

## **Dictamen en relació amb la consulta d'una empresa, sobre la cessió de la llista de passatgers a cossos de policia**

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit del conseller delegat d'una empresa, sobre la possible cessió de la llista dels passatgers dels autobusos de línia regular i discrecional, a requeriment del cos de mossos d'esquadra i de la policia local.

Analitzada la petició, i vista la normativa vigent aplicable i l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent.

### **I**

(...)

### **II**

Segons la consulta, l'empresa té com a activitat el transport de passatgers per carretera, tant d'autobusos de línia regular com discrecional.

La consulta exposa que, de forma habitual, agents dels mossos d'esquadra i de la policia local aturen els autobusos i exigeixen a l'empresa la llista de passatgers, sense cap tipus de justificació del motiu, ni verbal ni per escrit.

L'empresa considera que aquesta cessió de dades, encara que sigui a una autoritat pública, hauria d'estar emparada en una llei, i que aquesta s'hauria de comunicar a l'empresa cada vegada que hi hagi una cessió de dades.

La consulta afegeix que, internament, l'empresa ha creat un document d'acusament de recepció -del qual s'adjunta còpia-, per tal de tenir un justificant conforme l'empresa ha cedit les dades. Ara bé, segons la consulta, els agents dels cossos policials es neguen a signar aquest document.

Amb tot això, l'empresa demana a l'Autoritat conèixer quina és l'operativa que han de seguir en aquests casos, així com la justificació legal de la mateixa.

Situada la consulta en aquests termes, cal fer les següents consideracions.

La Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD) és d'aplicació *"a les dades de caràcter personal registrades en suport físic, que les faci susceptibles de tractament, i a qualsevol modalitat d'ús posterior d'aquestes dades pels sectors públic i privat"* (article 2.1), entenent per dada de caràcter personal *"qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables"* (article 3.a).

Per tant, és clar que l'LOPD estén el seu àmbit d'aplicació a les persones físiques o als col·lectius de persones físiques sobre les quals es pretén obtenir dades de caràcter personal. El tractament (article 3.c) LOPD) d'un llistat que contingui dades identificatives dels passatgers d'un determinat transport, com seria el cas que ens ocupa, ha de quedar subjecte als principis i garanties de la normativa de protecció de dades personals.

Dit això, als efectes de la consulta, cal tenir en compte l'àmbit d'actuació de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades. L'article 3 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades disposa que l'àmbit d'actuació de l'Autoritat comprèn els fitxers i els tractaments que duen a terme:

- a) *Les institucions públiques*
- b) *L'Administració de la Generalitat*
- c) *Els ens locals*
- d) *Les entitats autònomes, els consorcis i les altres entitats de dret públic vinculades a l'Administració de la Generalitat o als ens locals, o que en depenen.*
- e) *Les entitats de dret privat que compleixin, com a mínim, un dels tres requisits següents amb relació a la Generalitat, als ens locals o als ens que en depenen:  
Primer. Que llur capital pertanyi majoritàriament als dits ens públics.  
Segon. Que llurs ingressos pressupostaris vinguin majoritàriament dels dits ens públics.  
Tercer. Que en llurs òrgans directius els membres designats pels dits ens públics siguin majoria.*
- f) ***Les altres entitats de dret privat que prestin serveis públics per mitjà de qualsevol forma de gestió directa o indirecta, si es tracta de fitxers i tractaments vinculats a la prestació d'aquests serveis.***
- g) *Les universitats públiques i privades que integren el sistema universitari català, i els ens que en depenen.*
- h) *Les persones físiques o jurídiques que compleixen funcions públiques amb relació a matèries que són competència de la Generalitat o els ens locals, si es tracta de fitxers o tractaments destinats a l'exercici d'aquestes funcions i el tractament es duu a terme a Catalunya.*
- i) *Les corporacions de dret públic que compleixen llurs funcions exclusivament en l'àmbit territorial de Catalunya als efectes del que estableix aquesta llei."*

En el cas examinat, l'empresa té com a activitat el transport de passatgers per carretera mitjançant autobusos de línia regular, i també realitza transport discrecional.

Cal tenir en compte les previsions de la Llei 12/1987, de 28 de maig, de regulació del transport de viatgers per carretera mitjançant vehicles de motor. Segons el preàmbul d'aquesta Llei:

*"Solament es fa ús de la tècnica del **servei públic** quan aquesta pot ésser un instrument eficaç per a la prestació del transport, la qual cosa **només s'esdevé en el cas dels serveis** que s'han de prestar d'acord amb uns itineraris (lineals o zonals) i una periodicitat predeterminats, és a dir, aquells **que en aquesta Llei s'agrupen sota la denominació de "serveis regulars"**. Per a la resta de serveis, aquesta Llei manté la denominació tradicional de "discrecionals"; (...)"*

Segons l'article 2.2 de la mateixa Llei 12/1987, són regulars els serveis que es presten d'acord amb uns itineraris i una periodicitat determinats, i són discrecionals tots els altres.

És a dir, segons la Llei 12/1987, el transport per carretera que té naturalesa de "servei públic", és el que es correspon al "servei regular". Així, els serveis regulars estan sotmesos al règim de concessió administrativa (arts. 16 i següents Llei 12/1987), mentre que els serveis discrecionals són objecte d'autorització (art. 13.1 Llei 12/1987).

Vistes aquestes previsions normatives, correspon a aquesta Autoritat (article 3.f) Llei 32/2010) l'anàlisi i valoració de l'aplicació de la normativa de protecció de dades respecte el tractament de dades el relació amb el servei públic de transport regular per carretera que realitza l'empresa, per mitjà de concessió administrativa.

Pel que fa a la consulta relativa al tractament de dades (comunicació del llistat de passatgers a cossos de policia) en relació amb el servei de transport discrecional que efectua aquesta empresa privada, i tenint en compte la normativa exposada, l'Autoritat competent per resoldre és l'Agència Espanyola de Protecció de Dades (AEPD).

### III

Fetes aquestes consideracions prèvies, ens referirem a continuació al servei públic de transport regular per carretera que presta l'empresa que formula la consulta.

D'entrada, com apunta la consulta, qualsevol revelació de dades personals, en aquest cas, dades dels passatgers, efectuada a una persona diferent de l'interessat, constitueix una "cessió o comunicació de dades" (art. 3.i) LOPD). Així, la comunicació de dades dels passatgers (un llistat dels passatgers) que es comuniqui per part de l'empresa, com a cedent, a les forces i cossos de seguretat (mossos d'esquadra i policia local), com a cessionaris, és una cessió de dades que haurà d'estar sotmesa al règim previst a l'LOPD.

Segons disposa l'article 11 de l'LOPD:

- "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.*
- (...)"*

La Llei estatal 16/1987, de 30 de juliol, d'ordenació dels transports terrestres, preveu una actuació inspectora, per tal de garantir el compliment de les normes reguladores dels transport terrestre i de les seves activitats complementàries i auxiliars, l'exercici de la qual s'atribueix als serveis d'inspecció del transport terrestre (articles 31 i següents de la Llei 16/1987). L'article 31.2 de la Llei 16/1987, disposa que el servei d'inspecció del transport terrestre, en cas de necessitat per a un compliment eficaç de la seva funció, pot sol·licitar el suport necessari de les forces i cossos de seguretat de l'Estat i de les policies autònomes i locals.

Val a dir que l'article 33 de la Llei 16/1987 disposa el següent:

*"3. Los titulares de los servicios y actividades a los que se refiere la presente ley, (...), **los usuarios** de un transporte de viajeros y, en general, las personas afectadas por sus preceptos vendrán obligadas a **facilitar al personal de la Inspección del Transporte Terrestre**, en el ejercicio de sus funciones, la inspección de sus vehículos e instalaciones y el examen de los documentos, libros de contabilidad, facturas, títulos de transporte y datos estadísticos que estén obligados a llevar, así como cualquier otra **información relativa a las condiciones de prestación de los servicios realizados que resulte necesaria para verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la legislación de transportes**. Dicha obligación alcanzará, en todo caso, a todos aquellos libros, documentos de gestión, control o estadísticas cuya cumplimentación o llevanza obligatoria venga establecida por la normativa económica, fiscal, social y laboral o medioambiental que resulte de aplicación a los sujetos anteriormente señalados. Por cuanto se refiere a los **usuarios del transporte de viajeros, estarán obligados a identificarse a requerimiento del personal de la inspección cuando éste se encuentre realizando sus funciones en relación con el servicio utilizado por aquéllos**.*

*A tal efecto, los servicios de inspección podrán recabar la documentación precisa para el mejor cumplimiento de su función (...). A tales efectos, en las inspecciones llevadas a cabo en carretera, **el conductor tendrá la consideración de representante de la empresa en***

***relación con la documentación que existe obligación de llevar a bordo del vehículo y la información que le sea requerida respecto del servicio realizado.***

(...)

*La exigencia a que se refiere este punto únicamente podrá ser realizada en la medida en que resulte necesaria para verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la legislación de transporte terrestre.*

(...)"

D'entrada, la normativa estudiada no preveu que, entre la "documentació que obligatòriament cal portar a bord del vehicle" (art. 33.3 Llei 16/1987), s'hagi de disposar d'un llistat dels passatgers de línies regulars d'autobusos.

L'article 33.3 de la Llei 16/1987 preveu entre d'altres qüestions una obligació de donar informació personal, és a dir, d'identificar-se, que recau en el propi viatger o viatgers del servei regular de transport, si són requerits pels agents d'inspecció.

Aquesta obligació no recau en l'empresa, en el sentit que aquesta hagi de disposar obligatòriament d'un llistat de viatgers del servei regular de transport a través de la qual es pugui identificar els viatgers, si així ho requerissin els agents d'inspecció.

A això cal afegir que, segons disposa l'article 50.1 de la Llei 12/1987:

*"La vigilància i la inspecció dels serveis i de les activitats objecte d'aquesta Llei han d'ésser exercides per l'òrgan que es determini per reglament, el qual ha de tenir la consideració d'autoritat pública a tots els efectes i gaudir de plena independència en la seva actuació."*

El Decret 319/1990, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei de regulació del transport de viatgers per carretera mitjançant vehicles de motor, disposa que les funcions d'inspecció seran exercides pels agents i auxiliars d'inspecció, i per aquells òrgans als quals la normativa vigent atribueix aquestes funcions (article 167.1), i que la vigilància del transport serà exercida per les forces de seguretat de l'Estat que tinguin encomanada la vigilància en carretera, per la policia autonòmica i per les policies locals (article 167.2).

En relació amb les funcions d'inspecció que, com ha quedat dit, la normativa atribueix als agents d'inspecció, l'article 170.3 del Decret 319/1990, afegeix que "en l'exercici de les seves funcions, els agents d'inspecció podran sol·licitar l'ajut i l'assistència de les forces encarregades de la vigilància del transport", és a dir, als efectes que ens ocupen, els mossos d'esquadra i la policia local poden auxiliar als agents d'inspecció en les funcions d'inspecció atribuïdes a aquests agents.

D'això es dedueix que, si són requerits per fer-ho, els viatgers hauran d'identificar-se davant dels agents d'inspecció, que poden ser auxiliats pels mossos d'esquadra o per la policia local, en aquestes funcions d'inspecció.

Ara bé, la col·laboració dels mossos d'esquadra o de la policia local en les funcions d'inspecció (art. 170.3 Decret 319/1990), no desvirtua la consideració feta en el sentit que l'obligació d'identificar-se recau en el propi usuari del servei de transport (el viatger) i no en l'empresa, que no està, en conseqüència, i vista la normativa, obligada a disposar d'un llistat de viatgers del servei públic de transport regular.

De la normativa estudiada no es deriva, doncs, ni l'existència d'una obligació que els autobusos de línies regulars hagin de disposar d'un llistat de passatgers ni, en conseqüència, d'una obligació per a l'empresa, de comunicar dades dels passatgers al

personal d'inspecció corresponent, si escau, auxiliat pels mossos d'esquadra o per la policia local, en relació amb la funció d'inspecció que aquest personal exerceix. Aquesta obligació recau, als efectes que ens ocupen, en els propis viatgers de transport regular.

Cal afegir que la Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana (LOSC), disposa en el seu article 25 una obligació de registre documental, en els següents termes:

*"1. Las personas físicas o jurídicas que ejerzan actividades relevantes para la seguridad ciudadana, como las de hospedaje, **transporte de personas**, acceso comercial a servicios telefónicos o telemáticos de uso público mediante establecimientos abiertos al público, comercio o reparación de objetos usados, alquiler o desguace de vehículos de motor, compraventa de joyas y metales, ya sean preciosos o no, objetos u obras de arte, cerrajería de seguridad, centros gestores de residuos metálicos, establecimientos de comercio al por mayor de chatarra o productos de desecho, o de venta de productos químicos peligrosos a particulares, **quedarán sujetas a las obligaciones de registro documental e información en los términos que establezcan las disposiciones aplicables.***  
(...)"

Respecte d'aquesta previsió general de l'article 25 de la LOSC, no hi ha previsions específiques que concretin l'existència d'una obligació de disposar –en aquest cas, per part de l'empresa-, d'un llistat de passatgers de les línies del servei públic regular per carretera, que és objecte de consulta.

Per tot això, no es pot considerar que hi hagi suficient habilitació legal en la legislació esmentada, per comunicar una llista íntegra amb les dades de tots els passatgers del servei públic regular a les forces i cossos de seguretat (mossos d'esquadra i policia local), sense el consentiment dels afectats, en base a la dita normativa.

#### IV

Qüestió diferent, és que les forces i cossos de seguretat, en relació amb el seu àmbit d'actuació i de les funcions que els atorga la normativa, puguin sol·licitar, en determinats casos i condicions, informació sobre persones físiques.

La Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, reguladora de les forces i cossos de seguretat, estableix que *"todos tienen el deber de prestar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad el auxilio necesario en la investigación y persecución de los delitos en los términos previstos legalmente"* (article 4). Aquest deure de col·laboració implica, sovint, la comunicació d'informacions de caràcter personal.

L'article 164.5 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC), disposa que:

*"La Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra té com a àmbit d'actuació el conjunt del territori de Catalunya i exerceix totes les funcions pròpies d'un cos de policia, en els àmbits següents:*

*a) La seguretat ciutadana i l'ordre públic.*

*b) La policia administrativa, que inclou la que deriva de la normativa estatal.*

*c) La policia judicial i la investigació criminal, incloent-hi les diverses formes de crim organitzat i terrorisme, en els termes que estableixin les lleis."*

La Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, els Mossos d'Esquadra exerceixen, entre d'altres, funcions de policia de seguretat ciutadana, com ara la protecció de persones i béns, així com la prevenció i la investigació d'actes o fets delictius (article 12).

La Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals, disposa que corresponen a la policia local, funcions de policia judicial (article 12), així com la realització de diligències de prevenció i actuacions destinades a evitar la comissió d'actes delictius (art. 11.f) Llei 16/1991), entre d'altres.

Per la seva part, l'LOPD estableix una regulació especial pel que fa als fitxers policials que, a conseqüència d'aquestes funcions pròpies dels cossos policials, es creïn. En atenció al règim de cessió de dades (article 11 LOPD), i pel que fa a la comunicació de dades als cossos policials, l'article 22.2 de l'LOPD, disposa el següent:

*“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.”*

Així, d'acord amb l'article 22.2 de l'LOPD, la recollida i el tractament per a finalitats policials de dades personals, per part del cos de mossos d'esquadra o de la policia local, sense consentiment de les persones afectades (els passatgers del servei públic de transport regular) resulta legítim si es justifica en supòsits relacionats amb la prevenció d'un perill real per a la seguretat pública o per a la repressió d'infraccions penals, i es limita a aquelles categories de dades que sigui necessari tractar en aquests supòsits.

Cal afegir que l'apartat 3 del mateix article 22 de l'LOPD, es refereix específicament a la recollida i tractament per a finalitats policials de dades sensibles (art. 7 LOPD), en els següents termes:

*“La recollida i el tractament per les Forces i els 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.”*

És a dir, la recollida i tractament de dades sensibles amb finalitats policials, ha de ser necessària per a una investigació concreta.

Cal tenir present que, en base al principi de qualitat (article 4.1 LOPD), les dades personals només es poden recollir i tractar 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.

Així, sens perjudici que, en els termes de l'article 22 de l'LOPD (apartats 2 i 3), els cossos de seguretat hagin de recollir i tractar determinades dades de determinats passatgers del transport regular objecte de consulta, no sembla que, amb caràcter general, això hagi d'afectar la totalitat dels passatgers que utilitzen el servei públic regular objecte de consulta en els termes exposats per l'empresa, tenint en compte el principi de qualitat esmentat, ni que aquesta sol·licitud de dades s'hagi de produir de forma generalitzada.

Amb tot això, el marc normatiu estudiat, en connexió amb la previsió de l'article 22 de l'LOPD, no permet considerar suficientment habilitada, amb caràcter general, la comunicació dels llistats complets amb les dades personals de tots els passatgers d'autobusos de línia regular de l'empresa als cossos policials, sense el consentiment dels afectats.

## V

La consulta exposa que s'ha elaborat un formulari, del qual s'adjunta còpia, per tal de tenir un justificant conforme l'empresa ha cedit les dades, i afegeix que els agents dels cossos policials es neguen a signar aquest document.

En aquest formulari l'empresa transcriu l'article 22 de l'LOPD, en concret, els apartats 2 i 3, als quals ja hem fet referència en aquest dictamen.

Qualsevol sol·licitud d'informació personal per part dels cossos policials, ha de ser 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 seria la protecció de la seguretat ciutadana i el compliment de les funcions que la legislació atribueix als dits cossos policials, en el cas que ens ocupa. En termes generals, el cedent (en aquest cas, l'empresa) al que se li requereixen determinades dades de caràcter personal pot sol·licitar, als efectes de poder justificar la comunicació de les dades, un aclariment del motiu que fonamenta la sol·licitud de dades, 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'infraccions penals, sens perjudici que correspongui als cossos policials l'apreciació dels fets o de les circumstàncies de les seva actuació.

Des d'aquesta perspectiva, el formulari que ha preparat l'empresa no resulta problemàtic des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades personals.

D'acord amb les consideracions fetes en aquest dictamen en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

### **Conclusions**

De la normativa estudiada no es desprèn que hi hagi una habilitació general que obligui les empreses prestadores d'un servei regular de transport de viatgers a lliurar a les forces i cossos de seguretat una llista de passatgers.

Això sens perjudici de la possibilitat que el personal d'inspecció del transport pugui requerir directament a les persones afectades la seva identificació, i de la possibilitat que les forces i cossos de seguretat puguin fer peticions concretes d'informació en els supòsits previstos a l'article 22 de l'LOPD.

Barcelona, 25 de setembre de 2015