

## Identificación del expediente

Resolución de sobreseimiento del procedimiento sancionador núm. PS 10/2020, en lo referente al Instituto de Seguridad Pública de Cataluña.

## Antecedentes

1. En fecha 15/02/2019, tuvo entrada en la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito de una persona por el que formulaba una denuncia contra el Instituto de Seguridad Pública de Cataluña (en adelante, ISPC) con motivo de un presunto incumplimiento de la normativa sobre protección de datos de carácter personal. En concreto, la persona denunciante, agente de la Policía Local del Ayuntamiento de (...), denunciaba lo siguiente:

- Acceso injustificado a su expediente personal del ISPC. La persona denunciante afirmaba que un *“agente de cuerpo (...)de mossos d'esquadra”* y un *“subinspector del cuerpo (...)”* del ISPC, en enero/ (...) de 2019, le hicieron determinados comentarios sobre su persona, haciendo referencia a unos datos (que detallaba en su escrito) que, según el denunciante, sólo habrían podido conocer accediendo a su expediente.
- Revelación de datos relativos a su persona. La persona denunciante exponía que el día 4 o 5 de (...) de 2019, el citado subinspector (...) llamó al jefe de la Policía Local de (...), facilitando este subinspector en el transcurso de la conversación datos relativos a su persona, como el hecho de que iba a estudiar a la biblioteca del ISPC y el tiempo que allí pasaba. En este sentido la persona denunciante transcribía en su escrito de denuncia un correo electrónico que le habría enviado el jefe de la Policía Local, en el que su superior se refería a la conversación que había mantenido con el subinspector de la PG-ME, en los siguientes términos *“en todo momento fue cordial y respetuosa hacia ti, y versó sobre la extrañeza del tiempo que estabas en la biblioteca, según él importante y posiblemente no compatible con el servicio en torno a la policía local (...)”*.

2. La Autoridad abrió una fase de información previa (núm. IP 50/2019), de acuerdo con lo que prevé el artículo 7 del Decreto 278/1993, de 9 de noviembre, sobre el procedimiento sancionador de aplicación a los ámbitos de competencia de la Generalidad, y el artículo 55.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPAC), para determinar si los hechos eran susceptibles de motivar la incoación de un procedimiento sancionador, la identificación de la persona o personas que pudieran ser responsables y las circunstancias relevantes que concurrían.

3. En esta fase de información, en fecha 19/03/2019 se requirió a la entidad denunciada para que informara sobre lo siguiente:

- Aportara el registro de accesos al expediente del ISPC relativo a la persona aquí denunciando desde el 01/12/2018 hasta el 15/02/2019 -ambos incluidos-. Es necesario justificar cada uno de los accesos a dicho expediente.
- Informara si el ISPC dispone de algún registro donde consten datos sobre las personas que acuden a la biblioteca -como sería el caso de la persona aquí denunciante- y el tiempo en que permanecen.
- Informara sobre los motivos que habrían justificado la llamada que el subinspector (...) realizó el día 4 o 5 de (...) de 2019 al jefe de la policía local de (...), y la base jurídica que justificaría la necesidad de facilitar datos relativos al aquí denunciante (como que iba a estudiar a la biblioteca del ISPC y las horas que allí pasaba).

4. En fecha 29/03/2019, el ISPC respondió el requerimiento mencionado a través de un escrito en el que exponía lo siguiente:

- Que *"no existe un registro de accesos a la parte genérica (datos asociados a la persona) del aplicativo del ISPC, por lo que no se puede aportar ninguna evidencia"*.
- Que *"el Instituto de Seguridad Pública de Cataluña no dispone de ningún registro donde consten los datos de las personas que acuden a su biblioteca (Centro de conocimiento de la Seguridad) y el tiempo que allí permanecen"*.
- Que *"el motivo de la llamada del subinspector (...) al jefe de la policía local de (...) es por la presencia continuada y conducta inhabitual del sr. (...), en el Centro de Conocimiento de la Seguridad del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña, en base a la identificación de las personas previsto en el artículo 16 de la Ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana"*.

La entidad denunciada adjuntaba al escrito la siguiente documentación:

- *"Nota informativa"* emitida el 20/03/2019 por el (...) (...), en la que se expone lo siguiente:  
*"el ISPC es un recinto de seguridad y, como tal, debe seguir las medidas de seguridad y las acciones específicas que la PG-ME dispone en el Plan Operativo Específico (POE) con el actual nivel 4 de Alerta Antiterrorista . (...) para poder acceder al Centro de Conocimiento de Seguridad y, consiguientemente, al recinto del ISPC, el señor (...) tuvo que identificarse como agente de la Policía Local de (. ..). Así pues, para dar cumplimiento a lo establecido en el Reglamento de régimen interior del ISPC y en el POE el señor (...) se identificó ante la Unidad de Vigilancia del ISPC como agente de la Policía Local de (...), sin ser necesario acceder a ningún expediente. Por tanto, no se hizo ninguna consulta donde consten datos de su expediente personal, simplemente, el señor (...) facilitó la información que era agente de la Policía Local de (...) para poder acceder al recinto.*

*En esta línea, informar que no existe un registro donde consten datos sobre las personas que acuden a la biblioteca y, menos aún, el tiempo en que permanecen dentro"*.

- Informe emitido el 21/03/2019 por el subinspector (...), en el que se recoge el siguiente literal:  
*"Teniendo conocimiento de que el sr. (...) había mantenido hacía pocos días (el día 30 de noviembre de 2018) una conducta inadecuada con el Cabo (...)y que (...)estaba un poco atemorizada con*

*presencia y conducta de este usuario decidí mantener una entrevista con este señor en compañía del Cabo (...)(...). Vistas las conductas extrañas e incoherentes del señor (...), junto al hecho de que su asistencia en el CCS era continua de mañana y tarde de lunes a viernes, lo que podría ser contradictorio con los turnos habituales de un agente de policía, decidí, por motivos de seguridad, poder contrastar si realmente este señor era policía y estaba trabajando tal y como decía en la Policía Local de (...). No podemos obviar que para acceder a diario al CCS utilizaba una credencial de policía de este cuerpo policial. La voluntad de realizar esta llamada la elevé al Cabo (...), quien lo consideró adecuado. Esta llamada puede enmarcarse dentro de las gestiones propias que se enmarcan en la Ley 4/2015, de 30 de marzo de protección de la seguridad ciudadana, en su artículo 16.*

*Llamé entonces al Jefe de la Policía Local de (...) exponiendo el porqué de mis dudas razonables, dentro de las comprobaciones de acceso a un recinto de seguridad como es el ISPC y con el nivel de alerta 4 en el que nos encontramos (...)."*

5. En fecha 05/04/2019, también en el seno de esta fase de información previa, se hizo un nuevo requerimiento al ISPC para que se diera respuesta a lo siguiente:

- La persona denunciante se quejaba de que los datos que habrían sido objeto de consulta en relación con su persona serían los siguientes: a) datos incluidos en un recurso que el aquí denunciante habría interpuesto el año (...) contra una resolución dictada por el ISPC; y, datos relativos a cursos que el aquí denunciante había realizado en el ISPC (curso realizado en (...) de 2018 sobre el uso de armas de fuego). Dado lo anterior, se pedía al ISPC que diera respuesta a las siguientes cuestiones:
  - Informara detalladamente sobre los plazos de conservación y sistema de archivo en relación con la siguiente documentación: a) expedientes de procedimientos (sean administrativos o contencioso-administrativos) de los que haya sido parte el ISPC, especialmente en cuanto a aquellos que se iniciaron al (...) (cómo sería aquél al que alude la persona denunciante); y, b) expedientes académicos de cursos realizados en la Escuela de Policía de Cataluña.
  - Indicara las personas que tendrían acceso a la información citada (expedientes de procedimientos administrativos y/o contenciosos y expedientes académicos), tanto si se conservan -en caso de que así sea- en formato físico como electrónico. • Si el ISPC tiene implementado algún tipo de control o registro (sea manual o automatizado) que permita conocer a las personas concretas que han podido acceder a la información mencionada en los apartados precedentes. En caso afirmativo, indicara a las personas que desde el 01/12/2018 al 15/02/2019 habrían accedido a esta información y justificara las razones de cada uno de los accesos.
- En relación con la llamada realizada por el (...) al jefe de la Policía Local de (...), debe indicarse si entre las funciones de este mando se incluye la de garantizar la seguridad de las personas y de las instalaciones del ISPC. En caso afirmativo, indicar la norma que lo prevé.

6. En fecha 18/04/2019 el ISPC dio respuesta a este último requerimiento, mediante un informe emitido por (...) (...) del ISPC, en el que, entre otros extremos relativos a los plazos de conservación, sistemas de archivo y condiciones de acceso a los expedientes de recursos administrativos y

contenciosos y en los expedientes académicos, que no afectan al presente procedimiento, se exponía que, de acuerdo con el artículo 3 del Decreto 160/2016, de 2 de (...), de reestructuración del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña, corresponde al Área (...) de la Policía -al que pertenece el subinspector que efectuó la llamada al jefe de la Policía Local de (...), superior del aquí denunciante- garantizar la seguridad de las personas y de las instalaciones del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña.

7. En fecha 06/03/2020, se dictó una resolución de archivo respecto a las conductas denunciadas relacionadas con un posible acceso a los expedientes vinculados a la persona denunciante que constan en ficheros del ISPC. En esa resolución se justificaban los motivos que condujeron a su archivo.

En esa misma fecha, la directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos acordó iniciar un procedimiento sancionador contra el ISPC por una presunta infracción prevista en el artículo 83.5.a), en relación con el artículo 5.1.f) ; ambos del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de éstos (en adelante, RGPD) ; por la conducta descrita en el apartado de hechos probados de esta propuesta. Asimismo, nombró instructora del expediente a la señora (...), funcionaria de la Autoridad Catalana de Protección de Datos. Este acuerdo de iniciación se notificó a la entidad imputada en fecha 11/03/2020.

8. En el acuerdo de iniciación se concedía a la entidad imputada un plazo de 10 días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación, para formular alegaciones y proponer la práctica de pruebas que considerase convenientes para defender sus intereses.

9. En fecha 10/06/2020, el ISPC formuló alegaciones al acuerdo de iniciación, que se abordan en el apartado 2 de los fundamentos de derecho.

#### Hechos probados

En el mes de (...) de 2019 el subinspector subjefe del Área (...) de la PG-ME, que presta servicios en el ISPC, contactó telefónicamente con el jefe de la Policía Local del Ayuntamiento de (...), superior de la persona aquí denunciando que pertenece a ese cuerpo policial. En el transcurso de esta conversación el subinspector reveló información relativa al aquí denunciando, en concreto, que iba a estudiar a la biblioteca (Centro de Conocimiento de la Seguridad) del ISPC en un horario que parecería incompatible con los turnos habituales de un agente de policía en activo.

#### Fundamentos de derecho

1. Son de aplicación a este procedimiento lo que prevén la LPAC, y el artículo 15 del Decreto 278/1993, según lo que prevé la DT 2ª de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad

Catalana de Protección de Datos. De conformidad con los artículos 5 y 8 de la Ley 32/2010, la resolución del procedimiento sancionador corresponde a la directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos.

2. Tal y como consta en los antecedentes (antecedente 7º), esta Autoridad acordó iniciar un procedimiento sancionador contra el ISPC, por una presunta prevista en el artículo 83.5.a), en relación con el artículo 5.1.f); ambos del RGPD.

Sin embargo, valoradas detenidamente las alegaciones formuladas por la entidad denunciada en el acuerdo de iniciación, se considera que no existen indicios suficientes que permitan sostener la imputación al ISPC de una vulneración de los principios relativos al tratamiento establecidos en el artículo 5 del RGPD.

El ISPC basa esencialmente su defensa en que el tratamiento de los datos de la persona aquí denunciante era necesaria para *“prevenir un posible peligro real y grave para la seguridad pública y para la represión de hechos constitutivos de un posible delito o falta”*, peligro provocado –según el ISPC- por la *“mala conducta”* que el aquí denunciante observó cuando acudió como usuario al CCS, ubicado en un recinto de seguridad como es el ISPC. Añade, además, que la llamada controvertida fue efectuada *“por una persona que tiene atribuida la competencia, por una norma con rango de ley, de garantizar la seguridad de las personas y de las instalaciones del ISPC”*.

Los tratamientos de datos llevados a cabo por las fuerzas y cuerpos de seguridad para la investigación y prevención de delitos, no se rigen por el RGPD, sino por la Directiva (UE) 2016/680, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativa a la protección de las personas físicas en lo que concierne al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes con fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, ya la libre circulación de estos datos. En la medida en que esta Directiva (UE) 2016/680 no ha sido transpuesta al derecho interno estatal dentro del plazo previsto al efecto (el día 6/05/2018), se estará a lo dispuesto en la disposición transitoria 4ª de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDGDD), que establece que estos tratamientos continuarán rigiéndose por la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (en adelante, LOPD), y en particular por el artículo 22, y sus disposiciones de desarrollo, hasta que entre en vigor la norma que transponga al derecho español lo dispuesto en la citada directiva.

El artículo 22 del mencionado LOPD, dedicado de manera específica a los ficheros de las Fuerzas y los Cuerpos de Seguridad, prevé lo siguiente:

*“La recogida y el tratamiento para finalidades policiales de datos de carácter personal por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad sin el consentimiento de las personas afectadas están limitados a aquellos supuestos y categorías de datos que sean necesarios para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales, y*

*deben ser almacenadas en ficheros específicos establecidos al efecto, que deben clasificarse por categorías en función del grado de fiabilidad”.*

El tratamiento de los datos efectuado por la PG-ME, sin contar con el consentimiento de la persona afectada, será lícito -en los términos previstos en la Directiva (UE) 2016/680- en la medida en que encaje en los presupuestos establecidos en el artículo 22 de la LOPD, es decir, cuando el tratamiento se limite *“a aquellos supuestos y aquellas categorías de datos que sean necesarios para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales”.*

La consideración de que un dato personal se haya tratado con fines policiales resulta pues primordial, dado que de esta circunstancia depende, como se ha dicho, que sea aplicable el artículo 22 de la LOPD como norma que habilitaría su tratamiento. En relación con lo que debe entenderse por fines policiales, la Recomendación nº (87)15 del Consejo de Europa, por la que se regula el uso de datos personales con fines policiales, explicita en su apéndice lo siguiente: *“ la expresión para fines policiales engloba todas las tareas para las que las autoridades de policía deben actuar para la prevención y supresión del delito y el mantenimiento del orden público”.* También el propio literal del artículo 22.2 de la LOPD delimita claramente el concepto de datos con fines policiales: serán los necesarios para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales.

Pues bien, en caso de que nos ocupa, ya la vista de las manifestaciones efectuadas por el ISPC, tanto en la fase de información previa, como en el seno de este procedimiento, resultaría forzado considerar que el comportamiento que el aquí denunciante observó en el ISPC ponía efectivamente en peligro la seguridad pública o podría ser constitutivo de infracción penal. De hecho, en el informe emitido por el subinspector (...) -al que se refiere el ISPC a sus alegaciones-, éste manifiesta que las conductas del aquí denunciante eran *“inadecuadas”* y que *“vulneraban las normas generales de respeto a la convivencia, a otros usuarios y al correcto uso de las instalaciones del ISPC, entre las que cabe destacar una conducta poco adecuada en verso (...); refiriéndose sólo de forma tangencial a la alerta por razones de seguridad. A lo anterior hay que añadir que el ISPC no ha acreditado haber iniciado formalmente ningún procedimiento policial vinculado con la conducta observada por el aquí denunciante, procedimiento que en buena lógica debería haberse iniciado si realmente esta conducta hubiera sido tan grave como para poner en peligro a personas o instalaciones.*

Descartado pues que resulte acreditado que el tratamiento de los datos controvertidos fuesen necesarios *“para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o para la represión de infracciones penal” (ex art. 22 LOPD)*, sería de aplicación el RGPD en caso de que los datos se hayan empleado para otros fines. Es necesario dirimir si el tratamiento -en este caso la comunicación- de los datos del aquí denunciante tiene una base legítima que lo fundamente.

En este caso resulta de interés la base jurídica establecida en el artículo 6.1.e.) del RGPD, que habilita el tratamiento de los datos cuando *“El tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento”.*

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD, la base jurídica del tratamiento indicado en la letra e) debe estar establecida por el Derecho de la Unión Europea o por el derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento .

El artículo 62 de la LPAC establece lo siguiente en relación con el *"Inicio del procedimiento por denuncia"*:

*"1. Se entiende por denuncia, el acto por el cual cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un hecho determinado que pueda justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo.*

*2. Las denuncias deben expresar la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración. Cuando los hechos mencionados puedan constituir una infracción administrativa, deben recoger la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables (...)"*

Y el artículo 13.1 del Decreto 179/2015, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento del régimen disciplinario aplicable a los cuerpos de Policía local de Cataluña, determina que la denuncia, entre otros, es uno de los medios que puede comportar la iniciación de oficio de un procedimiento disciplinario (*"El procedimiento disciplinario se inicia siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por iniciativa propia o como consecuencia de una orden superior, petición razonada de los subordinados o denuncia"*).

Pues bien, es acorde con estos preceptos que debería entenderse habilitada la comunicación del dato controvertido por parte del ISPC a la Policía Local de (...). Tal y como consta en las actuaciones, el ISPC tenía conocimiento de que la persona denunciante era miembro de la policía local de (...), ya que para poder acceder al CCS del ISPC, se había tenido que acreditar como miembro de un cuerpo policial (de acuerdo con la *"Nota informativa"* de 20/03/2019 emitida por el Subdirector (...), transcrito en parte al antecedente 4º). Por otra parte, hay que tener en consideración tal y como exponía también el ISPC en su informe de 21/03/2019 (transcrito en el antecedente 4º), *"el hecho de que su asistencia en el CCS era continua de mañana y tarde de lunes a viernes, lo que podría ser contradictorio con los turnos habituales de un agente de policía"* en activo. Pues bien, es esta aparente "incongruencia" entre la condición de miembro de la policía local en activo y la continua presencia en el CSS -de la que podría inferirse un eventual incumplimiento de funciones- lo que justificaría -en base a las normas citadas- que el ISPC pusiera en conocimiento de la Policía Local de (...) este hecho e información relacionada, para que este cuerpo policial pudiera evaluar la oportunidad de iniciar actuaciones con el fin de dirimir eventuales responsabilidades disciplinarias.

En definitiva, dadas las circunstancias concretas del supuesto objeto de esta resolución y las consideraciones expuestas, no resulta posible sostener la imputación formulada inicialmente contra el ISPC.

En consecuencia, procede sobreseer el presente procedimiento de conformidad con el artículo 20.1.a) del Decreto 278/1993, de 9 de noviembre, sobre el procedimiento sancionador de aplicación en los ámbitos de competencia de la Generalidad de Cataluña.

#### Resolución

Por todo esto, resuelvo:

1. Declarar el sobreseimiento del procedimiento sancionador nº10/2020, referente al Instituto de Seguridad Pública de Cataluña.
2. Notificar esta resolución en el Instituto de Seguridad Pública de Cataluña. ya la persona denunciante.
3. Ordenar que se publique esta resolución en la web de la Autoridad ([www.apd.cat](http://www.apd.cat)), de conformidad con el artículo 17 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa de acuerdo con los artículos 26.2 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, y 14.3 del Decreto 48/2003 , de 20 de (...), por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Catalana de Protección de Datos, las personas interesadas pueden interponer, con carácter potestativo, un recurso de reposición ante la directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente de su notificación, de acuerdo con lo que prevén el artículo 123 y siguientes de la LPAC. También pueden interponer directamente un recurso contencioso administrativo ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente de su notificación, de acuerdo con los artículos 8, 14 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Igualmente, las personas interesadas pueden interponer cualquier otro recurso que consideren conveniente para defender sus intereses.

La directora,