

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament relativa a l'ús d'avions no tripulats per a diverses finalitats

Antecedents

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades una sol·licitud formulada per un Ajuntament en la qual s'exposa que l'Ajuntament té previst adquirir un avió no tripulat (d'ara endavant, dron) equipat amb una càmera de videovigilància per a fins de prevenció, detecció, investigació i enjudiciament d'infraccions penals i d'execució de sancions penals, d'acord amb la Llei Orgànica 7/2021, de 26 de maig.

L'Ajuntament manifesta que "tanmateix, aquest aparell també serà utilitzat per funcionaris tècnics i tècniques de l'Ajuntament en l'exercici de funcions de la seva àrea de competència dins l'organització municipal com ara el control i gestió del trànsit, la protecció del medi ambient, la prevenció i extinció d'incendis, el control del compliment de la normativa urbanística o la recerca de persones perdudes a zones forestals o al riu. Aquestes funcions no estan contemplades per la Comissió de Control dels Dispositius de Videovigilància de Catalunya (d'ara endavant CCDVC), ni definides i regulades a la llei".

I, continua, "[...] es precisament aquesta manca de regulació la que ens mou a plantejar-vos la consulta amb relació a la possibilitat de fer servir el "dron" per altres finalitats que no siguin les previstes a la LO 7/2021[...] així com amb quines condicions i amb quins requisits la normativa de protecció de dades permetria aquests usos, si és el cas, i us demanem que emeteu dictamen en relació a aquesta qüestió".

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

Fonaments Jurídics

I

(...)

II

L'Ajuntament formula consulta sobre l'adequació a la normativa de protecció de dades l'ús d'un dron que pretén adquirir per a fins de prevenció, detecció, investigació i enjudiciament d'infraccions penals i d'execució de sancions penals per altres finalitats com ara el control i gestió del trànsit, la protecció del medi ambient, la prevenció i extinció d'incendis, el control del compliment de la normativa urbanística o la recerca de persones perdudes a zones forestals o al riu.

Cal advertir, però, que s'entén que l'Ajuntament fa referència al fet que el mateix dron que pretén adquirir s'utilitzarà per a totes les finalitats descrites, no que les imatges enregistrades en cada ocasió es destinaran per a totes les finalitats exposades.

Partint d'aquesta base, cal tenir en compte que el concepte de dada personal és un concepte ampli que abasta qualsevol informació referida a una persona física, ja sigui perquè està identificada o bé perquè pugui ser identificable.

Així, l'article 4.1) del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament General de Protecció de Dades), defineix les dades personals com "toda la 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."

I, en termes molt similars també les defineix l'article 5.a) de la Llei Orgànica 7/2021, de 26 de maig, de protecció de dades personals tractades per a finalitats de prevenció, detecció, investigació i enjudiciament d'infraccions penals i d'execució de sancions penals.

Ahora, el considerant 26 de l'RGPD preveu que "[...] Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos. Por lo tanto los principios de protección de datos no deben aplicarse a la información anónima, es decir información que no guarda relación con una persona física identificada o identificable, ni a los datos convertidos en anónimos de forma que el interesado no sea identificable, o deje de serlo. En consecuencia, el presente Reglamento no afecta al tratamiento de dicha información anónima, inclusive con fines estadísticos o de investigación".

Per tant, la normativa de protecció de dades serà d'aplicació en la mesura que en el context de les finalitats a què fa referència l'Ajuntament en la seva consulta sigui possible identificar directament o indirectament a persones físiques -sigui perquè es capta la imatge d'una persona física accedint a un edifici, perquè es troba a la via pública o, en altres supòsits com ara la captació d'imatges dels vehicles que circulen pels carrers del municipi, a partir els quals es poden identificar persones mitjançant la matrícula, o bé la detecció d'una infracció de la normativa urbanística en una determinada parcel·la, localització a partir la qual a través dels mitjans de què disposa l'Ajuntament pot arribar a identificar el seu titular -.

I, això, amb independència que en determinats supòsits l'Ajuntament no tingui voluntat de captar imatges de persones físiques identificades o identificables, perquè certament hi ha molta probabilitat de captació encara que sigui de manera accessòria, o en un moment puntual, com ara la imatge de l'operari del dron.

Atès que amb la consulta formulada per l'Ajuntament no aporta informació sobre les característiques i circumstàncies del tractament que exposa, això fa recomanable que a

efectes del present dictamen s'analitzi la qüestió plantejada entenent que en qualsevol dels casos existeix tractament de la imatge de persones físiques identificades o identificables, encara que la captació sigui accessòria. Això sense perjudici del que s'indica al fonament jurídic quart.

Partint d'aquesta base, cal tenir en compte que l'RGPD s'aplica al tractament totalment o parcialment automatitzat de dades personals, així com al tractament no automatitzat de dades personals contingudes en un fitxer o destinades a incloure-s'hi, però l'article 2.2.d) de l'RGPD exclou del seu àmbit d'aplicació material els tractaments de dades personals dut a terme per les autoritats competents amb finalitats de prevenció, investigació, detecció o enjudiciament d'infraccions penals, o d'execució de sancions penals, inclosa la finalitat de protecció i prevenció davant d'amenaques a la seguretat pública i la seva prevenció. Aquestes últimes, tal com al·ludeix l'Ajuntament en la seva consulta, estan sotmeses al règim de la Llei orgànica 7/2021, de 26 de maig, de protecció de dades personals tractades per a finalitats de prevenció, detecció, investigació i enjudiciament d'infraccions penals i d'execució de sancions penals.

Cal fer avinent que l'Ajuntament limita la seva consulta a conèixer l'adequació a la normativa de protecció de dades l'ús del dron que pretén adquirir amb les finalitats de prevenció, detecció, investigació i enjudiciament d'infraccions penals o d'execució de sancions penals, incloses la protecció i prevenció davant les amenaces contra la seguretat pública per a altres finalitats com ara com ara el control i gestió del trànsit, la protecció del medi ambient, la prevenció i extinció d'incendis, el control del compliment de la normativa urbanística o la recerca de persones perdudes a zones forestals o al riu.

Això no obstant, es considera adient també informar sobre les consideracions bàsiques que l'Ajuntament ha de tenir en compte en relació amb el règim que estableix la Llei orgànica 7/2021.

III

L'article 1 de la Llei orgànica 7/2021 estableix que l'objecte d'aquesta llei és establir les normes relatives a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades de caràcter personal per part de les autoritats competents, amb finalitats de prevenció, detecció, investigació i enjudiciament d'infraccions penals o d'execució de sancions penals, incloses la protecció i prevenció davant les amenaces contra la seguretat pública.

Cal tenir en compte que, d'acord amb el que estableix l'article 11 de la Llei orgànica 7/2021, el tractament només serà lícit en la mesura que sigui necessari per a les finalitats dins de l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei i es realitzi per una autoritat competent en exercici de les seves funcions (art. 11).

Així, l'Ajuntament ha de tenir en compte que el tractament de dades personals amb finalitats de prevenció, detecció, investigació i enjudiciament d'infraccions penals o d'execució de sancions penals, incloses la protecció i prevenció davant les amenaces contra la seguretat pública, només serà lícit si el du a terme una autoritat competent, a les quals es refereix l'article 4 de la Llei orgànica 7/2021:

“1. Será autoridad competente, a los efectos de esta Ley Orgánica, toda autoridad pública que tenga competencias encomendadas legalmente para el tratamiento de datos personales con alguno de los fines previstos en el artículo 1.

En particular, tendrán esa consideración, en el ámbito de sus respectivas competencias, las siguientes autoridades:

- a) Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- b) Las Administraciones Penitenciarias.
- c) La Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- d) El Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias.
- e) La Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo.

2. También tendrán consideración de autoridades competentes las Autoridades judiciales del orden jurisdiccional penal y el Ministerio Fiscal.”

Quant a les forces i cossos de seguretat, cal tenir en compte que l'article 2 de la Llei Orgànica 2/1986, de 13 de març, de Forces i Cossos de Seguretat estableix que són les següents:

- “a) Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación.
- b) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas.
- c) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.”

En cas de la consulta, prenent en consideració la distribució de competències, això implica que la licitud del tractament de dades personals amb finalitats de prevenció, detecció, investigació i enjudiciament d'infraccions penals o d'execució de sancions penals, incloses la protecció i prevenció enfront de les amenaces contra la seguretat pública, per part de l'Ajuntament només li correspondria al cos de policia local.

Ara bé, cal tenir en compte que la consulta fa referència al tractament per aquestes finalitats mitjançant un dron equipat amb càmera de videovigilància. En relació amb això, l'article 17 de la Llei orgànica 7/2021, relatiu als dispositius mòbils, estableix el següent:

“1. Podrán utilizarse dispositivos de toma de imágenes y sonido de carácter móvil para el mejor cumplimiento de los fines previstos en esta Ley Orgánica, conforme a las competencias específicas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La toma de imagen y sonido, que ha de ser conjunta, queda supeditada, en todo caso, a la concurrencia de un peligro o evento concreto. El uso de los dispositivos móviles **deberá estar autorizado** por la persona titular de la Delegación o Subdelegación del Gobierno, quien atenderá a la naturaleza de los eventuales hechos susceptibles de filmación, adecuando la utilización de dichos dispositivos a los principios de tratamiento y al de proporcionalidad.

En el caso de los Cuerpos de Policía propios de las Comunidades Autónomas que tengan y ejerzan competencias asumidas para la protección de las personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, **serán sus órganos correspondientes los que**

autorizarán este tipo de actuaciones para sus fuerzas policiales, así como para las dependientes de las Corporaciones locales radicadas en su territorio.

2. En estos supuestos de dispositivos móviles, las autorizaciones **no se podrán conceder en ningún caso con carácter indefinido o permanente**, siendo otorgadas por el plazo adecuado a la naturaleza y las circunstancias derivadas del peligro o evento concreto, por un periodo máximo de un mes prorrogable por otro.

[...]"

D'acord amb aquest article, l'ús de dispositius mòbils requereix una autorització, la qual d'acord amb l'article 12 del Decret 134/1999, de 18 de maig, de regulació de la videovigilància per part de la policia de la Generalitat i de les policies locals de Catalunya correspon al director general de Seguretat Ciutadana, per iniciativa pròpia o a requeriment del comandament superior del cos o del màxim responsable de cada regió policial del cos de mossos d'esquadra, o dels alcaldes pel que fa a les policies locals dels municipis respectius, i està sotmesa als supòsits de desordres públics i, en general, de perill concret per a la seguretat pública.

Aquesta autorització requereix igualment el dictamen de la Comissió de Control dels Dispositius de Videovigilància de Catalunya, d'acord amb l'article 4.a.b) del Decret 133/1999, i en cap cas es pot concedir amb caràcter indefinit o permanent d'acord amb el que estableix l'apartat segon de l'article 17 de la Llei orgànica 7/2021.

Per acabar, sens perjudici del fet que l'Ajuntament hagi de complir amb la resta de principis i obligacions que estableix la Llei orgànica 7/2021, com ara, les relatives al tractament i conservació de les imatges (art. 18), la verificació de si cal dur a terme una avaluació d'impacte relativa a la protecció de dades (art. 35), convé fer especial menció a l'article 19.2.d) de la Llei orgànica 7/2021, pel qual:

" 2. Se considerarán faltas muy graves en el régimen disciplinario de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las siguientes infracciones:

[...]

d) Utilizar los medios técnicos regulados en esta Ley Orgánica para fines distintos de los previstos en la misma."

Si bé la Llei orgànica 7/2021 no defineix què cal entendre per mitjans tècnics, en la mesura que aquest article està integrat en la Secció 2a, relativa al tractament de dades personals en l'àmbit de la videovigilància per Forces i Cossos de Seguretat, del Capítol II, relatiu als Principis, licitud del tractament i videovigilància, s'ha d'entendre que la prohibició a què fa referència inclouria, com a mínim, els dispositius fixes i mòbils de captació d'imatge i so emprats amb les finalitats de prevenció, detecció, investigació i enjudiciament d'infraccions penals o d'execució de sancions penals, incloses la protecció i prevenció enfront de les amenaces contra la seguretat pública.

IV

Al marge de les consideracions que s'han dut a terme respecte de les finalitats que entren en l'àmbit d'aplicació de la Llei Orgànica 7/2021, l'Ajuntament centra la seva consulta en l'adequació a la normativa de protecció de dades de l'ús del dron per part dels seus tècnics i tècniques per a les finalitats de control i gestió del trànsit, la protecció del medi ambient, la prevenció i extinció d'incendis, el control del compliment de la normativa urbanística o la recerca de persones perdudes a zones forestals o al riu.

D'entrada, val a dir que l'Ajuntament, a excepció feta del darrer supòsit, no especifica les finalitats concretes per les quals pretén fer ús del dron, dins del control i gestió del trànsit, la protecció del medi ambient, etc.

Així, prenent en consideració la manca d'informació, ens podem plantejar tres escenaris: el primer, que l'ús del dron no sigui el tractament de dades personals, i no es captin imatges de persones identificades o identificables; el segon, que encara que la finalitat no sigui el tractament de dades personals, hi hagi un risc de tractament encara que sigui de manera accessòria i, el tercer supòsit, que la finalitat tingui com a objectiu el tractament de dades personals.

Quant al primer escenari, cal fer avinent que la normativa de protecció de dades no s'oposaria a l'ús del dron quan no es captin imatges de persones físiques identificades o identificables com podria ser, en el marc de la prevenció i extinció d'incendis, si la finalitat és vigilar les àrees de declarades en perill d'incendi forestal, o com a eina de suport en la planificació de l'ús del sòl per evitar la construcció en àrees d'alt risc.

Això, en el benentès que la mera captació de les imatges de persones, encara que després es tractin amb sistemes automatitzats que les anonimitzin, ja comporta un tractament de dades personals (4.2 RGPD).

En aquest sentit, tal com exposarem posteriorment, la privacitat des del disseny i per defecte que imposa l'article 25 RGPD és important als efectes de garantir que l'ús del dron no implica el tractament de dades personals.

En els altres escenaris, la normativa de protecció de dades és d'aplicació en la mesura que, encara que la captació pot ser accessòria, permetria identificar directament o indirectament a persones físiques -sigui perquè es capta la imatge d'una persona física accedint a un edifici, perquè es troba a la via pública o, en altres supòsits com ara la captació d'imatges dels vehicles que circulen pels carrers del municipi, a partir dels quals es poden identificar persones mitjançant la matrícula, o bé la detecció d'una infracció de la normativa urbanística en una determinada parcel·la, localització a partir la qual a través dels mitjans de què disposa l'Ajuntament pot arribar a identificar el seu titular -.

En aquests casos, quan el tractament no estigui sotmès al règim de la Llei orgànica 7/2021 d'acord amb el que s'ha analitzat a l'anterior fonament jurídic respecte de l'article 2.3.a) d'aquesta llei, el règim aplicable serà el de l'RGPD, i la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de Protecció de Dades Personals i garantia dels drets digitals (d'ara endavant, LOPDGDD) així com, en la mesura que la consulta està relacionada amb la videovigilància, la Instrucció 1/2009, de 10 de febrer, de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, sobre el

tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància, en allò que no hagi estat afectada per l'RGPD i l'LOPDGDD.

Amb caràcter previ, quant al control i gestió del trànsit, cal tenir en compte que d'acord amb el que estableix la disposició addicional primera de la Llei orgànica 7/2021, quan el tractament no tingui com a finalitat la prevenció, detecció, investigació i enjudiciament d'infraccions penals o d'execució de sancions penals, incloses la protecció i prevenció davant les amenaces contra la seguretat pública, el règim aplicable serà el de la seva legislació específica i, supletòriament, l'RGPD i l'LOPDGDD.

Entrant ja l'anàlisi dels supòsits plantejats a la consulta, segons es desprèn de la consulta l'Ajuntament encara no hauria adquirit el dron a què fa referència, per aquest motiu adquireix especial rellevància en aquest moment concret l'obligació relativa a la protecció de dades des del disseny i per defecte a què fa referència l'article 25 de l'RGPD, pel qual:

“1. Teniendo en cuenta el estado de la técnica, el coste de la aplicación y la naturaleza, ámbito, contexto y fines del tratamiento, así como los riesgos de diversa probabilidad y gravedad que entraña el tratamiento para los derechos y libertades de las personas físicas, el responsable del tratamiento aplicará, tanto en el momento de determinar los medios de tratamiento como en el momento del propio tratamiento, medidas técnicas y organizativas apropiadas, como la seudonimización, concebidas para aplicar de forma efectiva los principios de protección de datos, como la minimización de datos, e integrar las garantías necesarias en el tratamiento, a fin de cumplir los requisitos del presente Reglamento y proteger los derechos de los interesados.

2. El responsable del tratamiento aplicará las medidas técnicas y organizativas apropiadas con miras a garantizar que, por defecto, solo sean objeto de tratamiento los datos personales que sean necesarios para cada uno de los fines específicos del tratamiento. Esta obligación se aplicará a la cantidad de datos personales recogidos, a la extensión de su tratamiento, a su plazo de conservación y a su accesibilidad. Tales medidas garantizarán en particular que, por defecto, los datos personales no sean accesibles, sin la intervención de la persona, a un número indeterminado de personas físicas. [...]”

Aquesta obligació necessàriament s'ha de relacionar amb el principi de responsabilitat proactiva pel qual el responsable del tractament ha de ser capaç d'acreditar el compliment dels principis i obligacions de la normativa de protecció de dades (art. 5.2 de l'RGPD).

La conjugació del principi de responsabilitat proactiva amb l'obligació relativa a la protecció de dades des del disseny i per defecte obliga a l'Ajuntament, com a responsable del tractament, a analitzar i plasmar, i ser capaç de demostrar-ho, que el tractament pretès compleix els principis i obligacions establerts a la normativa de protecció de dades.

Dit això, ens referim al segon escenari a què hem fet referència, és a dir, en el qual l'Ajuntament no pretén tractar dades personals en fer ús del dron, però hi ha risc potencial de captació de forma accessòria.

Aquest escenari pot concórrer quan l'Ajuntament, per exemple, pretén dur a terme inspeccions visuals d'edificis municipals, i en les quals es capten imatges de persones que

es trobin a prop d'aquestes infraestructures; el monitoratge del trànsit en àrees urbanes per analitzar dades sobre el flux de vehicles o congestions, respecte de les persones que circulen per la via pública o la captació de matrícules, o bé, si escau, si la finalitat és la vigilància d'àrees naturals protegides, per detectar desforestació il·legal o incendis forestals, contaminació, etc., i es capten persones o propietats privades.

En aquest cas, encara que l'Ajuntament no pretengui tractar dades personals, en la mesura que la mera captació d'imatges de persones identificades o identificables ja comporta que sigui d'aplicació la normativa de protecció de dades, l'Ajuntament ha de verificar que compleix amb el principi de licitud de l'article 5.1.a) de l'RGPD, el qual estableix que les dades personals han de ser tractades de manera lícita, lleial i transparent en relació amb l'interessat. Això implica que, entre altres qüestions, el responsable del tractament ha d'establir una base jurídica vàlida per a cadascun dels tractaments de dades personals que pretén dur a terme. I, en aquest sentit, el propi RGPD estableix la necessitat de concórrer en alguna de les que preveu l'article 6.1 i, en el cas de tractar-se de categories especials de dades, una de les circumstàncies a què fa referència l'article 9.2 de l'RGPD.

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en altres ocasions, en l'àmbit de les administracions públiques, la captació d'imatges amb finalitats de videovigilància pot trobar habilitació en l'article 6.1.e) de l'RGPD, segons el qual, el tractament de dades personals pot ser lícit si "el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento".

I això no exclou, per al cas de la recerca de persones perdudes a zones forestals o al riu, que l'ús del dron pugui trobar habilitació en l'article 6.1.d) de l'RGPD, relatiu a quan el tractament és necessari per protegir interessos vitals de l'interessat o d'una altra persona física.

Ara bé, tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 de Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en les bases jurídiques de l'article 6.1.c) i e) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

A l'hora de valorar el principi de licitud, és important addicionar que l'Ajuntament exposa que el dron "[...] serà utilitzat per funcionaris tècnics i tècniques [...] en l'exercici de funcions de la seva àrea de competència dins l'organització municipal com ara el control i gestió del trànsit, la protecció del medi ambient, la prevenció i extinció d'incendis, el control del compliment de la normativa urbanística [...]".

En aquest sentit, l'article 25.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local, i en termes similars l'article 66.3 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, estableixen que el municipi exerceix, en tot cas, com a competències pròpies, en els termes de la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes, en les matèries següents:

"a) Urbanisme: planejament, gestió, execució i disciplina urbanística. Protecció i gestió del patrimoni històric. Promoció i gestió de l'habitatge de protecció pública amb criteris de sostenibilitat financera. Conservació i rehabilitació de l'edificació.

[...]

f) Policia local, protecció civil, prevenció i extinció d'incendis.

g) Trànsit, estacionament de vehicles i mobilitat. Transport col·lectiu urbà.

[...]”.

Per tant, l'Ajuntament tindria base jurídica per al tractament de les dades personals necessàries per a l'exercici de les funcions atribuïdes per les normes esmentades en relació amb l'article 6.1.e) de l'RGPD.

Ara bé, en la mesura que l'Ajuntament pretén fer ús d'un dron en l'exercici d'aquestes competències, cal tenir en compte l'article 22 de l'LOPDGDD, que preveu el següent:

“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.”

I, en el mateix sentit, l'article 5.4.b) de la Instrucció 1/2009, estableix que no es considera legítima “la captació d'imatges de persones a la via pública, llevat que la duguin a terme les forces i els cossos de seguretat d'acord amb la seva normativa específica. La captació incidental d'imatges de la via pública per a la vigilància d'edificis o instal·lacions només resulta legítima si resulta inevitable per assolir la finalitat de vigilància de l'edifici o la instal·lació.”

En termes similars es refereix la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, per la qual es regula la utilització de videocàmeres per les Forces i Cossos de Seguretat en espais públics,

desenvolupada a Catalunya pel Decret 134/1999, de 18 de maig, de regulació de la videovigilància per part de la policia de la Generalitat i de les policies locals de Catalunya, així com l'Ordre de 29 de juny de 2001, de regulació dels mitjans pels quals s'informa de l'existència de videocàmeres fixes instal·lades per la policia de la Generalitat i les policies locals de Catalunya en llocs públics.

Sobre la base d'aquests articles, en el supòsit que l'Ajuntament faci ús del dron amb finalitats que no requereixen tractar dades personals, però hi hagi risc de captar-les de forma accessòria, concorria l'excepció a què fa referència l'article 22.2 de l'LOPDGDD, relativa a què la captació d'imatges de persones a la via pública és possible en la mesura en que resulti imprescindible per a la finalitat de preservar la seguretat de les persones i bens, així com de les pròpies instal·lacions.

V

Ara bé, que concorri la possibilitat abans referida no significa que l'Ajuntament no hagi de complir amb la resta de principis i obligacions que estableix la normativa de protecció de dades i, d'acord amb el principi de responsabilitat proactiva, ser capaç de demostrar-ho, el que implica fer una avaluació de riscos i, eventualment, una avaluació d'impacte de protecció de dades, quan concorren els supòsits que així ho exigeixen.

Pel que fa a l'avaluació de riscos, aquesta implica valorar els riscos dels tractaments que es realitzen i adoptar les mesures tècniques i organitzatives necessàries, incloent-hi la protecció a la privacitat des del disseny i l'adopció de les mesures de seguretat necessàries.

Pel que fa a l'avaluació d'impacte de protecció de dades, l'article 35 de l'RGPD estableix l'obligació dels responsables del tractament de dur a terme una avaluació d'impacte relativa a la protecció de dades (AIPD) amb caràcter previ a l'inici del tractament, quan sigui probable que per la seva naturalesa, abast, context o fins comportin un alt risc pels drets i llibertats de les persones físiques, alt risc que, segons el mateix RGPD, es veu incrementat quan els tractaments es realitzen utilitzant noves tecnologies (apartat 1).

L'apartat 3 de l'article 35 identifica els supòsits en els quals el responsable del tractament ha de dur a terme necessàriament l'AIPD, així, quan s'efectuï una avaluació sistemàtica i exhaustiva d'aspectes personals de persones físiques que es basi en un tractament automatitzat, el tractament a gran escala de categories especials de dades, o l'observació sistemàtica a gran escala d'una zona d'accés públic.

Per la seva part, l'article 28.2 de l'LOPDGDD enumera alguns supòsits en què s'entén probable l'existència d'un alt risc per als drets i llibertats de les persones, entre els quals, "cuando se produzca un tratamiento masivo que implique a un gran número de afectados o conlleve la recogida de una gran cantidad de datos personales" (lletra e), o "cualesquiera otros que a juicio del responsable o del encargado pudieran tener relevancia [...]" (lletra h).

A més, per facilitar als responsables dels tractaments la identificació d'aquells tractaments que requereixen una AIPD, l'RGPD disposa que les autoritats de control han de publicar una llista amb els tractaments que requereixin una AIPD. Aquesta Autoritat ha publicat una Llista de tipus de tractaments de dades que requereixen avaluació d'impacte relativa a la protecció de dades ([enllaç](#)).

En el cas de la consulta, la captació d'imatges de persones físiques o persones jurídiques mitjançant el dron, encara que en aquest supòsit sigui de manera accessòria, pot comportar el tractament a gran escala ateses les finalitats en les quals es vol emprar (circumstàncies 7 i 10), per aquest motiu ens trobem davant un supòsit que requereix la realització d'una AIPD en els termes de l'article 35 de l'RGPD.

En aquest punt escau recordar que l'AIPD és necessària per cadascuna de les finalitats a les quals fa referència l'Ajuntament en la seva consulta, i el seu contingut ha de complir, com a mínim, amb el que preveu l'article 35.7 de l'RGPD, és a dir, ha d'incloure:

- a) Una descripció sistemàtica de les operacions de tractament previstes i de les finalitats del tractament, inclòs, si escau, l'interès legítim perseguit pel responsable del tractament.
- b) Una avaluació de la necessitat i la proporcionalitat de les operacions de tractament, en relació amb la seva finalitat.
- c) Una avaluació dels riscos per als drets i les llibertats dels interessats a què es refereix l'apartat 1, i
- d) Les mesures previstes per afrontar els riscos, incloses garanties, mesures de seguretat i mecanismes que garanteixen la protecció de dades personals i per demostrar la conformitat amb aquest Reglament, tenint en compte els drets i interessos legítims dels interessats i d'altres persones afectades.

Quant a l'avaluació de la necessitat i la proporcionalitat de les operacions de tractament, en relació amb la seva finalitat, és important portat a l'anàlisi les Directrius 3/2019, sobre el tractament de dades personals mitjançant dispositius de vídeo del Comitè Europeu de Protecció de dades, les quals en el punt 24 estableix que:

“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 lograr 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 lograrse razonablemente por otros medios que sean menos intrusivos para los derechos y libertades fundamentales del interesado.”

Dit això, des del punt de vista de la protecció de dades, és necessari acreditar que existeix una relació de proporcionalitat entre el fi pretès i la manera en què es tractaran les dades de les persones afectades, així com que no hi ha cap altra mesura més idònia.

Així mateix, les Directrius 3/2019 sobre el tractament de dades personals mitjançant dispositius de vídeo, exposa que “Dado que el equilibrio de intereses es obligatorio de conformidad con el Reglamento, la decisión debe adoptarse caso por caso (...). Hacer referencia a situaciones abstractas o comparar casos similares entre si no es suficiente. El responsable debe evaluar los riesgos de intrusión en los derechos del interesado; en este caso el criterio decisivo es la intensidad de la intervención para los derechos y libertades del particular”.

A més, com ha posat de manifest reiterada jurisprudència (per totes, la STC 39/2016, de 3 de març), per tal de comprovar si una mesura restrictiva d'un dret fonamental respecta el

principi de proporcionalitat, cal que aquesta compleixi amb tres requisits: que sigui susceptible d'aconseguir l'objectiu proposat (judici d'idoneïtat); que sigui necessària, en el sentit que no existeixi una altra més moderada per a la consecució d'aquest propòsit amb la mateixa eficàcia (judici de necessitat); i, finalment, que sigui ponderada o equilibrada, en derivar-se més beneficis o avantatges per a l'interès general que perjudicis sobre altres béns o valors en conflicte (judici de proporcionalitat en sentit estricte), és a dir, si la ingerència produïda per la dita mesura en el titular del dret objecte de restricció és la mínima per assolir el fi legítim pretès amb la seva adopció.

Així, als efectes del judici de proporcionalitat el responsable del sistema de videovigilància ha de ponderar els diferents drets i béns jurídics en joc analitzant, entre d'altres, la necessitat d'utilitzar aquests sistemes, la idoneïtat d'emprar sistemes de videovigilància per a assolir la finalitat perseguida en determinades àrees on estigui justificat per raons objectives (com ara, la comprovació d'àrees on s'ha declarat un alt risc d'incendi forestal), el risc que pot suposar per als drets de les persones, ateses les característiques del sistema de videovigilància, les circumstàncies de la captació i les persones afectades, l'absència de mesures de vigilància alternatives que comportin un risc menor, en relació amb possibles intromissions en els drets fonamentals, si les característiques de configuració del sistema permeten assolir la finalitat perseguida de la manera menys intrusiva pels drets de les persones afectades. En qualsevol cas, l'anàlisi de proporcionalitat s'ha de fer atenent a les condicions tècniques dels sistemes o dispositius emprats i, entre d'altres extrems, les pròpies condicions de captació i tractament de les empremtes dactilars.

En definitiva, en el cas que ens ocupa, respecte del judici de proporcionalitat, l'Ajuntament hauria d'avaluar per cadascun dels casos relatius al control i gestió del trànsit, la protecció del medi ambient, la prevenció i extinció d'incendis i el control del compliment de la normativa urbanística, si l'ús del dron permet aconseguir l'objectiu proposat (judici d'idoneïtat); si el seu ús és necessari per assolir la finalitat i no hi hagi cap altre opció alternativa que tingués una afectació a la privacitat inferior (judici de necessitat), en el sentit que, sobre la base de raons objectivables, l'Ajuntament només ha d'optar per fer ús del dron si la finalitat del tractament no pogués aconseguir-se raonablement per altres mitjans que siguin menys intrusius per als drets i llibertats fonamentals dels interessats i finalment, si la mesura és ponderada o equilibrada, pel fet que de la seva implantació se'n deriven més beneficis o avantatges per a l'interès general que perjudicis per a altres béns jurídics o valors en conflicte (judici de proporcionalitat en sentit estricte), és a dir, si la ingerència produïda és la mínima per assolir el fi legítim pretès amb la seva adopció.

Cal tenir en compte que aquesta anàlisi s'ha de fer igualment atenent a les condicions tècniques del dron, el termini de conservació de les imatges, entre altres qüestions.

En relació amb això, el Tribunal Constitucional ha aplicat el principi de proporcionalitat en sentit estricte com a límit modulador de tota actuació dels poders públics que pugui suposar una ingerència no justificada en l'esfera dels drets i llibertats de les persones.

Es tracta d'una actuació que no deixa de ser complexa i controvertida, i que exigeix una relació equilibrada entre els beneficis que es pretenen amb l'adopció de la mesura limitativa del dret fonamental i la lesió o afectació que es provoca a aquest dret. En definitiva, es tracta d'un judici de resultats, que es mou en el terreny de les conseqüències jurídiques de l'adopció de la mesura restrictiva.

En aquests casos, la fórmula que utilitza el Tribunal Constitucional posa a cada extrem de la balança un dret fonamental i intenta justificar les raons que donen suport a un o altre dret a partir de l'existència de la finalitat legítima que podria arribar a justificar la restricció, la coherència de la restricció amb aquest fi i els resultats precisos que provocaria la lesió d'un dels drets fonamentals. Tot i això, el Tribunal Constitucional tendeix sempre a equilibrar o acomodar ambdós drets, buscant l'equilibri dels avantatges i desavantatges per no arribar a excloure completament el gaudi d'un dret fonamental. Per això no aplica fórmules matemàtiques, sinó que fa una activitat valorativa que parteix de les certes jurídiques, de la importància en la satisfacció o preservació de determinats béns constitucionals i de la realitat del cas concret.

En definitiva, l'Ajuntament només ha d'optar per les mesures sense les quals no es pot assolir raonablement la finalitat del tractament o, dit en altres paraules, ha de justificar perquè es descarten altres mesures que també permetin dur a terme la finalitat pretesa i que siguin menys intrusives per als drets i llibertats fonamentals de les persones interessades, i aquesta tasca s'ha d'avaluar cas per cas, prenent en consideració totes les circumstàncies que concorren.

VI

Quant a l'avaluació dels riscos per als drets i les llibertats dels interessats i les mesures previstes per afrontar els riscos, incloses garanties, mesures de seguretat i mecanismes que garanteixen la protecció de dades personals i per demostrar la conformitat a la normativa de protecció de dades (apartats c) i d) de l'art. 35.7 RGPD), l'Ajuntament ha d'implementar mesures tècniques i organitzatives adequades per garantir un nivell de seguretat adequat al risc, tenint en compte l'estat de la tècnica, els costos d'aplicació i la naturalesa, l'abast, el context i cadascuna de les finalitats del tractament, així com els riscos de probabilitat i gravetat variables per als drets i les llibertats de les persones físiques.

A tal efecte, a continuació s'enumeren algunes de les mesures que l'Ajuntament pot adoptar:

- Informar la població, de manera transparent, sobre l'ús del dron i sobre les mesures que s'estan prenent per protegir la privacitat de la ciutadania. Als efectes d'aquesta mesura, es recomana que l'Ajuntament estableixi per quins canals (com ara, xarxes socials, butlletins, cartells, vídeos explicatius, etc.) farà arribar no només la informació relativa a l'article 13 de l'RGPD, sinó també informar a la ciutadania amb caràcter previ quan es farà ús del dron en una determinada zona i la finalitat a què correspondrà.
- L'anonimització de les imatges a través de tècniques que permetin difuminar o emascarar les imatges de les persones, vehicles o qualsevol altra informació que pugui fer identificables persones físiques.
- Limitar l'abast de la captació de la recopilació de les dades, de manera que es defineixi amb caràcter previ quin és l'objectiu i les àrees sobre les quals es vol actuar, de manera que només es registri l'àrea sobre la qual es vol actuar; dur a terme la captació d'imatges a través del dron en horaris en els quals es prevegi que l'àrea no estarà concorreguda o bé limitar l'accés a l'àrea que es pretén captar.
- En relació amb el sistema de captació de les imatges, una altra mesura que es pot configurar és reduir la resolució de la càmera, de manera que disminueix la capacitat

d'identificar a les persones, o bé implementar eines perquè el propi sistema anonimitzi en temps real, és a dir, abans que la imatge sigui emmagatzemada o transmesa, difumini automàticament les persones, matrícules o altra informació que permeti identificar-les o fer-les identificables.

Per acabar, cal fer avinent que tot això que s'ha exposat, en el benentès que l'Ajuntament també hagi de complir amb qualsevol altra normativa que fos d'aplicació en el context de l'activitat que pretén dur a terme a un dron, com ara, l'anomenada normativa europea de UAS (relativa a drons) que preveu, entre altres qüestions, el registre d'operadors de drons, formació com a pilot o regles sobre el vol.

VII

Quant al tercer escenari en el cas que l'Ajuntament pretengui fer ús del dron amb objectiu de captar la imatge de persones físiques identificades o identificables en espais o la via pública, com ara, amb finalitat de detectar la comissió d'infraccions de la normativa de trànsit, de medi ambient, de la normativa urbanística, etc., cal avançar que la normativa de protecció de dades no habilitaria als tècnics i tècniques de l'Ajuntament a dur a terme aquest tractament d'acord amb el que s'exposa a continuació.

Cal tenir en compte que en aquest cas, en que l'objectiu és la captació de la imatge de persones físiques en la via pública, no concorreria l'excepció a que fa referència l'article 22.2 de l'LOPDGDD, atès que la imatge no seria accessòria.

A tal efecte, cal tenir en compte 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 tractantse d'imatges en moviment 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. Per al Tribunal, la intromissió quedaria justificada en la mesura en què la imatge és captada de manera accidental i secundària en relació amb la resta de la informació gràfica en què s'insereix (STS de 22 de febrer de 2007).

Per tot el que ha estat exposat, i la normativa analitzada, la captació i el tractament de dades personals només correspondria als cossos i forces de seguretat. Així, per bé que l'Ajuntament tingui competències d'acord amb el que s'ha analitzat prèviament, els tècnics i tècniques de l'Ajuntament no estarien legitimats per fer ús del dron amb objectiu de captar persones físiques identificades o identificables en competències com ara el control i gestió del trànsit, la protecció del medi ambient, la prevenció i extinció d'incendis, el control del compliment de la normativa urbanística a què fa referència la consulta.

Ara bé, cal fer avinent que, quant a la recerca de persones perdudes a zones forestals o al riu, el tractament si podria estar legitimat sobre la base de l'article 6.1.d) de l'RGPD, relatiu a quan és necessari per protegir interessos vitals de l'interessat o d'una altra persona física, en la mesura que es dugui a terme pel personal que tingui atribuïdes aquestes competències.

Conclusió

La normativa de protecció de dades personals no s'oposa a la utilització de sistemes que no captin imatges de persones físiques identificades o identificables.

En el cas que, per a les finalitats exposades en la consulta, hi hagi un risc potencial de tractar imatges de persones físiques, l'Ajuntament ha de dur a terme l'avaluació d'impacte en la qual, a més de verificar si concorre base jurídica suficient, s'avaluï la necessitat i la proporcionalitat de l'ús del dron per a cada finalitat i, si escau, les mesures per afrontar els riscos, entre altres qüestions analitzades en el present dictamen.

Quan la utilització del dron tingui per finalitat la identificació de persones físiques a la via pública, aquest tractament només el podrien dur a terme els cossos i forces de seguretat.

Tot això sens perjudici que, en el cas de la recerca de persones perdudes a zones forestals o al riu, aquest tractament pugui estar legitimat sobre la base de l'article 6.1.d) de l'RGPD, relatiu a quan és necessari per protegir interessos vitals de l'interessat o d'una altra persona física, en la mesura que el dugui a terme el personal que tingui atribuïdes aquestes competències.

Barcelona, 22 d'abril de 2024