



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y LA DIPUTACIÓN FORAL DE ALAVA EN MATERIA DE TRÁFICO Y CARRETERAS E INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN VIARIA PARA LA MEJORA DE LA SEGURIDAD VIAL.

113/2016 IL

I. ANTECEDENTES

Por la Dirección de Régime Jurídico, Servicios y Procesos Electorales del departamento de Seguridad se ha solicitado informe de legalidad en relación al proyecto de referencia.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1 b) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y de las competencias que al Departamento de Administración Pública y Justicia y a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo de la Viceconsejería de Régimen Jurídico, confieren, respectivamente, el artículo 6.1 h) del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y el artículo 13.1.c) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia.

II.- ANÁLISIS DE LEGALIDAD

De conformidad con lo previsto en la estipulación primera del borrador de convenio, su objeto es *establecer un marco de colaboración entre las administraciones intervinientes con el fin de facilitar el ejercicio de sus respectivas atribuciones y mejorar la eficacia de sus actuaciones para la mejora de la seguridad vial.*

En su parte expositiva, el borrador reseña las competencias en materia de policía de tráfico que ostenta el Gobierno Vasco, así como las que corresponden en materia de carreteras a la Diputación Foral de Alava, ámbitos cuya patente conexión es razón que avala la conveniencia del marco de colaboración proyectado, marco por otra parte preexistente dada la vigencia hasta la fecha del Convenio suscrito por ambas instancias en fecha 22 de noviembre de 2005 con una finalidad análoga.

Como asimismo señala la exposición de motivos, los arts. 7 y 8 del Decreto 87/2001, de 22 de mayo, por el que se regula el sistema de gestión del tráfico interurbano en la Comunidad Autónoma de Euskadi, y se crea el centro de Gestión de Tráfico de Euskadi, plasman un mandato de colaboración entre la Dirección de Tráfico del Gobierno Vasco y las administraciones competentes en materia de carreteras cuya instrumentación exige la suscripción de convenios como el que nos ocupa.

El texto remitido, igual que su precedente, concreta la colaboración esencialmente en la articulación de un *intercambio fluido y estable de información viaria necesaria para la mejora de la seguridad vial*.

Tanto la parte expositiva del convenio remitido, como el informe jurídico obrante en el expediente, integran de manera exhaustiva los principales antecedentes y razones de la iniciativa.

El informe jurídico aborda el examen tanto de los títulos competenciales de los intervinientes, como de los contenidos del convenio a la luz del marco normativo en el que se inserta, sin olvidar el contraste con el régimen legal que para los convenios introduce la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, de entrada en vigor en fechas bien recientes.

En definitiva, el detalle del examen abordado, convierte en innecesario un análisis jurídico adicional, entendiéndose quien suscribe que, desde un punto de vista material el proyecto de convenio se adecua a las previsiones de la normativa de aplicación. Otro tanto sucede en lo que a la cumplimentación de los trámites formales se refiere, de los que igualmente da completa cuenta el informe jurídico departamental.

No obstante, sí consideramos necesaria alguna observación en materia de protección de datos.

No volveremos sobre aquellos extremos que, aunque afectados por la legislación en esa materia, son reproducción de contenidos del Convenio vigente que, como bien apunta el Informe Jurídico departamental, ya fueron objeto de Informe de legalidad en su momento.

Pero el borrador amplía el intercambio de información de datos, incorporando ámbitos que no se incluían en la versión precedente.

Articula un *intercambio de videos* que el departamento proponente declara *no lleva aparejada cesión alguna de datos personales*, afirmación que no se acompaña de mayores explicaciones y que merece una consideración en este informe.

III.- REQUERIMIENTOS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS

(i) Intercambio de vídeo

Dirección de Tráfico y Dirección de Infraestructuras Viarias y Movilidad, asumen el compromiso de *hacer accesible* [recíprocamente] *la señal de vídeo correspondiente a las cámaras que [ambas] tienen instaladas en las vías públicas de la red foral de carreteras de Alava.*

En el caso de la Dirección de Tráfico, el compromiso abarca asimismo facilitar la accesibilidad a las cámaras que tienen instaladas en las autopistas de peaje en Alava.

La transmisión –se dice en el texto del borrador- se practica a los efectos explícitos de ejercer sus respectivas competencias de tráfico y competencias de conservación y explotación y demás actuaciones de seguridad vial.

El uso de videocámaras está sujeto a la legislación de datos de carácter personal

Las imágenes constituyen un dato de carácter personal, en virtud de lo establecido en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal –LOPD- y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, que consideran como dato de carácter personal la información gráfica, fotográfica y de video.

A su vez, las matrículas de vehículos captadas con cámaras constituyen dato personal.

Lo corroboran Informes de la Agencia Española de Protección de Datos, que estiman que se incluyen en la definición de dato personal contenida en el art. 5.1 f) del mencionado Reglamento (*“Cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables”*).

Ilustrativo v.gr. el Informe 0115/2012, que señala que, conforme a la definición reglamentaria, *no solamente la imagen de las personas constituye un dato de carácter personal sino que esa calificación se extiende igualmente a las matrículas de los vehículos captadas con las cámaras. En este sentido, el informe de esta Agencia de 8 de febrero de 2007 recordaba el carácter de dato personal que las matrículas de vehículos pueden tener y, en consecuencia, la sumisión a la Ley Orgánica 15/1999 del tratamiento de dicho dato. Se señalaba en el mismo que, siguiendo el criterio sustentado por las distintas Recomendaciones emitidas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, en las que se indica que la persona deberá considerarse identificable cuando su identificación no requiere plazos o actividades desproporcionados, debe concluirse que las placas de matrícula constituyen un dato personal por reunir dichas características, ya que la identificación del titular de los vehículos cuya matrícula sea conocida, únicamente exigirá la consulta del Registro de vehículos, al que se refiere el Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, cuya finalidad esencial es la identificación del titular, para lo cual únicamente será necesaria la invocación del interés legítimo del solicitante”*.

De esta manera, la comunicación de imágenes de cámaras que contengan datos concernientes a personas físicas identificadas o identificables –lo que incluye las que contengan matrículas de vehículos- se halla sujeta a la LOPD y normativa de desarrollo.

El caso de las cámaras ligadas a la gestión de tráfico exige una observación adicional, al ser objeto de un régimen normativo especial, previsto en Disposición Adicional Octava de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, que regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad Ciudadana en lugares públicos, así como en Disposición Adicional Única de su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 596/1999, de 16 de abril.

Señala la Ley Orgánica 4/1997 que *la instalación y uso de videocámaras y de cualquier otro medio de captación y reproducción de imágenes para el control, regulación, vigilancia y disciplina del tráfico se efectuará por la autoridad encargada de la regulación del tráfico [Dirección de Tráfico en este caso]...con sujeción a lo dispuesto en las Leyes Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal, y 1/1982, de 5 de mayo, de Protección civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen, en el marco de los principios de utilización de las mismas previstos en esta Ley.*

El precepto plasma una remisión, entre otras, a la Ley Orgánica 5/1992 –derogada por la LOPD en vigor-, así como a los *principios de utilización* de las videocámaras, principios que se relacionan en el art. 6 de la Ley Orgánica 4/1997¹, sin incidencia en la cuestión referida a la cesión que ahora nos ocupa.

¹ Artículo 6. Principios de utilización de las videocámaras.

1. La utilización de videocámaras estará presidida por el principio de proporcionalidad, en su doble versión de idoneidad y de intervención mínima.

2. La idoneidad determina que sólo podrá emplearse la videocámara cuando resulte adecuado, en una situación concreta, para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

3. La intervención mínima exige la ponderación, en cada caso, entre la finalidad pretendida y la posible afectación por la utilización de la videocámara al derecho al honor, a la propia imagen y a la intimidad de las personas.

4. La utilización de videocámaras exigirá la existencia de un razonable riesgo para la seguridad ciudadana, en el caso de las fijas, o de un peligro concreto, en el caso de las móviles.

5. No se podrán utilizar videocámaras para tomar imágenes ni sonidos del interior de las viviendas, ni de sus vestíbulos, salvo consentimiento del titular o autorización judicial, ni de los lugares incluidos en el artículo 1 de esta Ley cuando se afecte de forma directa y grave a la intimidad de las personas, así como tampoco para grabar

Es razonable inferir, en consecuencia, la aplicación de la legislación protectora de los datos de carácter personal a la cesión de imágenes tomadas por videocámaras, incluidas las destinadas al control de tráfico, resultando legítima en tanto se acomode a los requerimientos que al efecto prevé la LOPD.

Así se entiende, por ejemplo, en Informe 0434/2012 de la Agencia Española de Protección de Datos, que estima procedente la cesión de grabaciones ligadas al control del tráfico –en aquel supuesto se trataba de la transmisión por un Centro de Gestión de Tráfico municipal gestionado por la policía local-, en aplicación del art. 11.2.a) de la LOPD, que autoriza la cesión sin consentimiento del interesado cuando la cesión está autorizada en una ley.

Recordemos, en rápido repaso, que en los supuestos de cesión de datos entre diferentes administraciones públicas sin el consentimiento de los interesados es aplicable el art 21.1 LOPD, que admite como legítimas las cesiones que se realicen *para el ejercicio de competencias idénticas o que versen sobre la misma materia* (salvo que tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos).

La STC 292/2000, de 30 de noviembre, dice que la cesión de los datos de carácter personal a un tercero, para proceder a un tratamiento con fines distintos de los que originaron su recogida, aun cuando puedan ser compatibles con éstos, supone una nueva posesión y un uso que requiere el consentimiento del interesado (facultad que sólo cabe limitar por Ley). En similares términos la STC 17/2013, de 31 de enero, dice que la Ley Orgánica 15/1999 *no permite la comunicación indiscriminada de datos personales entre Administraciones públicas dado que...estos datos están, en principio, afectos a finalidades concretas y predeterminadas que son las que motivaron su recogida y tratamiento. Por tanto, la cesión de datos entre Administraciones públicas sin consentimiento del afectado, cuando se cedan para el ejercicio de competencias distintas o que versen sobre materias distintas de aquellas que motivaron su recogida, únicamente será posible, fuera de los supuestos expresamente previstos por la propia Ley Orgánica de protección de datos, si existe previsión legal expresa para ello (art. 11.2 a) en relación con el 6.1 LOPD ya que, a tenor de lo dispuesto en el art. 53.1 CE, los límites al derecho*

a consentir la cesión de los datos a fines distintos para los que fueron recabados están sometidos a reserva de Ley”

Estarán por tanto exonerados del consentimiento del titular los supuestos que relaciona el art. 11 LOPD.

Igualmente, como viene reconociendo la doctrina de las diferentes Agencias de Protección de datos –v.gr. Informe CN10-016 de la Agencia Vasca de Protección de datos e Informe 0115/2012 de la Agencia Española – la exoneración puede resultar de la aplicación directa del artículo 7 f) de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 1995 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (La sentencia de 24 de noviembre de 2011 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, declara expresamente el efecto directo del artículo 7 f) de la Directiva 95/46/CE, manifestando que es legítimo y conforme con la normativa y jurisprudencia comunitaria, que existan tratamientos de datos que, a pesar de no obrar en fuentes accesibles al público, puedan realizarse sin consentimiento de los afectados al ser estos tratamientos necesarios para satisfacer un interés legítimo del responsable de los mismo, o del cesionario con el límite de que se respeten los derechos y libertades de los interesados).

La legislación en materia de protección de datos no es de aplicación en el supuesto de ausencia de imágenes concernientes a personas identificadas o identificables

Como se ha indicado, el informe jurídico departamental manifiesta que no lleva aparejada cesión alguna de datos personales.

Cabe desprender de tal afirmación que las imágenes grabadas serían lo que podemos denominar vistas panorámicas que en ningún caso permiten la visualización de matrículas de los vehículos, ni rostros de personas que transiten por ellas. No ofrecen funcionalidades que, mediante por ejemplo el acercamiento de la imagen, permitan identificar matrículas o personas.

Sólo en tal supuesto cabe corroborar la conclusión del Departamento proponente, confirmando la inaplicación al supuesto de las garantías que articula la legislación aplicable.

La observación que formulamos cautelarmente tiene su razón de ser.

De hecho, la Resolución de 23 de diciembre de 2015, de la Dirección General de Tráfico, por la que se modifica la de 30 de noviembre de 2010, por la que se crean ficheros de datos de carácter personal en la Jefatura Central de Tráfico (BOE 7 de enero de 2016), incluye la creación del *Fichero de Videovigilancia para control del tráfico*, sometido a los requerimientos de la LOPE y a informe de la Agencia Española de Protección de Datos

Suponemos que no es imposible que las cámaras de la Dirección de Tráfico, aun afectas a una misma finalidad, ofrezcan una tipología diferente de imágenes, y se circunscriban a esas imágenes panorámicas.

Tal y como señala la Agencia española de Protección de Datos, en el Plan Sectorial de Oficio sobre videocámaras en Internet, *“La captación de imágenes de paisajes o panorámicas, en la medida en que no permitan identificar a las personas cuya imagen pueda ser captada quedaría fuera del ámbito de aplicación de la normativa de protección de datos y no existiría transgresión de ninguno de los principios aludidos por lo que, sin perjuicio de otra normativa que pudiera ser de aplicación en cada caso concreto, no habría ninguna limitación y dicha difusión podría realizarse en abierto, es decir, sin necesidad de activar ningún tipo de control de acceso a las imágenes captadas por la cámara”*

Ahora bien, como se ha indicado, la observación cautelar en este informe se revela necesaria

Una premisa fáctica diferente, con videocámaras que captaran imágenes que visualizaran matrículas u otros datos personales, exigiría el sometimiento a la legislación en materia de protección de datos en los términos que de manera somera se han expuesto en líneas precedentes, así como la intervención de la Agencia Vasca de Protección de Datos en los términos que define la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Regulación de ficheros de Datos de carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos.

Por cuanto se ha expuesto, sería conveniente que se dejara constancia en el expediente de las razones que avalan la conclusión del Departamento de Seguridad, despejando así cualquier incertidumbre al respecto.

(ii) Sujeción a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter personal

A diferencia del Convenio en vigor –que dedicaba una estipulación específica a las garantías legales de aplicación a la cesión de la información, con expresa mención de la LOPD-, el texto ahora elaborado opta por ubicar este recordatorio de las garantías legales en el epígrafe cuarto, intitulado *Otra información y uso de la información*.

La ubicación sistemática de la cita de la LODE en la estipulación cuarta, que sugiere su aplicación únicamente a las cesiones de datos que se realicen en aplicación de esta concreta estipulación, no resulta la más acertada.

Adviértase que, al margen de las cesiones comprendidas en la citada estipulación cuarta, tales garantías deben regir asimismo, cuanto menos, en la cesión de la *Información sobre daños en las carreteras causados por accidente de tráfico*.

Por tanto, debiendo los dos últimos párrafos de la Estipulación Cuarta –y las garantías legales a que reenvía- proyectarse preceptivamente sobre cualquier transmisión de datos en aplicación del Convenio, procede extraerlos de esa cláusula, conformando una Estipulación autónoma con numeración diferenciada.