

**Dictamen en relació amb la consulta plantejada per un Ajuntament en relació amb la cessió de dades a agents dels cossos i forces de seguretat sense requeriment per escrit de la investigació que porten a terme**

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades una consulta d'un Ajuntament en què es sol·licita el parer de l'Autoritat en relació amb la comunicació de dades a les Forces i Cossos de Seguretat (en endavant, FFCCS), sense que els agents aportin requeriment per escrit de la investigació que porten a terme.

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

I

(...)

II

La consulta explica que agents del cos de mossos d'esquadra haurien sol·licitat a l'oficina d'atenció ciutadana (OAC) de l'Ajuntament "*còpia de les instàncies manuscrites entrades al registre per part d'una persona en concret*".

Segons la consulta, el cos de policia justifica la petició en la investigació de la comissió d'un delicte per aquesta persona, i per tal de comprovar si és l'autora d'uns escrits, comparant la seva escriptura entre aquests escrits i una instància presentada a l'Ajuntament. Per aquesta raó, segons la consulta, els agents sol·liciten còpies de les instàncies completes, incloent els apartats on consten les dades personals (nom i cognoms, document d'identitat, adreça, entre d'altres).

Segons la consulta, l'OAC hauria requerit als agents si poden acreditar que estan realitzant la dita investigació per tal de poder justificar l'entrega d'aquests documents. Segons la consulta, els agents haurien al·legat que "*no els cal cap acreditació, ja que actuen dins de les seves competències.*"

Arran del supòsit plantejat, i tenint en compte el marc normatiu aplicable, l'Ajuntament formula les següents consultes:

*"- Si l'Ajuntament està obligat a facilitar informació, dades personals i còpies de documents on consten dades personals a agents dels cossos i forces de seguretat sense cap requeriment per escrit de la investigació que estan portant a terme, a banda de que els agents s'identifiquin davant l'administració municipal, en la qual està implicada la persona o persones titulars de les dades o per la qual necessiten accedir a determinada informació que pugui constar en els arxius municipals, respecte a determinats tràmits que hagi gestionat davant l'administració municipal.*

*- Quines podrien ser, en aquest cas concret, les possibles conseqüències de facilitar informació sobre una determinada persona que pugui contenir dades personals sense estar legitimat legalment per cedir-la.*

*- En quins casos l'Ajuntament està obligat a cedir dades personals als cossos i forces de seguretat, i quines condicions s'han de complir per tal que aquesta cessió sigui lícita."*

Cal partir de la base que no només les dades identificatives, com ara el nom i cognoms, el DNI o l'adreça d'una persona física que puguin constar en la informació sol·licitada, sinó qualsevol altra informació que es pugui relacionar directa o indirectament amb la persona autora dels escrits als quals es vol accedir, que pugui constar en les instàncies que aquesta persona havia presentat al registre de l'Ajuntament, són dades personals (art. 4.1 del Reglament (UE) 2016/679, de 27 d'abril, general de protecció de dades (RGPD) i es troben protegides per la normativa de protecció de dades personals.

### III

A efectes expositius, analitzarem en primer lloc la **tercera pregunta** formulada a la consulta: *"En quins casos l'Ajuntament està obligat a cedir dades personals als cossos i forces de seguretat, i quines condicions s'han de complir per tal que aquesta cessió sigui lícita"*.

La comunicació d'informació personal a les forces i cossos de seguretat constitueix un tractament de dades personals que, en el cas de l'Ajuntament, està sotmès en primer lloc a la normativa de protecció de dades que li és aplicable, això és, l'RGPD i la Llei orgànica 3/2018, d 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD).

D'acord amb aquesta normativa, l'Ajuntament ha de donar compliment, entre d'altres, al principi de licitud (art. 5.1.a) RGPD. Respecte la licitud de la cessió de dades a què es refereix la consulta, l'article 6 de l'RGPD disposa que:

*"1. El tratamiento solo será lícito si se cumple al menos una de las siguientes condiciones:*

*a) el interesado dio su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos;*

*(...).*

*c) el tratamiento es necesario para el **cumplimiento de una obligación legal** aplicable al responsable del tratamiento;*

*(...)."'*

En cas que no es disposi del consentiment de la persona afectada (art. 6.1.a) RGPD), caldrà tenir en compte les previsions normatives rellevants, per analitzar en quins casos la comunicació de dades personals incloses en les instàncies presentades al registre de l'Ajuntament a les FFCCS, pot considerar-se suficientment habilitada als efectes de l'article 6.1.c) RGPD. És a dir, cal examinar si l'Ajuntament tindria una "obligació legal" respecte la comunicació de dades a les FFCCS, que permeti considerar que concorre la base jurídica de l'article 6.1.c) RGPD.

Segons la consulta, el cos policial que sol·licita la informació hauria al·legat que la LECRIM, en els articles 259, 262 i 264, *"regula les circumstàncies en les quals és obligatori denunciar un delictes, sota pena de multa. Per tant no es pot esgrimir la protecció de dades per a obstruir la denúncia d'un delictes."*

No obstant això, no sembla que aquest deure sigui aplicable en el cas que ens ocupa. El deure de denúncia només concorre quan es té constància o coneixement de la possible comissió d'un delictes, circumstància que no sembla que concorri en el cas que es planteja. Per això, no sembla que l'obligació de denúncia prevista a la LECRIM, pugui constituir en aquest cas una obligació legal als efectes de l'article 6.1.c) de l'RGPD.

Dit això, als efectes de la concurrència de la base jurídica l'article 6.1.c) de l'RGPD, cal tenir en compte que segons disposa l'article 4.1 de la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat (LOFFCCS):

*“1. 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.”*

L'LOFFCCS estableix així una obligació general de col·laboració de qualsevol persona, física o jurídica, com ara un Ajuntament, amb les FFCCS en relació amb la investigació i persecució de delictes per part d'aquestes. Als efectes que interessin, aquesta previsió es podria considerar com l'obligació legal a què fa referència l'article 6.1.c) RGPD, i que permetria a un responsable comunicar dades personals de manera lícita.

Ara bé, més enllà que el marc normatiu prevegi aquesta obligació general de col·laboració amb les FFCCS, i que això pugui traduir-se en una obligació per al responsable de comunicar determinades dades personals (o altre tipus d'informació), això no implica que aquest sigui un deure absolut. És a dir no implica que el responsable del tractament, en aquest cas l'Ajuntament, hagi de comunicar qualsevol informació que se li sol·liciti, ni que la comunicació s'hagi de produir sense que concorrin els requisits de l'article 22.2 LOPD. Caldrà veure quina és la informació que el cos policial està habilitat per a exigir.

Sobre aquesta qüestió cal tenir en compte que l'RGPD, no resulta aplicable als tractaments que es duen a terme per part de les forces i cossos de seguretat en l'àmbit policial i judicial penal, segons es desprèn de l'article 2.2.d) de l'RGPD, que disposa el següent:

*“2. El presente Reglamento no se aplica al tratamiento de datos personales:*

*(...)*

*d) por parte de las autoridades competentes con fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales, o de ejecución de sanciones penales, incluida la de protección frente a amenazas a la seguridad pública y su prevención.”*

En aquest àmbit cal tenir en compte la Directiva (UE) 2016/680 del Parlament i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relativa a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals per part de les autoritats competents per a finalitats de prevenció, recerca, detecció o enjudiciament d'infraccions penals o d'execució de sancions penals, i a la lliure circulació d'aquestes dades i per la qual es deroga la Decisió marc 2008/977/JAI del Consell.

Els estats membres de la Unió Europea havien de transposar aquesta directiva abans del 6 de maig de 2018.

En qualsevol cas, atesa la manca de transposició de la Directiva 2016/680 per part de l'Estat espanyol en el moment d'emetre aquest dictamen, en el cas que ens ocupa són d'aplicació les previsions de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), que romanen temporalment vigents d'acord amb la disposició transitòria quarta de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades Personals i garantia de drets digitals (LOPDGDD), en relació amb les sol·licituds d'informació que formulen les FFCCS.

Per tant, per determinar quina és la informació que el cos policial està habilitat per recollir, caldrà tenir en compte l'article 22 de l'LOPD, que habilita la cessió de dades per al compliment de "*finalitats policials*".

Així, l'article 22.2 de l'LOPD, disposa el següent:

*"2. 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."*

Caldrà valorar la concurrència o no d'aquest concepte jurídic indeterminat a la vista de les circumstàncies de cada cas, i en relació amb cada petició d'informació formulada per les FFCCS.

Per la seva banda, l'apartat 3 de l'article 22 LOPD estableix el següent:

*"3. La recogida y tratamiento por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de los datos, a que hacen referencia los apartados 2 y 3 del artículo 7, podrán realizarse **exclusivamente** en los supuestos en que sea **absolutamente necesario para los fines de una investigación concreta**, sin perjuicio del control de legalidad de la actuación administrativa o de la obligación de resolver las pretensiones formuladas en su caso por los interesados que corresponden a los órganos jurisdiccionales."*

Així, l'article 22.3 de l'LOPD estableix un requisit específic per a la cessió de dades mereixedores d'especial protecció (art. 7.2 i 7.3 LOPD) a les FFCCS, en concret, que aquesta cessió es fonamenti i es justifiqui en les finalitats d'una investigació concreta.

No es pot descartar que entre els escrits que la persona afectada pot haver presentat a l'Ajuntament hi hagi informació que pugui ser qualificada com especialment protegida d'acord amb els articles 7.2 i 7.3 LOPD. Però és clar que tenint en compte que el que persegueix la policia no és accedir al contingut de la informació que figura en els escrits, sinó només poder comparar la cal·ligrafia, resultaria a tota llum desproporcionat permetre, amb aquesta finalitat, accedir a informació especialment protegida. Les mostres cal·ligràfiques que es facilitin, s'haurien de referir en tot cas a escrits o fragments d'escrits que no continguin aquest tipus d'informació.

Ara bé, tenint en compte la informació de què es disposa, no sembla que la consulta es refereixi a la comunicació de dades de categories especials, de manera que caldrà centrar-se en la previsió general de l'article 22.2 de l'LOPD.

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en ocasions anteriors (entre d'altres, els Dictàmens CNS 42/2014, CNS 47/2018, o CNS 28/2020, disponibles al web de

l'Autoritat), l'article 22.2 de l'LOPD podria habilitar la cessió de determinades dades que no siguin dades de categories especialment protegides (art. 7.2 i 3 LOPD) a les FFCCS per a la prevenció d'un perill real per a la seguretat pública o per a la repressió d'infraaccions penals, sense necessitat de vincular aquesta cessió a una investigació concreta i sense necessitat de vincular-la necessàriament al desenvolupament de funcions de policia judicial per part de les FFCCS (art. 126 Constitució; arts. 574 i 149.1 de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial (LOPJ), art. 282 de la Llei d'enjudiciament criminal (LECRIM), i arts. 2 i 4 del Reial decret 769/1987, de 19 de juny, de regulació de la policia judicial).

En qualsevol cas, per tal que aquesta cessió resulti habilitada, caldrà que es doni compliment als requisits previstos en el dit article 22.2 de l'LOPD, és a dir, que la sol·licitud de dades es limiti a les necessàries per a la prevenció d'un perill real per a la seguretat pública o per a la repressió d'infraaccions penals.

En el cas que ens ocupa sembla que la policia requereix la informació per a la repressió d'infraaccions penals, en la mesura que s'indica que formaria part d'una investigació per comprovar l'autoria d'un determinat escrit vinculat amb la comissió d'un delictes.

Si es donen aquests requisits, o bé si concorre alguna altra habilitació en altres normes amb rang legal, l'Ajuntament hauria d'atendre la sol·licitud d'accés a dades personals formulada per les FFCCS.

#### IV

A consulta planteja si l'Ajuntament de comunicar informació personal *“sense cap requeriment per escrit de la investigació”*.

Sobre aquesta qüestió, cal tenir en compte que l'ajuntament, com a responsable del tractament, està obligat a vetllar per l'adequat tractament de la informació que té sobre la seva responsabilitat. Així, l'article 5.2 RGPD estableix que *“El responsable del tratamiento será responsable del cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 1 y capaz de demostrarlo («responsabilidad proactiva»).*”

Això comportarà, en el cas que ens ocupa, que l'Ajuntament, abans de fer la comunicació de les dades, ha de poder verificar tant la identificació de la persona o persones que fan el requeriment com el compliment dels requisits a què està sotmesa la comunicació, d'acord amb l'article 22 LOPD.

A aquests efectes cal tenir en compte d'entrada que, pel que fa als agents del cos de mossos d'esquadra, la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra, preveu que aquests han d'acreditar sempre llur identitat professional (art. 9.1). Identificació que podrà fer-se a través del número TIP.

Atesa la normativa estudiada, no hi hauria una previsió específica per la qual, amb caràcter general, qualsevol sol·licitud d'informació per part d'un cos policial s'hagi de presentar necessàriament per escrit. Tot i això, cal recordar que, segons disposa l'article 5.2 de l'LOFFCCS en relació amb els principis bàsics d'actuació dels membres de FFCCS:

*“1 Son principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad los siguientes: (...).*

2. *Relaciones con la comunidad. Singularmente:*

(...).

b) (...). *En todas sus intervenciones, proporcionarán información cumplida, y tan amplia como sea posible, sobre las causas y finalidad de las mismas.*”

En qualsevol cas, per aplicació de l'article 22.2 LOPD, examinat, correspon al cos policial que sol·licita informació acreditar i justificar que les dades que demana conèixer són necessàries per a la prevenció d'un perill real, o per a la repressió d'infraccions penals.

Això fa exigible, d'entrada, una mínima justificació per part del cos policial respecte la necessitat d'accedir a determinades dades personals, en aquest cas, per a la repressió d'infraccions penals (atès que, segons la consulta, el cos policial sol·licita la informació “*per la possible comissió d'un fet delictiu*”).

## V

Més enllà del que s'exposa al fonament jurídic anterior, l'Ajuntament no només ha d'assegurar-se que la comunicació de determinades dades de la persona afectada té suficient base jurídica i resulta lícita, sinó que ha de poder demostrar que ha complert amb els principis i les seves obligacions derivades de la normativa de protecció de dades abans de facilitar determinada informació personal de terceres persones.

Així, el responsable està obligat, d'una banda, pel **principi de minimització**, segons el qual: “*Los datos personales serán: (...) adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados («minimización de datos»);*” (art. 5.1.c) RGPD).

Atesa la informació disponible, el cos policial hauria sol·licitat les “instàncies completes”, incloses dades identificatives de la persona que les ha presentat al registre de l'Ajuntament, ja que “*necessiten comprovar si és l'autora d'uns escrits, comparant la seva escriptura entre aquests escrits i una instància presentada a l'ajuntament.*”

Des de la perspectiva del principi de minimització, que es sol·licitin “instàncies completes” que una persona determinada presenta al registre de l'Ajuntament, pot afectar a informació personal de qüestions de molt diversa naturalesa (exercici de drets o obligacions per part de l'afectat, reclamacions, tràmits municipals, etc), incloent informació d'especial sensibilitat, no només referida a la persona que presenta la instància, sinó a terceres persones, a les quals es pugui fer referència en alguna de les instàncies. En aquest darrer cas el criteri d'accés encara hauria de ser més restrictiu.

A més, les instàncies requerides podrien contenir informació personal de l'afectada o de tercers, que no siguin merament dades identificatives, ni tampoc dades mereixedores d'especial protecció (art. 9 RGPD), però que igualment resultin innecessàries per a la finalitat pretesa que seria, per la informació disponible, contrastar la cal·ligrafia de l'afectada amb la continguda en altra documentació. Així, per exemple, si les instàncies requerides contenen dades professionals, dades bancàries, dades referides a la situació familiar de l'afectada, etc., no sembla que la seva comunicació sigui necessària, almenys, per a la finalitat explicitada a la consulta.

Segons la informació que s'aporta a la consulta, en principi no sembla que per tal de comprovar l'autoria d'uns escrits a través de la cal·ligrafia d'una persona, s'hagi d'accedir al contingut complet d'una instància que es presenta al registre d'un

Ajuntament, que podria contenir més informació personal de l'estrictament necessària, als efectes del principi de minimització.

Per tant, i a banda de la identificació dels agents intervinents o de la concurrència d'un perill per la seguretat pública o de la necessitat de la justificació de la comunicació per a la necessitat de repressió d'una infracció penal, en un supòsit en què la sol·licitud d'informació es fa de manera tan genèrica com en el cas que es descriu a la consulta, per tal que l'Ajuntament pugui complir adequadament amb el principi de minimització, ha de poder conèixer si el cos policial considera suficient limitar la comunicació a les dades identificatives de l'afectada o, altrament, per quin motiu requereix la "instància completa", o l'accés als diversos tràmits que ha pogut dur a terme l'afectada davant l'Ajuntament. Només així pot fer la valoració pertinent als efectes del principi de minimització.

D'acord amb el principi de minimització, en funció del nombre d'escrits que es disposin d'aquesta persona i del seu contingut, caldria valorar la possibilitat d'incloure en la resposta al requeriment escrits o fragments d'escrits que no incloguin categories especials de dades, o especialment sensible, i a la possibilitat de facilitar fragments d'escrits que sense revelar informació innecessària als efectes del requeriment, permetin fer la comprovació cal·ligràfica.

En definitiva, l'Ajuntament ha de poder disposar de prou informació per dur a terme una anàlisi i valoració des de la perspectiva del principi de minimització, per facilitar només la informació personal que resulti necessària per a la finalitat pretesa, per a la qual cosa és necessari que el cos policial concreti la seva sol·licitud, i resulta recomanable que aquesta concreció es faci per escrit o a través d'un altre mitjà que permeti tenir constància tant de l'autoria com de l'abast concret de la sol·licitud i la seva justificació.

Com ha fet avinent abastament aquesta Autoritat, davant de qualsevol sol·licitud d'informació formulada per les FFCCS que no resulti prou clara -ja sigui en relació amb les concretes funcions que exerceix el cos policial que sol·licita la informació, ja sigui en relació amb la informació personal que específicament es requereix-, l'ens requerit ha de poder sol·licitar un aclariment al cos policial abans de comunicar-la.

Sense una concreció per escrit sobre el motiu i la finalitat de la sol·licitud, sobre quines dades personals es sol·liciten (una instància que hagi presentat la persona afectada a l'Ajuntament triada aleatòriament, totes les instàncies que hagi pogut presentar, etc...), sobre la necessitat d'accedir a la instància "íntegra" o la possibilitat d'accedir a fragments que no continguin informació rellevant, etc., difícilment l'Ajuntament podrà comprovar si la comunicació s'ajusta als principis de protecció de dades esmentats, i si es donen els requisits de l'article 22.2 de l'LOPD, als que ens hem referit.

En definitiva, l'Ajuntament ha de poder actuar diligentment davant de qualsevol petició d'informació personal que fan els cossos policials, i per això ha de disposar de la informació necessària. Per tal de poder complir amb el principi de responsabilitat proactiva, l'Ajuntament hauria de disposar del requeriment detallat i per escrit del cos policial.

Per tot l'exposat, en relació amb la **primera pregunta**, que es refereix a si l'Ajuntament ha de facilitar la informació personal requerida "*sense cap requeriment per escrit de la investigació*", tot i que no hi ha en la normativa estudiada una previsió expressa de l'obligació per tal que el cos policial hagi de formalitzar la sol·licitud d'informació necessàriament per escrit, es pot considerar una exigència del principi de responsabilitat proactiva.

Tot això, sens perjudici que, més enllà del cas concret examinat, es puguin establir determinats canals de comunicació entre l'Ajuntament i les FFCCS, que permetin agilitzar o formalitzar aquests tipus de sol·licituds d'informació i donar-hi resposta àgil, sense desvirtuar el necessari compliment dels principis de protecció de dades per part de l'Ajuntament. L'establiment d'aquests canals de comunicació -per exemple, a través d'una aplicació informàtica o a través d'un registre de trucades amb mètodes segurs identificació dels interlocutors d'ambdós ens-, permetrien facilitar a l'Ajuntament la informació necessària per a valorar la pertinença de la comunicació i complir així amb el principi de responsabilitat proactiva.

## VI

Finalment, respecte la **segona pregunta** formulada: *“Quines podrien ser, en aquest cas concret, les possibles conseqüències de facilitar informació sobre una determinada persona que pugui contenir dades personals sense estar legitimat legalment per cedir-la”, fem avinent el següent.*

L'Ajuntament, com a responsable, es troba subjecte al règim sancionador establert a la normativa de protecció de dades (arts. 82 i ss. RGPD, i arts. 70 i ss. LOPDGD).

Com ha quedat dit, l'Ajuntament és responsable de donar compliment als principis de protecció de dades (art. 5.1 RGPD), i ha d'estar en disposició de demostrar aquest compliment (principi de “responsabilitat proactiva”).

Com s'ha apuntat, en principi, la comunicació de dades personals en els termes i amb els requisits previstos a l'article 22 de l'LOPD, podria tenir suficient base jurídica als efectes de la normativa de protecció de dades (art. 6.1.c) RGPD), atès el deure de prestar a les FFCCS l'auxili necessari per a la investigació i persecució de delictes (art. 4.1 LOFFCCS), que pot comportar la comunicació de dades personals en els termes de l'article 22 LOPD.

Ara bé, l'Ajuntament ha d'assegurar-se que la comunicació es limita a les dades pertinents i adequades a la finalitat pretesa, i ha de poder demostrar el compliment de les seves obligacions com a responsable de les dades sol·licitades. Altrament, en cas que l'Ajuntament comuniqui dades personals sense que es compleixin els principis de protecció de dades, això podria ser constitutiu d'una infracció per vulneració dels dits principis (art. 83.5 RGPD).

D'acord amb les consideracions fetes fins ara, en relació amb la consulta plantejada per l'Ajuntament, es fan les següents,

### Conclusions

En el cas analitzat l'Ajuntament estaria obligat a comunicar la informació que resulti pertinent per a les finalitats previstes en l'article 22.2 LOPD quan hi hagi un perill real per a la seguretat pública o la investigació i persecució de delictes per part dels cossos policials.

Tot i que no hi ha en la normativa estudiada una previsió expressa sobre l'obligació de formalitzar la sol·licitud d'informació necessàriament per escrit, resulta justificat que la sol·licitud d'informació del cos policial es concreti per escrit, atesa l'obligació que recau sobre l'Ajuntament de donar compliment al principi de responsabilitat proactiva.



La comunicació de dades personals sense que es compleixin els principis de protecció de dades, pot ser constitutiva d'una infracció per vulneració dels dits principis (art. 83.5 RGPD).

Barcelona, 4 de febrer de 2021