

## **Dictamen en relación con la consulta previa formulada por el delegado de protección de datos de un ayuntamiento relativa a la evaluación de impacto de protección de datos de la instalación de cámaras de videovigilancia en los uniformes de los trabajadores de la zona azul**

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos una consulta previa formulada por la representante legal de la empresa que actúa como delegada de protección de datos de un ayuntamiento en relación con la evaluación de impacto de protección de datos (AIPD) relativa a la instalación de cámaras de videovigilancia en los uniformes de los trabajadores de la zona azul de ese municipio.

La AIPD que se adjunta a la consulta está dividida en siete apartados, el primero destinado a la Introducción, el segundo a la descripción del tratamiento, el tercero a la necesidad de realizar la AIPD, el cuarto a la necesidad y proporcionalidad, el quinto en los controles para garantizar los derechos de las personas, el sexto en los riesgos en la seguridad de los datos y el séptimo en las conclusiones.

El resultado de la AIPD concluye que *"el RIESGO FINAL es ALTO y puede suponer una amenaza para los riesgos y las libertades de los interesados"*. Se pone de manifiesto asimismo que el responsable del tratamiento *"no será capaz de disminuir el nivel de riesgo del tratamiento"*. Asimismo consulta a la APDCAT sobre la posibilidad de efectuar el tratamiento amparándose en los siguientes motivos:

- *Se realizará únicamente el tratamiento de datos personales a través de las cámaras de videovigilancia ubicadas en los uniformes de los controladores, exclusivamente cuando ocurran situaciones en las que los empleados no puedan garantizar su seguridad. La activación de las cámaras se realizará manualmente por parte de los trabajadores.*
- *Las cámaras permanecerán apagadas la mayor parte del tiempo, activándose sólo de forma puntual y necesaria por la seguridad de los trabajadores, ajustándose exclusivamente a la finalidad del tratamiento perseguida.*
- *Las grabaciones de la vía pública recogerán las partes mínimas imprescindibles de ésta, siendo la imagen principal la del posible agresor. Se instruirá a tal efecto a los trabajadores que utilicen las cámaras personales para que actúen correctamente en los supuestos que deban activarse."*

Analizada la consulta, que se acompaña del contrato de servicios de Delegado de Protección de datos del ayuntamiento y de la AIPD y, vista la normativa vigente aplicable, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, emito el siguiente dictamen:

**Y**

(...)

## II

Se ha analizado la evaluación de impacto de protección de datos (en adelante AIPD) que acompaña a la solicitud de la consulta previa sobre el tratamiento de datos que se quiere llevar a cabo, que de acuerdo con la descripción del punto 2 de la AIPD, consiste en *“grabar con cámaras de videovigilancia a los usuarios que aparquen sus vehículos en las zonas azules, única y exclusivamente cuando éstos tengan actitudes violentas, vejatorias y discriminatorias hacia los trabajadores (...) La grabación no se hará en todo momento respecto de la vía pública, sino que se restringirá únicamente su activación manual en el momento en que se manifiesten conductas intimidatorias que pongan en riesgo la seguridad de las personas, especialmente la de los propios trabajadores, permaneciendo apagadas las cámaras el resto del tiempo”*)

Según el punto 2.1 de la AIPD *“la finalidad del tratamiento de datos personales (imágenes y grabaciones de voz) realizado mediante las cámaras de videovigilancia personales será la protección y garantía de la seguridad e integridad física de los trabajadores de la zona azul de Vilanova y la Geltrú, así como de los bienes e instalaciones urbanas que puedan resultar perjudicadas adicionalmente”*.

De entrada es necesario poner de manifiesto que el sistema descrito, en la medida en que conlleva la grabación de imágenes y voz, supone un tratamiento de datos personales que se encuentra sometido a los principios y garantías de la normativa de protección de datos personales, en concreto , el 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, del 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 modificada por el RGPD y la LOPDDDD.

Más allá de eso, del contenido de la AIPD parece desprenderse que en ese caso el responsable del tratamiento no sería el Ayuntamiento sino una sociedad anónima municipal.

Esto es relevante porque de acuerdo con el artículo 36 del RGPD quien debe formular la consulta previa es el responsable del tratamiento.

## III

En primer lugar, procede analizar si el tratamiento cumple el principio de licitud del artículo 5.1.a) RGPD según el cual todo tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado.

Para considerar el tratamiento lícito, el RGPD establece la necesidad de que concurra alguna de las bases jurídicas del artículo 6.1. RGPD y, en el caso de tratar categorías especiales de datos además alguna de las circunstancias previstas en el artículo 9.2 RGPD.

El punto 3.1 de la AIPD identifica como base jurídica que legitima el tratamiento el interés legítimo del responsable del tratamiento previsto en el artículo 6.1.f) RGPD. También hace referencia al artículo 22 de la LOPDGDD.

Hay que poner de manifiesto que la base jurídica del interés legítimo (art. 6.1.f) RGPD) no 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 derechos y libertades fundamentales del interesado y las garantías adecuadas que se ofrezcan. A este respecto, se pueden tener 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 la AIPD se echa de menos información suficiente relativa a esta ponderación como serían, por ejemplo, datos objetivos sobre el número total de agresiones producidas, las consecuencias de estas agresiones, el número de incidentes que han provocado daños en los bienes e instalaciones urbanas, etc., por un lado, y, por otro, la afectación que la medida puede producir en los derechos y libertades de las personas afectadas, por ejemplo la afectación a los usuarios de la zona azul, el análisis de las expectativas que pueden tener los usuarios de la zona azul en el momento y en el contexto concreto del tratamiento de sus datos, así como el análisis de otras medidas que podrían aplicarse y que sin esfuerzos desproporcionados permitirían alcanzar la misma finalidad y que no resulten tan intrusivas para los derechos y libertades de los interesados.

Además, el hecho de que el control de la captación de las imágenes y la voz esté en manos de los empleados de la empresa encargada de la gestión de las zonas azules, y dependa, por tanto, del criterio discrecional de éstos puede comportar importantes riesgos para los derechos y libertades de las personas usuarias de la zona azul que la AIPD no ha tenido en cuenta.

En la medida en que la finalidad indicada por la DPD es *“el posterior uso de las imágenes recopiladas puntualmente con la finalidad exclusiva de identificar a los posibles agresores y utilizarlo como prueba en las acciones legales que se puedan ejercitar contra los mismos”*, los usuarios del servicio podrían encontrar indefensión a consecuencia de esta discrecionalidad en la grabación (se podrían aportar imágenes que no recogieran determinadas conductas previas del trabajador de la empresa municipal que habrían podido producir una determinada reacción del usuario del servicio, por poner un ejemplo).

Por otra parte, hay que tener en consideración que a la hora de escoger la base legal sobre la que debe fundamentarse el tratamiento hay que tener en cuenta la finalidad y el contexto para elegir la base legal que mejor encaje con las circunstancias concretas del tratamiento.

En cualquier caso, y tratándose de un caso de videovigilancia, debe tenerse en cuenta que el artículo 22 LOPDGDD legitima la captación de imágenes cuando tenga por objeto

garantizar la seguridad de las personas y bienes así como sus instalaciones . Así, este artículo establece:

*“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 , sino 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 caso de que nos ocupa tiene especial trascendencia el hecho de que la grabación se produce en zonas de la vía pública destinadas a estacionamiento regulado por control horario.

En este punto, hay que tener en cuenta que el artículo 22 del LOPDDDD sólo habilita la captación de imágenes en la vía pública “ **en la medida en que resulte imprescindible para la finalidad mencionada en el apartado anterior.** ”

La finalidad a que se refiere el apartado anterior no es otra que la seguridad de las personas, bienes e instalaciones de personas físicas o jurídicas.

De acuerdo con ello, la legitimación que ofrece el artículo 22 LOPDGDD no abarcaría la captación de imágenes de la vía pública en la medida en que no sea de forma accesoria – en el sentido de que la captación de la vía pública se ciña al imprescindible para la finalidad de preservar la seguridad de las personas y bienes en las instalaciones- o bien se trate de garantizar la seguridad de bienes o instalaciones estratégicas o de infraestructuras vinculadas al transporte.

Al respecto 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 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”*.

Por tanto, teniendo en cuenta estas previsiones derivadas del artículo 22 LOPDGDD no parece que exista base jurídica suficiente para realizar el tratamiento al que se refiere la consulta. Este elemento exime ya de realizar un análisis del resto del contenido de la AIPD dado que , a falta de base jurídica suficiente, el tratamiento no es viable.

#### IV

En las conclusiones de la AIPD se consulta sobre la posibilidad de llevar a cabo el tratamiento a pesar de comportar un riesgo alto atendiendo a las siguientes consideraciones:

*“Se realizará únicamente el tratamiento de datos personales a través de las cámaras de videovigilancia ubicadas en los uniformes de los controladores, exclusivamente cuando ocurran situaciones en las que los empleados no puedan garantizar su seguridad. La activación de las cámaras se realizará manualmente por parte de los trabajadores.*

*- Las cámaras permanecerán apagadas la mayor parte del tiempo, activándose sólo de forma puntual y necesaria por la seguridad de los trabajadores, ajustándose exclusivamente a la finalidad del tratamiento perseguida.*

*- Las grabaciones de la vía pública recogerán las partes mínimas imprescindibles de ésta, siendo la imagen principal la del posible agresor. Se instruirá a tal efecto a los trabajadores que utilicen las cámaras personales para que actúen correctamente en los supuestos que deban activarse.”*

De entrada, debe decirse que estas circunstancias podrían ser tenidas en cuenta en el momento de analizar la proporcionalidad del tratamiento a efectos de verificar el cumplimiento del principio de minimización. Sin embargo, no pueden suplir, en ningún caso, la falta de base jurídica que ya se ha expuesto.

En cualquier caso, en el tratamiento descrito no puede decirse que la captación de la vía pública sea incidental dado que la grabación de las imágenes se produce precisamente en las zonas de aparcamiento en la vía pública. Por tanto, si bien se grabe sólo de forma puntual y recogiendo de forma principal al presunto agresor, este tratamiento se hace en la vía pública y existe un elevado riesgo de captar imágenes no sólo de las personas que pueden ser presuntas agresoras sino también de cualquier otra persona o vehículo que circule.

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, 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.

Esta normativa, que permite la captación de imágenes de la vía pública, está limitada a los 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.”*

El artículo 17 de la citada Ley 7/2021 regula la utilización de dispositivos móviles (como lo serían los que se analizan en la AIPD presentada), que pueden utilizarse para la captación de imágenes y sonido, para las finalidades previstas en aquella ley y de acuerdo con las competencias específicas de las fuerzas y cuerpos de seguridad. La utilización de estos dispositivos móviles está sometida a la previa autorización por parte de la persona titular de la Delegación o subdelegación del Gobierno o los órganos correspondientes de las comunidades autónomas.

Hay que mencionar también 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 dispone,

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

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

*(...)*

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

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 de la LSP, es en decir, que la lleven a cabo necesariamente vigilantes de seguridad (o en su caso guardas rurales) y que se haga con la correspondiente autorización, en los términos y condiciones previstos en la normativa específica.

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”*.

En el caso que nos ocupa, el responsable del tratamiento es la empresa municipal encargada de la gestión de la zona azul y se prevé que el sistema consista en *“dispositivos de cámaras corporales”* que se ubicarán en los uniformes de los trabajadores de la empresa que controlen la zona azul mediante los correspondientes sistemas de sujeción. Estos trabajadores no forman parte de los cuerpos policiales ni son vigilantes de seguridad de una empresa de seguridad privada o guardas rurales. En consecuencia, en lo que concierne al tratamiento descrito en la AIPD la empresa municipal no estaría legitimada para instalar el sistema de vigilancia pretendido, dado que implicaría la captación de imágenes de la vía pública.

Por todo ello,

### **Conclusión**

El tratamiento objeto de la AIPD presentada iría en contra de lo que establece el RGPD, dado que el responsable del tratamiento no tiene una base jurídica que legitime la videovigilancia en la vía pública.

Barcelona, 16 de noviembre de 2022