

Informe jurídic en relació amb l'Ordenança sobre la creació i gestió de les zones de baixes emissions

Ref. PD 19/2024

Antecedents

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un Ajuntament en el que es demana l'emissió d'un informe respecte de l'Ordenança sobre la creació i gestió de les zones de baixes emissions.

La tramesa que s'efectua des de l'Ajuntament s'acompanya d'un Edicte pel qual s'aprova "[...] inicialment l'Ordenança sobre la creació i gestió de les zones de baixes emissions de [...], a l'empara de l'article 14 de la Llei 7/2021, del 20 de maig, de canvi climàtic i transició energètica, en els termes que consten a l'expedient, incloent el Projecte per la implantació de la zona de baixes emissions [...], setembre de 2024, que es considera part integrant de l'ordenança, de conformitat amb allò previst al Reial Decret 1052/2022, de 27 de desembre, pel qual es regulen les zones de baixes emissions."

Analitzada l'Ordenança, i la documentació que l'acompanya, i tenint en compte la normativa vigent aplicable, aquesta Assessoria Jurídica informa del següent:

Fonaments de dret

I

L'article 36.4 del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament 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 (d'ara endavant, RGPD), disposa que "los Estados miembros garantizarán que se consulte a la autoridad de control durante la elaboración de toda propuesta de medida legislativa que haya de adoptar un Parlamento nacional, o de una medida reglamentaria basada en dicha medida legislativa, que se refiera al tratamiento".

De conformitat amb el que preveu l'article 5.m) de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, li correspon a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades emetre informe, amb caràcter preceptiu, sobre les disposicions que afectin la protecció de dades de caràcter personal.

L'article 8.2.f) de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, disposa que és funció de la directora de l'Autoritat emetre informe, amb caràcter preceptiu, dels avantprojectes de llei, dels projectes de disposicions normatives que elabori el Govern per raó d'una delegació legislativa i dels projectes de reglaments o disposicions de caràcter general que afectin la protecció de dades de caràcter personal.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de l'article 36 de l'RGPD i dels articles 5 i 8 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades de caràcter personal.

II

El Ple de l'Ajuntament, en sessió de data 18 d'octubre de 2024, va acordar l'aprovació inicial de l'Ordenança sobre la creació i gestió de les zones de baixes emissions, així com sotmetre-la a informació pública i audiència per un termini de 30 dies hàbils comptats a partir de la publicació al BOP, al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, en un diari dels de major difusió de la província i al tauler d'edictes de l'Ajuntament.

L'Ordenança té per objecte “[...] la creació i gestió de les zones de baixes emissions (en endavant ZBE), [...] dins del municipi. S'estendrà per ZBE, segons definició de la Llei de canvi climàtic: l'àmbit delimitat per una administració pública, en exercici de les seves competències, dins del seu territori, de caràcter continu, i en el qual s'apliquen restriccions d'accés, circulació i estacionament de vehicles per millorar la qualitat de l'aire i mitigar les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, conforme a la classificació dels vehicles pel seu nivell d'emissions d'acord amb el que estableix el Reglament General de Vehicles”. (art. 1.1).

L'Ordenança s'estructura en disset articles, una disposició transitòria i dues disposicions finals. Alhora, d'acord amb el que consta al preàmbul de l'Ordenança, s'incorporen “[...] quatre annexos relatius a les ZBE, els vehicles, els projectes tècnics de les ZBE i les mesures en el sector de l'edificació”. Tot i això, cal advertir que aquesta Autoritat només ha pogut accedir a l'Annex 1, relatiu a les zones de baixes emissions i zones d'especial sensibilitat; a l'Annex 2, relatiu a la proposta de regulació reglamentària dels registres municipals de vehicles que poden accedir, circular i estacionar a les zones de baixes emissions així com al Projecte per a la implantació de la zona de baixes emissions, que es desprèn del mateix text de l'Ordenança com a Annex III.

En conseqüència, cal assenyalar que aquest informe s'emet exclusivament respecte de la documentació que acompanya la sol·licitud i pel que fa a la valoració de la incidència que l'Ordenança pot tenir des del punt de vista de la protecció de dades. En aquest sentit, cal fer avinent que l'RGPD considera dada personal “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 RGPD).

III

En el Preàmbul, i posteriorment a l'article 3 de l'Ordenança, es fa esment al marc normatiu rellevant que serveix de base per a la seva aprovació. Així, pel que fa a la competència municipal per a l'establiment i regulació de les ZBE, es fa referència a la Llei 7/2021, de 20 de maig, de canvi climàtic i transició energètica; Reial decret 1052/2022, de 27 de desembre, pel qual es regulen les zones de baixes emissions; Reial decret Legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre Trànsit, Circulació de

Vehicles de Motor i Seguretat Viària i la Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire protecció de l'atmosfera.

Alhora, també es fa esment a la Llei 7/1985 de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL), en concret, a l'article 25, i a l'article 66 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, del Text Refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), relatius a les competències municipals i locals, pels quals es reconeix la competència pròpia sobre el medi ambient, urbà, el trànsit, estacionament de vehicles i la mobilitat, el plantejament, gestió, execució i disciplina urbanística i la conservació i rehabilitació de l'edificació, en els termes que estableixi la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes.

Pel que fa específicament a la perspectiva de la protecció de dades, cal partir de la base que qualsevol tractament de dades personals que pugui derivar-se de l'aplicació de l'Ordenança objecte d'informe ha de respectar els principis i garanties previstes en l'RGPD i la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de Protecció de Dades Personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD).

A aquests efectes, una de les parts rellevants de l'Ordenança és el sistema de control d'accés a les ZBE, que es basa fonamentalment en la gestió d'un registre municipal de vehicles autoritzats a les ZBE (art. 10) i en el propi sistema de control (art. 11).

Per aquest motiu, cal tenir en compte l'acord de 19 de juliol de 2022 entre aquesta Autoritat, l'Agència Espanyola de Protecció de dades, l'Agència Basca de Protecció de Dades i el Consell de Transparència i Protecció de Dades d'Andalusia, segons el qual es considera que segueix essent d'aplicació 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 Ciutadana en llocs públics, i la normativa que la desplega, sens perjudici del que estableix 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.

Alhora, cal tenir en compte que el tractament també estarà sotmès a la Instrucció 1/2009, de 10 de febrer de 2009, sobre el tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància.

Tenint en compte això, cal valorar positivament les mencions que l'Ordenança fa a la normativa de protecció de dades, fonamentalment als articles 10 i 11. D'aquesta manera, es fa visible per a les persones interessades que el contingut de l'Ordenança està vinculat amb els límits i garanties de la protecció de dades.

IV

L'article 10 de l'Ordenança, regula el Registre municipal de vehicles autoritzats a les ZBE, i disposa el següent:

"1. L'Ajuntament disposarà i gestionarà un registre d'aquells vehicles que, pel seu potencial contaminant, d'acord amb el que estableix el Reglament General de Vehicles vigent i les seves futures actualitzacions, queden autoritzats temporalment a accedir, circular i estacionar a la ZBE. Podran inscriure's en aquest registre els vehicles relacionats a l'apartat 2 de l'annex II d'aquesta Ordenança.

2. Les persones titulars de vehicles de l'apartat anterior que desitgin beneficiar-se de les autoritzacions temporals d'accés, circulació i estacionament, contemplades en aquesta Ordenança, han de sol·licitar la inscripció dels vehicles en el registre municipal de vehicles autoritzats a les ZBE. Després de la verificació de les dades aportades en la sol·licitud, es comunicarà al sol·licitant el resultat de la seva sol·licitud i en el seu cas, la inscripció.

3. Els vehicles inscrits en aquest registre estaran autoritzats a accedir, circular i/o estacionar per les ZBE dins dels espais temporals delimitats a l'apartat 2 de l'annex II d'aquesta Ordenança.

4. La gestió del registre es realitzarà conforme a les exigències previstes en la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals i les seves futures actualitzacions.”

D'acord amb el que estableix aquest article, l'Ajuntament disposarà i gestionarà un registre dels vehicles que, pel seu potencial contaminant, estan autoritzats temporalment a accedir, circular i estacionar a la ZBE.

L'Annex II de l'Ordenança porta per títol "Proposta de regulació reglamentària dels registres municipals de vehicles que poden accedir, circular i estacionar a les zones de baixes emissions". Cal fer notar, però, que l'estructura d'aquest annex pot resultar confusa per determinar a quin apartat es refereix l'article 10 de l'Ordenança, ja que l'apartat segon, en realitat, es refereix a les "Condicions i documentació per inscriure al Registre municipal de Vehicles". Això sembla no coincidir amb el que preveu l'article 10.1, que estableix que "Podran inscriure's en aquest registre els vehicles relacionats a l'apartat 2 de l'annex II d'aquesta Ordenança”.

Un cop analitzat el contingut de l'Annex 2, sembla que, a priori, l'article 10 de l'Ordenança es refereix al segon subapartat de l'apartat primer de l'Annex 2. Aquest apartat té com a títol "Descripció de les categories de vehicles que poden accedir, circular i estacionar a la ZBE" i, el seu subapartat segon, es refereix a les "Categories de vehicles que per les seves característiques i funcions poden accedir, circular i estacionar a la ZBE del municipi de [...]". Per aquesta raó es considera necessari alinear l'article 10 de l'Ordenança amb l'apartat correcte de l'Annex II.

D'altra banda, la creació d'un registre municipal de vehicles que poden accedir, circular i estacionar a les ZBE requereix, en la mesura que permeti identificar o fer identificables persones físiques, la consideració dels principis i obligacions que emanen de la normativa de protecció de dades.

Si bé no es necessari que l'Ordenança inclogui expressament les obligacions que ja estan regulades a la normativa de protecció de dades, sí que es considera imprescindible remarcar que, atès que es pretén crear una base de dades de vehicles, l'Ajuntament haurà de tenir en compte que aquest tractament de dades personals ha d'incorporar-se al Registre d'activitats de tractament d'acord amb el que preveu l'article 30 del RGPD, que estableix el següent:

“1. Cada responsable y, en su caso, su representante llevarán un registro de las actividades de tratamiento efectuadas bajo su responsabilidad. Dicho registro deberá contener toda la información indicada a continuación:

- a) el nombre y los datos de contacto del responsable y, en su caso, del corresponsable, del representante del responsable, y del delegado de protección de datos;
- b) los fines del tratamiento;
- c) una descripción de las categorías de interesados y de las categorías de datos personales;
- d) las categorías de destinatarios a quienes se comunicaron o comunicarán los datos personales, incluidos los destinatarios en terceros países u organizaciones internacionales;
- e) en su caso, las transferencias de datos personales a un tercer país o una organización internacional, incluida la identificación de dicho tercer país u organización internacional y, en el caso de las transferencias indicadas en el artículo 49, apartado 1, párrafo segundo, la documentación de garantías adecuadas;
- f) cuando sea posible, los plazos previstos para la supresión de las diferentes categorías de datos;
- g) cuando sea posible, una descripción general de las medidas técnicas y organizativas de seguridad a que se refiere el artículo 32, apartado 1.

[...]

3. Los registros a que se refieren los apartados 1 y 2 constarán por escrito, inclusive en formato electrónico.

4. El responsable o el encargado del tratamiento y, en su caso, el representante del responsable o del encargado pondrán el registro a disposición de la autoridad de control que lo solicite.

5. Las obligaciones indicadas en los apartados 1 y 2 no se aplicarán a ninguna empresa ni organización que emplee a menos de 250 personas, a menos que el tratamiento que realice pueda entrañar un riesgo para los derechos y libertades de los interesados, no sea ocasional, o incluya categorías especiales de datos personales indicadas en el artículo 9, apartado 1, o datos personales relativos a condenas e infracciones penales a que se refiere el artículo 10.”

I també ha de tenir en compte el que preveu l'article 31 de la LOPDGDD, pel qual:

“1. Los responsables y encargados del tratamiento o, en su caso, sus representantes deberán mantener el registro de actividades de tratamiento al que se refiere el artículo 30 del Reglamento (UE) 2016/679, salvo que sea de aplicación la excepción prevista en su apartado 5. El registro, que podrá organizarse en torno a conjuntos estructurados de datos, deberá especificar, según sus finalidades, las actividades de tratamiento llevadas a cabo y las demás circunstancias establecidas en el citado reglamento. Cuando el responsable o el encargado del tratamiento hubieran designado un delegado de protección de datos deberán comunicarle cualquier adición, modificación o exclusión en el contenido del registro.

2. Los sujetos enumerados en el artículo 77.1 de esta ley orgánica harán público un inventario de sus actividades de tratamiento accesible por medios electrónicos en el que

constará la información establecida en el artículo 30 del Reglamento (UE) 2016/679 y su base legal.”

En conseqüència, el tractament derivat de la gestió del Registre municipal de vehicles, en el sentit de l'article 10 de l'Ordenança, ha de constar en el Registre d'activitats del tractament (RAT), d'acord amb els termes que estableixen l'article 30 de l'RGPD i l'article 31 de l'LOPDGDD, incloent-hi l'obligació de fer-ho públic i accessible per mitjans electrònic.

A més, en crear una base de dades o registre municipal, cal tenir en compte els principis de l'article 5 del RGPD. Així, des de la perspectiva del principi de lleialtat i transparència (art. 5.1.a RGPD, i considerant 39 del RGPD), és important recordar que això implica que, per a les persones físiques:

“[...] debe quedar totalmente claro que se están recogiendo, utilizando, consultando o tratando de otra manera datos personales que les conciernen, así como la medida en que dichos datos son o serán tratados. El principio de transparencia exige que toda información y comunicación relativa al tratamiento de dichos datos sea fácilmente accesible y fácil de entender, y que se utilice un lenguaje sencillo y claro. Dicho principio se refiere en particular a la información de los interesados sobre la identidad del responsable del tratamiento y los fines del mismo y a la información añadida para garantizar un tratamiento leal y transparente con respecto a las personas físicas afectadas y a su derecho a obtener confirmación y comunicación de los datos personales que les conciernen que sean objeto de tratamiento. Las personas físicas deben tener conocimiento de los riesgos, las normas, las salvaguardias y los derechos relativos al tratamiento de datos personales así como del modo de hacer valer sus derechos en relación con el tratamiento. En particular, los fines específicos del tratamiento de los datos personales deben ser explícitos y legítimos, y deben determinarse en el momento de su recogida. Los datos personales deben ser adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario para los fines para los que sean tratados. Ello requiere, en particular, garantizar que se limite a un mínimo estricto su plazo de conservación. [...]”

A partir de la documentació tramesa, cal advertir que no s'ha pogut accedir a la informació ni conèixer de quina manera l'Ajuntament informarà a les persones interessades sobre el tractament de dades relacionat amb la gestió del Registre, concretament pel que fa a l'article 10 de l'Ordenança, que afecta a qui sol·licita la inscripció del seu vehicle en el registre.

En tot cas, s'ha de recordar a l'Ajuntament la previsió establerta en l'article 13 de l'RGPD, o si escau, l'article 14 del RGPD, en relació amb la informació que s'ha de facilitar quan les dades personals s'obtenen de l'interessat o, respectivament, quan no s'obtinguin de l'interessat, als quals ens remetem.

V

Una altra qüestió detectada en l'Annex II de l'Ordenança fa referència a la previsió de l'apartat 2, relatiu a les "Condicions i documentació per a inscriure en el Registre municipal de vehicles".

El principi de minimització de dades (art. 5.1.c) RGPD) estableix que les dades que es tractin ha de ser adequades, pertinents i limitades al necessari per complir amb la finalitat, que, en aquest cas, seria verificar que els vehicles pels quals les persones sol·licitants pretenen obtenir autorització per accedir, circular i estacionar a les zones ZBE compleixen els requisits establerts.

Com ha posat de manifest amb anterioritat aquesta Autoritat, aquest principi insta als responsables del tractament a tractar les mínimes dades necessàries per al compliment de la finalitat pretesa o, cosa que és el mateix, a realitzar únicament els tractaments de dades que resultin necessaris o proporcionals en atenció a la finalitat que els motiva. Així, si una finalitat es pot assolir sense necessitat de dur a terme un tractament de dades personals, sense que això perjudiqui o alteri la finalitat, s'hauria d'optar per aquesta possibilitat.

L'apartat 2 de l'Annex II de l'Ordenança, que abasta gran part de l'annex, es dedica a informar sobre les condicions per a cada categoria de vehicle que, per les seves característiques i funcions, pot accedir, circular i estacionar a la ZBE del municipi, d'acord amb el que preveu el subapartat segon de l'apartat primer de l'Annex. En particular, estableix per cada categoria qui pot sol·licitar la inscripció en el registre municipal; les limitacions, si n'hi ha; documentació necessària que han de presentar i aquella que, havent-se oposat la persona interessada al dret de l'article 28.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les administracions públiques (LPAC), també ha d'aportar per no haver pogut l'Ajuntament consultar-la o recaptar-la; i finalment, estableix la validesa de la inscripció en el registre.

Es valora positivament que es faci al·lusió al dret de l'article 28.2 de l'LPAC, relatiu al dret dels interessats a no aportar documents que ja estiguin en poder de l'Administració actuant o que hagin estat elaborats per altres administracions, cas en el qual l'Administració actuan pot consultar o recavar aquests documents, tret que l'interessat s'hi oposi.

Però, més enllà de les implicacions des del punt de vista del compliment de la normativa de procediment administratiu, que no seria competència d'aquesta Autoritat, una interpretació àmplia del principi de minimització ha de portar necessàriament a considerar que vulneraria aquest principi de minimització exigir tractaments de dades que puguin resultar innecessaris.

Així, per exemple, podrien vulnerar el principi de minimització en sentit ampli, requerir l'informe de vida laboral complet de la Seguretat social a la persona sol·licitant d'inscripció en el cas dels vehicles que constitueixen un instrument necessari per a l'exercici d'activitat professional de persones amb edat pròxima a la jubilació; o bé, en el cas de les sol·licituds de vehicles en moratòria per reposició, també podria vulnerar aquest principi demanar la còpia íntegra del contracte de compravenda, rènting o lísing signat, o el justificant de pagament de reserva a nom de la persona sol·licitant així com el plec de licitació per substituir el vehicle.

Per això, d'acord amb les consideracions efectuades, cal revisar la documentació i la informació que es requereix en l'Annex II per verificar que és estrictament necessària per dur a terme la finalitat pròpia del Registre municipal de vehicles.

VI

L'article 11, relatiu al sistema de control i protecció de dades, estableix el següent:

"1. El control d'accés a les ZBE es realitzarà mitjançant un sistema automàtic i amb la plataforma tecnològica que es dissenyi per l'autoritat municipal. Amb aquest sistema es comprovarà si el vehicle pot accedir o no a l'esmentada zona, sense que sigui necessari captar la imatge dels ocupants, sens perjudici de les facultats que la Policia Local tingui assignades en el control, vigilància i sanció de les infraccions i no compliment de les normes establertes.

2. La instal·lació i ús de càmeres, videocàmeres i de qualsevol altre mitjà de captació i reproducció d'imatges per al control, regulació, vigilància i disciplina del trànsit s'efectuarà per l'autoritat municipal encarregada de la regulació del trànsit a les finalitats previstes en el Reial decret legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre Trànsit, Circulació de Vehicles a Motor i Seguretat Viària, i la resta de normativa específica en la matèria, i amb subjecció al que disposa la normativa de protecció de dades.

L'autoritat municipal haurà d'adoptar una resolució que ordeni la instal·lació i ús dels dispositius fixos i mòbils de captació i reproducció, previstos per al control de les ZBE".

D'entrada, des de la perspectiva del principi de lleialtat i transparència, al qual ens hem referit en l'anterior fonament jurídic, es considera necessari aclarir el concepte d'autoritat municipal a l'article 11 de l'Ordenança, ja que no es desprèn tampoc de la resta del text.

La redacció actual de l'article pot resultar confusa, especialment perquè, tot i que inicialment sembla que l'autoritat municipal es refereix a l'alcalde, posteriorment, a l'apartat segon, es menciona l'autoritat municipal com a responsable de la regulació del trànsit, competència que correspondria a la Policia Local, tot i que l'alcalde té la competència d'exercir la direcció superior de la policia municipal. Per aquest motiu, tot i que el "Projecte per la implantació de la zona de baixes emissions de [...]", annex III de l'Ordenança, és més clar en aquest sentit, es considera necessari aclarir aquesta qüestió.

Respecte d'això, cal advertir que sobre la base del que preveu l'article 22 de la LOPDGDD, l'Ajuntament no estaria legitimat a captar imatges de la via pública en la mesura que no sigui de manera accessòria, en el sentit que la captació de la via pública se cenyeix a l'imprescindible per a la finalitat de preservar la seguretat de les persones i béns a les instal·lacions- o bé es tracti de garantir la seguretat de béns o instal·lacions estratègiques o d'infraestructures vinculades al transport.

Així, la captació d'imatges de la "via pública" només correspon, en principi a les forces i cossos de seguretat, d'acord amb el que estableix la normativa específica aplicable (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 i, si escau, 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).

Sobre això, aquesta Autoritat ja va assenyalar, en el Dictamen CNS 27/2015 (Fonament Jurídic V) que:

"En relació amb el concepte de "lloc públic", l'esmentada LO 4/1997 en preveu una concepció àmplia del concepte, això és qualsevol espai públic sigui obert o tancat. Tradicionalment s'ha entès que aquest concepte es refereix a aquells llocs que pertanyen al domini públic que es destinen a un ús general (per exemple, una carretera, una platja o un parc). No obstant això, el concepte "lloc públic" tendeix avui a imposar-se per designar més comunament els llocs que el públic sol freqüentar, amb independència de la seva titularitat. Així, també es consideren llocs públics altres espais privats oberts al públic (com ara, les superfícies comercials). Sembla, doncs, que, als efectes d'establir l'abast que s'ha de donar al concepte "lloc públic", els elements de l'accessibilitat i l'ús que els ciutadans fan d'aquest

espai adquireixen major rellevància front la naturalesa jurídica del bé (entre d'altres, SAN de 20 de maig de 2011).

No és sobrer assenyalar, en aquest punt, que les diverses ordenances municipals reguladores dels llocs o espais públics -per, entre d'altres qüestions, garantir la convivència ciutadana- acostumen a definir aquests espais com carrers, vies de circulació, places, avingudes, passatges, parcs, jardins i altres espais o zones verdes o forestals, ponts, túnels i passos subterranis, aparcaments, fonts i estanys, edificis públics i els altres espais destinats a l'ús o al servei públic de titularitat municipal (...)."

Tenint en compte això, la captació i enregistrament de la via pública amb l'objectiu de controlar l'accés a les ZBE quedaria sotmesa al règim normatiu de la videovigilància per part de les forces i cossos de seguretat (Llei orgànica 4/1997 i normativa de desenvolupament).

VII

Una altra qüestió relacionada amb l'article 11 de l'Ordenança, en connexió amb el que preveu l'Annex III relatiu al Projecte per la Implementació de la Zona de Baixes Emissions de [...], és la necessitat d'elaborar una Memòria d'acord amb el que estableix l'article 10 de la Instrucció 1/2009, de 10 de febrer de 2009, sobre el tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància.

Aquest article disposa que, prèviament a la posada en marxa del tractament de videovigilància, s'ha d'elaborar una Memòria la qual documenti els següents aspectes:

"[...] a) Òrgan, organisme o entitat responsable: concreció de la persona responsable del fitxer, de les persones operadores del sistema de videovigilància, com també, si escau, de la persona responsable de la instal·lació i del seu manteniment.

b) Justificació de la legitimitat de la captació i dels tractaments posteriors que es prevegin: cal fer constar si es compta amb el consentiment dels afectats o, si no és el cas, quin dels apartats de l'article 6.2 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, i si escau altra normativa aplicable, concorre en el cas concret, a efectes de legitimar el tractament de les imatges i les veus.

c) Justificació de la finalitat i de la proporcionalitat del sistema, d'acord amb el que estableixen els articles 6 i 7 d'aquesta Instrucció.

d) Dades personals tractades: cal concretar si s'enregistrarà també la veu i si la finalitat comporta, previsiblement, la captació d'imatges que revelin dades personals especialment protegides o d'altres que exigeixin un nivell mitjà o alt de seguretat.

e) Ubicació i camp de visió de les càmeres: cal fer referència a la ubicació i orientació de les càmeres. En especial, quan es tracti de càmeres a l'exterior, cal fer constar si en un radi de 50 metres hi ha centres de salut, centres religiosos, de culte o seus de partits polítics o centres educatius on assisteixin menors. També cal fer referència als espais que entrin dins el camp de visió de les càmeres.

f) Definició de les característiques del sistema. En aquest apartat cal especificar: Nombre total de càmeres que formen el sistema. Condicions tècniques de les càmeres i d'altres elements. Si les càmeres disposen de ranures o connexions per a dispositius

d'emmagatzemament extern. Si les càmeres són fixes o mòbils. Si es capten imatges en un pla ix o mòbil. Si es disposa de la possibilitat d'obtenir primers plans en el moment de la captació o un cop enregistrades les imatges. Si les imatges es visionen directament o només s'enregistren, amb accés limitat a determinats supòsits previstos en la Memòria. Si la captació, i si escau l'enregistrament, es fa de manera continuada o discontinua. Si les imatges es transmeten. Previsions relatives als mecanismes d'identificació i de dissociació per atendre l'exercici dels drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició. Quan es gravi la veu, també cal especificar la distància a què es pot registrar.

g) Deure d'informació: cal incloure una referència al nombre i l'emplaçament dels cartells informatius, com també als altres mitjans addicionals d'informació, per tal d'acreditar el compliment del deure d'informació.

h) Període per al qual s'instal·la el sistema i període de conservació de les imatges.

i) Mesures previstes per avaluar els resultats del funcionament del sistema i la necessitat del seu manteniment.

j) Mesures de seguretat: concreció del nivell de seguretat exigible i descripció de les mesures de seguretat aplicades.

10.2 La informació a què es refereixen els apartats e) i g) ha d'anar acompanyada de la informació gràfica corresponent. [...]"

Cal fer incís en el fet que arran de la plena aplicabilitat de l'RGPD, i entrada en vigor de l'LOPDGDD, les referències a la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal s'han d'entendre fetes a l'RGPD.

En el cas que ens ocupa, es constata que el Document 01, relatiu a la "Memòria i Annexes", forma part de l'Annex III de l'Ordenança. Tot i que es valora positivament l'extensió i completesa de la informació que aporta aquest document en relació amb les característiques i funcionalitats necessàries en la implementació del projecte tècnic de monitorització i control de la zona de baixes emissions, s'adverteix que és un projecte que evoca la pretensió o objectius als quals es pretenen arribar, però en cap cas concreta ni confirma cap dels elements als quals fa referència l'article 10 de la Instrucció 1/2009.

Per aquest motiu, un cop definits tots els elements que conformaran el tractament de videovigilància, l'Ajuntament ha de tenir en compte que cal elaborar la citada Memòria amb caràcter previ a la seva posada en marxa.

A més, cal recordar que l'article 35.1 de l'RGPD estableix l'obligació dels responsables del tractament de dur a terme l'avaluació d'impacte relativa a la protecció de dades (AIPD) abans d'iniciar el 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.

En particular, l'apartat 3 del mateix article 35 de l'RGPD estableix que l'AIPD serà requerida en diversos supòsits, entre els quals destaca el cas de l'"observació sistemàtica a gran escala d'una zona d'accés públic" (art. 35.3.c) RGPD), com és el cas que ens ocupa.

Per tant, abans de dur a terme el tractament de dades relatiu al control d'accés a la ZBE, l'Ajuntament ha d'avaluar l'impacte de les operacions de tractament en la protecció de dades personals.

No obstant això, d'acord amb la normativa citada, tot i que en el cas que ens ocupa és necessari elaborar una memòria i una AIPD abans de dur a terme el tractament de dades personals, cal advertir que, si es realitza una AIPD, no seria necessari elaborar també la memòria esmentada, sempre que l'AIPD inclogui ja tots els elements que han de constar a la memòria. Aquesta consideració també seria aplicable a la inversa.

Conclusions

Examinada l'Ordenança sobre la creació i gestió de les zones de baixes emissions de [...], i la documentació que l'acompanya, presentada per l'Ajuntament, es considera adequada a les previsions establertes a la normativa sobre protecció de dades personals, sempre que es tinguin en compte les consideracions fetes en aquest informe.

Barcelona, 18 de desembre de 2024