



N/REF: 479850/2015

La consulta plantea la relación entre el artículo 22 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal, y el artículo 16 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo de protección de la seguridad ciudadana. En particular, pregunta si *“dentro del ejercicio de las funciones que tienen encomendadas los agentes afectos a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y con más precisión en la prevención e indagación de al comisión de hechos delictivos, están habilitados para la recogida de datos personales y su posterior tratamiento (grabación) en el fichero de titularidad pública habilitado para tal fin (SIGO-INTPOL) todo ello con el fin de disponer de datos de utilidad para la seguridad nacional y pública”*.

I

En primer lugar, se plantean cuestiones relativas al tratamiento de datos de carácter personal, en particular relacionadas con la identificación de personas llevada a cabo por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en la consiguiente grabación de los datos resultantes de tal identificación en las bases de datos policiales.

Nos encontramos, por tanto, ante temas relativos al tratamiento de datos de carácter personal. Se entiende, según el art. 3.a) LOPD, por datos de carácter personal *“Cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”*. Y por tratamiento de conformidad con el art. 3.c) *“Operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias”*. La grabación de datos en un fichero es, indudablemente, un tratamiento de datos, que lo son de personas físicas identificadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

El Capítulo Primero del Título IV LOPD contempla Disposiciones Sectoriales que afectan a los Ficheros de titularidad pública. Dentro de estas disposiciones sectoriales encontramos un precepto, el artículo 22, que regula específicamente los ficheros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Considerando que la consulta se refiere al tratamiento que llevan a cabo con fines policiales, el art. 22.2 LOPD dispone: *“La recogida y tratamiento para fines policiales de datos de carácter personal por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad sin consentimiento de las personas afectadas están limitados a aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales, debiendo ser almacenados en ficheros específicos establecidos al efecto, que deberán clasificarse por categorías en función de su grado de fiabilidad”*.

Es decir, este precepto especifica en el ámbito que le es propio el principio de calidad y finalidad de los datos del art. 4 LOPD, señalando que sólo cabe el tratamiento de datos *necesarios para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales*. En numerosas ocasiones esta Agencia ha venido reiterando esta específica finalidad del tratamiento de los datos por Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con fines policiales. Así, destacamos los informes de 14 de junio de 2005 y de 20 de junio y 12 de septiembre de 2012. También destacamos el informe de 30 de septiembre de 2013, que estudiaba la cuestión estrechamente relacionada con las consideraciones efectuadas sobre la protección de datos en el ámbito policial y judicial por el Grupo de Trabajo del artículo 29, órgano consultivo independiente de la Unión Europea sobre protección de los datos y la vida privada, creado en virtud de lo previsto en el citado artículo de la Directiva 95/46/CE 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, en el Documento, adoptado el 1 de diciembre de 2009, denominado “sobre el futuro de la privacidad, contribución conjunta a la consulta de la Comisión europea sobre el marco legal del derecho fundamental a la protección de datos personales.” Estas consideraciones del Grupo de Trabajo del 29, aunque se encuentran referidas a la nueva regulación sobre protección de datos en la Unión Europea, hacen referencia directamente a los riesgos y problemas que entraña la actividad policial, teniendo en cuenta la compleja relación entre las actividades estatales para garantizar la seguridad y la protección de datos personales de los individuos, y concluye exponiendo las condiciones que deben regir el proceso legislativo y la elaboración de políticas, de las cuales

interesa resaltar aquí la relativa a que la arquitectura de cualquier sistema de almacenamiento e intercambio de datos personales debe estar bien elaborada, refiriéndose entre otras consideraciones a que la misma venga determinada por la privacidad desde el diseño y las tecnologías que mejoran la protección de la vida privada (Privacy Enhancing Technologies, PETs) y por la limitación de las finalidades y número de datos personales recolectados. En cualquier caso, el informe estudiado concluía, como los anteriores, que *“la recogida de datos personales con fines policiales solo se encuentra legitimada en el supuesto en que exista un “peligro real para la seguridad pública” o para “la represión de infracciones penales”; recogida que, en el caso de datos especialmente protegidos, solo puede efectuarse cuando sea absolutamente necesario en el marco de una concreta investigación”*.

II

Por su parte, la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo de protección de la seguridad ciudadana tiene por objeto el especificado en su artículo 3, en particular:

“a) La protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas y los demás derechos reconocidos y amparados por el ordenamiento jurídico.

b) La garantía del normal funcionamiento de las instituciones.

c) La preservación de la seguridad y la convivencia ciudadanas.

d) El respeto a las Leyes, a la paz y a la seguridad ciudadana en el ejercicio de los derechos y libertades.

e) La protección de las personas y bienes, con especial atención a los menores y a las personas con discapacidad necesitadas de especial protección.

f) La pacífica utilización de vías y demás bienes demaniales y, en general, espacios destinados al uso y disfrute público.

g) La garantía de las condiciones de normalidad en la prestación de los servicios básicos para la comunidad.

h) La prevención de la comisión de delitos e infracciones administrativas directamente relacionadas con los fines indicados en los párrafos anteriores y la sanción de las de esta naturaleza tipificadas en esta Ley.



i) La transparencia en la actuación de los poderes públicos en materia de seguridad ciudadana”.

Pues bien, el Capítulo III contempla las actuaciones para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana, particularmente la Sección 1.^a regula las Potestades generales de policía de seguridad. Entre ellas, el artículo 16 al que se refiere la consulta, bajo la rúbrica “Identificación de personas”, señala:

“1. En el cumplimiento de sus funciones de indagación y prevención delictiva, así como para la sanción de infracciones penales y administrativas, los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán requerir la identificación de las personas en los siguientes supuestos:

a) Cuando existan indicios de que han podido participar en la comisión de una infracción.

b) Cuando, en atención a las circunstancias concurrentes, se considere razonablemente necesario que acrediten su identidad para prevenir la comisión de un delito.

En estos supuestos, los agentes podrán realizar las comprobaciones necesarias en la vía pública o en el lugar donde se hubiese hecho el requerimiento, incluida la identificación de las personas cuyo rostro no sea visible total o parcialmente por utilizar cualquier tipo de prenda u objeto que lo cubra, impidiendo o dificultando la identificación, cuando fuere preciso a los efectos indicados.

En la práctica de la identificación se respetarán estrictamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, origen racial o étnico, sexo, religión o creencias, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

2. Cuando no fuera posible la identificación por cualquier medio, incluida la vía telemática o telefónica, o si la persona se negase a identificarse, los agentes, para impedir la comisión de un delito o al objeto de sancionar una infracción, podrán requerir a quienes no pudieran ser identificados a que les acompañen a las dependencias policiales más próximas en las que se disponga de los medios adecuados para la práctica de esta diligencia, a los solos efectos de su identificación y por el tiempo estrictamente necesario, que en ningún caso podrá superar las seis horas.

La persona a la que se solicite que se identifique será informada de modo inmediato y comprensible de las razones de dicha solicitud, así como, en



su caso, del requerimiento para que acompañe a los agentes a las dependencias policiales.

3. *En las dependencias a que se hace referencia en el apartado 2 se llevará un libro-registro en el que sólo se practicarán asientos relacionados con la seguridad ciudadana. Constarán en él las diligencias de identificación practicadas, así como los motivos, circunstancias y duración de las mismas, y sólo podrán ser comunicados sus datos a la autoridad judicial competente y al Ministerio Fiscal. El órgano competente de la Administración remitirá mensualmente al Ministerio Fiscal extracto de las diligencias de identificación con expresión del tiempo utilizado en cada una. Los asientos de este libro-registro se cancelarán de oficio a los tres años.*

4. *A las personas desplazadas a dependencias policiales a efectos de identificación, se les deberá expedir a su salida un volante acreditativo del tiempo de permanencia en ellas, la causa y la identidad de los agentes actuantes.*

5. *En los casos de resistencia o negativa a identificarse o a colaborar en las comprobaciones o prácticas de identificación, se estará a lo dispuesto en el Código Penal, en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y, en su caso, en esta Ley”.*

Así, la grabación de los datos de identificación sólo se especifica en el apartado 3 del artículo 16, a través del libro-registro. Y en dicho libro-registro el precepto estudiado no indica que se hagan constar todas las identificaciones llevadas a cabo, sino únicamente *las diligencias de identificación practicadas, así como los motivos, circunstancias y duración de las mismas* pero sólo en lo que atañe *asientos relacionados con la seguridad ciudadana*. Se especifica, así, la finalidad concreta en lo relativo al tratamiento de los datos incorporados al libro registro. Además, también se particulariza el régimen de cancelación de estos datos, incluyendo una previsión referida al hecho de que la conservación aparecerá vinculada a la finalidad de modo que se cancelen de oficio a los tres años, de conformidad con los artículos 4.5 y 22.4 LOPD.

De este modo, la Ley Orgánica 4/2015 no prevé la grabación en los libros-registro de todos los datos derivados de las identificaciones llevadas a cabo, sino que restringe el ámbito del tratamiento a la finalidad perseguida. Esto no sucedía en el texto del Anteproyecto de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, al menos en el texto que fue sometido a informe de esta Agencia. El artículo 16.4 del Anteproyecto señalaba que *“En las dependencias a que se hace referencia en el apartado 2 se llevará un libro-registro en el que se harán*



constar las diligencias de identificación practicadas, así como los motivos, circunstancias y duración de las mismas...". Es decir, el Anteproyecto determinaba la inscripción en el libro-registro de todas las diligencias de investigación llevadas a cabo con independencia del juicio de ponderación de su posible trascendencia o relevancia policial. Considerando que dicha previsión, por la generalidad de sus términos podría exceder de las previsiones del art. 22 LOPD estudiado, el informe realizado al Anteproyecto por esta Agencia así lo destacó y propuso precisamente que el artículo 16.4 se completara *"en términos similares a los establecidos en el artículo 22.2 de la Ley Orgánica 15/1999"*, haciendo constar expresamente que el libro registro incorporaría únicamente las diligencias de identificación que revistieran relevancia a efectos de la prevención de un peligro real para la seguridad ciudadana.

Y así se hizo constar en el Proyecto de Ley Orgánica remitido al Congreso de los Diputados, en el que el ya apartado 3 del art. 16 se clarificó la llevanza del libro registro de las dependencias policiales *"en el que sólo se practicarán asientos relacionados con la seguridad ciudadana"* (Boletín Oficial del Congreso de los Diputados Núm. A-105-1 de 25 de julio de 2014, Pág. 10).

En definitiva, el texto definitivo aprobado como Ley Orgánica, en su art. 16.3, es coherente con el art. 22.2 LOPD por cuanto permite la incorporación a los ficheros policiales únicamente de los datos de identificación que sirvan a los fines previstos en la LOPD.

Esta perspectiva ha sido mantenida por la Agencia Española de Protección de Datos. Muy especialmente nos referimos a la resolución de 22 de marzo de 2013, que partía de la consideración de que un tratamiento indiscriminado de la información referida a la totalidad de las diligencias de identificación efectuadas podría exceder de lo permitido por los principios reguladores del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Frente a esta situación, debe tenerse en cuenta que esta Agencia ya ha tenido la ocasión de examinar la procedencia del registro de cualesquiera diligencias de identificación llevadas a cabo por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su resolución citada de archivo de actuaciones de 22 de marzo de 2013, recaída en el procedimiento E/3654/2012, referida a la utilización por la Guardia Civil del aplicativo "SIGO". Dicha resolución ponía término al

procedimiento iniciado como consecuencia de una denuncia presentada ante esta Agencia en la que se indicaba que por parte de los efectivos de la Guardia Civil se procedía a la inclusión en el fichero “INTPOL” de la totalidad de los datos relacionados con las diligencias de identificación practicadas por los agentes, dentro o fuera de sus dependencias.

La resolución analizaba la proporcionalidad del tratamiento llevado a cabo por parte de la Guardia Civil y concluía lo siguiente:

“(...) en el caso de identificaciones no se almacena toda la información que acepta el sistema en relación a las identificaciones, ya que en las pantallas de SIGO aparecen muchos campos relativos a la identificación que no se rellenan si no se consideran relevantes. Asimismo, de la inspección se concluye que no se recoge información de todos los ciudadanos involucrados en la identificación, sino que se realiza ésta de forma selectiva. Y, en muchos casos, no se registra información alguna de los ciudadanos identificados.

De ello se deduce que el criterio utilizado por la Guardia Civil en la recogida de datos no es el registro sistemático de toda la información que es posible recoger en un actuación de identificación, sino que los datos recogidos se realizan en función de la apreciación de los agentes involucrados a la hora de ejercer las funciones de indagación y prevención que tienen asignadas, utilizando un principio de proporcionalidad y economía de medios.”

Es decir, la resolución tenía particularmente en cuenta el hecho de que no toda la información relacionada con las diligencias de identificación efectuadas era objeto de inclusión en el fichero, sino que dicha inclusión tenía lugar únicamente cuando a juicio del actuante la información podía revestir importancia policial en el futuro.