

Informe en relació amb l'aprovació inicial de la modificació del Reglament Municipal del servei d'Auto-Taxi de l'Ajuntament de Lleida per incorporar la possibilitat d'instal·lar càmeres de seguretat dintre del Taxi

Antecedents

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'aprovació inicial de la modificació del Reglament Municipal del servei d'Auto-Taxi de l'Ajuntament de Lleida per incorporar la possibilitat d'instal·lar càmeres de seguretat dintre del Taxi, per tal que l'Autoritat emeti el seu parer.

La proposta té per objecte aprovar inicialment la modificació del Reglament del servei d'autotaxi, consistent en l'addició d'un nou precepte, l'article 31 bis.

Analitzat la proposta de disposició, i tenint en compte la normativa vigent aplicable, d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, informo del següent:

Fonaments Jurídics

I

(...)

II

Pel que fa al marc normatiu en què s'insereix el Projecte de Reglament Municipal que se sotmet a informe, cal tenir en compte:

- La llei 19/2003, de 4 de juliol del taxi, (en endavant llei del taxi) que és la norma vigent que regula els serveis de taxi urbà i interurbà a Catalunya,
- El Reglament municipal del servei d'autotaxi de Lleida que té per objecte la regulació i ordenació del servei de taxi urbà dintre de l'àmbit territorial de l'Ajuntament de Lleida, que compren el seu terme municipal.

La llei del taxi, es regeix, entre altres, pel principi de "intervenció administrativa, fonamentada en la necessària garantia d'interès públic per a l'assoliment d'un nivell òptim de qualitat en la prestació del servei" (article 3.1.a).

La prestació del servei urbà de taxi resta sotmesa a l'obtenció prèvia de la llicència que n'habilita la persona titular per a cadascun dels vehicles destinats a fer aquesta activitat. Les llicències que habiliten per al servei urbà de taxi són atorgades pels ajuntaments o les entitats locals competents en l'àmbit territorial en què s'ha de dur a terme l'activitat, mentre que el servei interurbà de taxi resta sotmès a l'obtenció de l'autorització corresponent, atorgada pel departament de la Generalitat competent en matèria de transports. (article 4 Llei del taxi)

D'acord amb el previst a l'article 20 de la llei del taxi :“1. Els vehicles a què fan referència les llicències i les autoritzacions han de complir els **requisits que determinin les normes de desenvolupament d'aquesta Llei** quant a les condicions genèriques de seguretat, capacitat, confort i prestacions adequades al servei a què estan adscrits, sens perjudici del que pugui determinar el departament competent en matèria de transports pel que fa a les condicions exigibles als vehicles.”

L'article 24 1 de la llei del taxi preveu que les entitats locals competents per a atorgar les llicències de taxi han de regular, **mitjançant la norma reglamentària pertinent**, entre d'altres aspectes, **les condicions exigibles als vehicles**, de conformitat amb el que estableix l'article 20, i la identificació d'aquests mitjançant uns distintius o uns colors determinats. I, així mateix, que: “**Les administracions competents pel que fa als serveis de taxi han de promoure la incorporació progressiva de mesures o mitjans que incrementin la seguretat dels conductors i dels usuaris en la prestació del servei**”.

En aquest marc normatiu la proposta de modificació del Reglament Municipal del servei d'auto-taxi, incorpora un nou article 31 bis al Reglament municipal del servei d'auto taxi vigent sota el títol “ Ús de càmeres de videovigilància en els vehicles de taxi”.

Escau recordar que aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a l'anàlisi de si les previsions contingudes en el projecte de disposició s'adeqüen a la normativa de protecció de dades. Per tant, queden fora de l'anàlisi altres qüestions jurídiques com podria ser l'adequació del contingut de la norma reglamentària a l'habilitació efectuada per la Llei del taxi.

Des del punt de vista de la normativa de protecció de dades, la imatge i, si escau, la veu de les persones físiques, usuàries del servei de taxi i fins i tot dels mateixos conductors dels vehicles, que puguin ser captades per l'ús de les càmeres de videovigilància regulades en aquesta projecte de disposició són dades personals el tractament de les quals s'han de sotmetre als principis i garanties de la normativa de protecció de dades, el RGPD i Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de Protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD).

III

El nou article 31 bis de la proposta de modificació del Reglament municipal del servei d'autotaxi sotmet a una autorització municipal la instal·lació de videocàmeres en els vehicles d'autotaxi.

La sol·licitud d'aquesta autorització requereix una declaració responsable del titular de la llicència de taxi sobre determinats aspectes previstos a les lletres a), b), c), d), e), i f) de l'apartat primer de l'article 31 bis relatiu a la instal·lació de les càmeres en els vehicles de taxi. Cal destacar d'aquest apartat 1, que estableix l'exclusiva responsabilitat del titular de la llicència de taxi respecte del compliment de la legislació que li sigui aplicable, en concret en matèria d'indústria i circulació i especialment els requisits de la normativa de protecció de dades.

A més d'aquesta atribució al titular de la llicència del taxi de la responsabilitat del compliment de la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (en endavant LOPDGDD) i del RGPD, la proposta de disposició l'imposa determinades obligacions concretes relatives al compliment de la normativa de protecció de dades.

Abans d'analitzar el seu contingut, escau posar de manifest que aquesta Autoritat va tenir ocasió d'analitzar, arrel d'una consulta plantejada pel departament de la Generalitat competent en matèria de transports, si, de conformitat a la normativa de protecció de dades, es considera viable la instal·lació de càmeres que gravin l'interior dels vehicles que presten serveis de taxi, amb l'objecte de prevenir i, en el seu cas, perseguir agressions i altres conductes delictives perpetrades en aquest context. En el corresponent dictamen, al qual ens remetem, i que es pot consultar en el següent enllaç, [CNS 4/2024](#), s'analitza el compliment dels principis i garanties previstos a l'RGPD i LOPDGDD, i en concret els principis de licitud, de minimització de dades, dret d'informació, limitació del termini de conservació i de responsabilitat proactiva.

Cal partir de la consideració que en aquest escenari, el responsable del tractament de les dades de les càmeres de videovigilància instal·lats en els vehicles de taxi és el titular de la llicència, que pot ser una persona física o bé, una persona jurídica.

L'article 5.1.a) RGPD estableix que tot tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent en relació amb l'interessat. Per tal que aquest tractament sigui lícit cal que concorri alguna de les condicions previstes en l'article 6 RGPD, entre les quals, en el cas que ens ocupa, caldria tenir en consideració l'apartat f) que preveu "el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño".

La base jurídica que podria habilitar aquest tractament podria ser la prevista a l'article 6.1.f) de l'RGPD, es a dir l'interès legítim del titular de la llicència de taxi. Cal tenir en compte, però, que la base jurídica de l'interès legítim (art. 6.1.f) RGPD) no s'aplica de manera automàtica sinó que és necessari fer una ponderació que tingui en compte els interessos legítims perseguits pel responsable del tractament o per un tercer, els interessos o els drets i les llibertats fonamentals de l'interessat i les garanties adequades que s'ofereixin.

En el cas dels titulars de les llicències de taxi, podrien fonamentar la videovigilància en la protecció d'un interès legítim, com podria ser la seguretat de les persones i els bens (els conductors del taxi, les persones usuàries i el mateix vehicle del taxi), però han de poder

demostrar i documentar aquesta necessitat fonamentada en dades reals basades en . agressions i altres conductes delictives perpetrades en aquest context.

A més, en matèria de videovigilància té especial transcendència el principi de minimització de l'article 5.1.c) RGPD, segons el qual les dades han de ser adequades, pertinents i limitades a allò que sigui necessari en relació amb la finalitat per a les quals són tractades. En conseqüència, les imatges només es poden captar i tractar a través d'un sistema de videovigilància quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i la finalitat determinada, explícita i legítima per a la qual es volen obtenir. Això requereix també que el responsable del tractament efectui el corresponent judici de proporcionalitat.

Correspon també al responsable del tractament efectuar l'avaluació del risc en relació amb la seguretat de les dades a més de la Memòria a què fa referència l'article 10 de la Instrucció 1/2009, de 10 de febrer, sobre el tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància..

Aquesta memòria, que ha d'estar disponible per a les Autoritats de control, ha d'identificar al responsable del tractament; les persones operadores del sistema i, si escau, de la seva instal·lació i manteniment; la justificació de la legitimitat del tractament; la justificació de la finalitat i la proporcionalitat del sistema; les dades personals tractades (concretant si es gravarà també la veu i la seva justificació); la ubicació i camp de visió de les càmeres; la definició de les característiques del sistema; el deure d'informació i els mitjans que es volen emprar per fer-lo efectiu; el període de conservació de les imatges; les mesures per avaluar el funcionament del sistema, i les mesures de seguretat, entre d'altres.

En aquest context, s'analitza els diferents apartats que ha de contenir la declaració responsable prevista a l'article 31.1 bis de la modificació del Reglament Municipal del Servei d'auto taxi.

IV

L'apartat a) de l'article 31.1 bis, preveu:

“a. La instal·lació de la càmera és imprescindible per garantir la seguretat de les persones, béns i instal·lacions, sense que es consideri suficient per a això la utilització de mesures menys intrusives, com les mampares o l'anomenat "botó del pànic", que podria fins i tot estar connectat a alguna empresa de seguretat.

En primer lloc, es valora positivament la previsió d'aquest apartat en la mesura que implica que el titular de la llicència de taxi, en virtut del principi de responsabilitat proactiva compleix els principis previstos a l'article 5.1 i és capaç de demostrar-ho, de tal manera que ha d'haver efectuat la ponderació de l'interès legítim i el judici de proporcionalitat que el permeti declarar que “ La instal·lació de la càmera és imprescindible per garantir la seguretat de les persones, béns i instal·lacions, sense que es consideri suficient per a això la utilització de mesures menys intrusives”. Tot i això, seria recomanable que aquest apartat fos més explícit per tal de posar de manifest la

necessitat d'efectuar la corresponent anàlisi de riscos i la corresponent Memòria que han de quedar degudament documentades.

Per altra banda, la referència al “botó del pànic” com a mesura menys intrusiva podria portar a confusió amb altres mesures com podria ser l'activació de la gravació de les càmeres de vigilància per part del conductor del vehicle a què es feia referència en el dictamen CNS 5/2024. En aquest dictamen s'indicava que el sistema de videovigilància en els quals la gravació de les imatges o si escau la veu, no s'efectuen de forma continuada sinó que s'activen pel conductor del vehicle de taxi en situacions de perill, tot i ser una mesura intrusiva per a la privacitat de les persones usuàries del servei de taxi es consideraria més respectuosa amb els drets d'aquestes. En resum, sembla que la referència al botó del pànic ho seria simplement com una alerta enviada, que no pas com un sistema d'activació o no de la gravació, el que fa recomanable, o la seva supressió, o la seva definició. A més, si el que s'està fent és habilitar l'establiment d'un sistema de gravació, la referència a la insuficiència del botó del pànic (o de les mampares), és més contingut propi de la memòria justificativa.

D'altra banda, si el que es tracta és d'establir un sistema de gravació continuada, escau recordar que de conformitat amb el previst a l'article 35 de l'RGPD aquesta Autoritat ha publicat una llista orientativa dels tractaments sobre les quals considera que cal fer una avaluació d'impacte de protecció de dades (AIPD) que es troben en la següent [llista](#), disponible al web de l'Autoritat. La gravació de forma continuada en un espai com el del taxi, utilitzant noves tecnologies podria requerir d'una avaluació d'impacte de protecció de dades.

Cal recordar, com hem dit anteriorment, que la CNS 5/2024 determinava la proporcionalitat de la mesura en quant es tractava d'un sistema de gravació no continuada i, en cas que es volgués implementar un sistema continuat, caldria determinar la seva proporcionalitat, en el marc de l'AIPD.

En conseqüència es proposa modificar l'apartat a) de l'article 31 bis per tal de recollir la necessitat d'efectuar una anàlisi de riscos i elaborar una memòria sobre el tractament així com d'eliminar la referència a l'anomenat “botó del pànic”. I, en conseqüència, es proposa també modificar l'apartat d) del mateix article, per recollir aquesta limitació del tractament i evitar la gravació continua, en quin cas no seria necessari, en principi, la realització d'una AIPD, atribuïble al responsable del tractament.

D'acord amb aquestes consideracions els apartats a) i d) quedarien redactats de la manera següent:

“a. S'ha efectuat l'avaluació del risc en relació amb la seguretat de les dades i la Memòria a què fa referència l'article 10 de la Instrucció 1/2009, de 10 de febrer, sobre el tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància, de les quals resulta que la instal·lació de la càmera és imprescindible per garantir la seguretat de la persona conductora, de les persones usuàries del servei de taxi, així com del mateix vehicle, sense que es consideri suficient per a això la utilització de mesures menys intrusives.”

d. La captació de les imatges no es fa de forma continua sinó que la gravació s'activa pel conductor del vehicle de taxi quan detecti situacions de perill real per a les

persones o el vehicle de taxi. En qualsevol cas, l'espai sotmès a videovigilància serà únicament i exclusivament l'interior del vehicle, sense que es puguin captar imatges de la via pública, llevat que això últim sigui inevitable si es vol assolir la finalitat esmentada a l'apartat anterior i, en aquest cas, es limitarà al mínim imprescindible.

Pel que fa a l'espai sotmès a videovigilància, es valora positivament la redacció donada atès que el titular del servei de taxi, com a responsable de tractament, no estaria legitimat per a la captació d'imatges de la via pública, tret que aquesta sigui incidental i quedi degudament acreditat el caràcter accessori i inevitable de la captació per assolir la finalitat de vigilància perseguida.

V

L'apartat b) de l'article 31.1 bis, preveu::

“b) Compleix tots els requisits exigits per la legislació que li fos aplicable, i en concret, en matèria d'indústria, circulació i especialment els establerts a la LOPD i l'RGPD. Si correspon, atès que el sistema de videovigilància estarà connectat a una central receptora d'alarmes, la instal·lació la durà a terme una empresa homologada en Seguretat Privada, tal com preveu la Llei 5/2014, de 4 d'abril, de Seguretat Privada i el Reial Decret 2364/1994, de 9 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de Seguretat Privada.”

No queda clar si el que es pretén és establir que els sistema de videovigilància ha d'estar sempre necessàriament connectat a una central receptora d'alarmes, o bé es planteja aquesta alternativa com opcional. En qualsevol cas, no correspon a aquesta Autoritat avaluar si la solució tecnològica adoptada compleix amb els requeriments exigibles en matèria de competència o concurrència, sinó cenyir-se a l'anàlisi del compliment de la normativa en matèria protecció de dades.

Des d'aquest punt de vista si el servei el presta un tercer diferent del titular de la llicència de taxi, que tingui accés a les imatges captades per les càmeres dels vehicles de taxi, aquest tercer tindrà la condició d'encarregat del tractament, i requerirà la formalització d'un contracte d'encàrrec del tractament, que ha de tenir el contingut mínim previst a l'article 28.3 del RGPD però que s'ha d'adaptar a les circumstàncies concretes de la prestació del servei de que es tracta.

A més, l'article 28.1 de l'RGPD obliga al responsable del tractament, en aquest cas el titular de la llicència de taxi, de triar un encarregat del tractament que ofereixi garanties suficients respecte a la implantació i el manteniment de les mesures tècniques i organitzatives apropiades, d'acord amb allò establert al RGPD, i que garanteixi la protecció dels drets de les persones.

Amb aquestes consideracions es proposa la modificació de l'apartat b) en els termes següents:

“b. Compleix tots els requisits exigits per la legislació que li fos aplicable, en concret, en matèria d'indústria, circulació i especialment els establerts a la LOPD i l'RGPD. Si

el sistema de videovigilància està connectat a una central receptora d'alarmes, la instal·lació la durà a terme una empresa homologada en Seguretat Privada, tal com preveu la Llei 5/2014, de 4 d'abril, de Seguretat Privada i el Reial Decret 2364/1994, de 9 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de Seguretat Privada.

En qualsevol cas si es produeix l'accés a les imatges captades pel sistema per un tercer per encàrrec del titular de la llicència de taxi caldrà formalitzar el corresponent contracte d'encarregat del tractament amb el contingut mínim previst a l'article 28.3 de l'RGPD.”

VI

L'apartat e) de l'article 31.1 bis, preveu:

e. Les dades es suprimiran en el termini màxim d'un mes des de la seva captació, excepte quan s'hagin de conservar per acreditar la comissió d'actes que atemptin contra la integritat de persones, béns o instal·lacions. En aquest cas, les imatges es posaran 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.

Pel que fa al termini de conservació de les imatges, d'acord amb el principi de limitació del termini de conservació de les dades personals (article 5.1.e) RGPD), el responsable del tractament ha de conservar les dades personals durant el menor temps possible. 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 de ser suprimides.

En relació específicament amb la conservació de les imatges captades per sistemes de videovigilància amb fins de seguretat, l'article 22.3 LOPDGDD 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 de ser apreciada en un lapse de temps més breu o, si més no, inferior al mes. Per tant, seria recomanable la seva supressió amb caràcter diari si no s'ha apreciat una afectació que justifiqui el seu manteniment.

En conseqüència es proposa modificar l'apartat e) en els termes següents:

“Les dades es suprimiran en el termini de 24 hores des de la seva captació, excepte quan s'hagin de conservar per acreditar la comissió d'actes que atemptin contra la integritat de persones, béns o instal·lacions. En aquest cas, les imatges es posaran 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”.

El termini de 24 hores sembla un termini raonable de conservació, sense perjudici de què es pugui justificar un termini de conservació superior a l'indicat.

VII

L'apartat e) de l'article 31.1 bis, preveu:

“f. Porta col·locats els cartells informatius que adverteixen de la captació d'imatges amb la informació que preveu l'art. 22.4 de la LOPD i manté a disposició dels afectats la informació a què es refereixen els arts. 12 i 15 a 22 de l'RGPD”

En relació amb això, l'apartat 5 de l'article 31 concreta determinats aspectes relatius a la col·locació dels cartells informatius.

Ambdues previsions es valoren positivament en la mesura que fan una remissió directa al previst a l'article 22.4 de la LOPDGDD pel que fa a la manera de donar compliment al deure d'informació en els tractaments amb fins de videovigilància.

Aquest article habilita en l'àmbit de la videovigilància, la “informació per capes” amb l'obligació de facilitar a l'afectat la informació bàsica, mitjançant la col·locació d'un dispositiu identificatiu en un lloc visible en el qual s'informi de l'existència del tractament, la identitat del responsable i la possibilitat d'exercir els drets ARCOPOL. Recordar, però, que aquest sistema s'ha de complementar amb la indicació d'una adreça electrònica o un altre mitjà que permeti accedir de manera senzilla i immediata a la resta d'informació com podrien ser codis QR o altre sistema que permeti accedir a la resta d'informació a què fa referència l'article 13 RGPD.

Així mateix, aquests cartells informatius s'haurien d'adequar, pel que fa a la seva imatge, a efectes de garantir una unificació i la seva clara identificació, al model establert per la Instrucció 1/2009, de 10 de febrer sobre el tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància.

Finalment, l'article 31 bis en el seu apartat 3 preveu que el compliment dels requisits per a la instal·lació de la videocàmera i els cartells informatius seran objecte de comprovació en ocasió de les inspeccions de les llicències municipals de taxi que es puguin realitzar. Es preveu, en aquest sentit, que l'incompliment constant dels requisits un cop atorgat al seu titular un termini de 15 dies hàbils per ala seva esmena pot donar lloc a la revocació de l'autorització.

En la mesura que la disposició estableix la responsabilitat del titular de la llicència del compliment de la normativa a la que estigui sotmesa, com en aquest cas la normativa de protecció de dades, es considera oportú incorporar una referència a que aquestes mesures ho són sense perjudici de la responsabilitat administrativa que es podria derivar de l'incompliment de la normativa de protecció de dades.

Conclusió

Examinada la modificació del Reglament Municipal del servei d'Auto-Taxi de l'Ajuntament de Lleida per incorporar la possibilitat d'instal·lar càmeres de seguretat dintre del Taxi, i als efectes de què es consideri adequada a les previsions establertes a la normativa sobre protecció de dades personals, s'han de tenir en compte les consideracions fetes en aquest informe.

Barcelona, 29 de maig de 2024