

## **Dictamen en relación con la consulta formulada por una empresa pública relativa a la colocación de cámaras en el control de accesos y la utilización de estas imágenes con fines estadísticos .**

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos una consulta formulada por la representante legal de la empresa pública sobre la colocación de cámaras en el control de accesos de los centros e instalaciones gestionadas por la entidad para obtener datos de los vehículos que acceden a la misma y la utilización de esta información con fines estadísticos.

En concreto en la consulta se plantea:

*“(..) está interesada en poner en marcha un sistema de recogida y análisis de datos en los centros e instalaciones gestionadas por la sociedad.*

*El tipo de datos a recoger y explotar son en referencia a los vehículos que acceden (número de vehículos, tipología -camiones, trailers, furgonetas-, rutinas en cuanto a rutas y tiempo de espera, ...) La tecnología prevista prevé que la recogida de datos se realice a través del análisis de imágenes captadas mediante la colocación de cámaras en los controles de accesos a las diferentes instalaciones, enfocadas a la vía pública.*

*Pedimos a la Agencia que pueda pronunciarse al respecto, sobre si se pueden colocar cámaras, tratar las imágenes recogidas para obtener los datos indicados, y si esta información puede ser cedida a un tercero para su explotación y análisis. Es por uso interno de la sociedad y siempre con finalidad estadística.”*

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

**Y**

(...)

**II**

La empresa pública que formula la consulta es, de acuerdo con el artículo 2 de sus estatutos, una empresa pública de la Generalidad de Cataluña, encargada de:

*“a) La planificación, promoción, gestión y administración de Infraestructuras y equipamientos relacionados con los transportes, la logística y los sistemas de comunicaciones .*

*b) La planificación, promoción y gestión de actividades preparatorias o complementarias de las anteriores, incluso las de carácter urbanístico.*

*c) La adquisición, enajenación, participación y explotación por cualquier título, de espacios, infraestructuras y equipamientos relacionados con las anteriores. ”*

Según consta en el Registro del sector público de la Generalidad de Cataluña, publicado por el Departamento de Economía y Hacienda en su página web, la entidad es una Sociedad Participada al 100% por la Generalidad de Cataluña.

Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, establece en su artículo 3 el ámbito de actuación de la Autoridad. A efectos de este dictamen hay que tener en consideración la letra e) de este artículo 3 que prevé que el ámbito de actuación de la Autoridad Catalana de Protección de Datos comprende los tratamientos que llevan a cabo:

*“e) Las entidades de derecho privado que cumplan, como mínimo, uno de los tres requisitos siguientes con relación a la Generalidad, a los entes locales o a los entes que dependen de ellos:*

*Primero. Que su capital pertenezca mayoritariamente a dichos entes públicos.*

*Segundo. Que sus ingresos presupuestarios provengan mayoritariamente de dichos entes públicos.*

*Tercero. Que en sus órganos directivos los miembros designados por dichos entes públicos sean mayoría .”*

En la medida en que el capital de la empresa que formula la consulta pertenece mayoritariamente a la Generalidad de Cataluña, la competencia en relación con el control del cumplimiento de la normativa de protección de datos por parte de esta empresa corresponde a la Autoritat Catalana de Protecció de Dades (artículo 3.e) Ley 32/2010).

### III

En la consulta se pide el pronunciamiento de la Autoridad sobre la posibilidad de que la empresa instale cámaras en el control de acceso de los centros e instalaciones que gestiona (enfocadas al exterior) para obtener y tratar los datos de los vehículos que acceden (número de vehículos, tipología -camiones, trailers, furgonetas-, rutinas sobre rutas y tiempo de espera, etc.) y sobre si esta información puede ser cedida a un tercero para su explotación y análisis. Se indica que esta información es por uso interno de la empresa y con finalidad estadística.

Es necesario poner de manifiesto que no se aporta con la consulta información detallada ni sobre la finalidad concreta del sistema, más allá de decir que es por una finalidad estadística, ni sobre la ubicación concreta y enfoque de las cámaras (únicamente se indica que están enfocadas al exterior). El presente dictamen se emite teniendo en cuenta esta información.

La primera cuestión a analizar es si el sistema a implantar comporta el tratamiento de datos personales en los términos del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento

de datos personales ya la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (en adelante, RGPD) que dispone que la normativa de protección de datos se aplica ( artículo 2.1) a los tratamientos que se lleven a cabo respecto a 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 en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica , genética , psíquica, económica , cultural o social de dicha persona”* (artículo 4.1).

Según se indica en la consulta, *“ El tipo de datos a recoger y explotar son en referencia a los vehículos que acceden (número de vehículos, tipología -camiones, trailers, furgonetas-, rutinas en cuanto a rutas y tiempo de espera, . . .)”*. Si bien el número de vehículos o la tipología de éstos no es información que contenga datos personales, sí debe considerarse dato personal la información sobre las matrículas de los vehículos como ha puesto de manifiesto reiteradamente esta Autoridad. La información de las matrículas en la medida en que puede combinarse o asociarse con otros datos de que dispone la empresa podrían hacer identificables, sin requerir esfuerzos desproporcionados, al propietario y al conductor del vehículo (CNS 10/2011). A esta misma conclusión se puede llegar incluso en los casos en que la titularidad de estos vehículos sea una persona jurídica (la normativa de protección de datos no regula los tratamientos de datos relativos a las personas jurídicas según establece el Considerante 15 RGPD), ya que, a partir de la matrícula, también se puede obtener información, sin esfuerzos desproporcionados, sobre la persona que le conduce que es una persona física identificable.

Asimismo, también sería dato personal la información relativa a las rutinas con respecto a las rutas realizadas. A partir de la combinación de toda esta información se podría obtener datos sobre los conductores de los vehículos, el tiempo que le dedican, hábitos de comportamiento, control de su actividad, etc.

Por otra parte, si se graban los vehículos con toda probabilidad, se captará también la imagen de los conductores de los vehículos.

Pero además, según se indica, se pretende que las cámaras estén enfocadas a la vía pública, por lo que no puede descartarse que el sistema grabe también las imágenes de cualquier persona o vehículo que circule.

En definitiva, en la medida en que el sistema de cámaras que pretende instalar la empresa permita identificar directa o indirectamente a personas físicas, se estará produciendo un tratamiento de datos (artículo 4.2) RGPD), que estará sujeto al cumplimiento de los principios y las 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, 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.

De entrada, en el caso planteado en la consulta tiene especial trascendencia el hecho de que, según se indica, las cámaras se quieren instalar enfocando en la vía pública, por lo que la captación de imágenes tendrá lugar no sólo de las áreas de recepción de los servicios gestionados por la empresa, sino también de la vía pública. Por tanto, permitiría grabar imágenes no sólo de los vehículos que entran en las instalaciones sino también de vehículos o personas que circulen por la vía pública.

En este punto, debe tenerse en cuenta el artículo 22 de la LOPDDDD que habilita el tratamiento de los datos provenientes de la videovigilancia en los siguientes términos:

*“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.*

*(...).”*

Y también el artículo 5.4.b) de la Instrucción 1/2009, que 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 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”*.

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 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, tales como *“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 finalidad descrita en la consulta no podrá incluirse en ninguna de las finalidades mencionadas. Por otra parte, no se trata de cámaras instaladas por fuerzas y cuerpos de seguridad. De tal forma que la empresa no estaría legitimada para instalar el sistema de vigilancia pretendido, dado que implicaría la captación de imágenes de la vía pública.

Al respecto cabe mencionar 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, el artículo 42.2 dispone, respecto de las empresas de seguridad privada, lo siguiente:

*“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. (...)”*

Para que la captación de imágenes de personas en la vía pública o en lugares públicos, abiertos o cerrados, por empresas de seguridad privada se pueda considerar legítima será necesario que se dé este supuesto del artículo 42.2 de la LSP y que se realice con la autorización correspondiente, en los términos y condiciones previstos en la normativa específica. En cualquier caso, la finalidad debería ser igualmente vinculada a la seguridad, que no sería la finalidad a la que hace referencia la consulta.

En cuanto a la autorización, 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, en atención a la información de que se dispone, debe concluirse que la empresa no tiene, de entrada, suficiente habilitación legal para captar la vía pública en la instalación del sistema de videovigilancia descrito en la consulta, con la finalidad estadística.

**V**

En caso de que se planteara la posibilidad de que el sistema se instalara evitando la captación de imágenes de la vía pública, limitándose su captación en el interior de las instalaciones gestionadas por la empresa, habría que analizar su adecuación al resto de principios y obligaciones establecidos en la normativa de protección de datos.

De acuerdo con la normativa de protección de datos 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)). Para considerar el tratamiento lícito, el RGPD establece la necesidad de que concurra alguna de las bases jurídicas del artículo 6.1.

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.

El artículo 22 LOPDGDD legitima la captación de imágenes cuando tenga por objeto garantizar la seguridad de corderos y personas que se encuentran en las instalaciones del responsable (en este caso podrían ser los vehículos que acceden a los centros logísticos). Ahora bien, la referencia a *“ fines estadísticos ”* que se hace en la consulta, no parece estar vinculada a motivos de seguridad, sino a poder disponer de información sobre el funcionamiento del servicio.

Debe hacerse notar que la normativa de protección de datos prevé, con carácter general, la compatibilidad de utilizar la información de que se dispone para fines estadísticos (art. 5.1.b) y 89 RGPD). Pero hay que tener en cuenta que, de acuerdo con lo que establece el artículo 25 LOPDGDD estas previsiones del RGPD relativas a la actividad estadística deben entenderse hechas a las estadísticas previstas en la legislación sobre la función estadística pública (en nuestro caso la Ley 23/1998, de 23 de diciembre, de Estadística de Cataluña). Por la información que se dispone no parece que la estadística que se pretende elaborar forme parte del Plan Estadístico de Cataluña, por lo que no le serían de aplicación las previsiones de los artículos 5.1.b) y 89 del RGPD.

La captación de imágenes de los vehículos puede tener relevancia en el funcionamiento de los servicios que ofrece la empresa. Desde este punto de vista no puede descartarse que la empresa pueda tener un interés legítimo que habilite la captación de las imágenes al



amparo del artículo 6.1.f) del RGPD, pero hay que tener en cuenta que la base jurídica del interés legítimo (art. 6.1.f) RGPD) se aplica de forma automática sino que es necesario realizar una ponderación que tenga en cuenta los intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado y las garantías adecuadas que se ofrezcan. Al respecto, tengas en cuenta los criterios definidos por el Grupo de Trabajo del Artículo 29 (GT 29), que analizó la aplicación del interés legítimo en el *“Dictamen 06/2014 sobre el concepto de interés legítimo del responsable del tratamiento de los datos en virtud del artículo 7 de la Directiva 95/46/CE”*.

Estos criterios son trasladables a la regulación contenida en el artículo 6.1.f) del RGPD para determinar si, a la vista de las circunstancias concretas del caso (los derechos e intereses implicados, las expectativas razonables que pueden tener los afectados en la relación con el responsable y las salvaguardas ofrecidas por el responsable), resulta adecuado o no acudir a esta base legal.

En cualquier caso, esta ponderación debería quedar documentada en la Memoria y resulta un elemento indispensable para que esta Autoridad pueda pronunciarse al respecto.

## VI

De acuerdo con el principio de minimización (artículos 5.1.c) RGPD y 6.1 de la Instrucción 1/2009), las imágenes sólo pueden captarse y tratarse a través de un sistema de videovigilancia cuando sean adecuadas, pertinentes y no excesivas en relación con el ámbito y la finalidad determinada, explícita y legítima para la que se desea obtener.

Por tanto, es necesario examinar si la captación de las imágenes de los vehículos y las personas que acceden a las instalaciones gestionadas por la empresa resulta adecuada, pertinente y no excesiva, en relación con la finalidad planteada, que según se indica tiene una finalidad estadística.

Con carácter general 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, que debe tener en cuenta, entre otros, afectación de los derechos de la ciudadanía y el cumplimiento de los principios y garantías de la normativa de protección de datos. Tal y como se establece en el punto 23 de las Directrices 3/2019 sobre el tratamiento de datos personales mediante dispositivos 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 conseguir 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 conseguirse razonablemente por otros medios que sean menos intrusivos para los derechos y libertades fundamentales del interesado .”*

El tratamiento de la imagen, y especialmente de la voz, de las personas físicas con fines de vigilancia sólo puede considerarse proporcionado cuando sea adecuado para contribuir de forma clara a la mejora del servicio o actividad, y dicha finalidad no se pueda obtener con otros medios que, sin exigir esfuerzos desproporcionados, resulten menos intrusivos para los derechos de las personas. Hay que tener en cuenta asimismo que el factor económico

no debe ser el único elemento a tener en cuenta para analizar la proporcionalidad y la conveniencia de establecer un sistema de videovigilancia.

Es decir, partiendo de la premisa de que la videovigilancia es una medida intrusiva en sí misma, su utilización debe ser en todo momento proporcionada y estrictamente necesaria, en el sentido de que la finalidad pretendida con la captación de las imágenes no pueda conseguirse por otras vías menos intrusivas.

Cabe recordar en este sentido, que el tratamiento de la imagen con fines de videovigilancia sólo puede producirse cuando sea adecuado para contribuir de forma clara a la mejora del servicio o actividad, y la finalidad no se pueda obtener con otros medios que, sin exigir esfuerzos desproporcionados, resulten menos intrusivos para los derechos de las personas (artículo 7.1 de la Instrucción 1/2009).

Hay que poner de manifiesto que el responsable del sistema de videovigilancia debe ponderar los distintos derechos y bienes jurídicos en juego analizando la necesidad de utilizar estos sistemas, la idoneidad de la instalación de sistemas de videovigilancia para alcanzar la finalidad perseguida, el riesgo que puede suponer para los derechos de las personas, dadas las características del sistema de videovigilancia, las circunstancias de la captación y las personas afectadas, ausencia de medidas de vigilancia alternativas que comporten un riesgo menor, en relación con posibles intromisiones en los derechos fundamentales, si las características de configuración del sistema permiten alcanzar la finalidad perseguida de la forma menos intrusiva por los derechos de las personas afectadas, como entre otros, el número de cámaras, la utilización de técnicas de reconocimiento facial o de voz, utilizar la mera visualización en tiempo real, cajas negras, el campo de visión y la posibilidad de utilizar máscaras para oscurecer determinadas áreas, la movilidad del campo de visión, el grado de definición de imágenes o el zoom. Esta ponderación debe documentarse en la Memoria prevista en el artículo 10 de la Instrucción 1/2009 o, en su caso, en la evaluación de impacto relativa a la protección de datos en caso de que fuera preceptiva de acuerdo con el artículo 35 RGPD.

A falta de esta memoria, y con la información que se dispone no parece, de entrada que el tratamiento objeto de la consulta consistente en la grabación de la entrada de las instalaciones, que será susceptible, por tanto, de grabar las imágenes de todos los vehículos que circulen, las personas que los conducen, los trabajadores que estén en las instalaciones, etc., con finalidades estadísticas (que podrían estar relacionadas con la prestación del servicio), pueda superar el juicio de proporcionalidad de tal forma que el riesgo que supone para los derechos de las personas y la finalidad perseguida justifique su implantación. Habría que elaborar una memoria, en los términos del artículo 10 de la Instrucción 1/2009 donde se concreten los datos que se recogerán y se justifique su necesidad para alcanzar la finalidad perseguida.

## **Conclusión**



A partir de la informació facilitada puede concluirse que la empresa no estaría legitimada para instalar el sistema de vigilancia pretendido dado que implicaría la captación de imágenes de la vía pública.

En caso de que se limite la captación de imágenes en el interior de las instalaciones que gestiona, para poder evaluar la adecuación a derecho del tratamiento, esta Autoridad debería disponer de una Memoria, en los términos del artículo 10 de la Instrucción 1/2009, donde se describa de forma detallada las características del tratamiento que se quiere llevar a cabo, se haga la ponderación necesaria a efectos de poder aplicar la habilitación jurídica basada en el interés legítimo (art. 6.1 .f) RGPD) y que permita evaluar la proporcionalidad de los datos que se tratan y el alcance de los tratamientos que se pretenden realizar, aparte de los demás extremos que requiere el artículo 10 de la Instrucción 1/2009.

Barcelona, 3 de Noviembre de 2022

Traducción Automática