

Dictamen en relació amb la consulta plantejada per un organisme depenent d'una administració local amb competències en matèria de comerç en relació amb la cessió de dades a les Forces i Cossos de Seguretat.

Es presenta davant l'Agència Catalana de Protecció de Dades un escrit en el qual es sol·licita el parer de l'Agència en relació amb una cessió concreta de dades personals a petició de determinats cossos policials.

Analitzada la petició, la documentació que s'acompanya, la normativa vigent aplicable i l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'emet el següent dictamen:

I

La consulta es planteja en relació amb la legitimitat de la cessió d'una relació de tots els titulars de determinats establiments comercials a un determinat cos policial. La petició d'informació per part del cos policial es sol·licita en base el que disposa la Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, de protecció de la seguretat ciutadana i la normativa aplicable a la investigació de delictes relacionats amb l'àmbit de les antiguitats i obres d'art. La petició concreta és la relació dels titulars (nom i cognoms, telèfon de contacte, etc), nom i número de parada i tipus d'activitat desenvolupada d'aquells establiments comercials que es dediquin a la compra i venda de mobles, robes i altres objectes usats i que tenen l'obligació de portar un llibre-registre de la seva activitat de conformitat amb la normativa citada.

Es planteja la consulta sobre la legitimitat de la cessió en base a la normativa de protecció de dades personals, tenint en compte que l'obligació de portar un llibre-registre sobre llur activitat recau sobre els titulars dels establiments i allò que disposa l'article 22 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD) en relació amb els fitxers de les Forces i Cossos de Seguretat.

L'escrit de consulta inclou una valoració de la normativa aplicable i s'adjunta una còpia de l'escrit de petició de la informació del cos policial en qüestió i de la normativa sectorial aplicable, per la qual es regulen les modalitats d'elaboració de llibres-registre i altres documents de control, obligatoris per a determinats establiments.

II

En primer terme, cal analitzar la cessió de dades de caràcter personal d'acord amb la normativa d'aplicació. L'article 11 de la Llei orgànica de protecció de dades de caràcter personal (LOPD) disposa:

1. *Les dades de caràcter personal objecte del tractament només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat.*
2. *El consentiment que exigeix l'apartat anterior no és necessari:*
 - a) *Quan la cessió està autoritzada en una llei. (...)*

Específicament en l'àmbit dels tractaments de dades personals per part de les Forces i Cossos de Seguretat la pròpia LOPD preveu una regulació específica a l'article 22. A l'apartat segon es regula la recollida i el tractament de dades per les Forces i Cossos de Seguretat sense el consentiment dels afectats, en els següents termes:

“2. La recollida i el tractament per a finalitats policials de dades de caràcter personal per les Forces i els Cossos de Seguretat sense el consentiment de les persones afectades estan limitats a aquells supòsits i aquelles categories de dades que siguin necessaris per a la prevenció d'un perill real per a la seguretat pública o per a la repressió d'infraccions penals, i han de ser emmagatzemades en fitxers específics establerts a aquest efecte, que s'han de classificar per categories en funció del grau de fiabilitat.”

L'article 22.2 exigeix doncs, que quan no es disposi del consentiment dels titulars de les dades personals, la recollida i el tractament de dades personals sigui únicament per raó de la prevenció d'un perill real per a la seguretat pública o per a la repressió d'infraccions penals sense requerir que sigui per raó d'un cas o d'una investigació concreta, sinó que únicament limita la recollida i el tractament a aquells supòsits i categories de dades que siguin necessaris per atendre o realitzar les finalitats esmentades.

Altrament es disposa en relació amb la recollida i el tractament de dades sensibles, en concret a l'apartat tercer del mateix article que estableix les especificitats per a la recollida i el tractament de dades especialment protegides, en tant es remet a l'article 7 LOPD:

“3. La recollida i el tractament per les Forces i Cossos de Seguretat de les dades a què fan referència els apartats 2 i 3 de l'article 7 es poden fer exclusivament en els supòsits en què sigui absolutament necessari per a les finalitats d'una investigació concreta, sens perjudici del control de legalitat de l'actuació administrativa o de l'obligació de resoldre les pretensions formulades, si s'escau, pels interessats que corresponen als òrgans jurisdiccionals.”

Les dades sensibles a les que fa referència són les dades personals que revelen la ideologia, l'afiliació sindical, la religió i les creences i aquelles dades que fan referència a l'origen racial, a la salut i a la vida sexual. Malgrat doncs, que en molts supòsits, els fitxers de les Forces i Cossos de Seguretat poden contenir dades sensibles, la petició que ha estat formulada en el supòsit que ens ocupa per part del cos policial en qüestió no conté aquest tipus d'informació personal.

L'article 11.2.a) LOPD eximeix del requisit del consentiment de l'afectat per a les comunicacions de dades personals quan estiguin previstes en una norma amb rang legal, que en aquest cas trobaria el seu emparament en l'article 22 de la mateixa llei orgànica. S'introdueix d'aquesta manera, una excepció a la regla general que exigeix el consentiment previ de l'interessat a les comunicacions adreçades al compliment de les finalitats legítimes d'ambdós subjectes de la comunicació. L'exempció del requisit del consentiment però, no significa que resti inaplicable el règim general de protecció de dades, ans el contrari, cobra especial rellevància el compliment dels principis generals de la protecció de dades personals, atès que la comunicació de dades és incontestada; el mateix article 22.2 LOPD restringeix aquestes comunicacions a aquells supòsits i a aquelles categories de dades que siguin necessàries per a la prevenció d'un perill real per a la seguretat pública o per a infraccions penals, concretant així les finalitats determinades, explícites i legítimes que poden atendre aquests tractaments.

L'article 4 LOPD recull el principi de qualitat de les dades, principi bàsic i definidor del règim de protecció de les dades personals, que en el seu apartat primer exigeix que les dades només poden ser recollides per ser tractades, i sotmetre-les a 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. Es prohibeix expressament (art. 4.7 LOPD) la recollida de dades per mitjans fraudulents, deslleials o il·lícits, prohibició que impedeix recollir un excés de dades o recollir sense el consentiment quan aquest seria exigible en relació a part o a la totalitat de les dades

personals. Qualsevol recollida i posterior tractament que sobrepassi les exigències de la necessitat i pertinència de les dades significaria una recollida il·lícita o deslleial per utilitzar mecanismes existents amb un abast desmesurat.

El propi Tribunal Constitucional assenyalava que el requisit del consentiment només es pot eximir per a les comunicacions de dades quan s'hagi d'atendre a béns i drets de rellevància constitucional i introdueix la necessitat de valorar la seva justificació i proporcionalitat. Ho fa en la Sentència 292/2000, de 30 de novembre, en el Fonament Jurídic 13, amb els següents termes:

“(...) el derecho a consentir la recogida y el tratamiento de los datos personales (art. 6 LOPD) no implica en modo alguno consentir la cesión de tales datos a terceros, pues constituye una facultad específica que también forma parte del contenido del derecho fundamental a la protección de tales datos. Y, por tanto, la cesión de los mismos a un tercero para proceder a un tratamiento con fines distintos de los que originaron su recogida, aun cuando puedan ser compatibles con éstos (art. 4.2 LOPD), supone una nueva posesión y uso que requiere el consentimiento del interesado. Una facultad que sólo cabe limitar en atención a derechos y bienes de relevancia constitucional y, por tanto, esté justificada, sea proporcionada y, además, se establezca por Ley, pues el derecho fundamental a la protección de datos personales no admite otros límites.”

És necessari doncs, que la petició d'informació personal per part del cos policial en qüestió sigui formulada d'acord amb el que disposen les lleis aplicables atès que es tracta de supòsits d'excepció on decau el consentiment previ del titular per atendre altres interessos públics, com és, en el cas que ens ocupa, la protecció de la seguretat ciutadana.

III

Un cop analitzat els requisits exigits pel règim de protecció de dades en relació amb la comunicació i el tractament de dades personals per part dels cossos policials cal atendre allò que disposa la normativa específica aplicable. La Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana inclou a l'article 12, entre les activitats rellevants per a la seguretat ciutadana, les d'hostalatge, comerç i reparació d'objectes usats, lloguer i desguàs de vehicles de motor i la compra venda de joies i metalls preciosos, indicant que hauran de dur a terme les actuacions de registre documental i informació previstes en la normativa vigent.

Així mateix, l'article 13 de la mateixa llei orgànica preveu que el Ministeri de l'Interior podrà ordenar, conforme allò que es disposi reglamentàriament, l'adopció de les mesures de seguretat necessàries en establiments comercials, entre d'altres, per prevenir la comissió dels actes delictius que es puguin cometre contra ells, quan generin riscos directes per a tercers o siguin especialment vulnerables. L'exercici d'aquestes competències de control correspon a les policies autonòmiques per decisió del Tribunal Constitucional 175/1999, en la sentència que resol un conflicte positiu de competències en el qual s'atorguen competències en la matèria a la policia autonòmica, en front a determinats preceptes de l'Ordre del Ministeri de l'Interior de 2 de novembre de 1989 per la qual es regulen les modalitats d'elaboració de llibres-registre i altres documents de control obligatoris per determinats establiments.

Dins el Capítol I, relatiu a les disposicions generals, de la Llei orgànica sobre protecció de la seguretat ciutadana, s'inclou a l'article 5 l'obligació de totes les autoritats i funcionaris públics, en l'àmbit de les seves competències de col·laborar amb les autoritats competents i prestar-los l'auxili que sigui possible i adequat per a la

consecució de les finalitats de la Llei, que queden definides a l'article 1 de la Llei com la protecció del lliure exercici dels drets i llibertats i la garantia de la seguretat ciutadana, la creació i el manteniment de les condicions adequades a tal efecte, i la remoció dels obstacles que ho impedeixin. Aquestes obligacions de col·laboració poden fer-se extensives a particulars, segons els supòsits i poden ser objecte d'inspecció i sanció, en els supòsits en que no siguin degudament ateses.

Aquesta llei orgànica i les obligacions que conté per part dels titulars dels establiments, d'altres autoritats o administracions i per part dels particulars, hauran d'interpretar-se amb ple respecte als drets fonamentals de les persones, entre els quals s'inclou el dret fonamental a la protecció de les dades personals que com ja hem vist estableix unes particularitats en relació amb la recollida i el tractament de dades personals per part de les Forces i Cossos de Seguretat. Així doncs, d'acord amb tot el que estableix la normativa sobre protecció de la seguretat ciutadana i sempre i quan es respectin els requisits de l'article 22 LOPD la comunicació de dades personals al cos policial en qüestió sense el consentiment previ dels afectats trobarà la seva empara en els preceptes esmentats i en el deure de col·laboració.

En tot cas, l'administració pública o el funcionari al qual se li requereixi determinades dades de caràcter personal podrà sol·licitar, als efectes de poder justificar la comunicació de les dades, un aclariment del motiu que fonamenta la petició de la policia si aparentment no es tracta de cap dels supòsits habilitats o si no es dedueix clarament que són unes dades necessàries per a la prevenció d'un perill real per a la seguretat pública o per a la repressió d'infraaccions penals, sens perjudici que correspongui a les Forces i Cossos de Seguretat l'apreciació dels fets o de les circumstàncies de les seva actuació.

IV

Finalment en relació amb totes les dades sobre les quals versa la petició d'informació per part del cos policial en qüestió, tenint en compte que és la relació dels titulars de determinats establiments comercials, amb menció únicament de les seves dades identificatives i de contacte, i el tipus d'activitat desenvolupada, és convenient fer algunes puntualitzacions respecte l'àmbit d'aplicació del règim de protecció de les dades de caràcter personal. Així, la LOPD (art. 3.a) defineix les dades de caràcter personal com qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables, de manera que resten excloses de la protecció de la LOPD les dades relatives a les persones jurídiques.

Per tant, la protecció de la LOPD no serà tampoc aplicable als empresaris individuals que exerceixen una activitat comercial sempre i quan sigui possible diferenciar la seva activitat mercantil de la seva vida privada. Al contrari, seran objecte de protecció les dades personals que facin referència a professionals i a comerciants individuals, en la mesura que els professionals no tenen organitzada la seva activitat professional sota la forma d'empresa i no ostenten conseqüentment la condició de comerciant i els comerciants, sempre que no sigui possible marcar la diferència entre les actuacions o les dades que es refereixen a la seva activitat mercantil i aquelles que es refereixen a la seva vida privada.

Cal tenir en compte aquestes precisions i analitzar per a cada tractament de dades que compregui dades relatives a comerciants individuals, si resten dins l'àmbit d'aplicació de la normativa de protecció de dades o en restarien exclosos.

Així mateix, en relació amb la llista de titulars de determinats establiments comercials també podria ser objecte de valoració, el fet de si la mateixa informació apareix en alguna font accessible al públic, en la mesura que són font accessible al públic les llistes de persones que pertanyen a grups de professionals que continguin únicament les dades de nom, títol, professió, activitat, grau acadèmic, direcció i indicació de la seva pertinença al grup, els diaris i butlletins oficials i els mitjans de comunicació (art. 3.j) LOPD).

D'acord amb les consideracions fetes fins ara, en relació amb la consulta plantejada per l'organisme depenent de l'Administració local amb competències en matèria de comerç, es fan les següents,

Conclusions

Les dades personals només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat. El consentiment no és necessari quan la comunicació està expressament habilitada per una norma amb rang de llei. En aquests supòsits, les dades personals que siguin objecte de comunicació, d'acord amb el principi de qualitat, hauran de ser exclusivament aquelles adequades, pertinents i no excessives d'acord amb les finalitats legítimes, explícites i determinades a les quals s'hagin de destinar.

La normativa de protecció de les dades de caràcter personal habilita expressament la recollida i el tractament per a finalitat policials de dades personals per part de les Forces i Cossos de Seguretat sense el consentiment dels titulars de les dades, sempre i quan es limiti a aquells supòsits i per a aquelles categories de dades que siguin necessaris per a la prevenció d'un perill real per a la seguretat pública o per a la repressió d'infraccions penals.

L'activitat de compravenda de determinats objectes usats és qualificada per la pròpia normativa sobre protecció de la seguretat pública com una activitat rellevant per a la seguretat pública i aquells que l'exerceixen estan subjectes a uns controls especials de registre documental i d'informació previstes en la normativa vigent. Les autoritats i els funcionaris públics, en l'àmbit de les seves competències han de col·laborar amb les Forces i Cossos de Seguretat i prestar-los l'auxili que sigui possible i adequat per a la consecució de les finalitats de la Llei orgànica sobre protecció de la seguretat ciutadana.

Les peticions de dades de caràcter personal per part de les Forces i Cossos de Seguretat formulades a l'empara de la normativa sobre protecció de la seguretat ciutadana que compleixin amb els requisits establerts a l'article 22.2 o 22.3, segons correspongui, hauran de ser ateses d'acord amb la normativa vigent, sens perjudici de qualsevol altra responsabilitat que pugui derivar d'un tractament excessiu de la informació. En tot cas, l'òrgan o autoritat a la qual se sol·liciten les dades pot, davant d'una petició imprecisa o dubtosa d'informació per part de la policia i atès el que disposa la normativa de protecció de dades personals, sol·licitar un aclariment o la menció expressa conforme es tracta d'informació necessària per a la prevenció d'un perill real per a la seguretat pública o per a la repressió d'infraccions penals, als efectes de determinar les possibles responsabilitats derivades d'un accés indegut o d'una comunicació il·legítima de dades.

