



Autoritat Catalana de Protecció de Dades

Dictamen en relació con la consulta formulada por la Delegada de Protección de Datos de un ayuntamiento sobre la viabilidad jurídica y la legitimidad de la captación de imágenes de personas con el fin de salvamento marítimo de personas

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos una consulta formulada por la Delegada de Protección de Datos (DPD) de un ayuntamiento sobre la viabilidad jurídica y la legitimidad de la captación de imágenes de personas con el fin de salvamento marítimo de personas.

En la consulta se expone que el ayuntamiento está interesado en desarrollar un software que permita mejorar y optimizar las labores de salvamento marítimo de personas. La empresa a la que el ayuntamiento ha encargado su desarrollo necesita, a tal efecto, disponer *“de gran cantidad de imágenes del mar y de las personas que se están bañando con el fin de que el programa informático pueda entenderse en qué situaciones se está produciendo un ahogamiento y cuáles son situaciones normales que pueden darse en el interior del mar y, en consecuencia, distinguir las situaciones de riesgo y peligro de situaciones comunes en las que no se está produciendo ninguna situación de peligro. Si bien es cierto que se recoge este tipo de información, no se puede identificar a las personas concretas a las que se está registrando pues los datos que se utilizarán para el funcionamiento del software no es la identificación de las personas concretas mediante las imágenes sino los movimientos y comportamientos en el agua en el marco de la seguridad.”*

Según se indica, la grabación de imágenes de personas en el mar es necesaria para la puesta en marcha y entrenamiento del programa. Una vez introducidos los datos no requerirán más grabaciones. La grabación se circunscribiría al período de Julio a Octubre de 2022 en una playa del municipio. Una vez configurado el software, sigue indicando, éste sólo captará imágenes en tiempo real pero no serán grabadas.

En este contexto la Delegada de Protección de Datos solicita *“dictamen sobre la viabilidad jurídica y legitimidad de la grabación identificada en el cuerpo del presente escrito, especificando, en su caso, las medidas necesarias a adoptar para evitar la vulneración de derechos y la protección del interés general superior que entendemos que esta práctica comporta.”*

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

v
(...)
II

La delegada de protección de datos de un ayuntamiento solicita que la Autoridad emita un dictamen sobre la viabilidad jurídica y la legitimidad de las grabaciones descritas en la consulta, sin adjuntar ninguna otra información al respecto (documentación técnica, análisis previo de los riesgos del tratamiento que se quiere llevar a cabo, etc.). No se concreta tampoco en la consulta si las grabaciones se realizarán mediante sistemas de grabación de imágenes instaladas en drones u otros mecanismos móviles o si se realizará desde cámaras fijas instaladas en la playa, ni cuál es la tecnología de grabación utilizada (si incorpora herramientas de anonimización de la imagen o no), únicamente se precisa que *“no se puede identificar a las personas concretas a las que se está registrando pues los datos que se utilizarán para el funcionamiento del software no es la identificación de las personas concretas mediante las imágenes sino los movimientos y comportamientos en el agua en el marco de la seguridad”*.

De la información facilitada se desprende que se quieren efectuar, por un lado la grabación del mar y de las personas que se están bañando para, según se indica, disponer de gran cantidad de estas imágenes a fin de que el programa informático pueda entender en qué situaciones se está produciendo un ahogamiento y cuáles son situaciones de baño normal.

Por otra parte, parece que, una vez desarrollado el software, se quiere implantar un sistema consistente en la captación en tiempo real de imágenes de las playas (sin grabación) con el fin de que sirva como soporte en labores de salvamento marítimo.

III

Para centrar la respuesta a esta consulta es necesario tener en consideración que el concepto de dato personal del RGPD es un concepto amplio que abarca cualquier información referida a una persona física, ya sea ésta identificada o que pueda ser identificable. Así, el artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (en adelante, RGPD), establece que dato personal es: *“toda 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;”*.

En este sentido el considerante 26 del RGPD establece:

“Los principios de la protección de datos deben aplicarse a toda la información relativa a una persona física identificada o identificable. Las datos personales seudonimizados, que cabría atribuir a una persona física mediante la utilización de información adicional, deben considerarse información sobre una persona física identificable. Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos. Por tanto los principios de protección de datos no deben aplicarse a la información

anónima, es decir información que no guarda relación con una persona física identificada o identificable, ni a los datos convertidos en anónimos de forma que el interesado no sea identificable, o deje de serlo. En consecuencia, el presente Reglamento no afecta al tratamiento de dicha información anónima, inclusive con fines estadísticos o de investigación.”

En el caso planteado en la consulta, las captaciones de imágenes del mar podrían permitir obtener imágenes de las personas que se están bañando en el mar, así como de barcos, motos acuáticas y cualquier otra embarcación que esté dotada de matrículas o números de identificación que hagan identificables las personas físicas usuarias o propietarias de los mismos.

Por tanto, cualquier operación de recogida de imágenes, sonidos, datos de geolocalización, o cualquier otra información relacionada con una persona física identificada o identificable que se haga con los sistemas de grabación a los que hace referencia la consulta, ya sean móviles (por ejemplo drones) o fijos, comporta un tratamiento de datos personales y, en consecuencia, estará sujeto al cumplimiento de los principios y garantías de la normativa de protección de datos. En concreto, en el RGPD, en la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD) y, específicamente, en la Instrucción 1/2009, de 10 de febrero, de la Agencia Catalana de Protección de Datos, sobre el tratamiento de datos de carácter personal mediante cámaras con fines de videovigilancia, en lo que no haya sido afectada por el RGPD y la LOPDDDD.

Es necesario tener en consideración que la pertenencia o no de utilizar un determinado sistema de videovigilancia, desde la perspectiva de la protección de datos, debe responder a una valoración y ponderación previas del Ayuntamiento, que debe tener en cuenta, entre otros, la afectación de los derechos de la ciudadanía y el cumplimiento de los principios y garantías de la normativa de protección de datos mencionada.

En este sentido, la utilización de cámaras o sistemas de videovigilancia debe respetar, entre otros, los principios de licitud (artículo 5.1.a) RGPD), de limitación de la finalidad (artículo 5.1.b) RGPD) y de minimización de datos (artículo 5.1.c) RGPD), a partir de los cuales sólo se pueden captar y tratar datos a través de sistemas de videovigilancia bajo el amparo de una base jurídica, con finalidades determinadas, explícitas y legítimas, y ciñéndose a los datos que sean adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con la finalidad pretendida.

En relación con el principio de licitud, el RGPD establece que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente (artículo 5.1.a)). Y, a fin de considerar el tratamiento lícito, el RGPD establece la necesidad de concurrir alguna de las bases jurídicas del artículo 6.1.

Como recuerda esta Autoridad en otras ocasiones (entre otras, en los dictámenes CNS 4/2022, CNS 42/2021, CNS 33/2021 o CNS 21/2021, disponibles en la web de la Autoridad), en el ámbito de las administraciones públicas, la captación de imágenes con fines de videovigilancia puede encontrar habilitación en la base jurídica del artículo 6.1.e) del RGPD, según el cual el tratamiento de datos puede ser lícito 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 y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 del LOPDDDD, el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en esta base jurídica del artículo 6.1.e) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

III

Según se indica en la consulta, los sistemas que se desean implantar tienen como finalidad desarrollar e instalar herramientas de apoyo en las tareas de salvamento de personas en el mar que el municipio tiene atribuidas.

El artículo 84.2.n) del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye al municipio las competencias sobre *“La regulación, la gestión y la vigilancia de las actividades y usos que se llevan a cabo en las playas, en los ríos, en los lagos y en la montaña”*.

Por su parte, la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil establece que .

“1. La protección civil, como instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada.”

En ese sentido su exposición de motivos establece que *“Este sistema de protección civil se entiende como un instrumento de la seguridad pública, integrado en la política de Seguridad Nacional”*.

Además la LRBRL en su artículo 25.2.f) atribuye a los municipios competencias en materia de *“Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios”* y los municipios de ~~de más de 20.000~~ habitantes obligatoriamente los servicios de protección civil (artículo 26).

Asimismo, la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (en adelante LC) establece una atribución competencial a favor de los municipios en materia de playas, así, el artículo 115.d) de LC les atribuye entre sus funciones: *“Mantener las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, así como vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas”*.

Por tanto, el ayuntamiento tendría una base jurídica para el tratamiento de los datos personales necesarios para el ejercicio de las funciones atribuidas por las normas mencionadas en relación con el artículo 6.1.e) RGPD.

Ahora bien, en caso de que nos ocupa tiene especial relevancia el hecho de que, tanto para el desarrollo del software como para el funcionamiento del sistema planteado, se prevé captar imágenes de personas físicas que se encuentran en la zona de baño de playas del municipio.

Hay que tener en consideración que las playas son espacios públicos que a pesar de no estar en términos estrictos *“vía pública”* se les debe aplicar unas garantías equivalentes a las que prevé el artículo 22.2 de LOPDGDD para las captaciones en la vía pública. Los ciudadanos que se encuentran en la playa no deben ver menos protegida su privacidad que cuando se encuentran en otros espacios públicos como calles, plazas, parques etc. Así, como puso de manifiesto esta Autoridad en el dictamen CNS 27/2015 (FJ V), disponible en la web de la Autoridad, la normativa de aplicación *“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 los efectos de establecer el alcance que debe darse al concepto "lugar público", los elementos de la accesibilidad y el uso que los ciudadanos hacen de este espacio adquieren mayor relevancia frente a 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 (...).

En el caso de las playas, además, se da la circunstancia de que son espacios en los que, tanto por su naturaleza, como por las actividades de ocio que se desarrollan, existen especiales expectativas de privacidad por parte de sus usuarios.

De acuerdo con el artículo 22 del LOPDDDD:

"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 mismo sentido, 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 caso de que nos ocupa la captación no se puede considerar incidental ya que el objetivo es la captación de imágenes de las personas que se están bañando en las playas, tanto para el desarrollo del software como para el funcionamiento posterior. Y además, afectaría no sólo a las personas que puedan estar en peligro, sino que afectarían a cualquier bañista.

Asimismo, el hecho de que las imágenes se transmitan en tiempo real y no sean grabadas (como parece que se quiere efectuar en la puesta en funcionamiento del software) no excluiría la aplicación a este tratamiento de la normativa de protección de datos (la misma Instrucción 1/2009, considera tratamiento a efectos de aquella instrucción *“la captación, incluida la emisión en tiempo real de imágenes y en su caso ves con independencia del soporte empleado”*), y en este sentido se ha pronunciado el Comité Europeo de Protección de Datos en las Directrices 3/2019, sobre el tratamiento de datos personales mediante dispositivos de vídeo.

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 este sentido, debería estar en lo que establece 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.

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 (LOVFCS), desarrollada en Cataluña por el Decreto 134/1999, de 18 de mayo, de regulación de la videovigilancia por parte de la policía de la Generalidad y de las policías locales de Cataluña, por la Orden de 29 de junio de 2001, de regulación de los medios por los que se informa de la existencia de videocámaras fijas instaladas por la policía de la Generalidad y las policías locales de Cataluña en lugares públicos.

Esta normativa, que permite la captación de imágenes de la vía pública, está limitada a aquellos sistemas de videovigilancia gestionados por los cuerpos policiales para alguna de las finalidades establecidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley orgánica 7/2021, establecido en su artículo 2.1: *“Será de aplicación al tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales, así como al tratamiento no automatizado de datos personales contenidos o destinados a ser incluidos en un archivo, realizado por las autoridades competentes, con fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, incluidas la protección y prevención frente a las amenazas contra la seguridad pública”*

En este sentido, si bien el ayuntamiento tenga competencias en materia de protección civil y la protección civil sea un instrumento de la seguridad pública, no parece que la finalidad vinculada a la protección de las personas en las playas se pueda considerar incluida en las fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales, incluidas las relativas a las amenazas contra la seguridad pública definidas por la Ley orgánica 7/2021.

En consecuencia, el Ayuntamiento no estaría legitimado para instalar los sistemas de videovigilancia pretendidos si permiten identificar a personas físicas, con el fin de colaborar en las labores de salvamento marítimo, en la medida en que comporte la captación de imágenes de espacios públicos como son las playas del municipio.

La normativa de protección de datos personales no se opondría, en cambio, a la utilización de sistemas que no capten imágenes de personas físicas identificables. Esto entendiendo que la mera captación de las imágenes, aunque después se traten con sistemas automatizados que las anonimizan, ya comporta un tratamiento de datos personales (art. 4.2 RGPD).

Conclusión

La normativa vigente no da suficiente habilitación al Ayuntamiento para implantar sistemas de videovigilancia que comporten la captación de imágenes de personas físicas identificables en las zonas de baño de las playas para la finalidad planteada en la consulta.

Barcelona, 23 de agosto de 2022

Traducción Automática