

Dictamen en relació amb la consulta formulada per una empresa pública sobre la utilització de càmeres frontals en els seus trens

Antecedents

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit de la Delegada de Protecció de Dades d'una empresa pública, en què planteja diverses qüestions relacionades amb la utilització de càmeres frontals en els trens, com a mesura per garantir les condicions de seguretat del tràfic i la conservació de les infraestructures i de les instal·lacions ferroviàries, i la possible aplicació de la normativa de protecció de dades.

La consulta no s'acompanya de cap informe tècnic sobre les característiques d'aquestes càmeres frontals ni d'altra informació complementària en aquest sentit.

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

Fonaments Jurídics

I

(...)

II

La delegada de protecció de dades (en endavant, DPD) de l'entitat exposa en la consulta que l'entitat presta un servei públic d'interès general i essencial per a la comunitat com és el servei públic de transport ferroviari, principalment, de viatgers i, en menor mesura, de mercaderies.

En aquest sentit, manifesta que l'entitat s'encarrega, no només de la gestió operativa del transport ferroviari, sinó també de gestionar la infraestructura ferroviària per on circulen els seus trens, tot això, de conformitat amb la normativa sectorial d'aplicació.

En aquest punt, fa esment a la Llei 4/2006, de 31 de març, ferroviària, i, concretament, als articles 38.2.b) i c) i 46.3 i 4, que disposen el següent:

"Article 38

Règim aplicable

1. (...)

2. Correspon al titular de la infraestructura, a l'ens administrador de les infraestructures ferroviàries, si escau, o a l'empresa operadora del servei, per mitjà del seu personal, en els termes que s'estableixin per reglament, l'exercici de la potestat de policia amb relació a:

a) (...)

b) L'ús i la defensa de la infraestructura, amb la finalitat de garantir la seguretat del tràfic i la conservació de la infraestructura i les instal·lacions de tota mena necessàries per a l'explotació.

c) El control del compliment de les obligacions que tendeixin a evitar tota mena de dany, deteriorament de les vies i les instal·lacions, risc o perill per a les persones.

(...)."

"Article 46

Normes de seguretat

1. (...)

2. (...)

3. Les empreses ferroviàries, abans de prestar serveis de transport sobre la xarxa d'infraestructures del Sistema Ferroviari de Catalunya, han d'obtenir el certificat de seguretat que expedeix l'Agència de Seguretat Ferroviària d'acord amb el procediment que sigui establert per reglament.

4. El certificat de seguretat ha de garantir que l'empresa ferroviària presta serveis de transport d'acord amb el pla d'autoprotecció de les infraestructures ferroviàries i amb les condicions de seguretat establertes en matèria de gestió de la seguretat, de personal de conducció i acompanyament i de material rodant.

(...)."

A partir d'aquí, la DPD fa avinent que "als efectes d'ajudar a garantir les condicions de seguretat del tràfic i la conservació de les infraestructures i les instal·lacions ferroviàries de l'entitat, els trens porten instal·lades unes càmeres en els seus frontals exteriors que bàsicament enregistren les instal·lacions fixes." Afegeix que "les gravacions realitzades per aquestes càmeres ajuden a determinar si hi ha algun element de la infraestructura que pot suposar un perill per al tràfic (...), de la mateixa manera que també ajuda a detectar obstacles que hi hagi a la via", per bé que "quan el tren transita per estacions o zones d'aparcament colindants a les estacions, aquestes càmeres frontals dels trens poden enregistrar a persones o matrícules de vehicles, per tant, enregistren dades personals".

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

"a) Quin supòsit de licitud, dels previstos a l'article 6 del Reglament General de Protecció de Dades, operaria en el cas de l'activitat de tractament que es porta a terme a través de les càmeres instal·lades en els frontals dels trens quina finalitat és ajudar a garantir les condicions de seguretat del tràfic i la conservació de les infraestructures i les instal·lacions ferroviàries?

b) Per aquest supòsit concret de les càmeres frontals dels trens, serien aplicables els mateixos criteris de conservació, deure d'informació, etc. que l'article 22 de la LOPDGDD preveu per als tractaments amb fins de vigilància? Cas que no, quins serien els criteris aplicables?

c) Cal que el personal que visualitza les imatges enregistrades per aquestes càmeres tinguin algun tipus d'habilitació especial (per exemple, la fixada en l'article 42 de la Llei de Seguretat Privada)? Cas que no fos necessària habilitació especial, seria suficient que a aquestes persones se'ls fes una formació específica en matèria de protecció de dades i se'ls fes signar un document on constessin les seves obligacions i termes relatius al tractament de dades personals i la confidencialitat?."

III

El Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD), és d'aplicació "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 fichero" (article 2.1).

El mateix RGPD defineix dada personal com "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 nombre, 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" (article 4.1)).

D'acord amb el considerant 26 de l'RGPD "(...) 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. (...)".

Vist això, en principi, cal partir de la base que la imatge gràfica de les persones físiques és una dada personal. Pel que fa al número de matrícula d'un vehicle, es tracta d'una informació que només serà considerada com a dada personal si permet conèixer la identitat de la persona titular del vehicle sense que sigui necessari fer esforços desproporcionats.

En conseqüència, qualsevol tractament que es faci d'aquestes dades, entès com "cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o

cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción” (article 4.2) RGPD), haurà de respectar els principis i les garanties establertes a l’RGPD i a la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (en endavant, LOPDGDD).

Ara bé, tal i com es disposa en els articles citats, aquests principis i garanties operen respecte la informació relativa a persones físiques “identificades o identificables”, essent aquest un element fonamental per determinar les implicacions legals que pot tenir la captació de dades en el cas plantejat.

IV

Per la informació de què es disposa, la utilització de càmeres frontals externes en les cabines dels trens de l’entitat té per finalitat “ajudar a garantir les condicions de seguretat del tràfic i la conservació de les infraestructures i les instal·lacions ferroviàries”.

Segons manifesta la DPD, les imatges captades “ajuden a determinar si hi ha algun element de la infraestructura que pot suposar un perill per al tràfic (per exemple, hi ha una travessa en mal estat que pot fer descarrillar el tren o hi ha un talús que està cedint i pot caure a sobre la via), de la mateixa manera que també ajuda a detectar obstacles que hi hagi a la via.”

En aquest sentit, s’apunta que l’accés a les imatges es du a terme “per verificar que els sistemes d’enregistrament estan funcionant correctament” i “quan s’ha detectat alguna incidència concreta”.

En aquest punt, no és sobrer fer esment al Reglament (UE) 1078/2012 de la Comissió, de 16 de novembre de 2012, sobre un mètode comú de seguretat en matèria de vigilància que hauran d’aplicar les empreses ferroviàries i els administradors d’infraestructures que hagin obtingut un certificat de seguretat o una autorització de seguretat, així com les entitats encarregades del manteniment.

D’acord amb aquest Reglament, les empreses ferroviàries han d’instaurar un procés de vigilància amb l’objectiu de comprovar que el seu sistema de gestió de la seguretat s’aplica de forma correcta i efectiva (article 3).

Les accions per controlar i vigilar com es du a terme l’operació d’un tren, així com per registrar la informació rellevant sobre la circulació del tren, resten dins l’àmbit d’aplicació del procés de vigilància que aquestes empreses hagin instaurat (annex).

Per a la recollida de la informació, dins d’aquest procés de vigilància, les empreses ferroviàries poden emprar una diversitat de mitjans, alguns dels quals es contemplen amb caràcter obligatori en la normativa tècnica d’aplicació i d’altres són recomanables.

En aquest context, l’Agència Estatal de Seguretat Ferroviària ha considerat que l’ús de dispositius de vídeo que registren els esdeveniments externs a la cabina dels trens pot suposar un complement per a les accions de vigilància interna que les empreses ferroviàries han de dur a terme (Recomanació tècnica 3/2020).

També ha considerat (en la mateixa Recomanació 3/2020) que aquests dispositius poden ser una eina complementària de gran utilitat a la informació recollida en el registrador jurídic del tren de cara a la investigació d'incidents o accidents ferroviaris, sobretot quan aquests es produeixen per factors externs, així com, en menor mesura, que també poden ser una eina d'utilitat en la formació i el reciclatge del personal de les empreses ferroviàries.

Sigui com sigui, ens trobaríem davant de dispositius d'enregistrament de vídeo que es configuren principalment com un instrument o mecanisme de suport en l'aplicació del sistema de gestió de la seguretat de les empreses ferroviàries. Els sistemes de gestió de la seguretat abasten procediments i maneres d'actuar de l'empresa en relació amb una multitud de camps que tenen relació amb la seguretat, amb la finalitat de garantir la gestió de les seves operacions en condicions de seguretat.

D'acord amb la dita Recomanació tècnica, amb els objectius abans indicats, els dispositius d'enregistrament de vídeo haurien d'ubicar-se en els trens en una posició que permetin obtenir una visió el més representativa possible a la que pugui tenir el maquinista des del seu punt de conducció, essent la zona òptima de col·locació l'exterior de la cabina del tren. Així mateix, haurien d'oferir un angle de gravació que permeti poder visualitzar els esdeveniments que puguin ocórrer en la via per la qual transita el tren i part del seu entorn més immediat (part de la plataforma).

En aquest sentit, en la consulta s'apunta que les càmeres frontals exteriors dels trens de l'entitat bàsicament enregistren les instal·lacions fixes com ara vies, carrils, parets de túnels, etc.

Per tant, cal tenir en consideració que la finalitat del sistema previst en el cas plantejat no és altra que la de preservar o garantir la seguretat en la circulació ferroviària, així com de la pròpia infraestructura, però no la seguretat dels passatgers del tren (no es capten ni s'enregistren imatges de l'interior del tren). Tampoc té per finalitat el control laboral del personal de l'empresa ferroviària (no es capten ni s'enregistren imatges de del personal de conducció o d'altre personal present a la cabina de conducció).

És a dir, no forma part de l'objectiu pretès amb l'enregistrament de vídeo a través d'aquestes càmeres frontals exteriors dels trens la captació de persones físiques i, encara menys, la captació de qualsevol dada que pogués permetre la seva identificació, ni directament (la imatge) ni indirecta a través d'altres mitjans (com el cas de la matrícula del cotxe).

A la consulta s'apunta que, malgrat no ser-ne la finalitat pretesa, la captació de persones físiques pot produir-se quan el tren transita per les estacions o es poden captar els números de matrícula de cotxes que es troben en les zones d'aparcament adjacents a les estacions.

Tenint en compte les circumstàncies que concorrerien en el cas concret, tals com la ubicació frontal de les càmeres, l'angle de captació mentre transita, la velocitat en arribar a les estacions, el camp de visió un cop el tren es troba aturat en les estacions respecte la posició de les persones que es puguin trobar en les andanes, etc., tot

semblaria indicar que la captació d'imatges de persones físiques s'efectuaria de manera puntual i, en tot cas, resultaria del tot accessòria a la finalitat pretesa.

Fer notar que el Tribunal Suprem vincula l'accessorietat d'una imatge a la recognoscibilitat dels subjectes que en ella apareguin, a la major o menor proporció que ocupen en la fotografia, o tractant-se d'imatges en moviment –com seria en aquest cas-, a l'aparició d'aquests subjectes fugaçment o en un segon pla.

El mateix podria dir-se de la possible captació de números de matrícula de cotxes. En atenció al possible angle de visió de les càmeres, la velocitat del tren en aproximar-se a les estacions i els possibles tancaments instal·lats per a impedir l'accés a la via, a banda del fet que els cotxes es trobarien ubicats en zones d'aparcament (que podrien comptar amb els seus propis tancaments), resultaria, de produir-se, una captació merament accessòria. Fer notar que es desconeix si, en aquests condicions, seria possible obtenir una imatge amb la resolució i qualitat suficients com per a visionar amb nitidesa el número corresponent a la matrícula del cotxe.

Amb tot, la possibilitat de captar imatges de persones físiques (o de matrícules) suposaria un tractament de dades que es trobaria sotmès als principis de l'RGPD, sempre que les dites persones poguessin ser identificables directament o indirecta, sense esforços desproporcionats. Qüestió que, val a dir, en el present cas podria resultar si més no qüestionable, atesos els termes exposats en què podria tenir lloc la captació de les dites imatges.

En tot cas, arribats a aquest punt, cal fer esment al principi de minimització de dades, d'acord amb el qual “los datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados” (article 5.1.c) RGPD).

Aquest principi insta als responsables del tractament (en aquest cas, l'entitat consultant) a tractar les mínimes dades necessàries per al compliment de la finalitat pretesa o, el que és el mateix, a realitzar únicament els tractaments de dades que resultin necessaris o proporcionats en atenció a la finalitat que els motiva.

D'aquesta manera, si la finalitat perseguida en un determinat context pot ser assolida sense necessitat de dur a terme un tractament de dades personals, sense veure's per això alterada o perjudicada aquesta finalitat, hauria d'optar-se necessàriament per aquesta possibilitat, atès que el tractament de dades de caràcter personal suposa, tal com consagra el Tribunal Constitucional en l'ur Sentència 292/2000, de 30 de novembre, una limitació del dret de l'afectat a disposar de la informació referida a la seva persona (FJ 7):

“(…) el contingut del dret fonamental a la protecció de dades consisteix en un poder de disposició i control sobre les dades personals que faculta la persona a decidir quines d'aquestes dades es faciliten a tercers, ja sigui l'Estat o un particular, o quines dades pot recollir aquest tercer, així com tenir coneixement de qui posseeix les seves dades i per a quina finalitat les té i, si és el cas, oposar-se a aquesta possessió i ús. Aquests poders de disposició i control sobre les dades personals, que constitueixen part del contingut del dret fonamental a la protecció de dades, es concreten jurídicament en la facultat de consentir la recollida, l'obtenció i l'accés a les dades personals, el

seu posterior arxiu i tractament, així com el seu ús o usos possibles, per part d'un tercer, ja sigui l'Estat o un particular.(...)."

Així, en un cas com el que s'examina, caldria tenir present que la captació i l'enregistrament d'imatges de persones físiques "identificades o identificables" (o d'informació que permetés la seva identificació) no estaria justificada, en tractar-se de dades personals no estrictament necessàries per al compliment de la finalitat pretesa, concretada en la salvaguarda de les condicions de seguretat de la circulació ferroviària i la conservació d'infraestructures.

Vist això, cal fer igualment esment a la protecció de dades des del disseny i per defecte, a què es refereix l'article 25 de l'RGPD, d'obligat compliment per al responsable del tractament.

D'acord amb aquests principis, el responsable ha d'aplicar, tant en el moment de determinar els mitjans de tractament com en el moment del tractament mateix, les mesures tècniques i organitzatives adequades concebudes per aplicar de manera efectiva els principis de protecció de dades i integrar en el tractament les garanties necessàries per complir els requeriments de l'RGPD. Així mateix, ha d'aplicar les mesures tècniques i organitzatives adequades per garantir que, per defecte, només es tracten les dades personals necessàries per a cada finalitat específica del tractament.

El compliment d'aquestes previsions en un cas com l'examinat posen de manifest la necessitat de que l'entitat consultant adopti les mesures escaients per garantir que no es produirà la captació d'imatges de persones físiques, o bé la seva identificació, a través del sistema d'enregistrament de vídeo instal·lat en el frontal exterior dels seus trens. Això pot implicar, a tall d'exemple, emprar programes d'anàlisi de vídeo específics que permeten la destrucció, durant la mateixa filmació, dels fotogrames de vídeo corresponents a una cara humana (o a una matrícula) de manera immediata, de tal manera que les imatges no arribaran a ser mai captades, així com la possibilitat de, en cas de captar-se, difuminar-les, o incorporar la possibilitat de desactivar l'enregistrament de vídeo en aproximar-se el tren a les estacions, entre d'altres.

Sent així, i sens perjudici d'altra normativa sectorial aplicable, no hi hauria impediments perquè es fessin servir aquestes càmeres frontals amb la finalitat indicada, atès que, en la mesura que no hi hauria un tractament de dades relatiu a persones físiques identificades o identificables, no resultaria d'aplicació la normativa de protecció de dades.

En conseqüència, fer notar que el tractament indicat tampoc es trobaria sotmès a la Instrucció 1/2009 sobre el tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància.

Així les coses, i responent a la resta de qüestions plantejades, fer avinent que no resultarien d'aplicació les previsions sobre la conservació de les imatges i el compliment del deure d'informació establertes a l'article 22 de l'LOPDGDD i a la dita Instrucció 1/2009. Tampoc resultarien d'aplicació les previsions de la Llei 5/2014, de 4 d'abril, de seguretat privada, pel que fa als serveis de videovigilància i l'accés a les imatges enregistrades. Respecte aquestes qüestions caldria estar a allò disposat a la normativa sectorial vigent en matèria de seguretat ferroviària.

Per al cas que no fos possible l'adopció dels mecanismes assenyalats per evitar la captació d'imatges de persones físiques, fer notar que, en aquest supòsit, i sempre que les persones poguessin ser identificables directament o indirecta sense esforços desproporcionats, sí tindria lloc un tractament de dades personals, per la qual cosa resultaria d'aplicació la legislació de protecció de dades. En aquest sentit, apuntar que un examen acurat de la incidència que la implementació d'aquestes càmeres pogués comportar pel dret a la protecció de dades de les persones afectades requeriria disposar d'informació detallada sobre les condicions en què aquest tractament es duria a terme per part de l'entitat.

Conclusió

La utilització de càmeres frontals exteriors en les cabines dels trens amb la finalitat d'ajudar a garantir la seguretat del trànsit ferroviari i la conservació de la infraestructura no hauria de comportar la captació d'imatges de persones físiques o d'altra informació que les faci identificables.

L'aplicació al cas concret de la protecció de dades des del disseny i per defecte ha de portar a l'entitat consultant a adoptar els mecanismes escaients per evitar aquesta captació en aquells espais, com les estacions i zones adjacents, en què resulti probable. Essent així, no resultarien d'aplicació les exigències particulars de la normativa de protecció de dades pel que fa, entre d'altres aspectes, a la conservació de les imatges, al compliment del deure d'informació o als criteris per al seu accés.

Barcelona, 2 de febrer de 2024