

Dictamen en relació amb la consulta formulada per una empresa pública sobre la conservació d'imatges obtingudes pel sistema de videovigilància

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit del Delegat de Protecció de Dades d'una empresa pública, en què planteja si, en determinats casos, seria possible conservar de manera bloquejada les imatges obtingudes pel seu sistema de videovigilància més enllà del termini d'un mes legalment establert.

Analitzada la consulta, vista la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto el següent dictamen.

I

(...)

II

El Delegat de protecció de dades (en endavant, DPD) exposa en la consulta que l'entitat efectua una activitat de tractament de dades de videovigilància amb fins de seguretat de les persones, tant usuaris del transport públic de viatgers com dels seus treballadors, així com dels béns i instal·lacions, sobre la base jurídica de l'article 6.1.e) del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD), relativa al *"cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento."*

A continuació fa referència a les previsions de l'article 22.3 de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (en endavant, LOPDGDD), que disposa el següent:

"3. Los datos serán suprimidos en el plazo máximo de un mes desde su captación, salvo cuando hubieran de ser conservados para acreditar la comisión de actos que atenten contra la integridad de personas, bienes o instalaciones. En tal caso, las imágenes deberán ser puestas a disposición de la autoridad competente en un plazo máximo de setenta y dos horas desde que se tuviera conocimiento de la existencia de la grabación. No será de aplicación a estos tratamientos la obligación de bloqueo prevista en el artículo 32 de esta ley orgánica."

A partir d'aquí, el DPD manifesta que a l'entitat l'interessa poder conservar les imatges gravades pel seu sistema de videovigilància més temps del termini d'un mes que

s'estableix a l'article 22.3 de l'LOPDGDD, transcrit, perquè, sosté, *“s'han identificat alguns escenaris en els quals, la supressió de les imatges en el termini de conservació de 30 dies, per no tenir entitat suficient per la seva entrega a les autoritats competents, es podria traduir en una posició d'indefensió de (...)”*.

Respecte a quins son aquests “escenaris” identificats, en la consulta s'apunta el següent:

“Tenint en compte que els terminis per resoldre tràmits interns derivats de danys d'abast menor que afectin a persones, béns o instal·lacions de l'organització, així com per emprendre determinades accions per part dels interessats (terminis de prescripció) és molt superior al període de conservació de les imatges, això pot suposar la pèrdua d'evidències de compliment per part de (...) i per tant, la impossibilitat de defensar-se envers possibles reclamacions o altres accions ulteriors dels interessats, així com també la impossibilitat de provar la identitat del causant dels danys.”

Exposat això, el DPD planteja a aquesta Autoritat les qüestions següents:

1. Si es pot realitzar el bloqueig de les dades per tal de conservar-les més enllà del termini d'un mes previst i utilitzar-les en els supòsits que s'han descrit, durant el temps en què es necessitin fins a finalitzar els tràmits interns, o bé per a l'exercici d'accions judicials pròpies o de tercers.
2. En el cas que sigui possible aplicar aquest bloqueig, qui podria accedir a visualitzar les imatges bloquejades en el moment en què es necessitin com a prova, i quins serien els requisits a complir d'accés i de custòdia d'aquestes.
3. En el cas que no sigui factible el bloqueig, si existeix una alternativa per tal de poder comptar amb aquestes imatges en els supòsits que s'han identificat.

A continuació s'examinen les qüestions plantejades a partir de la informació que ha facilitat el DPD amb la seva consulta, a què s'ha fet esment.

III

L'RGPD disposa un conjunt de principis que s'han d'observar en el tractament de dades de caràcter personal, entre els quals, convé destacar el principi de limitació del termini de conservació, establert a l'article 5.1.e) de l'RGPD, segons el qual:

“1. Los datos personales serán:

(...)

*e) mantenidos de forma que se permita la identificación de los interesados durante **no más tiempo del necesario para los fines del tratamiento** de los datos personales; los datos personales podrán conservarse durante períodos más largos siempre que se traten exclusivamente con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos, de conformidad con el artículo 89, apartado 1, sin perjuicio de la aplicación de las medidas técnicas y organizativas apropiadas que impone el presente*

Reglamento a fin de proteger los derechos y libertades del interesado («limitación del plazo de conservación»); (...).”

Sobre això, el considerant 39 de l'RGPD disposa que:

*“(…) Los datos personales deben ser adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario para los fines para los que sean tratados. Ello requiere, en particular, garantizar que **se limite a un mínimo estricto su plazo de conservación**. Los datos personales solo deben tratarse si la finalidad del tratamiento no pudiera lograrse razonablemente por otros medios. Para garantizar que los datos personales no se conservan más tiempo del necesario, el responsable del tratamiento ha de establecer plazos para su supresión o revisión periódica. (...).”*

D'aquestes previsions es desprèn, als efectes que interessin, que el responsable del tractament ha de conservar les dades personals durant el menor temps possible i que, en la determinació d'aquest termini de conservació, ha de tenir-se en compte la finalitat per a la qual es necessita el tractament de les dades, de tal manera que, un cop assolida la dita finalitat, les dades personals hauran d'ésser suprimides.

A això cal afegir els supòsits en què l'eventual supressió de dades resulti obligatòria com a conseqüència de l'exercici del dret de supressió per part de les persones afectades, en els termes establerts a l'article 17 de l'RGPD, o bé perquè les dades hagin deixat de ser exactes en relació amb la finalitat a què respon el seu tractament, d'acord amb l'article 5.1.d) de l'RGPD (principi d'exactitud).

Com pot observar-se la conservació de les dades personals i l'eventual supressió del seu tractament es troba estretament vinculada amb la finalitat per a la qual han estat recollides i tractades aquestes dades (article 5.1.b) RGPD).

Per altra banda, el responsable també haurà de tenir en compte les obligacions de conservar les dades durant un temps determinat que puguin establir disposicions aplicables al cas concret, de tal manera que, a complerts aquests terminis, és quan realment hauran de suprimir-se.

Sobre això, el considerant 45 de l'RGPD assenyala que:

*“La finalidad del tratamiento también debe determinarse en virtud del Derecho de la Unión o de los Estados miembros. Además, **dicha norma podría especificar (...)** el **plazo de conservación** de los datos y otras medidas para garantizar un tratamiento lícito y leal.”*

L'article 22 de l'LOPDGDD ha vingut a concretar els termes en què el tractament de dades amb càmeres de videovigilància pot tenir habilitació legal, en connexió amb les previsions de l'article 6.1.e) de l'RGPD. En concret, l'apartat 1 disposa que *“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.”*

En relació específicament amb la conservació de les imatges captades per aquests sistemes de videovigilància amb fins de seguretat, cal tenir en consideració que és el mateix legislador (article 22.3 LOPDGDD) qui ha previst que les imatges que responen al compliment de la dita finalitat s'han de suprimir en el termini màxim d'un mes des de la seva captació, amb l'única excepció de conservar-les per acreditar la comissió d'actes que atemptin contra la integritat de persones, béns o instal·lacions (gravació d'una infracció penal o administrativa). En aquest cas, s'estableix que les imatges s'hauran de posar a disposició de l'autoritat competent en un termini màxim de setanta-dues hores des que es tingui coneixement de l'existència de la gravació.

Fer notar que, si bé aquest precepte estableix un període màxim de conservació d'un mes, això no significa que s'exclouï la possibilitat de conservar les imatges per períodes inferiors. De fet, quan la vigilància persegueix l'objectiu de salvaguardar la seguretat de les persones, la concurrència de la comissió d'una conducta greu vers la seva persona clarament hauria d'ésser apreciada en un lapse de temps més breu o, si més no, inferior al mes. I, quan els danys es produeixen en béns i/o instal·lacions, tampoc es pot descartar que, segons el cas, la seva apreciació també pogués tenir lloc en un temps inferior.

Sobre això, el Comitè europeu de protecció de dades, en el seu document *Directrices 3/2019 sobre el tratamiento de datos personales mediante dispositivos de vídeo*, assenyala el següent:

“El hecho de si es necesario conservar o no los datos personales debe controlarse en un corto espacio de tiempo. Por lo general, los fines legítimos de la videovigilancia son normalmente la protección de la propiedad o la conservación de pruebas. Normalmente los daños producidos se pueden reconocer un uno o dos días. (...). Teniendo en cuenta los principios del artículo 5, apartado 1, letras c) y e) del RGPD, concretamente la minimización de datos y la limitación del plazo de conservación, los datos personales deberán suprimirse en la mayoría de los casos (p. ej., a efectos de detectar vandalismo), preferentemente de forma automática, transcurridos unos días. Cuanto más tiempo dure el período de conservación (especialmente cuando supere las 72 horas), más argumentos deberán facilitarse para la legitimidad de la finalidad y la necesidad de conservación.(...)”

En el nostre cas, el mateix legislador ha valorat i considerat com a suficient el termini d'un mes per actuar en conseqüència davant qualsevol incident que atempti la integritat de persones i béns de què es tingui coneixement a través de les imatges captades pel sistema de videovigilància, evitant una eventual interpretació extensiva del termini de conservació d'aquestes dades per part del responsable que pogués resultar contrària als principis de la normativa de protecció de dades.

IV

Dit això, en la consulta es planteja si seria possible estendre el termini de conservació de les imatges enregistrades per les càmeres del sistema de videovigilància amb fins de

seguretat més enllà del màxim establert d'un mes, a què s'ha fet abans esment, per poder emprar-les en determinats supòsits.

Tenint en compte el principi de limitació de la finalitat (article 5.1.b) RGPD), en virtut del qual les imatges enregistrades amb aquesta finalitat de garantir la seguretat de persones, béns i instal·lacions no poden emprar-se per a finalitats ulteriors incompatibles, una eventual conservació de les mateixes més enllà del dit termini als efectes d'emprar-les per a d'altres finalitats sembla que hauria de trobar la seva justificació en la concurrència d'una altra base jurídica diferent a l'establerta a l'article 22.1 de l'LOPDGDD en relació amb l'article 6.1.e) de l'RGPD.

Per una banda, es fa esment en la consulta a supòsits en què *“els terminis per resoldre tràmits interns derivats de danys d'abast menor que afectin a persones, béns o instal·lacions”* són superiors al període màxim d'un mes esmentat.

Val a dir que, a partir d'aquestes manifestacions, no és possible conèixer a quina situació en concret es vol fer referència per a la conservació i posterior tractament de les imatges per part de l'entitat.

Si per “dany d'abast menor” que afecta persones es vol fer referència a danys ocasionats per un tercer a una altra persona dins les instal·lacions de l'entitat que no requereixen d'una atenció mèdica o d'intervenció quirúrgica i/o per “dany d'abast menor” que afecta béns i instal·lacions es vol referència a possibles actes de vandalisme, per exemple, caldria tenir en consideració que es tractaria en tot cas de conductes tipificades pel codi penal (articles 147 -delicte lleu de lesions- i article 263 i s. -delicte de danys-), per la qual cosa, un cop constats aquests “danys d'abast menor”, les imatges haurien de posar-se a disposició de les autoritats competents en el termini màxim de 72 hores. Per tant, el que caldria en aquest cas és adequar els processos interns de l'organització per garantir que s'actua amb la màxima diligència en la comunicació d'aquesta informació.

D'altra banda, la menció a la resolució de “tràmits interns” podria portar a pensar en un escenari en què, ja sigui d'ofici o bé arran una denúncia de part, l'entitat hagi endegat un procediment, sigui o no de naturalesa administrativa, o una informació prèvia per esclarir algun incident ocorregut en llurs instal·lacions que afecti, d'alguna manera, persones o béns.

En aquest hipotètic escenari és raonable pensar que les imatges captades pel sistema de videovigilància puguin ser rellevants per conèixer i analitzar les circumstàncies en què s'hagi produït tal incident i així valorar la conveniència d'exigir-ne o no responsabilitats.

Ara bé, caldria tenir en consideració que en aquest cas les imatges passarien a ser ja tractades en el marc del procediment o informació prèvia en qüestió i (cal dir) exclusivament per aquelles persones dins de l'entitat competents per dur-lo a terme en atenció a les funcions que tenen assignades, qui restarien subjectes al deure de confidencialitat a què es refereix l'article 5.1.f) de l'RGPD.

En aquest tipus de situació, per tant, la base jurídica que legitimaria el seu tractament en el si d'aquest procediment o informació prèvia podria ser la relativa a l'exercici de poders públics conferits al responsable, en la mesura que així derivi d'una llei (article 6.1.e) RGPD i article 8.2 LOPDGDD).

També podria concórrer, en atenció al tipus de procediment de què es tracti (per exemple, una investigació relacionada amb un accident laboral), la base jurídica relativa al compliment d'una obligació legal aplicable al responsable, en la mesura que una llei l'obligués a dur a terme tal procediment (article 6.1.c) RGPD i article 8.1 LOPDGDD).

En tot cas, per tal de considerar vàlida la concurrència de les dites bases jurídiques, seria necessari tenir constància documental tant de la decisió presa sobre la necessitat de conservar les imatges més enllà del termini d'un mes amb motiu de l'obertura d'un procediment o informació prèvia, com de l'acte formal d'inici del mateix (article 5.2 RGPD, relatiu al principi de responsabilitat proactiva).

Així mateix, caldria tenir en consideració que la conservació de les imatges amb aquests fins ulteriors només seria possible mentre el seu tractament resulti necessari en el marc del procediment de què es tracti, de tal manera que, un cop finalitzat, caldria procedir a la seva supressió.

Més enllà d'aquestes consideracions efectuades amb caràcter general, l'examen de la viabilitat de conservar les imatges del sistema de videovigilància per un període superior al mes legalment establert per tal d'emprar-les per a la resolució de "tràmits interns" requeriria d'una major concreció i informació al respecte.

Per altra banda, es fa esment en la consulta a supòsits en què els terminis "*per emprendre determinades accions per part dels interessats (terminis de prescripció) és molt superior al període de conservació de les imatges*" i a la "*impossibilitat de defensar-se envers possibles reclamacions o altres accions ulteriors dels interessats, així com també la impossibilitat de provar la identitat del causant dels danys*".

Arran d'aquestes manifestacions pot pensar-se que, en aquesta ocasió, es vol fer referència a supòsits en què les persones afectades per la captació de la seva imatge a través del sistema de videovigilància ("interessats") adrecen una reclamació a l'entitat sol·licitant (el més habitual) una indemnització econòmica amb motiu dels danys que hagin pogut patir mentre feien ús del transport públic o en llurs instal·lacions (per exemple, amb motiu d'una caiguda), o bé una querella (en els casos de danys més greus).

Quan una persona pateix aquest tipus d'accidents no és d'estranyar que sol·liciti, via exercici del dret d'accés regulat a l'article 15 de l'RGPD, una còpia de les imatges captades pel sistema de videovigilància amb la finalitat d'obtenir-ne una prova de cara a poder exercitar determinades accions judicials i/o contractuals.

En aquest supòsit es dona la circumstància que el termini màxim d'un mes per suprimir-se les imatges (article 22.3 LOPDGDD) és el mateix termini previst per a que el responsable del tractament resolgui la sol·licitud d'exercici del dret d'accés (article 12.3 RGPD). Si tenim en compte que l'exercici d'aquest dret d'accés probablement serà posterior al moment en què es capten les imatges, la data de finalització del termini per resoldre la petició d'accés sempre serà posterior al termini previst per a la supressió de les imatges. Això, per si sol, justificaria el tractament de les imatges per part de l'entitat responsable (conservació d'una còpia) més enllà del termini d'un mes que fixa l'article 22.3 de l'LOPDGDD, almenys fins que es lliurin a la persona afectada.

En tot cas, cal tenir en consideració en aquests casos la concurrència d'un interès legítim per part de la persona afectada en l'obtenció d'aquestes imatges, concretat en el seu dret a la tutela judicial efectiva contingut en l'article 24 de la Constitució espanyola, el qual garanteix l'accés de totes les persones als jutges i tribunals per a la defensa dels seus drets i interessos legítims, sense que, en cap cas, pugui produir-se indefensió.

En la ponderació d'interessos contraposats, que cal dur sempre a terme davant la possible col·lisió de dos drets fonamentals, pot entendre's que el dret a la protecció de dades personals (article 18.4 CE) ha de cedir en aquells supòsits en què pugui anar en detriment de la possibilitat d'aportació per l'interessat dels mitjans de prova pertinents per a la seva defensa, vulnerant-se les garanties derivades del dret a la tutela judicial efectiva i limitant la possibilitat d'obtenir-ne el ple desenvolupament (article 24 CE).

D'acord amb l'article 299.2 de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil, les imatges captades per les càmeres de videovigilància constituïrien una prova vàlida, necessària i adequada per a la defensa dels interessos de la persona afectada, de la que se'n podria fer ús en el judici.

Davant aquestes circumstàncies s'entén que existiria una base jurídica adequada per al tractament de les imatges més enllà del termini establert per a la seva supressió per part de l'entitat responsable, com és la relativa a la "*satisfacción de intereses legítimos perseguidos por un tercero*" de l'article 6.1.f) de l'RGPD, és a dir, per a la seva conservació fins al moment en què es lliurin a la persona afectada que les sol·licita.

Les mateixes consideracions poden fer-se per al cas que sigui l'entitat qui decideixi conservar les imatges, un cop té coneixement de la formulació de la reclamació, per a la defensa dels seus drets.

En aquest cas, cal entendre que el tractament de dades (conservació d'imatges més enllà del termini establert per a la seva supressió) s'ajustaria a l'establert a l'article 6.1.f) de l'RGPD en ser necessari per a la "*satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable*", això és l'entitat consultant, vinculat a les previsions de l'article 24 de la CE, atès que la titularitat d'aquest dret és de totes les persones, abastant també les persones jurídiques com així ha considerat el Tribunal Constitucional en els seus pronunciaments emesos al respecte (entre d'altres, STC 19/1983).

Fer notar que les societats mercantils que formen part del sector públic poden emprar aquesta base jurídica de l'article 6.1.f) de l'RGPD per a legitimar aquells tractaments de dades que duguin a terme com qualsevol altra entitat que opera en el lliure mercat no relacionats o vinculats a activitats que responen a l'interès públic.

A tot això, fer avinent que les consideracions fetes no s'han d'entendre en cap cas com una obligació general de conservació i de supervisió de totes les imatges captades per valorar aquesta necessitat de conservar-les per a possibles futures reclamacions, sinó de situacions concretes, com és l'exercici d'un dret d'accés a certes imatges i/o la formulació d'una reclamació, de què tingui coneixement l'entitat dins el termini màxim d'un mes per a la supressió de les imatges, que justificarien aquest tractament (òbviament, si les imatges ja han estat suprimides no seria possible la seva conservació

per part de l'entitat ni per lliurar-les a la persona sol·licitant ni per a preparar la seva pròpia defensa).

En tot cas, com s'ha apuntat anteriorment, seria necessària la constància documental dels motius pels quals es pren la decisió de conservar les imatges amb els fins apuntats, així com de l'obertura formal dels procediments en qüestió.

V

En la consulta també es planteja si, en cas de ser procedent la conservació de les imatges en algun dels supòsits plantejats, seria possible aplicar-ne el bloqueig i, si no fos possible, si cabria alguna alternativa.

Amb caràcter general, la supressió de les dades personals, quan és pertinent, no equival necessàriament a l'esborrat o la destrucció de la informació personal, sinó al seu bloqueig (article 32.1 LOPDGDD), el qual consisteix en *“la identificación y reserva de los mismos, adoptando medidas técnicas y organizativas, para impedir su tratamiento, incluyendo su visualización, excepto para la puesta a disposición de los datos a los jueces y tribunales, el Ministerio Fiscal o las Administraciones Públicas competentes, en particular de las autoridades de protección de datos, para la exigencia de posibles responsabilidades derivadas del tratamiento y solo por el plazo de prescripción de las mismas”* (article 32.2 LOPDGDD).

En el cas concret dels tractaments d'imatges amb fins de videovigilància per preservar la integritat de persones i béns el legislador ha establert (article 22.3 LOPDGDD) que no procedeix el seu bloqueig, sinó pura i simplement la seva supressió efectiva o esborrat físic un cop assolit el termini màxim d'un mes (*“No será de aplicación a estos tratamientos la obligación de bloqueo prevista en el artículo 32 de esta ley orgánica”*).

Dit això, cal tenir en consideració que en aquells casos en què s'ha considerat o es pogués considerar (fonament jurídic anterior) que la conservació de les imatges per l'entitat més enllà del termini màxim d'un mes podria trobar suficient habilitació legal en la concurrència d'alguna de les bases jurídiques de l'article 6 de l'RGPD, a la vista de la finalitat a què pogués respondre el seu tractament ulterior, la supressió de les dites imatges no seria pertinent, atès que aquesta informació resultaria necessària per assolir la finalitat pretesa amb el tractament en qüestió. Conseqüentment, tampoc seria procedent el seu bloqueig.

Això no treu que l'entitat, com a responsable del tractament, hagi d'adoptar les mesures de seguretat tècniques i organitzatives escaients per garantir que només tindran accés a les imatges aquelles persones que així ho requereixin per a l'exercici de les funcions que tenen assignades, en atenció a la finalitat pretesa en cada cas, així com per garantir que no s'empraran per a d'altres finalitats diferents a la que motiva el seu tractament (articles 5.1.b), 5.1.f) i 24 RGPD).

Conclusió

La conservació de les imatges captades amb fins de seguretat més enllà del termini màxim d'un mes establert per a la seva supressió, als efectes d'emprar-les per a d'altres finalitats, requeriria de la concurrència d'una altra base jurídica diferent a la que legitima el seu tractament en origen.

En particular, podria resultar suficient la base jurídica relativa a l'exercici de poders públics conferits per una llei al responsable (article 6.1.e) RGPD) o al compliment d'una obligació imposada per llei al responsable (article 6.1.c) RGPD), en el cas que s'obri un procediment o una informació prèvia per esclarir algun incident ocorregut; la relativa a la satisfacció d'un interès legítim perseguit per la persona interessada i/o per l'entitat (article 6.1.f) RGPD), concretat en tot cas en l'exercici del dret a la tutela judicial efectiva (article 24 CE); o l'atenció per part de l'entitat del dret d'accés a les imatges per la persona interessada (article 15 RGPD), com s'apunta en aquest informe.

En aquells casos en què es pugui considerar lícit el tractament ulterior de les imatges, no resultaria procedent la seva supressió ni, per tant, el seu bloqueig mentre resultin necessàries per assolir la finalitat pretesa, sens perjudici de limitar-ne l'accés a les persones que ho requereixin en atenció a les seves funcions.

Barcelona, 18 de setembre de 2023