

Dictamen en relación con la consulta planteada por un Ayuntamiento en relación con la cesión de datos a agentes de los cuerpos y fuerzas de seguridad sin requerimiento por escrito de la investigación que llevan a cabo

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos una consulta de un Ayuntamiento en la que se solicita el parecer de la Autoridad en relación con la comunicación de datos a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante, FFCCS), sin que los agentes aporten requerimiento por escrito de la investigación que llevan a cabo.

Analizada la petición, vista la normativa vigente aplicable, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica se dictamina lo siguiente.

(...)

II

La consulta explica que agentes del cuerpo de mozos de escuadra habrían solicitado a la oficina de atención ciudadana (OAC) del Ayuntamiento *"copia de las instancias manuscritas entradas en el registro por parte de una persona en concreto"*.

Según la consulta, el cuerpo de policía justifica la petición en la investigación de la comisión de un delito por esta persona, y para comprobar si es la autora de unos escritos, comparando su escritura entre estos escritos y una instancia presentada en el Ayuntamiento. Por ello, según la consulta, los agentes solicitan copias de las instancias completas, incluyendo los apartados donde constan los datos personales (nombre y apellidos, documento de identidad, dirección, entre otros).

Según la consulta, la OAC habría requerido a los agentes si pueden acreditar que están realizando dicha investigación para poder justificar la entrega de estos documentos. Según la consulta, los agentes habrían alegado que *"no necesitan ninguna acreditación, ya que actúan dentro de sus competencias."*

A raíz del supuesto planteado, y teniendo en cuenta el marco normativo aplicable, el Ayuntamiento formula las siguientes consultas:

"- Si el Ayuntamiento está obligado a facilitar información, datos personales y copias de documentos donde constan datos personales a agentes de los cuerpos y fuerzas de seguridad sin requerimiento alguno por escrito de la investigación que están llevando a cabo, aparte de que los agentes se identifiquen ante la administración municipal, en la que está implicada la persona o personas titulares de los datos o por la que necesitan acceder a determinada información que pueda constar en los archivos municipales, respecto a determinados trámites que haya gestionado ante la administración municipal."

- Cuáles podrían ser, en este caso concreto, las posibles consecuencias de facilitar información sobre una determinada persona que pueda contener datos personales sin estar legalmente legitimado para cederla."

- En qué casos el Ayuntamiento está obligado a ceder datos personales a los cuerpos y fuerzas de seguridad, y qué condiciones deben cumplirse para que esta cesión sea lícita."

Es necesario partir de la base de que no sólo los datos identificativos, como el nombre y apellidos, el DNI o la dirección de una persona física que puedan constar en la información solicitada, sino cualquier otra información que pueda relacionarse directa o indirectamente con la persona autora de los escritos a los que se quiere acceder, que pueda constar en las instancias que esta persona había presentado en el registro del Ayuntamiento, son datos personales (art. 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril, general de protección de datos (RGPD) y se encuentran protegidas por la normativa de protección de datos personales.

III

A efectos expositivos, analizaremos en primer lugar la **tercera pregunta** formulada en la consulta: *"En qué casos el Ayuntamiento está obligado a ceder datos personales a los cuerpos y fuerzas de seguridad, y qué condiciones deben cumplirse para que esta cesión sea lícita"*.

La comunicación de información personal a las fuerzas y cuerpos de seguridad constituye un tratamiento de datos personales que, en el caso del Ayuntamiento, está sometido en primer lugar a la normativa de protección de datos que le es aplicable, esto es, RGPD y la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

De acuerdo con esta normativa, el Ayuntamiento debe dar cumplimiento, entre otros, al principio de licitud (art. 5.1.a) RGPD. Respecto a la licitud de la cesión de datos a que se refiere la consulta, el artículo 6 del RGPD dispone 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 caso de que no se disponga del consentimiento de la persona afectada (art. 6.1.a) RGPD), habrá que tener en cuenta las previsiones normativas relevantes, para analizar en qué casos la comunicación de datos personales incluidas en las instancias presentadas en el registro del Ayuntamiento en las FFCCS, puede considerarse suficientemente habilitada a efectos del artículo 6.1.c) RGPD. Es decir, es necesario examinar si el Ayuntamiento tendría una "obligación legal" respecto a la comunicación de datos a las FFCCS, que permita considerar que concurre la base jurídica del artículo 6.1.c) RGPD.

Según la consulta, el cuerpo policial que solicita la información habría alegado que la LECRIM, en los artículos 259, 262 y 264, *"regula las circunstancias en las que es obligatorio denunciar un delito, so pena de multa. Por tanto no se puede esgrimir la protección de datos para obstruir la denuncia de un delito."*

Sin embargo, no parece que este deber sea aplicable en caso de que nos ocupa. El deber de denuncia sólo concurre cuando se tiene constancia o conocimiento de la posible comisión de un delito, circunstancia que no parece que concorra en caso de que se plantea. Por ello, no parece que la obligación de denuncia prevista en la LECRIM pueda constituir en este caso una obligación legal a los efectos del artículo 6.1.c) del RGPD.

Dicho esto, a efectos de la concurrencia de la base jurídica el artículo 6.1.c) del RGPD, hay que tener en cuenta que según dispone el artículo 4.1 de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (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.”

LOFFCCS establece así una obligación general de colaboración de cualquier persona, física o jurídica, como un Ayuntamiento, con las FFCCS en relación con la investigación y persecución de delitos por parte de éstas. A los efectos que interesen, esta previsión podría considerarse como la obligación legal a que se refiere el artículo 6.1.c) RGPD, y que permitiría a un responsable comunicar datos personales de forma lícita.

Ahora bien, más allá de que el marco normativo prevea esta obligación general de colaboración con las FFCCS, y que esto pueda traducirse en una obligación para el responsable de comunicar determinados datos personales (u otro tipo de información), esto no implica que éste sea un deber absoluto. Es decir no implica que el responsable del tratamiento, en este caso el Ayuntamiento, deba comunicar cualquiera información que se le solicite, ni que la comunicación deba producirse sin que concurren los requisitos del artículo 22.2 LOPD. Habrá que ver cuál es la información que el cuerpo policial está habilitado para exigir.

A este respecto hay que tener en cuenta que el RGPD, no resulta aplicable a los tratamientos que se llevan a cabo por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad en el ámbito policial y judicial penal, según se desprende del artículo 2.2.d) del RGPD, que dispone lo siguiente:

“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 este ámbito hay que tener en cuenta la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, búsqueda, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, ya la libre circulación de estos datos y por la que se deroga la Decisión marco 2008/977/JAI del Consejo.

Los estados miembros de la Unión Europea debían trasponer esta directiva antes del 6 de mayo de 2018.

En cualquier caso, dada la falta de transposición de la Directiva 2016/680 por parte del Estado español en el momento de emitir este dictamen, en caso de que nos ocupa son de aplicación las previsiones de la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD), que permanecen temporalmente vigentes de acuerdo con la disposición transitoria cuarta de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos Personales y garantía de derechos digitales (LOPDGDD), en relación a las solicitudes de información que formulan las FFCCS.

Por tanto, para determinar cuál es la información que el cuerpo policial está habilitado para recoger, habrá que tener en cuenta el artículo 22 de la LOPD, que habilita la cesión de datos para el cumplimiento de “*finés policiales*”.

Así, el artículo 22.2 de la LOPD, dispone lo siguiente:

*“2. La recogida y tratamiento para **finés 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 archivos específicos establecidos al efecto, que deberán clasificarse por categorías en función de su grado de fiabilidad.”*

Habrà que valorar la concurrencia o no de este concepto jurídico indeterminado a la vista de las circunstancias de cada caso, y en relación con cada petición de información formulada por las FFCCS.

Por su parte, el apartado 3 del artículo 22 LOPD establece lo siguiente:

*“3. La recogida y tratamiento por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de las datos, a que se refieren 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.*

Así, el artículo 22.3 de la LOPD establece un requisito específico para la cesión de datos merecedores de especial protección (art. 7.2 y 7.3 LOPD) a las FFCCS, en concreto, que esta cesión se fundamente y se justifique en las fines de una investigación concreta.

No puede descartarse que entre los escritos que la persona afectada puede haber presentado al Ayuntamiento haya información que pueda ser calificada como especialmente protegida de acuerdo con los artículos 7.2 y 7.3 LOPD. Pero está claro que teniendo en cuenta que lo que persigue la policía no es acceder al contenido de la información que figura en los escritos, sino sólo poder comparar la caligrafía, resultaría a toda luz desproporcionado permitir, a tal fin, acceder a información especialmente protegida. Las muestras caligráficas que se faciliten, deberían referirse en todo caso a escritos o fragmentos de escritos que no contengan este tipo de información.

Ahora bien, teniendo en cuenta la información de que se dispone, no parece que la consulta se refiera a la comunicación de datos de categorías especiales, por lo que habrá que centrarse en la previsión general del artículo 22.2 de la LOPD.

Como recuerda esta Autoridad en ocasiones anteriores (entre otras, los Dictámenes CNS 42/2014, CNS 47/2018, o CNS 28/2020, disponibles en la web de

la Autoridad), el artículo 22.2 de la LOPD podría habilitar la cesión de determinados datos que no sean datos de categorías especialmente protegidas (art. 7.2 y 3 LOPD) a las FFCCS para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales, sin necesidad de vincular esta cesión a una investigación concreta y sin necesidad de vincularla necesariamente al desarrollo de funciones de policía judicial por parte de las FFCCS (art. 126 Constitución; arts 574 y 149.1 de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), artículos 282 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECRIM), y artículos 2 y 4 del Real Decreto 769/ 1987, de 19 de junio, de regulación de la policía judicial).

En cualquier caso, a fin de que esta cesión resulte habilitada, será necesario que se dé cumplimiento a los requisitos previstos en dicho artículo 22.2 de la LOPD, es decir, que la solicitud de datos se limite a los necesarios para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales.

En caso de que nos ocupa parece que la policía requiere la información para la represión de infracciones penales, en la medida en que se indica que formaría parte de una investigación para comprobar la autoría de un determinado escrito vinculado con la comisión de un delito.

Si se dan estos requisitos, o bien si concurre alguna otra habilitación en otras normas con rango legal, el Ayuntamiento debería atender a la solicitud de acceso a datos personales formulada por las FFCCS.

IV

En consulta plantea si el Ayuntamiento de comunicar información personal *“sin ninguna requerimiento por escrito de la investigación”*.

Al respecto, hay que tener en cuenta que el ayuntamiento, como responsable del tratamiento, está obligado a velar por el adecuado tratamiento de la información que tiene sobre su responsabilidad. Así, el artículo 5.2 RGPD establece que *“El responsable del tratamiento será responsable del cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 1 y capaz de demostrarlo (“responsabilidad proactiva”).”*

Esto comportará, en el caso que nos ocupa, que el Ayuntamiento, antes de realizar la comunicación de los datos, debe poder verificar tanto la identificación de la persona o personas que hacen el requerimiento como el cumplimiento de los requisitos a los que está sometida la comunicación, de acuerdo con el artículo 22 LOPD.

A estos efectos hay que tener en cuenta de entrada que, en lo que se refiere a los agentes del cuerpo de mozos de escuadra, la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la policía de la Generalidad - Mossos d'Esquadra, prevé que éstos deben acreditar siempre su identidad profesional (art. 9.1). Identificación que podrá realizarse a través del número TIP.

Dada la normativa estudiada, no habría una previsión específica por la que, a todos los efectos, cualquier solicitud de información por parte de un cuerpo policial deba presentarse necesariamente por escrito. Sin embargo, cabe recordar que, según dispone el artículo 5.2 del LOFFCCS en relación con los principios básicos de actuación de los miembros 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 cualquier caso, por aplicación del artículo 22.2 LOPD, examinado, corresponde al cuerpo policial que solicita información acreditar y justificar que los datos que pide conocer son necesarios para la prevención de un peligro real, o para la represión de infracciones penales.

Esto hace exigible, de entrada, una mínima justificación por parte del cuerpo policial respecto a la necesidad de acceder a determinados datos personales, en este caso, para la represión de infracciones penales (dado que, según la consulta, el cuerpo policial solicita la información *"por la posible comisión de un hecho delictivo"*).

v

Más allá de lo expuesto en el fundamento jurídico anterior, el Ayuntamiento no sólo debe asegurarse de que la comunicación de determinados datos de la persona afectada tiene suficiente base jurídica y resulta lícita, sino que debe poder demostrar que ha cumplido con los principios y obligaciones derivadas de la normativa de protección de datos antes de facilitar determinada información personal de terceras personas.

Así, el responsable está obligado, por un lado, por el **principio de minimización**, según el cual: *"Las 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).

Dada la información disponible, el cuerpo policial habría solicitado las "instancias completas", incluidos datos identificativos de la persona que las ha presentado en el registro del Ayuntamiento, puesto que *"necesitan comprobar si es la autora de unos escritos, comparando su escritura entre estos escritos y una instancia presentada en el ayuntamiento."*

Desde la perspectiva del principio de minimización, que se soliciten "instancias completas" que una persona determinada presenta en el registro del Ayuntamiento, puede afectar a información personal de cuestiones de muy diversa naturaleza (ejercicio de derechos u obligaciones por parte del afectado, reclamaciones, trámites municipales, etc), incluyendo información de especial sensibilidad, no sólo referida a la persona que presenta la instancia, sino a terceras personas, a las que se pueda hacer referencia en alguna de las instancias. En este último caso, el criterio de acceso todavía debería ser más restrictivo.

Además, las instancias requeridas podrían contener información personal de la afectada o de terceros, que no sean meramente datos identificativos, ni tampoco datos merecedores de especial protección (art. 9 RGPD), pero que igualmente resulten innecesarios para la finalidad pretendida que sería, por la información disponible, contrastar la caligrafía de la afectada con la contenida en otra documentación. Así, por ejemplo, si las instancias requeridas contienen datos profesionales, datos bancarios, datos referidos a la situación familiar de la afectada, etc., no parece que su comunicación sea necesaria, al menos, para la finalidad explicitada en la consulta.

Según la información que se aporta a la consulta, en principio no parece que para comprobar la autoría de unos escritos a través de la caligrafía de una persona, deba accederse al contenido completo de una instancia que se presenta en el registro de un

Ayuntamiento, que podría contener más información personal de la estrictamente necesaria, a efectos del principio de minimización.

Por tanto, y aparte de la identificación de los agentes intervinientes o de la concurrencia de un peligro por la seguridad pública o de la necesidad de la justificación de la comunicación para la necesidad de represión de una infracción penal, en un supuesto en que la solicitud de información se hace de manera tan genérica como en el caso que se describe en la consulta, a fin de que el Ayuntamiento pueda cumplir adecuadamente con el principio de minimización, debe poder conocer si el cuerpo policial considera suficiente limitar la comunicación a los datos identificativos de la afectada o, en caso contrario, por qué motivo requiere la "instancia completa", o el acceso a los diversos trámites que ha podido llevar a cabo la afectada ante el Ayuntamiento. Sólo así podrá realizar la valoración pertinente a efectos del principio de minimización.

De acuerdo con el principio de minimización, en función del número de escritos que se dispongan de esta persona y de su contenido, debería valorarse la posibilidad de incluir en la respuesta al requerimiento escritos o fragmentos de escritos que no incluyan categorías especiales de datos, o especialmente sensible, ya la posibilidad de facilitar fragmentos de escritos que sin revelar información innecesaria a efectos del requerimiento, permitan realizar la comprobación caligráfica.

En definitiva, el Ayuntamiento debe poder disponer de suficiente información para llevar a cabo un análisis y valoración desde la perspectiva del principio de minimización, para facilitar sólo la información personal que resulte necesaria para la finalidad pretendida, para lo que es necesario que el cuerpo policial concrete su solicitud, resultando recomendable que esta concreción se haga por escrito o a través de otro medio que permita tener constancia tanto de la autoría como del alcance concreto de la solicitud y su justificación.

Como recuerda ampliamente esta Autoridad, ante cualquier solicitud de información formulada por las FFCCS que no resulte suficientemente clara -ya sea en relación con las concretas funciones que ejerce el cuerpo policial que solicita la información, ya sea en relación con la información personal que específicamente se requiere, el ente requerido debe poder solicitar una aclaración al cuerpo policial antes de comunicarla.

Sin una concreción por escrito sobre el motivo y la finalidad de la solicitud, sobre qué datos personales se solicitan (una instancia que haya presentado la persona afectada en el Ayuntamiento elegida aleatoriamente, todas las instancias que haya podido presentar, etc.) ...), sobre la necesidad de acceder a la instancia "íntegra" o la posibilidad de acceder a fragmentos que no contengan información relevante, etc., difícilmente el Ayuntamiento podrá comprobar si la comunicación se ajusta a los principios de protección de datos citados, y si se dan los requisitos del artículo 22.2 de la LOPD, a los que nos hemos referido.

En definitiva, el Ayuntamiento debe poder actuar diligentemente ante cualquier petición de información personal que hacen los cuerpos policiales, por lo que debe disponer de la información necesaria. Para poder cumplir con el principio de responsabilidad proactiva, el Ayuntamiento debería disponer del requerimiento pormenorizado y por escrito del cuerpo policial.

Por todo lo expuesto, en relación con la **primera pregunta**, que se refiere a si el Ayuntamiento debe facilitar la información personal requerida "*sin ningún requerimiento por escrito de la investigación*", aunque no existe en la normativa estudiada una previsión expresa de la obligación para que el cuerpo policial deba formalizar la solicitud de información necesariamente por escrito, puede considerarse una exigencia del principio de responsabilidad proactiva.

Todo ello, sin perjuicio de que, más allá del caso concreto examinado, se puedan establecer determinados canales de comunicación entre el Ayuntamiento y las FFCCS, que permitan agilizar o formalizar este tipo de solicitudes de información y darles respuesta ágil, sin desvirtuar el necesario cumplimiento de los principios de protección de datos por parte del Ayuntamiento. El establecimiento de estos canales de comunicación -por ejemplo, a través de una aplicación informática o a través de un registro de llamadas con métodos seguros identificación de los interlocutores de ambos entes-, permitirían facilitar al Ayuntamiento la información necesaria para valorar la pertinencia de la comunicación y cumplir así con el principio de responsabilidad proactiva.

VI

Por último, respecto a la **segunda pregunta** formulada: “¿*Cuáles podrían ser en este caso concreto, las posibles consecuencias de facilitar información sobre una determinada persona que pueda contener datos personales sin estar legitimado legalmente para ceder la*”, recuerda lo siguiente.

El Ayuntamiento, como responsable, se encuentra sujeto al régimen sancionador establecido en la normativa de protección de datos (arts. 82 y ss. RGPD, y arts. 70 y ss. LOPDGDD).

Como ha quedado dicho, el Ayuntamiento es responsable de dar cumplimiento a los principios de protección de datos (art. 5.1 RGPD), y debe estar en disposición de demostrar ese cumplimiento (principio de “responsabilidad proactiva”).

Como se ha apuntado, en principio, la comunicación de datos personales en los términos y con los requisitos previstos en el artículo 22 de la LOPD, podría tener suficiente base jurídica a efectos de la normativa de protección de datos (art. 6.1.c) RGPD), dado el deber de prestar a las FFCCS el auxilio necesario para la investigación y persecución de delitos (art. 4.1 LOFFCCS), que puede comportar la comunicación de datos personales en los términos del artículo 22 LOPD.

Ahora bien, el Ayuntamiento debe asegurarse de que la comunicación se limita a los datos pertinentes y adecuados a la finalidad pretendida, y debe poder demostrar el cumplimiento de sus obligaciones como responsable de los datos solicitados. De lo contrario, en caso de que el Ayuntamiento comunique datos personales sin que se cumplan los principios de protección de datos, esto podría ser constitutivo de una infracción por vulneración de dichos principios (art. 83.5 RGPD).

De acuerdo con las consideraciones hechas hasta ahora, en relación con la consulta planteada por el Ayuntamiento, se hacen las siguientes,

Conclusiones

En el caso analizado el Ayuntamiento estaría obligado a comunicar la información que resulte pertinente para las finalidades previstas en el artículo 22.2 LOPD cuando exista un peligro real para la seguridad pública o la investigación y persecución de delitos por parte de los cuerpos policiales .

Aunque no existe en la normativa estudiada una previsión expresa sobre la obligación de formalizar la solicitud de información necesariamente por escrito, resulta justificado que la solicitud de información del cuerpo policial se concrete por escrito, dada la obligación que recae sobre el Ayuntamiento de dar cumplimiento al principio de responsabilidad proactiva.

La comunicación de datos personales sin que se cumplan los principios de protección de datos, puede ser constitutiva de una infracción por vulneración de dichos principios (art. 83.5 RGPD).

Barcelona, 4 de febrero de 2021

Traducción Automática