



Expediente Nº: E/03654/2012

RESOLUCIÓN DE ARCHIVO DE ACTUACIONES

De las actuaciones practicadas por la Agencia Española de Protección de Datos ante la **DIRECCIÓN GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL** en virtud de denuncia presentada ante la misma por **D. A.A.A.** y con base en los siguientes,

HECHOS

PRIMERO: Con fecha de 2 de abril de 2012 tiene entrada en esta Agencia un escrito de **D. A.A.A.** (en lo sucesivo el denunciante) en el que expone, sintéticamente, los siguientes hechos:

- Que los agentes de la Guardia Civil realizan identificaciones en las que se recaban datos personales de los ciudadanos afectados.
- Que en numerosas ocasiones los datos personales corresponden a ciudadanos que no han cometido ninguna infracción ni están buscados por la justicia.
- Que los datos citados se introducen, creando lo que se denomina un “hecho”, en el aplicativo SIGO sin que nunca se proceda a su borrado y sin que se informe a los afectados.
- Que la mencionada recogida e inclusión de datos personales responde, para los mandos y superiores, a la necesidad de justificar el trabajo de la Guardia Civil.

A tal efecto cita su experiencia profesional en las provincias de Albacete y Jaén.

SEGUNDO: Tras la recepción de la denuncia, el Director de la Agencia Española de Protección de Datos ordenó a la Subdirección General de Inspección de Datos la realización de las actuaciones previas de investigación para el esclarecimiento de los hechos denunciados, teniendo conocimiento de los extremos que se detallan a continuación:

- SIGO es una aplicación desarrollada con el objetivo de ofrecer al usuario un entorno integrado de trabajo que le permita, en función de su perfil y privilegios, acceder e incorporar la información necesaria para el desarrollo de sus funciones.
- Esta información está contenida en diversos ficheros o bases de datos, responsabilidad tanto de la Guardia Civil como de otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- Por tanto SIGO no es un fichero o sistema de almacenamiento estructurado de información, sino una aplicación que integra el acceso a diversas bases de

datos, por lo que no ha sido declarado al Registro General de Protección de Datos.

- Los datos relativos a los ciudadanos identificados sin antecedentes se almacenan en el fichero INTPOL a través de la aplicación SIGO.

Según manifiestan los representantes de la Guardia Civil, el procedimiento de inclusión de datos personales de ciudadanos que no han cometido ninguna infracción penal ni administrativa es el siguiente:

- El agente toma nota en una libreta de los datos personales que considera relevantes no existiendo unos campos de información obligatorios que deba recabar ni un modelo común para SIGO.
- La gestión del papel se realiza a nivel de unidad.
- Cuando termina el servicio, el agente debe almacenar los datos en el sistema utilizando para ello las credenciales de acceso y su perfil de usuario.

Según manifiestan los representantes de la Guardia Civil, todas las identificaciones son selectivas y de interés policial, ya que en los controles lo normal es que se busque un determinado tipo de vehículo o una característica fisonómica particular de los ciudadanos o personas que se encuentran en un determinado entorno o desarrollan alguna actividad concreta. Nunca se realizan identificaciones de forma indiscriminada, ni existe un cupo de identificaciones que deba realizar cada agente, ni estas identificaciones están relacionadas en modo alguno con su productividad.

En lo relativo al número de identificaciones y datos personales de ciudadanos sin antecedentes incorporados a través de SIGO, en el curso de las actuaciones previas de inspección, se realizaron comprobaciones en las provincias y fechas referidas en la denuncia con el siguiente resultado:

- Durante el mes de enero de 2009, en la provincia de Albacete se ha identificado a dos personas por cada tres servicios de patrulla. Cada miembro de la unidad grabó los datos de dos personas identificadas a lo largo del mes.
- Durante el mes de marzo de 2012, en la provincia de Jaén se ha identificado a una persona por cada dos servicios de patrulla. Cada miembro de la unidad grabó los datos de tres personas identificadas a lo largo del mes.

Asimismo, se han realizado verificaciones en tres tipos de comandancias (atendiendo a su tamaño y actividad) para determinar el volumen de efectivos de la Guardia Civil en ellas destacadas, el número de identificaciones realizadas, y el número de datos personales de personas físicas registradas, con las siguientes conclusiones:

- El número de identificaciones es distinto en cada una de ellas, y no es un porcentaje que dependa del número de efectivos destacados o patrullas realizadas.
- El porcentaje de personas registradas en el sistema SIGO por identificación

realizada varía entre comandancias.

- El volumen de identificaciones varía, para un mismo puesto, en distintas fechas.
- En porcentaje, en la mayoría de los casos no se llega a realizar una identificación por servicio de patrulla. (el número de identificaciones por patrulla oscila entre el 0,17% y el 0,32%).

De acuerdo con las declaraciones de los representantes de la Guardia Civil, de todo el conjunto de personas identificadas, se graban datos de las que parecen más relevantes lo que supone aproximadamente el 25% (sólo se almacena en INTPOL una de cada cuatro identificaciones).

En cuanto al acceso a los datos personales por parte de la Guardia Civil, sus miembros tienen acceso al sistema SIGO. No obstante, para garantizar que cada usuario autorizado tenga acceso a la información necesaria para el desempeño de sus funciones se han establecido permisos que se agrupan para dar lugar a los diferentes roles asociados a los usuarios.

El acceso en consulta a “hechos” está habilitado para los usuarios que lo precisan para el desempeño de sus funciones. Es generalizado en las unidades operativas y restringido para las unidades administrativas.

En relación a la identificación de personas físicas sin antecedentes penales ni policiales, se han adoptado los siguientes privilegios de acceso:

- Por motivos de seguridad ciudadana, todos los Guardias Civiles con privilegios de acceso para consultar el módulo de “hechos” en SIGO tienen acceso a las identificaciones realizadas en los últimos seis meses.
- Se ha creado un permiso de acceso que se ha añadido a los roles de Policía Judicial, Comandantes de Puesto, Capitanes de compañía, Oficiales adjuntos y unidades genéricas de investigación que, permite consultar datos de personas identificadas sin antecedentes con una antigüedad máxima de 24 meses.
- Se ha creado un permiso de acceso que permite el acceso a los datos con antigüedad superior a 24 meses. En el momento de la inspección sólo una persona tiene asignado este privilegio con la finalidad de acceder a la información a requerimiento judicial.

Se ha constatado que existe un sistema robusto de asignación de permisos y privilegios para garantizar que cada usuario autorizado tiene acceso exclusivamente a la información necesaria para el desempeño de sus funciones.

Según manifestaciones de la Guardia Civil las identificaciones de personas sin antecedentes no tienen la consideración de antecedentes policiales y son de acceso exclusivo a las guardias civiles que tienen asignados los privilegios adecuados.

En lo que respecta al Sistema de Análisis y Explotación Estadística (SAEX) de la Guardia Civil, se ha constatado que no está integrado en SIGO y que su función es la de extraer estadísticas de todo aquello que se grabe en SIGO en los módulos de hechos, eventos, señalamientos y servicios. Estas estadísticas son relaciones numéricas en las que no figura ningún dato de carácter personal y no se utilizan, al igual que el número de identificaciones realizadas por los agentes de la Guardia Civil, para ponderar el abono de sus productividades o complementos salariales.

En relación con el consentimiento de los afectados, los representantes de la Guardia Civil consideran que las verificaciones y comprobaciones de identidad realizadas para garantizar la seguridad pública al amparo del artículo 20.1 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC), en el marco de las facultades que directamente le atribuye a la Guardia Civil esa Ley y en desarrollo de cualesquiera de las competencias previstas en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, son actuaciones necesarias para la prevenir infracciones penales y peligros reales para la Seguridad Pública.

Consecuentemente, la Guardia Civil considera que los datos recabados por las Unidades de la Guardia Civil en cumplimiento de las órdenes de Servicio dictadas por la Dirección Adjunta Operativa pueden ser obtenidos sin consentimiento previo de los ciudadanos afectados por ser generalmente precisos para la detección, prevención, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales y en todo caso para la prevención de peligros reales y graves para la seguridad pública y se encuentran relacionados con las investigaciones concretas a que se refiera el evento que en cada caso sea dado de alta en SIGO.

En relación a la información que reciben los ciudadanos de la posibilidad de que sus datos se registren en un fichero se señala que la Dirección Adjunta Operativa (DAO) viene considerando que la información de derechos a los ciudadanos sobre los que se recaban datos en aplicación del art. 20.1 de la LOPSC y del art. 11.1.h) de la LOFCS ("captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia") afectaría gravemente a la seguridad pública y a la persecución de infracciones penales. Consecuentemente, se considera que las actuaciones de identificación de ciudadanos y el registro posterior de tales identificaciones promovidas por la DAO deben entenderse exentas de las obligaciones de información de derechos que recoge el art. 5 de la LOPD por disposición directa del art. 24.1 de esa misma Ley Orgánica.

Sin embargo, se indica que en la actualidad los agentes deben informar verbalmente a los ciudadanos de los derechos recogidos en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Protección de Datos. Una vez que se genera el expediente en SIGO, el documento generado incluye una cláusula informativa relativa a la inclusión de sus datos en INTROPOL. Además, si la denuncia se presenta en un juzgado utilizando SIGO, el sistema también genera la cláusula informativa.

Por otra parte, los representantes de la Guardia Civil han aportado, a petición de la Inspección de Datos, copia de un documento en el que se informa a los ciudadanos que sus datos han sido incorporados al fichero INTPOL y de los derechos que les asisten.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I

Es competente para resolver el Director de la Agencia Española de Protección de Datos, conforme a lo establecido en el artículo 37.d) en relación con el artículo 36, ambos de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en lo sucesivo LOPD).

II

La legitimidad de la Guardia Civil para el tratamiento y conservación de datos de identificación de los ciudadanos se prevé en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

La primera de ellas establece en su artículo 11.1 que:

1. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las siguientes funciones:

-
- *Prevenir la comisión de actos delictivos.*
-
- *Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la Seguridad Pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.*
-

En relación con la identificación de personas para el cumplimiento de las funciones descritas, el artículo 20.1 de la Ley Orgánica 1/1992 dispone que *“1. Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán requerir, en el ejercicio de sus funciones de indagación o prevención, la identificación de las personas y realizar las comprobaciones pertinentes en la vía pública o en el lugar donde se hubiere hecho el requerimiento, siempre que el conocimiento de la identidad de las personas requeridas fuere necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad que a los agentes encomiendan la presente Ley y la [Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad](#).”*

El fichero INTPOL, fue creado por la Orden INT/3764/2004, de 11 de noviembre e inscrito en el Registro General de Protección de Datos (RGPD) describiéndose como finalidad del mismo el “mantenimiento de la seguridad ciudadana mediante el control de personas y hechos de interés policial”; finalidad que se detalla en la inscripción que

consta en el RGPD en los siguientes términos literales: “Mantenimiento de la seguridad pública mediante el control de personas y hechos de interés policial, relacionados con la prevención o investigación de infracciones penales o para el cumplimiento de las leyes cuya observancia afecta a la GC (Guardia Civil)”.

De lo expuesto se desprende que concurren habilitaciones legales que legitiman el tratamiento de datos personales para la identificación de personas con las finalidades señaladas así como la creación de un registro de la información recogida.

III

El artículo 4 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD) establece lo siguiente:

1. Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.

2. Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos. No se considerará incompatible el tratamiento posterior de éstos con fines históricos, estadísticos o científicos.

5. Los datos de carácter personal serán cancelados cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual hubieran sido recabados o registrados.

No serán conservados en forma que permita la identificación del interesado durante un período superior al necesario para los fines en base a los cuales hubieran sido recabados o registrados.

Reglamentariamente se determinará el procedimiento por el que, por excepción, atendidos los valores históricos, estadísticos o científicos de acuerdo con la legislación específica, se decida el mantenimiento íntegro de determinados datos.

Conforme a dicho precepto el ejercicio de las funciones descritas en los fundamentos jurídicos precedentes y la incorporación de información al fichero INTPOL debe atender a los criterios de proporcionalidad detallados en el mismo.

En tal sentido, el análisis de la información obtenida en las actuaciones previas de inspección permite destacar los siguientes aspectos:

- Las identificaciones son selectivas y de interés policial, no realizándose de forma indiscriminada ni conforme a un cupo por agente.
- Los datos se recaban en función de la relevancia que le atribuye el agente en función del punto de identificación, sin que existan campos obligatorios ni un

modelo común.

- El volumen de identificaciones es distinto en diversas comandancias, variando para un mismo puesto en distintas fechas sin ser un porcentaje que dependa del número de efectivos destacados o de las patrullas realizadas.
- Del conjunto de personas identificadas se graban los datos de las que parecen más relevantes, almacenándose una de cada cuatro identificaciones.

Por todo ello, respecto a la proporcionalidad del volumen de información recogida, los resultados de la inspección realizada a los datos almacenados a través del sistema SIGO evidencian que el volumen de personas registradas como identificadas es un porcentaje limitado de la población. Además, 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 mucho 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.

El principio de proporcionalidad exige que la incorporación al fichero de datos de personas sin antecedentes penales ni policiales responda a criterios objetivos.

IV

En cuanto a los periodos de conservación de la información y el acceso a la misma, los resultados de la inspección realizada a los controles de acceso implementados en el sistema SIGO evidencian que se realiza el bloqueo de la información recogida en relación a las identificaciones a los 24 meses de su recogida. Además, a los seis meses de su recogida se restringe el acceso a la misma a titulares de permisos específicos vinculados a roles determinados, como son los de Policía Judicial, Comandantes de Puesto, Capitanes de compañía, Oficiales adjuntos y unidades genéricas de investigación. Sin embargo, no consta la supresión ulterior al bloqueo de la información.

Hasta que se cumplen seis meses de la recogida de los datos de identificación, el acceso a éstos en modo consulta está habilitado, pero sólo para los usuarios que lo precisan para el desempeño de sus funciones, siendo generalizado en las unidades operativas y restringido para las administrativas.

Sobre lo anteriormente señalado, la Guardia Civil realiza de oficio una depuración

sistemática de la información introducida para eliminar aquellos que se estiman que han dejado de ser relevantes.

Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que de las actuaciones de la Guardia Civil, que trascienden las identificaciones, y abarcan tanto actuaciones de rescate, búsqueda de desaparecidos, auxilio en carretera, etc., es necesario llevar un registro de las mismas por las responsabilidades civiles o penales que pudieran derivarse.

V

En cuanto al desvío de finalidad que podría suponer la utilización de dichos datos para evaluar la productividad de los Guardias Civiles destinados en servicios de identificación de personas, los resultados de la inspección realizada a las capacidades estadísticas del sistema SIGO evidencian que no es posible extraer del propio sistema la información necesaria para realizar dicho tratamiento.

VI

En cuanto a la información a los ciudadanos debe señalarse que el artículo 5.1 dispone lo siguiente: “*Derecho de información en la recogida de datos* -1. Los interesados a los que se soliciten datos personales deberán ser previamente informados de modo expreso, preciso e inequívoco:

- a) De la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de éstos y de los destinatarios de la información.
- b) Del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas.
- c) De las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos.
- d) De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.”
- e) De la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante.

No obstante, el art. 24.1 de la LOPD establece una excepción en los siguientes términos:

1. *Lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 5 no será aplicable a la recogida de datos cuando la información al afectado afecte a la Defensa Nacional, a la seguridad pública o a la persecución de infracciones penales.*

Para determinar el alcance de esta excepción debe tenerse en cuenta que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre, al analizar las limitaciones al derecho de información a los interesados señaló que “el interés público en sancionar infracciones administrativas no resulta, en efecto, suficiente, como se evidencia en que ni siquiera se prevé como límite para el simple acceso a los archivos y

registros administrativos contemplados en el art. 105 b) CE. Por lo que la posibilidad de que, con arreglo al art. 24.1 LOPD, la Administración pueda sustraer al interesado, información relativa al fichero y sus datos según dispone el art. 5.1 y 2 LOPD, invocando los perjuicios que semejante información pueda acarrear a la persecución de una infracción administrativa, supone una grave restricción de los derechos a la intimidad y a la protección de datos carente de todo fundamento constitucional. Y cabe observar que se trata, además, de una práctica que puede causar grave indefensión en el interesado, que puede verse impedido de articular adecuadamente su defensa frente a un posible expediente sancionador por la comisión de infracciones administrativas al negarle la propia Administración acceso a los datos que sobre su persona pueda poseer y que puedan ser empleados en su contra sin posibilidad de defensa alguna al no poder rebatirlos por resultarle ignotos al afectado". Sentencia que concluye declarando la inconstitucionalidad y nulidad de varios incisos de del texto original del precepto por considerarlos contrarios al artículo 18.4 de la Constitución.

A la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del enunciado actual del artículo 24.1 de la LOPD, resulta claro que el deber de información establecido en el art. 5.1 de la LOPD solo podrá ser exceptuado cuando, en el caso concreto, el hecho de proporcionar al interesado la información exigida "afecte a la Defensa Nacional, a la seguridad pública o a la persecución de infracciones penales".

Por el Director de la Agencia Española de Protección de Datos,

SE ACUERDA:

1. **PROCEDER AL ARCHIVO** de las presentes actuaciones.
2. En atención a la relevancia del tratamiento de los datos de carácter personal por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con el fin de reforzar las garantías previstas en la normativa de protección de datos **FORMULAR** a la Dirección General de la Guardia Civil las siguientes **RECOMENDACIONES**:
 - a. Homogeneizar los criterios objetivos sobre la incorporación de datos de personas sin antecedentes penales ni policiales en el fichero INTPOL
 - b. Establecer criterios temporales y materiales para la supresión de los datos en dicho fichero de conformidad con lo previsto en los artículos 4.5 y 22.4 de la LOPD.
 - c. Armonizar los procedimientos para acreditar el cumplimiento del deber de información previsto en el art. 5 de la LOPD en los supuestos no excluidos por el art. 24.1 de la misma.
3. **REQUERIR** a la Dirección General de la Guardia Civil para que informe a esta Agencia sobre las medidas adoptadas para la aplicación de estas Recomendaciones.
4. **NOTIFICAR** la presente Resolución a la **DIRECCIÓN GENERAL DE LA**

GUARDIA CIVIL y a A.A.A..

De conformidad con lo establecido en el apartado 2 del artículo 37 de la LOPD, en la redacción dada por el artículo 82 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, la presente Resolución se hará pública, una vez haya sido notificada a los interesados. La publicación se realizará conforme a lo previsto en la Instrucción 1/2004, de 22 de diciembre, de la Agencia Española de Protección de Datos sobre publicación de sus Resoluciones y con arreglo a lo dispuesto en el artículo 116 del Real Decreto 1720/2007, de 21 diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 48.2 de la LOPD), y de conformidad con lo establecido en el artículo 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los interesados podrán interponer, potestativamente, recurso de reposición ante el Director de la Agencia Española de Protección de Datos en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la notificación de esta resolución, o, directamente recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 25 y en el apartado 5 de la disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la notificación de este acto, según lo previsto en el artículo 46.1 del referido texto legal.

Sin embargo, el responsable del fichero de titularidad pública, de acuerdo con el artículo 44.1 de la citada LJCA, sólo podrá interponer directamente recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional con arreglo a lo dispuesto en el artículo 25 y en el apartado 5 de la disposición adicional cuarta de la LJCA, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la notificación de este acto, según lo previsto en el artículo 46.1 del referido texto legal.

José Luis Rodríguez Álvarez

Director de la Agencia Española de Protección de Datos