

2. CANCELACIÓN DE OFICIO DE LOS DATOS DE CARÁCTER PERSONAL QUE LA ERTZAINZA Y LAS POLICÍAS LOCALES RECOGEN PARA FINES POLICIALES

I. ANTECEDENTES

1. Una intervención de esta institución relacionada con la divulgación de datos relativos a actuaciones de la Ertzaintza en un centro de acogida de menores, de la que dimos cuenta en el informe ordinario al Parlamento Vasco correspondiente al año 2006 (Capítulo I, apartado 7, Área de Interior, Selección de quejas y actuaciones de oficio), nos hizo ver la conveniencia de conocer las pautas que siguen los cuerpos policiales dependientes de las administraciones públicas vascas respecto a la cancelación de oficio de los datos que recogen para fines policiales, en los casos en que esa cancelación procede legalmente (arts. 4, 16, 22.4 y 23 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal).

Centramos nuestro interés en los datos de esta naturaleza porque eran los que se habían difundido. Pero también, fundamentalmente, porque son datos sujetos a un régimen singular de protección, que excepciona algunos de los principios generales y derechos que rigen en materia de protección de datos de carácter personal, como son el principio de consentimiento de la persona interesada para la recogida y tratamiento de sus datos, el derecho a la información sobre la recogida, y los derechos de acceso, rectificación y cancelación (arts. 22, 23 y 24 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal), lo que los hace merecedores de una especial atención.

Con el propósito señalado, iniciamos durante ese mismo año 2006 la tramitación de un expediente de oficio. Como primera actuación, nos dirigimos al Departamento de Interior del Gobierno Vasco y a los Ayuntamientos de Bilbao, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz, para recabar información sobre el modo de proceder de la Ertzaintza y de las policías locales de las tres capitales sobre el particular, en el entendimiento de que esa información nos permitiría aproximarnos a la realidad mencionada, y contar con los elementos de juicio imprescindibles para poder orientar nuestra intervención en el asunto.

2. En respuesta a la solicitud de colaboración que le remitimos, el Departamento de Interior nos indicó que desde el año 2000 dispone de mecanismos destinados a cumplir las previsiones legales, y nos dio cuenta de los criterios y del procedimiento que ha establecido al efecto.

Además, nos trasladó las dificultades con las que se encuentra para poder hacer efectiva la cancelación de oficio en aquellos supuestos en los que ha habido una intervención judicial posterior derivada de la actuación policial.

En concreto, nos manifestó que carece normalmente de información acerca de la tramitación judicial y de su resultado, y que ello le impide tomar en consideración

algunos de los elementos que el artículo 22.4 de la Ley Orgánica 15/1999 –de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal– ordena ponderar para efectuar la cancelación.

Nos expresó, también, su temor a que, cuando las personas interesadas no son halladas, las órdenes de requisitoria y búsqueda que los juzgados ofician a las distintas policías queden registradas en los ficheros policiales después de finalizados los trámites o procedimientos judiciales que las motivaron, debido, igualmente, a la falta de conocimiento policial de las actuaciones desarrolladas judicialmente sobre el particular con posterioridad a las órdenes citadas.

Y, finalmente, solicitó nuestra ayuda para tratar de solucionar esos problemas de falta de información que le impiden efectuar la cancelación de oficio en supuestos en los que procedería legalmente hacerlo.

3. La información que el Ayuntamiento de Bilbao nos proporcionó inicialmente no respondía directamente a las cuestiones que le habíamos planteado, ya que sus explicaciones se referían en exclusiva a la cancelación de datos policiales de carácter personal a instancia de la persona interesada, y no abordaban la cancelación de oficio, que era el concreto aspecto sobre el que nos habíamos interesado.

El silencio de esa administración acerca de este punto nos obligó a interpretar que no estaba dando cumplimiento al mandato legal, y a tener que solicitar nuevamente su colaboración para contrastar nuestra valoración y conocer, en el supuesto de que ésta llegara a confirmarse, las razones que sustentaban ese indebido proceder.

En respuesta a esta segunda petición, el Ayuntamiento reconoció que no estaba cumpliendo las previsiones legales, y nos informó de que ello obedecía a que no había reglamentado la forma de hacerlo.

Nos manifestó, asimismo, su intención de cumplir las normas señaladas, y nos indicó que iba a iniciar los trámites pertinentes a tal fin, entre los que citaba la consulta a la Agencia Vasca de Protección de Datos y a otros cuerpos policiales que tuvieran ya establecidos los correspondientes procedimientos.

Se comprometió también a informarnos del procedimiento que finalmente articulara al efecto, lo que hasta la fecha no se ha producido.

4. En la primera información que nos remitió, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz nos comunicó que en este ámbito actuaba únicamente a instancia de las personas interesadas.

No nos dio a conocer, sin embargo, las razones por las que no actuaba de oficio. Por tal motivo, tuvimos que solicitar otra vez su colaboración, para que

nos proporcionase esos datos, que estimábamos esenciales para poder tener una idea cabal de la realidad sobre la que estábamos interviniendo.

En esta segunda ocasión nos explicitó las razones de la inactividad municipal, señalando las siguientes:

- a) la falta de información sobre las actuaciones judiciales derivadas de las intervenciones policiales, que el Departamento de Interior había identificado también como uno de los principales obstáculos para poder aplicar plenamente la regulación legal.
 - b) la incapacidad de los sistemas informáticos de la Policía Local para llevar a cabo de una forma automática la cancelación de los datos, si bien nos indicó que estaban trabajando en la renovación de los equipos.
 - c) la imposibilidad de realizar estadísticas sobre los datos cancelados; y
 - d) las dudas interpretativas que generaba a la Policía Local el artículo 23.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, debido, según expresaba, a que *“los datos almacenados contribuyen a garantizar la defensa y/o seguridad pública, y la protección de los derechos y libertades de los terceros”*.
5. El Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián tardó casi un año en proporcionarnos la información que le habíamos solicitado. Cuando lo hizo, circunscribió su respuesta a lo que denominaba “antecedentes policiales desfavorables”, indicándonos que no disponía de una reglamentación o procedimiento específico para llevar a cabo la cancelación de esos concretos datos, pero que esa carencia no le estaba impidiendo actuar de oficio *“en la medida en que el volumen de información que soportaba el sistema informático requería una actuación en este sentido”*.

Según nos indicó, esta cancelación se realiza con una periodicidad fija y afecta a *“los registros informáticos de aquellas personas que, tras su alta en la base de datos, superaban el plazo de prescripción de la infracción penal que originó su alta en el sistema informático, sin que hubieran vuelto a cometer un hecho delictivo y no hubiera constancia de que estuvieran cumpliendo condena”*.

La mayor parte de la información que el Ayuntamiento nos facilitó se refería, sin embargo, a la cancelación a instancia de la persona interesada de esos mismos datos y al procedimiento que sigue al efecto, y que, según nos indicó, es el que ha establecido el Ministerio del Interior, del que nos dio cuenta, reproduciendo básicamente la información que sobre esta cuestión contiene la página web de dicho ministerio.

6. Por otro lado, tuvimos conocimiento de que el Defensor del Pueblo había formulado en este ámbito sendas recomendaciones al Ministerio del Interior y al

Consejo General del Poder Judicial para que se coordinasen, con el fin de que las resoluciones judiciales recaídas en procedimientos iniciados por diligencias policiales fueran remitidas a las fuerzas y cuerpos de seguridad para que pudieran cumplir su deber de cancelación de oficio de los datos policiales de carácter personal (pág. 182 del informe ordinario correspondiente a 2002).

Según la información de que disponíamos, las recomendaciones habían sido aceptadas y el Consejo General del Poder Judicial había instado a los órganos judiciales a que remitieran esa información a los cuerpos policiales.

Las explicaciones que nos facilitaron el Departamento de Interior y el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, poniendo de manifiesto las dificultades con la que se estaban enfrentando en este campo la Ertzaintza y la Policía de esta localidad, motivadas principalmente por la falta de datos sobre el desarrollo de las actuaciones judiciales derivadas de sus intervenciones, nos hicieron pensar que esa información podía no estar proporcionándose a los cuerpos policiales dependientes de las administraciones públicas vascas.

Debido a ello, y a que los problemas que ambas administraciones nos trasladaron concernían básicamente a cuestiones de competencia estatal, lo que excluía la intervención del Ararteko y situaba el problema en el ámbito competencial que corresponde al Defensor del Pueblo, consideramos oportuno dirigirnos a dicha institución, para darle cuenta de la información y de las peticiones que se nos habían trasladado sobre el particular, con el fin de que pudiera valorar la procedencia de iniciar una actuación de oficio encaminada a arbitrar alguna fórmula que permitiera salvar los obstáculos con los que, según nos indicaban, se estaban encontrando, al menos, la Ertzaintza y la Policía Local de Vitoria-Gasteiz, y posiblemente también las restantes policías locales de esta comunidad, para poder cancelar de oficio los datos policiales en los supuestos establecidos legalmente.

El Defensor del Pueblo nos comunicó que había acordado realizar un seguimiento de la recomendación citada para verificar cómo se estaba cumpliendo.

II. MARCO JURÍDICO

El Tribunal Constitucional ha entendido que el artículo 18.4 de la CE consagra un derecho fundamental a la protección de datos, que define como: “*un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, y que también permite al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso*” (STC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 7°).

El Tribunal ha destacado, asimismo, que: “*Estos poderes de disposición y control sobre los datos personales, que constituyen parte del contenido del derecho*

fundamental a la protección de datos, se concretan jurídicamente en la facultad de consentir la recogida, la obtención y el acceso a los datos personales, su posterior almacenamiento y tratamiento, así como su uso o usos posibles, por un tercero, sea el Estado o un particular” (STC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 7°).

En la actualidad, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal es la norma que desarrolla el derecho fundamental citado y determina su sistema de garantías.

El derecho a la información sobre la recogida, el derecho a consentir la recogida y el uso, y los derechos de acceso, rectificación y cancelación de los datos, forman parte, entre otros, de ese conjunto de garantías que la Ley Orgánica ha establecido para hacer efectivo el derecho fundamental (arts. 5, 6, 15 y 16).

Esos derechos quedan, sin embargo, excepcionados cuando se trata de los datos de carácter personal que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad recogen para fines policiales (arts. 22, 23 y 24), como hemos puesto de manifiesto en los antecedentes.

En lo que atañe específicamente al derecho de cancelación, que es objeto de nuestro interés, la Ley Orgánica dispone, con carácter general, la obligación de realizarla cuando los datos *“hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual hubieran sido recabados o registrados”* (art. 4.5).

La Ley articula también esa misma obligación de cancelación en otro supuesto, al señalar que: *“Si los datos de carácter personal registrados resultaran ser inexactos, en todo o en parte, o incompletos, serán cancelados y sustituidos de oficio por los correspondientes datos rectificadas o completados, sin perjuicio de las facultades que a los afectados reconoce el artículo 16”* (art. 4.4).

Este último precepto, por su parte, expresa que: *“Serán rectificadas o cancelados, en su caso, los datos de carácter personal cuyo tratamiento no se ajuste a lo dispuesto en la presente Ley y, en particular, cuando tales datos resulten inexactos o incompletos”* (art. 16.2).

Respecto a la cancelación de los datos que las fuerzas y cuerpos de seguridad recaban para fines policiales, que estamos analizando, la Ley Orgánica reitera la exigencia general, especificando al respecto en el artículo 22.4 que: *“se cancelarán cuando no sean necesarios para las averiguaciones que motivaron su almacenamiento”*. El precepto añade que: *“A estos efectos, se considerará especialmente la edad del afectado y el carácter de los datos almacenados, la necesidad de mantener los datos hasta la conclusión de una investigación o procedimiento concreto, la resolución judicial firme, en especial la absolutoria, el indulto, la rehabilitación y la prescripción de responsabilidad”*.

Los límites específicos al derecho de cancelación en este ámbito material se encuentran regulados en el artículo 23 de la misma Ley, que configura como tales los siguientes: *“los peligros que puedan derivarse para la defensa del Estado o*

la seguridad pública, la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando” (art. 23.1).

Por tanto, conforme al régimen jurídico de aplicación a la cuestión que estamos examinando, que someramente hemos expuesto, los cuerpos policiales tienen la obligación legal de proceder a la cancelación de oficio de los datos que recogen para fines policiales en los supuestos indicados, siempre que no concurra alguno de los límites mencionados.

III. GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES LEGALES Y VALORACIÓN DE LAS RAZONES QUE LOS CUERPOS POLICIALES ADUCEN PARA JUSTIFICAR SU INOBSERVANCIA

1. Hemos expresado en los antecedentes que, de acuerdo con la información que nos han facilitado las administraciones a las que nos hemos dirigido, el Departamento de Interior del Gobierno Vasco estaría cumpliendo la obligación que la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, le impone en cuanto a la cancelación de oficio de los datos de carácter personal que la Ertzaintza recoge con fines policiales, aunque no de un modo pleno, debido a que este cuerpo no tiene, por regla general, constancia de las decisiones adoptadas en el ámbito judicial respecto a sus intervenciones.

No estarían, sin embargo, cumpliendo el mandato legal las Policías Locales de Bilbao y Vitoria-Gasteiz. Esta última, en parte, por las mismas razones de falta de conocimiento de las decisiones judiciales que el Departamento de Interior nos ha trasladado para justificar su modo de proceder.

El cumplimiento sería también parcial en el caso de la Policía Local de Donostia-San Sebastián, aunque este cuerpo no nos ha indicado que la causa de ello sea la señalada.

No disponemos de referencias que nos permitan conocer la forma en que actúan las restantes policías locales. Creemos, no obstante, que los datos que hemos recabado de los cuerpos policiales de las tres capitales podrían ser un indicador de lo que está sucediendo en otros municipios de la Comunidad Autónoma.

2. Esta institución es consciente de los problemas que, para la correcta y plena aplicación del régimen legal de cancelación de oficio de los datos policiales de carácter personal, se derivan del hecho de que los cuerpos policiales no tengan conocimiento de las decisiones judiciales relacionadas con las actuaciones en las que han intervenido.

Es obvio que si los criterios que la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal ordena tener en cuenta para valorar la necesidad de los

datos, y, en consecuencia, para decidir sobre la procedencia de la cancelación, son, entre otros, “*la resolución judicial firme, en especial la absolutoria, el indulto, la rehabilitación y la prescripción de responsabilidad*” (art. 22.4), el desconocimiento de tales circunstancias comporta que sea materialmente imposible para la administración policial actuar de oficio cuando alguna de ellas acaece, ponderándolas, como viene legalmente obligada a hacer.

A nuestro modo de ver, resulta ineludible que se articulen cauces de comunicación para que los cuerpos policiales dependientes de las administraciones públicas vascas puedan disponer de una forma normalizada de esa información, imprescindible, como decimos, para que puedan cumplir debidamente el mandato legal.

Como hemos indicado en los antecedentes, nuestra preocupación por el tema nos llevó a plantear la cuestión al Defensor del Pueblo, al entender que se trata primordialmente de un asunto perteneciente a su ámbito competencial. Según la información que nos ha proporcionado esa institución, su intervención se situará en el marco de las recomendaciones que había efectuado sobre esta cuestión al Consejo General del Poder Judicial y al Ministerio del Interior en el año 2002.

A nuestro juicio, el Departamento de Interior debería valorar también la posibilidad de plantear la cuestión en la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial, de la que forma parte, y a la que también pertenecen, entre otros miembros, los Ministerios de Justicia e Interior y el Consejo General del Poder Judicial, teniendo en cuenta que una de las funciones que corresponde a este órgano es la de intervenir para “*resolver eventuales incidencias que (...) puedan surgir en las relaciones entre la Autoridad Judicial (...) y la Policía Judicial*” [art. 36.c) del Real Decreto 769/1987, de 19 de junio].

3. Esta institución considera positiva la disponibilidad que ha mostrado la Policía Local de Bilbao para establecer protocolos que le permitan aplicar las previsiones legales, pues, como más adelante señalaremos, estos instrumentos constituyen, a nuestro parecer, un mecanismo adecuado para garantizar su cumplimiento.

Confiamos en que el proceso que, según nos ha indicado el Ayuntamiento, ha puesto ya en marcha con esta finalidad pueda dar pronto el resultado esperado.

4. Con la salvedad de los problemas derivados del desconocimiento de las decisiones judiciales que hemos analizado, las razones que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz nos ha trasladado para justificar la inobservancia de las determinaciones legales no pueden, a nuestro juicio, amparar una forma de proceder tal.

Consideramos que la incapacidad de los sistemas informáticos de la Policía Local para llevar a cabo de un modo automático la cancelación de los datos, que

el Ayuntamiento aduce en primer lugar, es un obstáculo que los responsables municipales tendrían que remover. Según la información que nos han proporcionado, están ya trabajando en esa dirección, por lo que hay que esperar que puedan superar este impedimento con prontitud.

Por otro lado, con relación a esta justificación, tenemos que hacer notar que la cancelación requiere que se ponderen las circunstancias concurrentes en cada caso para poder determinar la necesidad o no de mantener los datos, lo que, con carácter general, excluiría el automatismo de esta operación a que alude el Ayuntamiento.

No podemos aceptar tampoco las razones que la Administración municipal nos ha trasladado en cuanto a que la cancelación impide realizar estadísticas sobre los datos cancelados. A nuestro modo de ver, la propia Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, ofrece una solución a este problema, cuando en el artículo 4.5, tras establecer la obligación de cancelar en los términos que hemos señalado precedentemente, dispone que: *“No serán conservados en forma que permita la identificación del interesado durante un periodo superior al necesario para los fines en base a los cuales hubieran sido recabados o registrados”*, y que: *“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”*.

A nuestro juicio, una interpretación conjunta de ambas previsiones y de la propia definición legal de dato de carácter personal, como *“cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”* (art. 3), proporciona base suficiente para sostener que es posible conservar aquellos datos que se precisen para realizar estadísticas policiales, siempre que los datos conservados no permitan identificar a la persona a que se refieren.

Hay que subrayar, en cualquier caso, que la Ley Orgánica no configura esta circunstancia como una excepción a la obligación de cancelar de oficio, por lo que no podría justificar la falta de aplicación del régimen que establece.

Tenemos que rechazar, asimismo, la última de las razones en las que el Ayuntamiento se ampara para justificar el incumplimiento de las previsiones legales, esto es, las dudas interpretativas que, según su información, genera a la Policía Local la aplicación del artículo 23.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Como hemos puesto de relieve en los antecedentes, las dudas estaban motivadas, según la información municipal, por el hecho de que *“los datos almacenados contribuyen a garantizar la defensa y/o seguridad pública, y la protección de los derechos y libertades de los terceros”*.

A este respecto, debemos recordar que es precisamente el propio artículo 23.1 de la Ley Orgánica mencionada el que establece como excepciones a la obligación de cancelar los datos policiales de carácter personal aquellos supuestos en los que concurran las circunstancias que el Ayuntamiento expresa, lo que, a nuestro modo de ver, priva de fundamento razonable a las dudas que la Policía Local manifiesta tener sobre este extremo.

5. Con arreglo a la información que nos ha facilitado la Policía Local de Donostia-San Sebastián, este cuerpo sólo cancela de oficio determinados datos, los que denomina “antecedentes policiales desfavorables”. Además, según la misma información, efectúa básicamente esta operación atendiendo en exclusiva, de entre todos los criterios legales, al de la prescripción de la responsabilidad penal, y vincula la cancelación a las propias necesidades del sistema informático.

Al reseñar el régimen legal de aplicación, hemos puesto de relieve que la cancelación obliga a todos los datos recogidos con fines policiales, no sólo a los que menciona la Administración municipal.

También hemos dejado constancia de que los criterios que ordena ponderar la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, para efectuar la cancelación de esos datos son más amplios que los que aplica dicho cuerpo policial.

Y hemos señalado, igualmente, que la cancelación se vincula legalmente a la necesidad de los datos, la cual tiene que ser valorada desde la perspectiva de la finalidad para la que se recogieron, no en función de otra finalidad distinta.

Por tanto, atendiendo a las explicaciones oficiales, la Policía Local de Donostia-San Sebastián no estaría cumpliendo debidamente la Ley Orgánica citada en este punto, al limitarse a efectuar la cancelación de oficio en algunos de los supuestos legales y respecto a algunos de los datos policiales, y valorar la necesidad de los datos a la luz de las propias exigencias del sistema informático.

Los responsables policiales no nos han puesto de manifiesto ninguna circunstancia que les impida cumplir plenamente el régimen legal.

IV. NECESIDAD DE QUE LAS ADMINISTRACIONES CONCERNIDAS ACTÚEN PARA CUMPLIR LAS DETERMINACIONES LEGALES

La información que hemos recabado pone de manifiesto la necesidad de que las administraciones concernidas actúen en esta materia para que los cuerpos policiales que aún no estén aplicando las disposiciones que la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, ha establecido con relación a la cancelación de oficio de datos policiales de carácter personal se doten de los instrumentos precisos para ello.

A juicio de esta institución, la existencia de un régimen especial de protección de estos datos, que, como ha quedado señalado, entraña importantes excepciones a algunas de las garantías que integran el contenido del derecho, y las afecciones al derecho fundamental a la protección de datos que pueden derivarse de una indebida aplicación de los preceptos legales, hace incluso más pertinente esa necesidad y la de emplear una especial diligencia en el cumplimiento de tales preceptos.

Creemos que constituye un mecanismo idóneo a tal fin la elaboración de protocolos de actuación en la materia que, con respeto escrupuloso a las determinaciones legales, establezcan los criterios y el procedimiento a aplicar para cumplir las exigencias normativas.

Estimamos, además, que el Departamento de Interior podría poner a disposición de las administraciones locales su experiencia en esta materia, a la vista de las diferencias que, con las explicaciones que se nos han facilitado, hemos apreciado entre la actuación de esta administración y la de las policías locales de las tres capitales en este ámbito.

V. RECOMENDACIONES

1. Que los cuerpos policiales dependientes de las administraciones públicas vascas cumplan las determinaciones que establece la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal sobre cancelación de oficio con relación a los datos de carácter personal que recogen para fines policiales.
2. Que, si no lo han hecho aún, aprueben un protocolo de actuación que contenga los criterios y el procedimiento a seguir para aplicar las previsiones citadas.