

Informe sobre el Projecte d'un article a incorporar en la Llei de mesures sobre l'intercanvi electrònic de dades de caràcter personal de les persones usuàries del sistema de transport públic

Antecedents

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit en el que es demana que l'Autoritat emeti un informe sobre el Projecte d'un article a incorporar en la Llei de mesures sobre l'intercanvi electrònic de dades de caràcter personal de les persones usuàries del sistema de transport públic.

En concret, el text de la disposició que es preveu incorporar és el següent:

“Mecanismes de col·laboració interadministrativa per a l'intercanvi electrònic de les dades de caràcter personal de les persones usuàries del sistema de transport públic.

Amb l'objecte de tramitar i validar electrònicament l'emissió de títols de transport públic de tarifació social, es faculta a les administracions competents en el servei de transport públic de viatgers, així com a les empreses operadores del transport públic, a convenir amb altres administracions i empreses operadores el mode d'intercanvi electrònic de les dades de caràcter personal de les persones usuàries del servei de transport públic, sens perjudici que es doni compliment a qualsevol altre requeriment que exigeix la normativa en matèria de protecció de dades de caràcter personal.”

Analtzat el Projecte, que s'acompanya d'una breu memòria, tenint en compte la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent.

Fonaments Jurídics

I

(...)

II

D'acord amb la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), només es poden comunicar les dades de caràcter personal si es compta amb el consentiment previ de la persona afectada (art. 11.1) o si concorre algun dels supòsits previstos a l'article 11.2, entre els quals s'ha de destacar els casos en els quals la cessió estigui

autoritzada per una llei (art. 11.2.a)) o que el tractament respongui a la lliure i legítima acceptació d'una relació jurídica el desenvolupament, el compliment i el control de la qual impliqui necessàriament la connexió del tractament esmentat amb fitxers de tercers, sempre que es limiti a la finalitat que la justifiqui (art. 11.2.c)).

També hem de fer referència a l'article 21 de l'LOPD que regula les comunicacions de dades entre les administracions públiques. En aquest cas, és a dir, quan cedent i cessionari tinguin la condició d'administracions públiques, la comunicació de dades pot estar habilitada, entre d'altres supòsits, quan tingui per objecte l'exercici de competències que formin part d'una mateixa matèria.

Centrant-nos en l'excepció prevista a l'article 11.2.c) que s'acaba d'esmentar, i sempre que se n'informi degudament a la persona afectada en el moment de l'expedició del títol de transport (art. 5 LOD), no sembla que hi hagi d'haver impediment per a què les empreses operadores d'un servei de transport integrat en un determinat títol de transport puguin intercanviar informació tant amb l'entitat que ha expedit el títol de transport, com amb la resta d'entitats que hagin d'intervenir en la gestió de l'esmentat títol i, en especial, amb les que hagin d'intervenir en el procés de facturació.

De ser així, no seria necessària una habilitació legal específica per a dur a terme aquesta comunicació de dades, sinó que el mateix article 11.2.c) de l'LOPD ja hi donaria cobertura legal. Tot això sens perjudici de la necessitat d'haver de respectar la resta de condicions derivades de la normativa de protecció de dades com ara el principi de minimització, la limitació de la conservació de les dades durant el temps indispensable per aquesta finalitat i l'aplicació de les mesures de seguretat escaients.

En especial interessa posar èmfasi en el principi de minimització, en virtut del qual s'han de tractar, i si escau comunicar, només les dades que siguin adequades pertinents i no excessives per assolir la finalitat perseguida. Això implicaria no només que les dades que s'emprin s'han de limitar a les mínimes indispensables, sinó també que si l'intercanvi d'informació entre les diferents entitats que participen en el sistema pot fer-se de manera que no s'emprin dades personals o que hi accedeixi només l'entitat emissora del títol (emprant la resta d'entitats un sistema de codificació), aquesta seria l'opció desitjable. És a dir, cal analitzar les diferents alternatives possibles i, d'acord amb el principi de proporcionalitat, escollir aquella que impliqui una menor ingerència en el tractament de les dades personals de les persones afectades.

Cal tenir present en aquest sentit, que un títol de transport personalitzat pot oferir informació detallada durant llargs períodes de temps sobre els moviments que pot fer una determinada persona, sobre els seus costums, horaris, lloc on viu, on treballa etc. amb la qual cosa permet obtenir perfils de desplaçaments i fins i tot de conducta força detallats.

És per això que abans de l'adopció d'una mesura d'aquest tipus resulta aconsellable fer una avaluació de l'impacte sobre la privacitat, tal com preveu, en aquest cas amb caràcter preceptiu, el nou Reglament General de Protecció de Dades aprovat pel Consell de Ministres el passat 6 d'abril i pel Parlament europeu en data 14 d'abril. Aquest reglament que en breu entrarà en vigor i serà d'obligat compliment en tots els estats membres de la Unió, requereix fer una avaluació d'impacte sobre la privacitat en tractaments que puguin donar lloc a l'elaboració de perfils (art. 35.3).

Per això, convindria que d'un projecte com el projecte al qual es refereix la disposició anés precedit d'una avaluació de l'impacte sobre la privacitat. A aquests efectes, aquesta Autoritat disposa d'un servei de consultoria per tal de facilitar la incorporació de tots els aspectes relatius a la protecció de dades ja des de l'inici del projecte.

III

Sens perjudici del que s'acaba de dir, la proposta que es sotmet a informe, i també la memòria que l'acompanya, contenen nombroses inconcrecions que impedeixen a aquesta autoritat conèixer amb seguretat la finalitat concreta perseguida, les administracions i les empreses implicades i les dades concretes afectades.

Pel que fa a la finalitat, pel que es desprèn del text de la proposta sotmesa a informe l'objecte de la disposició que s'analitza, s'afirma inicialment que és *"tramitar i validar electrònicament l'emissió"* de determinats títols de transport. És a dir, la finalitat s'esgotaria amb la tramitació del títol i la validació electrònica de l'emissió del títol. De ser realment aquest l'objecte, no seria necessària una disposició legal que ho preveïés. Fins i tot si amb l'expressió "validar" s'està fent referència a la possibilitat de comprovar la veracitat del compliment dels requisits declarats per la persona afectada en el moment que la persona afectada sol·licita el títol, no seria necessari atès que es podria comprovar a través dels mecanismes que ja preveu la normativa de procediment administratiu, i particularment la regulació d'ela declaració responsable (art. 35.3 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya).

No obstant això, una lectura més exhaustiva del precepte sembla indicar que l'objecte és facultar les administracions competents en el servei de transport públic de viatgers i les empreses operadores a convenir amb altres administracions o operadores *"el mode d'intercanvi electrònic"* de dades personals. També en aquest cas, si l'objecte és només convenir *"el mode d'intercanvi"*, tampoc semblaria necessària una norma amb rang de llei, tot i que també cal fer notar que en cap moment s'especifica a què s'està referint aquesta expressió.

Pel que fa a les administracions i les empreses operadores sembla que la disposició s'hauria de limitar les administracions titulars dels serveis que s'integrin en un determinat títol de transport i a les empreses que gestionen algun dels serveis integrats. En canvi la proposta es limita a referir-se a *"administracions competents en el servei de transport públic de viatgers"* i *"empreses operadores del transport públic"*.

Per altra banda, també s'hauria de concretar les dades a què es refereix la proposta atès que es limita a referir-se a *"les dades de caràcter personal de les persones usuàries del servei de transport públic"* sense major concreció. De mantenir-se aquesta redacció semblaria que aquest article pot donar cabuda a l'intercanvi de qualsevol dada d'una determinada persona amb l'única condició que sigui usuària del servei de transport.

Pel que fa al darrer incís de l'article, segons el qual el que estableix la proposta d'article és *"sens perjudici que es doni compliment a qualsevol altre requeriment que exigeix la normativa"*

en matèria de protecció de dades de caràcter personal, s'ha de valorar positivament, però la inclusió d'aquesta previsió no esmena per si sola les mancances a què ens hem referit més amunt.

En aquest punt cal recordar que el Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) ha manifestat reiteradament que qualsevol limitació a l'exercici d'un dret fonamental ha de superar l'anomenat "test dels límits". És a dir, ha d'estar prevista en una llei, ha de ser necessària en una societat democràtica per aconseguir una finalitat legítima, i ha de ser proporcionada en relació amb la finalitat que es pretén aconseguir en cada cas dret (SSTEDH Amann c. Suïssa, de 16.2.2000; Rotaru c. Romania, de 4.5.2000; Cotlet c. Romania, de 3.6.2003; Liberty i altres c. Regne Unit 1.10.2008, entre d'altres).

És a dir, la mesura que estableixi la llei ha de respondre a una finalitat legítima en una societat democràtica, ha de ser proporcionada i a més ha de ser "accessible" i "predictible", en el sentit que els ciutadans afectats puguin comprendre l'abast de la limitació del dret.

Barcelona, 22 de abril de 2016

PD 6/2016bis

Segon informe sobre el Projecte d'un article a incorporar en la Llei de mesures sobre l'intercanvi electrònic de dades de caràcter personal de les persones usuàries del sistema de transport públic

Antecedents

1. En data 21 d'abril de 2016 es va sol·licitar, amb caràcter urgent, un informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades sobre el Projecte d'un article a incorporar en la Llei de mesures sobre l'intercanvi electrònic de dades de caràcter personal de les persones usuàries del sistema de transport públic.

En concret, el text de la disposició que es preveia incorporar era el següent:

"Mecanismes de col·laboració interadministrativa per a l'intercanvi electrònic de les dades de caràcter personal de les persones usuàries del sistema de transport públic.

Amb l'objecte de tramitar i validar electrònicament l'emissió de títols de transport públic de tarifació social, es faculta a les administracions competents en el servei de transport públic de viatgers, així com a les empreses operadores del transport públic, a convenir amb altres administracions i empreses operadores el mode d'intercanvi electrònic de les dades de caràcter personal de les persones usuàries del servei de transport públic, sens

perjudici que es doni compliment a qualsevol altre requeriment que exigeix la normativa en matèria de protecció de dades de caràcter personal.”

2. En data 22 d'abril es va emetre un informe en el qual s'exposava la manca de concreció de determinats aspectes de la proposta de redacció i, més enllà d'això, es posava de manifest la conveniència d'elaborar una avaluació de l'impacte sobre la privacitat del projecte al qual es referia la disposició, ateses les implicacions que podia tenir per a la privacitat de les persones.

3. En data 27 d'abril de 2016 es tramet a aquesta Autoritat una nova versió de la proposta amb el text següent:

“Mecanismes de col·laboració interadministrativa per a l'intercanvi electrònic de les dades de caràcter personal de les persones usuàries del sistema de transport públic per a la tramitació, validació i verificació electrònica de títols de transport públic de tarifació social.

Amb l'objecte de tramitar, validar i verificar electrònicament els títols de transport públic de tarifació social, es faculta a les administracions titulars dels serveis que integrin els títols de transport de tarifació social, així com a les empreses operadores prestatàries d'algun dels serveis integrats, a convenir el mode d'intercanvi electrònic amb altres administracions de les dades de caràcter personal de les persones usuàries del servei de transport públic imprescindibles per a la tramitació, validació i verificació electrònica del títol de tarifació social, sens perjudici que es doni compliment a qualsevol altre requeriment que exigeix la normativa en matèria de protecció de dades de caràcter personal.”

Analitzat el Projecte, que s'acompanya d'una breu memòria que també ha estat ampliada en alguns aspectes respecte la versió anterior, tenint en compte la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent.

Fonaments Jurídics

I

(...)

II

Tal com vam posar de manifest en el nostre anterior informe sobre aquest projecte, d'acord amb la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), el tractament al qual es refereix la proposta, o sigui, l'intercanvi d'informació sobre les persones usuàries del títol de transport integrat té la consideració de comunicació de dades personals. Per això l'anàlisi de l'habilitació que es pugui contenir en una llei a l'empària de l'article 11.2.a) de l'LOPD requereix que la llei sigui suficientment previsible o predictable. És a

dir, la llei que s'aprovi ha de permetre als ciutadans conèixer en quins supòsits concrets l'administració podrà comunicar la informació personal i com serà tractada la seva informació. Per això, es destacava en aquell informe la necessitat de concretar determinats elements sobre les comunicacions de dades previstes.

La nova redacció que es proposa recull bona part dels aspectes concrets que es van assenyalar per tal de clarificar la redacció del precepte.

Així, en la nova redacció s'especifica que les administracions públiques a les quals s'habilita per comunicar-se les dades només són les administracions titulars del servei públic de transport integrats a la tarifació social, i que les empreses habilitades són només les operadores prestatàries d'alguns dels serveis integrats en el títol. Aquestes precisions s'han de valorar positivament perquè contribueixen a clarificar el fluxe d'informació previst.

Ara bé, pel que fa als destinataris de la informació, segueix havent-hi una referència a "altres administracions" que en la mesura que no està clarament vinculada a la finalitat de la gestió del títol integrat, pot plantejar problemes.

Per altra banda, les dades transmises s'han de limitar en cada cas a les que siguin necessàries per a les funcions de cadascun dels agents que intervenen en la prestació del servei.

Per això, es proposa una redacció que incorpori també aquests aspectes, que podria ser, per exemple, la següent:

"Mecanismes de col·laboració interadministrativa per a l'intercanvi electrònic de les dades de caràcter personal de les persones usuàries del sistema de transport públic per a la tramitació, validació i verificació electrònica de títols de transport públic de tarifació social.

Amb l'objecte de tramitar, validar i verificar electrònicament els títols de transport públic de tarifació social, es faculta les administracions titulars dels serveis que integren els títols de transport de tarifació social i les empreses operadores que presten algun dels serveis integrats, a convenir el mode per **intercanviar-se** electrònicament les dades de caràcter personal de les persones usuàries del servei de transport públic imprescindibles per a la tramitació, validació i verificació electrònica del títol de tarifació social, **que siguin necessàries per a l'exercici de les respectives funcions en la gestió del títol**. Això sens perjudici que es doni compliment a qualsevol altre requeriment que exigeix la normativa en matèria de protecció de dades de caràcter personal."

III

Al marge d'això, hem de reiterar la importància que en un projecte d'aquesta naturalesa té una avaluació prèvia de l'afectació que pot tenir per a la privacitat de les persones afectades i l'anàlisi de les diferents alternatives disponibles per assolir la finalitat perseguida, de manera que es pugui optar per aquella que ofereixi més garanties per als drets de les persones.

En aquest sentit, caldria tenir en compte el principi de minimització, la seudonimització, l'establiment de límits als períodes de conservació, les mesures de seguretat aplicables (xifrat,

sistemes de comunicació, sistemes de gestió centralitzada/descentralitzada de la informació etc.).

Per això, ens hem de remetre plenament a les consideracions que formulàvem en el fonament jurídic segon del nostre anterior informe, pel que fa a la conveniència de disposar d'una avaluació de l'impacte sobre la privacitat d'aquest projecte, o d'altres de naturalesa anàloga.

Amb aquest objectiu també reiterem el nostre oferiment per poder donar-vos suport a través del servei de consultoria d'aquesta Autoritat.

Barcelona, 28 de abril de 2016

Ref.: PD 6/2016ter

Tercer informe sobre el Projecte d'un article a incorporar en la Llei de mesures sobre l'intercanvi electrònic de dades de caràcter personal de les persones usuàries del sistema de transport públic

Antecedents

1. En data 21 d'abril de 2016 el Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda va sol·licitar, amb caràcter urgent, un informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades sobre el Projecte d'un article a incorporar en la Llei de mesures sobre l'intercanvi electrònic de dades de caràcter personal de les persones usuàries del sistema de transport públic (M-164.3).

En concret, el text de la disposició que es preveia incorporar era el següent:

“Mecanismes de col·laboració interadministrativa per a l'intercanvi electrònic de les dades de caràcter personal de les persones usuàries del sistema de transport públic.

Amb l'objecte de tramitar i validar electrònicament l'emissió de títols de transport públic de tarifació social, es faculta a les administracions competents en el servei de transport públic de viatgers, així com a les empreses operadores del transport públic, a convenir amb altres administracions i empreses operadores el mode d'intercanvi electrònic de les dades de caràcter personal de les persones usuàries del servei de transport públic, sens perjudici que es doni compliment a qualsevol altre requeriment que exigeix la normativa en matèria de protecció de dades de caràcter personal.”

2. En data 22 d'abril es va emetre un informe en el qual s'exposava la manca de concreció de determinats aspectes de la proposta de redacció i, més enllà d'això, es posava de manifest la

conveniència d'elaborar una avaluació de l'impacte sobre la privacitat del projecte al qual es referia la disposició, ateses les implicacions que podia tenir per a la privacitat de les persones.

3. En data 27 d'abril de 2016 el Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda tramet a aquesta Autoritat una nova versió de la proposta amb el text següent:

“Mecanismes de col·laboració interadministrativa per a l'intercanvi electrònic de les dades de caràcter personal de les persones usuàries del sistema de transport públic per a la tramitació, validació i verificació electrònica de títols de transport públic de tarifació social.

Amb l'objecte de tramitar, validar i verificar electrònicament els títols de transport públic de tarifació social, es faculta a les administracions titulars dels serveis que integrin els títols de transport de tarifació social, així com a les empreses operadores prestatàries d'algun dels serveis integrats, a convenir el mode d'intercanvi electrònic amb altres administracions de les dades de caràcter personal de les persones usuàries del servei de transport públic imprescindible per a la tramitació, validació i verificació electrònica del títol de tarifació social, sens perjudici que es doni compliment a qualsevol altre requeriment que exigeix la normativa en matèria de protecció de dades de caràcter personal.”

4. En data 28 d'abril es va emetre un segon informe en el qual s'exposava que encara calia concretar tant els destinataris de les comunicacions, com les dades a què podia afectar la comunicació.

5. En data 11 de maig, el Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda tramet a aquesta Autoritat una nova versió de la proposta amb el text següent:

"Mecanismes de col·laboració interadministrativa per a l'intercanvi electrònic de les dades de caràcter personal de les persones usuàries del sistema de transport públic per a la tramitació, validació i verificació electrònica de títols de transport públic de tarifació social.

Amb l'objecte de tramitar, validar i verificar electrònicament els títols de transport públic de tarifació social, es faculta les administracions titulars dels serveis que integrin els títols de transport de tarifació social i les empreses operadores que presten algun dels serveis integrats, a convenir el mode per intercanviar-se electrònicament les dades de caràcter personal de les persones usuàries del servei de transport públic imprescindible per a la tramitació, validació i verificació electrònica del títol de tarifació social, que siguin necessàries per a l'exercici de les respectives funcions en la gestió del títol. Això sens perjudici que es doni compliment a qualsevol altre requeriment que exigeix la normativa en matèria de protecció de dades de caràcter personal."

Analitzat el Projecte, que s'acompanya d'una breu memòria, tenint en compte la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent.

Fonaments Jurídics

I

(...)

II

Tal com vam posar de manifest en els nostres anteriors informes sobre aquest projecte, d'acord amb la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), el tractament al qual es refereix la proposta, o sigui, l'intercanvi d'informació sobre les persones usuàries del títol de transport integrat té la consideració de comunicació de dades personals. Per això l'anàlisi de l'habilitació que es pugui contenir en una llei a l'empara de l'article 11.2.a) de l'LOPD requereix que la llei sigui suficientment previsible o predictable. És a dir, la llei que s'aprovi ha de permetre als ciutadans conèixer en quins supòsits concrets l'administració podrà comunicar la informació personal i com serà tractada la seva informació. Per això, es destacava en aquells informes la necessitat de concretar determinats elements sobre les comunicacions de dades previstes.

La nova redacció, en la línia proposada per aquesta Autoritat específica que les administracions públiques a les quals s'habilita per comunicar-se les dades només són les administracions titulars del servei públic de transport integrats a la tarifació social, i que les empreses habilitades són només les operadores prestatàries d'algun dels serveis integrats en el títol. Queda clar en la nova redacció que la comunicació es produeix només entre aquestes entitats, atès que s'ha suprimit la referència a "*altres administracions*" i s'ha passat a emprar l'expressió "intercanviar-se" per indicar que l'intercanvi només es produeix entre aquestes entitats.

Queda clar també que la finalitat de la comunicació és "*tramitar, validar i verificar electrònicament els títols de transport públic de tarifació social*".

Finalment també s'ha aclarit en aquesta darrera versió que les dades afectades són només les "*necessàries per l'exercici de les respectives funcions en la gestió del títol*".

D'acord amb això, la nova redacció s'adequaria a la normativa en matèria de protecció de dades de caràcter personal.

III

Sens perjudici del que s'acaba d'exposar, hem de reiterar, com ja vam fer en els nostres informes anteriors sobre aquesta mesura, la importància que en un projecte d'aquesta naturalesa té una avaluació prèvia de l'afectació que pot tenir per a la privacitat de les persones afectades i l'anàlisi de les diferents alternatives disponibles per assolir la finalitat perseguida, de manera que es pugui optar per aquella que ofereixi més garanties per als drets de les persones.

En aquest sentit, caldria tenir en compte el principi de minimització, la pseudonimització, l'establiment de límits als períodes de conservació, les mesures de seguretat aplicables (xifrat,

sistemes de comunicació, sistemes de gestió centralitzada/descentralitzada de la informació etc.).

Per això, ens hem de remetre plenament a les consideracions que formulàvem en el fonament jurídic segon del nostre informe de 22 d'abril de 2016, pel que fa a la conveniència de disposar d'una avaluació de l'impacte sobre la privacitat d'aquest projecte, o d'altres de naturalesa anàloga.

Amb aquest objectiu també reiterem el nostre oferiment per poder donar-vos suport a través del servei de consultoria d'aquesta Autoritat.

Barcelona, 12 de maig de 2016