

RESOLUCIÓ del procediment sancionador núm. PS 44/2011, referent al Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural, de la Generalitat de Catalunya.

Antecedents

Primer.- En data 03/06/2011 va tenir entrada en aquesta Autoritat, un escrit d'un ciutadà pel qual formulava denúncia contra el Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural (en endavant, DAAM), amb motiu d'un presumpte incompliment de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD).

En concret, la persona denunciant exposava que a la façana dels Serveis Centrals del DAAM –Gran Via de les Corts Catalanes, núms. 612-614 de Barcelona- hi havia instal·lades dues càmeres de videovigilància que, segons el denunciant, permetria captar imatges de persones que transiten per la via pública. Així mateix, manifestava que presumptament no s'hauria creat ni inscrit el corresponent fitxer al Registre de Protecció de Dades de Catalunya.

La persona denunciant aportava amb el seu escrit de denúncia una fotografia d'una càmera instal·lada a l'exterior de l'edifici esmentat.

Segon.- L'Autoritat Catalana de Protecció de Dades va iniciar una fase d'informació prèvia (IP 147/2011), d'acord amb el que preveu l'article 7 del Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat, en relació amb disposició transitòria segona de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, per tal de comprovar la realitat dels fets denunciats i d'obtenir més informació sobre les circumstàncies dels fets i els subjectes responsables.

Tercer.- En el sí d'aquesta fase d'informació, en data 16/06/2011 l'Autoritat va realitzar un acte d'inspecció a la ubicació abans esmentada, per tal de verificar determinats aspectes relacionats amb el tractament de dades realitzat mitjançant el sistema de videovigilància. En aquell acte, el personal inspector va efectuar les comprovacions següents:

- El sistema de videovigilància exterior està compost per 3 càmeres, de les quals una és un lector de matrícules que controla l'accés a l'aparcament del Departament.
- La finalitat d'aquest sistema és la vigilància de les instal·lacions del DAAM.
- El Departament informa sobre l'existència de les càmeres exteriors mitjançant la col·locació de 3 cartells informatius, els quals s'ajusten al contingut i disseny determinat per la Instrucció 1/2009, de 10 de febrer, de l'APDCAT, sobre el tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància.

En aquell acte d'inspecció es va efectuar un reportatge fotogràfic de les càmeres esmentades, pel que fa al seu àmbit de visió i els cartes informatius instal·lats.

Al seu torn, els representants del DAAM en aquell acte d'inspecció van efectuar les següents manifestacions:

- Que es troba en tràmits d'aprovació i publicació l'Ordre pel qual es crearà el fitxer relatiu a videovigilància.
- Que les imatges visionades són conservades durant un termini de 20 dies.
- Que la càmera que enfoca les matrícules només efectua fotografies d'aquestes, no conservant-se les imatges captades.
- Que el sistema de videovigilància instal·lat a la seu del Departament va ésser recomanat per Mossos d'Esquadra el juliol de 2005.

Quart.- En el marc d'aquestes actuacions prèvies, en data 20/06/2011 es va sol·licitar a la Subdirecció General de Seguretat Interior del Departament d'Interior, que informés sobre si les càmeres referides disposaven de la preceptiva autorització administrativa atorgada per la Direcció General de la Policia, de conformitat amb el Decret 134/1999, així com la data d'atorgament de l'autorització administrativa i les eventuais renovacions posteriors.

La Subdirecció General de Seguretat Interior del Departament d'Interior va informar el 21/06/2011 que al Registre general informatitzat dels dispositius fixos de gravació autoritzats no consta l'existència de càmeres al Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural.

Cinquè.- També en el marc de la informació prèvia, es va comprovar que, entre els fitxers titularitat del DAAM inscrits al Registre de Protecció de Dades de Catalunya depenent d'aquesta Autoritat i al Registre General de Protecció de Dades de l'Agència Espanyola de Protecció de Dades, no consta cap fitxer que donés cobertura al tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància.

Sisè.- En data 12/07/2011 la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades va acordar iniciar procediment sancionador contra el DAAM, d'una banda, per una presumpta infracció greu prevista a l'article 44.3 a) en relació amb l'article 20 LOPD; i de l'altra, per una presumpta infracció greu prevista a l'article 44.3 b) en relació amb l'article 6 LOPD. Així mateix, va nomenar instructor de l'expedient al funcionari de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, XXX. Aquest acord d'inici es va notificar, juntament amb el plec de càrrecs, a l'entitat imputada el 15/07/2011.

En el plec de càrrecs es concedia al DAAM un termini de deu dies hàbils comptadors a partir del dia següent de la notificació per formular al·legacions, presentar documents i proposar la pràctica de proves que considerés convenientes per a la defensa dels seus interessos.

Setè.- Mitjançant escrit de 25/07/2011, el DAAM va formular al·legacions a la proposta de resolució.

El DAAM aportava amb el seu escrit còpia del projecte d'Ordre de regulació dels fitxers de dades de caràcter personal gestionat pel Departament i l'Institut Català de la Vinya i el Vi; així com còpia dels oficis de tramesa a aquesta Autoritat del dit projecte d'Ordre i de la memòria referent al sistema de videovigilància de les instal·lacions del Departament.

Vuitè.- En data 13/10/2011 l'instructor d'aquest procediment va formular proposta de resolució, per la qual proposava que la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades declarés

que el DAAM havia incorregut, d'una banda, en una infracció greu prevista a l'article 44.3 a), en relació amb l'article 20; i de l'altra, una infracció greu prevista a l'article 44.3 c), en relació amb l'article 4, tots ells de la LOPD. Aquesta proposta de resolució fou notificada al DAAM en data 17/10/2011, i se li concedia un termini de 10 dies per formular al·legacions.

Novè.- Per mitjà d'escrit de 25/10/2011 el DAAM va formular al·legacions a la proposta de resolució. Aquestes al·legacions s'analitzen a l'apartat segon dels fonaments de dret.

El DAAM aportava amb el seu escrit d'al·legacions una fotografia de la façana dels Serveis Centrals i una altra acreditativa de la modificació del camp de visió de la càmera més propera al número 616 de la Gran Via de les Corts Catalanes de Barcelona, en els termes que havia assenyalat l'instructor a la proposta de resolució.

Del conjunt de les actuacions practicades en aquest procediment es consideren acreditats els fets que seguidament es detallen com a fets provats.

Fets Provats

Primer.- El DAAM té implantat a la façana de la seu dels Serveis Centrals a Barcelona (Gran Via de les Corts Catalanes, núms. 612-614) un sistema de videovigilància a l'exterior de l'edifici integrat per tres càmeres.

Segon.- El tractament de dades personals, consistent en l'enregistrament d'imatges a través de les càmeres esmentades, s'ha efectuat sense l'adopció i publicació de la prèvia disposició general de creació del fitxer adoptat per la persona titular del Departament i, per tant, sense haver promogut la seva notificació al Registre de Protecció de Dades de Catalunya depenent d'aquesta Autoritat.

Tercer.- Una de les càmeres que integra el sistema de videovigilància exterior –en concret, la càmera més propera al número 616 de la Gran Via de les Corts Catalanes de Barcelona– permetia captar imatges de persones a la via pública, captació que no resultava inevitable per assolir la finalitat de vigilància de l'edifici.

Fonaments de Dret

Primer.- És d'aplicació al present procediment el previst al Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat, segons el previst a la DT 2^a de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades. De conformitat amb l'article 5 i 8 de la Llei 32/2010, la resolució del procediment sancionador correspon a la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

Segon.- En el curs del procediment sancionador el DAAM va formular al·legacions davant el plec de càrrecs, les quals es van abordar de forma motivada a la proposta de resolució, motiu pel qual es dóna en aquest punt per reproduïda la resposta efectuada per l'instructor. El DAAM també ha formulat al·legacions davant la proposta de resolució, les quals procedeix abordar tot seguit.

2.1.- Respecte a la recollida i tractament de dades de caràcter personal sense la preceptiva disposició general de creació del fitxer.

El DAAM manifesta, en els mateixos termes que ja havien manifestat els seus representants en la inspecció presencial de 16/06/2011 i també en l'escrit d'al·legacions formulades davant el plec de càrrecs, que s'estan duent a terme les actuacions necessàries per tramitar l'ordre d'actualització dels fitxers de dades de caràcter personal, la qual inclourà el sistema de videovigilància exterior dels seus Serveis Centrals.

Així doncs, tal com exposava l'instructor a la proposta de resolució el DAAM no qüestiona la primera imputació efectuada en el plec de càrrecs, sinó que reconeix l'existència d'un tractament de dades de caràcter personal, consistent en l'enregistrament d'imatges a través del sistema de videovigilància exterior instal·lat a la seu dels Serveis Centrals del Departament a Barcelona, sense que amb caràcter previ a la seva recollida no s'hagi creat, ni publicat i ni inscrit al Registre de Protecció de Dades de Catalunya el corresponent fitxer. Així doncs, fins i tot en cas que en el moment de resoldre aquest procediment s'hagués publicat ja la disposició general de creació del fitxer, tal circumstància podria tenir incidència en les mesures correctores a imposar, però en cap cas no poden desvirtuar els fets imputats, ni tampoc la seva qualificació jurídica.

2.2.- Sobre el tractament de dades de caràcter personal amb conculcació dels principis i garanties establerts a l'article 4 de la LOPD.

A aquest respecte, considera el DAAM que la videovigilància de l'edifici controvertit presenta una sèrie de singularitats que justifiquen uns requeriments de vigilància superiors i específics, tals com la circumstància relativa a que l'edifici alberga la seu de la Conselleria del Departament i dels seus Serveis Centrals; l'elevat volum de trànsit i d'afluència de vianants, així com la proximitat d'altres organismes públics. Es refereix a l'existència davant les tres portes d'accés a l'edifici de tres reixes practicables al mateix nivell de terra de la vorera, i també a la proximitat del trànsit rodat que circula pel lateral de la Gran Via de les Corts Catalanes de Barcelona, pel qual accedeixen els vehicles oficials del Departament. Així mateix, el DAAM posa de manifest que el sistema de videovigilància es va instal·lar seguint les indicacions de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra. Finalment, el DAAM informa que ha procedit a modificar el camp de visió de la càmera més propera al número 616 de la Gran Via de les Corts Catalanes de Barcelona, d'acord amb les indicacions contingudes a la proposta de resolució.

En primer lloc, escau advertir que cap de les circumstàncies que el DAAM esgrimeix a fi de justificar la suposada necessitat d'un plus de seguretat, que legitimaria al seu entendre el tractament aquí imputat -la captació de la via pública de manera no incidental-, no habiliten al DAAM a captar imatges de persones a la via pública si aquesta captació no és inevitable i merament incidental.

En aquest sentit, tal com exposava la persona instructora, únicament es permet la captació d'imatges en llocs públics -oberts o tancats- a les Forces i Cossos de Seguretat, i sempre i

quan s'hagi obtingut l'autorització de la Direcció General de la Policia, previ informe favorable de la Comissió de control de dispositius de videovigilància.

Per tant, si el DAAM considera que les singularitats de l'edifici que alberga la seu dels Serveis Centrals a les quals fa referència, requereixen la captació d'imatges de persones a la via pública, haurà de dur a terme les actuacions necessàries per obtenir l'autorització abans esmentada, la qual cosa exigiria al seu torn que les imatges captades fossin visionades exclusivament per membres de les Forces i Cossos de Seguretat, i no per personal de seguretat privada.

Pel que fa a la circumstància manifestada pel DAAM consistent en què en la implantació del sistema de videovigilància objecte d'aquest procediment es van seguir les indicacions de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, tal circumstància en cap cas no permetria desvirtuar la imputació efectuada ni la seva qualificació jurídica, basada en l'incompliment de principis i garanties establerts a la LOPD.

A l'últim, la modificació del camp de visió que el DAAM acredita haver dut a terme en la càmera més propera al número 616 de la Gran Via, vindria a corroborar que la captació d'imatges de la via pública que estava duent a terme l'entitat imputada anteriorment, no era inevitable per assolir la finalitat de vigilància de l'edifici esmentat. No obstant això, és evident que aquesta modificació que s'ha efectuat en l'orientació de la càmera per donar compliment a allò que havia assenyalat l'instructor en la proposta de resolució, la qual cosa farà innecessari que s'inclogui aquí la dita mesura correctora.

Tercer.- Respecte al fet provat segon, tal com indicava l'instructor en la proposta de resolució, l'article 44.3 a) LOPD, en la seva redacció donada per la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, estableix que és una infracció greu:

"a) Crear fitxers de titularitat pública o iniciar la recollida de dades de caràcter personal per a aquests, sense autorització de disposició general, publicada en el "Butlletí Oficial de l'Estat" o diari oficial corresponent."

A aquest respecte, l'article 20 de la LOPD preveu que:

"1. La creació, la modificació o la supressió dels fitxers de les administracions públiques només es poden fer per mitjà d'una disposició general publicada en el Butlletí Oficial de l'Estat o en el diari oficial corresponent.

2. Les disposicions de creació o de modificació de fitxers han d'indicar:

a) La finalitat del fitxer i els usos previstos.

b) Les persones o els col·lectius sobre els quals es pretén obtenir dades de caràcter personal o que estiguin obligats a subministrar-les.

c) El procediment de recollida de les dades de caràcter personal.

d) L'estructura bàsica del fitxer i la descripció dels tipus de dades de caràcter personal incloses en el mateix fitxer.

e) Les cessions de dades de caràcter personal i, si s'escau, les transferències de dades que es prevegin a països tercers.

f) Els òrgans de les administracions responsables del fitxer.

g) Els serveis o les unitats davant els quals es puguin exercir els drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició.

h) Les mesures de seguretat amb indicació del nivell bàsic, mitjà o alt exigible.

3. En les disposicions que es dictin per a la supressió dels fitxers, se n'ha d'establir el destí o, si s'escau, les previsions que s'adoptin per destruir-los."

Al seu torn, l'article 9.1) de la Instrucció 1/2009, relatiu a la creació de fitxers, disposa que:

"9.1 Per poder iniciar la captació d'imatges cal haver creat, amb caràcter previ, el fitxer corresponent, d'acord amb el que estableix la normativa de protecció de dades de caràcter personal i aquesta Instrucció, llevat que les imatges es captin sense que hi hagi emmagatzematge."

Tal com indicava l'instructor, la recollida i emmagatzematge de dades de caràcter personal captades a través de sistemes de videovigilància, sense haver creat el corresponent fitxer mitjançant disposició de caràcter general, publicada al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (en endavant, DOGC), i en conseqüència, sense haver sol·licitat la posterior inscripció al Registre de Protecció de Dades de Catalunya, constitueix una infracció prevista en l'article 44.3 a) LOPD, que tipifica com a infracció greu iniciar la recollida de dades de caràcter personal sense l'autorització de disposició general, publicada en el diari oficial corresponent.

Doncs bé, com assenyalava l'instructor, durant la tramitació d'aquest procediment ha quedat acreditat, que en relació a les imatges captades i enregistrades a partir del sistema de videovigilància instal·lat a l'exterior de la seu dels Serveis Centrals a Barcelona, el DAAM va començar el dit tractament sense que amb caràcter previ hagués creat el corresponent fitxer mitjançant disposició de caràcter general, publicada al DOGC, i en conseqüència, sense haver sol·licitat la posterior inscripció al Registre de Protecció de Dades de Catalunya. La manca d'aprovació i publicació de la disposició de creació dels fitxers és constitutiva d'una infracció tipificada com a greu a l'article 44.3 a) en relació amb l'article 20, ambdós de la LOPD.

Quart.- D'altra banda, quant al fet provat tercer, tal com assenyalava la persona instructora, l'article 44.3.c) LOPD, també en la seva redacció donada per la Llei 2/2011, disposa que és una infracció greu:

"c) Tractar dades de caràcter personal o utilitzar-les posteriorment amb conculcació dels principis i garanties establerts a l'article 4 de la present Llei i les disposicions que el desenvolupen, tret que sigui constitutiu d'infracció molt greu".

A aquest respecte, l'article 4 de la LOPD es refereix al principi de qualitat de les dades, que té diferents vessants, una de les quals és el principi de proporcionalitat, expressament recollit en l'article 4.1 de la LOPD quan prohibeix la recollida de dades excessives en relació amb la finalitat perseguida:

"1. Les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en

relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut”.

Per la seva banda, l'article 5.4 b) de la Instrucció 1/2009, no considera legítim:

“b) La captació d'imatges de persones a la via pública, llevat que la duquin 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.”

Tal com s'exposava a la proposta de resolució, aquesta normativa específica a la qual es remet la Instrucció està constituïda per la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, per la qual es regula la utilització per les Forces i Cossos de Seguretat Ciutadana en llocs públics, desplegada 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 per 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. Doncs bé, aquestes normes únicament permeten la captació d'imatges en llocs públics –oberts o tancats- a les Forces i Cossos de Seguretat, i sempre i quan s'hagi obtingut l'autorització de la Direcció General de la Policia, previ informe favorable de la Comissió de control de dispositius de videovigilància.

De les actuacions dutes a terme durant el present procediment, es considera acreditat que en el present cas la captació d'imatges de persones que transitaven per la via pública, mitjançant la càmera més propera al número 616 de la Gran Via de les Corts Catalanes de Barcelona, col·locada a l'exterior de la seu dels Serveis Centrals del DAAM, no la duia a terme un cos policial, per la qual cosa la normativa a la qual es remet la Instrucció 1/2009 no seria aplicable, i en conseqüència, en cap cas no legitimaria el dit tractament.

Així les coses, com exposava l'instructor, si bé el DAAM es troba legitimat per dur a terme un tractament de dades personals a través d'un sistema de videovigilància amb la finalitat de vigilar instal·lacions dels Serveis Centrals a Barcelona, el tractament esmentat en el fet provat tercer s'havia de considerar no legítim, ja que la captació d'imatges de persones que transitaven per llocs públics per mitjà de la càmera abans referida, resultava excessiu per a la finalitat de vigilància esmentada.

Així doncs, durant la tramitació d'aquest procediment ha quedat acreditat que el DAAM, durant un temps indeterminat però com a mínim des del 16/06/2011 i fins a una data propera al 25/10/2011 –data en què el DAAM ha acreditat la modificació del camp d'enfocament-, va captar imatges de persones de la via pública mitjançant una de les càmeres que integra el sistema de videovigilància instal·lat a la façana dels Serveis Centrals del DAAM a Barcelona, captació que resultava excessiva per a la finalitat perseguida de vigilància de l'edifici, la qual cosa és constitutiva d'una infracció tipificada com a greu a l'article 44.3.c), en relació amb l'article 4, ambdós de la LOPD, per vulnerar el principi de qualitat en la seva vessant de proporcionalitat, ja que la captació d'imatges de persones que transitaven per la via pública es podia evitar sense causar un detriment en la finalitat esgrimida de vigilància de l'edifici.

Cinquè.- L'article 21 de la Llei 32/2010, en consonància amb l'article 46 de la LOPD, preveu que quan les infraccions siguin comeses per una administració pública, la resolució que declari la comissió d'una infracció, haurà d'establir les mesures que escau adoptar perquè cessin o es corregeixin els efectes de la infracció. És en virtut d'aquesta facultat que, tal com indicava l'instructor, és procedent requerir al DAAM per tal que en el termini màxim de 10 dies a partir de l'endemà de la notificació de la resolució que es dicti, cessi en el tractament de les dades de caràcter personal derivades del sistema de videovigilància exterior que és objecte d'aquest procediment, mentre no s'aprovi i es publiqui al DOGC la disposició general de creació del fitxer corresponent, sense perjudici de la posterior inscripció preceptiva al Registre de Protecció de Dades de Catalunya dependent d'aquesta Autoritat.

D'altra banda, tal com s'ha avançat, el DAAM ha acreditat davant aquesta Autoritat la modificació del camp d'enfocament de la càmera controvertida en els termes que proposava l'instructor, motiu pel qual no és procedent efectuar cap requeriment al respecte.

Fent ús de les facultats que em confereixen l'article 13 del Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat de Catalunya,

RESOLC

Primer.- Declarar que el Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural ha comès, d'una banda, una infracció greu prevista a l'article 44.3 a) en relació amb l'article 20; i de l'altra, una infracció greu prevista a l'article 44.3 c), en relació amb l'article 4, tots ells de la LOPD.

Segon.- Requerir al Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural per tal que adopti la mesura correctora assenyalada al fonament de dret cinquè en la forma i terminis que allà s'indiquen.

Tercer.- Notificar aquesta resolució al Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural.

Quart.- Comunicar aquesta resolució al Síndic de Greuges, mitjançant el seu trasllat literal, segons el que especifica l'Acord Tercer del Conveni de Col·laboració entre el Síndic de Greuges de Catalunya i l'Agència Catalana de Protecció de Dades de data 23 de juny de 2006.

Cinquè.- Ordenar la publicació de la Resolució al web de l'Autoritat (www.apd.cat), de conformitat amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa d'acord amb els articles 26.2 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i 14.3 del Decret 48/2003, de 20 de febrer, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, les parts interessades poden interposar, amb caràcter potestatiu, recurs de reposició davant la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, en el termini d'un mes a comptar de l'endemà de la seva notificació, d'acord amb el que preveu l'article 116 i següents

Carrer de la Llacuna, 166, 7a. Planta
08018 Barcelona

de la Llei 30/1992 o bé interposar directament recurs contenciós administratiu davant els Jutjats del Contenciós Administratiu, en el termini de dos mesos a comptar de l'endemà de la seva notificació, d'acord amb els articles 8, 14 i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Igualment, les parts interessades poden interposar qualsevol altre recurs que considerin convenient per a la defensa dels seus interessos.

La directora

Esther Mitjans i Perelló

Barcelona, 15 de desembre de 2011