como ya efectúa en el informe presentado, 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 la legitimidad del sistema

Igualmente, resulta esencial que la memoria, como se hace en el informe municipal analizado, valore 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. En este sentido se valora positivamente la propuesta recogida en el informe municipal con respecto al plazo de conservación de las imágenes que se establece como máximo por el plazo de un mes desde su captación (punto 4.1) de acuerdo con lo que establece el artículo 22.3 de la LOPD DDD.



- 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 ha previsto, según consta en el punto 4.2 de su informe, dar cumplimiento al deber de información a los afectados, en cumplimiento del principio de transparencia (art. 5.1.a) RGPD) mediante un sistema de doble capa de acuerdo con lo que dispone el artículo 22.4 de la LOPDDDD, según el cual:

“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 con arreglo a lo previsto en el citado artículo 12.

Por otra parte, como también prevé el documento municipal en su punto 4.2, procede que el ayuntamiento actualice el Registro de Actividades de Tratamiento del Ayuntamiento con el tratamiento de videovigilancia que se lleve a cabo.

## VI

Aparte de tener en cuenta los principios establecidos en la normativa de protección de datos, cabe destacar las obligaciones que el Ayuntamiento debe cumplir relativas a la definición de los roles de los diferentes 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 deberá establecerse el acuerdo o contrato a que se refiere el artículo 28 RGPD.

- 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 cual 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 de 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: debe concretarse si se grabará 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 existen centros de salud, centros religiosos, de culto o sedes de partidos políticos o centros educativos donde asistan menores. También hay que hacer referencia a los espacios que entren en el campo de visión de las cámaras.

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 grabadas 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 demás 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 período 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 las referencias a la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal deben entenderse hechas al 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 LOPDDDD y de la [Lista de tipos de operaciones de tratamiento que deben someterse a AIPD](#) publicada por esta Autoridad.

En caso de que se tenga que hacer 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](#) disponibles en la web de la Autoridad.

En caso de que se haga 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 a dichas imágenes. A tal efecto, debe tenerse 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.

## VII

En el informe municipal que se adjunta a la consulta se plantea una segunda finalidad del sistema de videovigilancia, que tendría por objeto la prevención de actos vandálicos (como por ejemplo la destrucción y quema de contenedores). Así, se hace constar que se persigue “un plus de seguridad ante la posible comisión de actos vandálicos y delictivos (...) mejorar la seguridad y proteger a la ciudadanía y al mobiliario urbano de actos incívicos y vandálicos (...)”.

De acuerdo con lo expuesto en el fundamento IV de este dictamen, en la medida en que este sistema de videovigilancia se pretende instalar en la vía pública, únicamente existiría habilitación para el tratamiento que comporta, si lo llevan a término los cuerpos y fuerzas de seguridad para una de las finalidades previstas en su normativa específica.

La LO 7/2021 es de aplicación a los tratamientos de datos personales llevados a cabo por las autoridades competentes, con fines 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).

La LO 7/2021 dedica la sección segunda del capítulo II al tratamiento de datos personales en el ámbito de la videovigilancia por Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En concreto el artículo 15.2 de la LO 7/2021 establece,

“[...]

*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.”*

---

Así, la finalidad perseguida por el ayuntamiento relativa a la prevención de actos vandálicos que pueden atentar a la seguridad pública, estaría dentro de los fines que habilitan a las fuerzas y cuerpos de seguridad a efectuar el tratamiento de datos de videovigilancia.

En consecuencia, el Ayuntamiento dispondría de habilitación para la captación de imágenes en la vía pública con la finalidad relativa a la prevención de actos vandálicos contra la seguridad pública siempre que la captación la efectuase la policía local y diera cumplimiento a las condiciones y requisitos establecidos por la LO 7/2021.

En concreto el artículo 16 de la LO 7/2021, en lo que se refiere a la instalación de sistemas fijos de videovigilancia, como el planteado en la consulta, establece 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 realizar 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 forma 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.

Por tanto, el responsable del tratamiento, en este caso la policía local, antes de iniciar el tratamiento debe analizar, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, la idoneidad del sistema para alcanzar la

finalidad perseguida, y si ésta es necesaria, en el sentido de que no existe otra medida más moderada para alcanzar esa finalidad y, en cualquier caso, que el tratamiento se limitará a los mínimos datos necesarios.

Además, con carácter previo, la autoridad responsable del tratamiento realizará un análisis de riesgos, y en su caso, una evaluación del impacto relativo a la protección de datos (AIPD), en función de la finalidad perseguida y de los riesgos que se puedan producir para los ciudadanos.

Por lo que respecta a la AIPD el artículo 35 de la LO 7/2021 establece:

“1. Cuando sea probable que un tipo de tratamiento, en particular si utiliza nuevas tecnologías, suponga por su naturaleza, alcance, contexto o finas, 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 ya 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 conforme a lo dispuesto en el apartado anterior y, de igual modo, podrán establecer una lista de tratamientos que no estén sujetos a esta obligación. Ambas listas tendrán un carácter meramente orientativo.”

Mientras no se publique una lista en los términos de la normativa policial a que se refiere el apartado tercero de este artículo 35, puede resultar orientador la Lista de tipos de operaciones de tratamiento que deben someterse a AIPD publicada por ésta Autoridad, a la que hace referencia el apartado VI de este dictamen.

La autoridad responsable del tratamiento debe aplicar las medidas técnicas y organizativas, apropiadas y proporcionadas para garantizar que el tratamiento de los datos se ajuste a las disposiciones legales. Deben ser ajustadas al estado de la técnica y al coste de su aplicación, naturaleza, ámbito, contexto, fines del tratamiento, etc.

Por lo que respecta al plazo de conservación de las imágenes, la autoridad responsable del tratamiento está obligada a destruirlas en el plazo máximo de tres meses desde su captación, salvo que estén relacionadas con infracciones penales o administrativas graves o muy graves en materia de seguridad pública, estén sujetas a una investigación policial en curso o un procedimiento judicial o administrativo abierto (artículo 18.3 LO 7/2021).

En caso de que se capte la comisión de hechos que puedan ser constitutivos de infracciones penales, el responsable del tratamiento, en este caso la policía local, debe poner a disposición judicial la grabación o el soporte original con las imágenes y, en el en su caso los sonidos, en el plazo máximo de 72 horas desde su grabación (artículo 18.1 LO 7/2021). Y, en caso de que se capten hechos que puedan

ser constitutivos de infracciones administrativas relacionadas con la seguridad pública, la grabación debe remitirse al órgano competente para sancionarlas (artículo 18.2 LO 7/2021).

Asimismo, la autoridad responsable debe garantizar que se hace efectivo el derecho de información en los términos del apartado 5 del artículo 16 LO 7/2021, de tal forma que se indique de forma clara y permanente que se está efectuando un tratamiento por videovigilancia y la identificación de la autoridad responsable del tratamiento ante el que pueden ejercer sus derechos, sin necesidad de especificar el emplazamiento concreto de las videocámaras fijas instaladas.

Además del resto de garantías establecidas por la normativa específica analizada, la autoridad responsable del tratamiento debe tomar las medidas adecuadas para garantizar que únicamente acceden a los registros las personas autorizadas, y que estos registros no se utilizarán para una finalidad distinta de la establecida para ese sistema.

En cuanto al registro de actividades de tratamiento (artículo 32 LO 7/2021) la autoridad responsable debe incluir el tratamiento de videovigilancia en su registro de actividades de tratamiento, en el que deberá hacer constar la identificación del responsable del tratamiento y sus datos de contacto, y en su caso, el corresponsable y el delegado de protección de datos, las finalidades del tratamiento, las categorías de destinatarios a los que se comuniquen los datos, la descripción de las categorías de interesados y de datos, la elaboración de perfiles en su caso, la base jurídica del tratamiento, las transferencias internacionales, los plazos para la supresión, y la descripción general de las medidas técnicas y organizativas de seguridad.

## Conclusiones

La normativa vigente no da suficiente habilitación al Ayuntamiento para instalar un sistema de videovigilancia en un espacio abierto que forma parte de la vía pública con finalidad de controlar y, en su caso, ejercer la potestad sancionadora respecto de conductas incívicas relativas al depósito de residuos en las áreas de recogida.

Si el sistema de videovigilancia se instala en espacios de recogida de residuos cerrados y delimitados que no comporten la captación de la vía pública, el ayuntamiento puede tener habilitación para este tratamiento, sin perjuicio de que también deberá cumplir el resto de principios y obligaciones previstas en la normativa de protección de datos personales en los términos previstos en el RGPD, la LOPDDDD y la Instrucción 1/2009.

Un sistema de videovigilancia en la vía pública con el fin de controlar actos vandálicos contra la seguridad pública podría considerarse legítimo desde el punto de vista de la normativa de protección de datos si lo lleva a cabo la policía local de acuerdo con los principios y garantías de la normativa específica de videovigilancia policial.

Barcelona, 10 de marzo de 2022