

INFORME JURÍDICO SOBRE LA CESIÓN DE DATOS POR LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD A LOS DEPARTAMENTOS DE SEGURIDAD PARA LA PREVENCIÓN Y PERSECUCIÓN DE DELITOS

El presente artículo tiene por objeto realizar un estudio en relación con la posible legalidad del uso o difusión de los datos o imágenes que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (en adelante, **FFCCS**) podrían ceder a los departamentos de seguridad de empresas de seguridad, centrales receptoras de alarmas y / o privadas (i.e. bancos, centros comerciales,...) para la prevención y persecución de delitos.

Las FFCCS están reguladas en nuestra Constitución en su artículo 104, diferenciándose así de las Fuerzas Armadas a las que se alude en su artículo 8, como dos instituciones distintas. En concreto, el citado artículo 104 dispone que *“Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”*. El apartado segundo del citado precepto se remite al desarrollo por medio de ley orgánica (*“2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad”*).

Desde un punto de vista competencial, corresponde con carácter exclusivo al Estado la *“seguridad pública”* (artículo 149.1.29ª de la Constitución), concepto que supone una noción más precisa que la de *“orden público”* según señaló tempranamente el Tribunal Constitucional (entre otras, Sentencia 33/1982): en el concepto de orden público pueden incluirse cuestiones como las referentes a la salubridad, lo que normalmente estará excluido del concepto de seguridad pública, sin perjuicio de la posible existencia de casos extremos en los que ambos conceptos puedan llegar a confundirse y, en definitiva, que la preservación de la seguridad pública implique actuar en el ámbito, por ejemplo, de la salubridad. También en esta línea el Tribunal Constitucional insistía en que no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla, puede englobarse en el título competencial de seguridad pública, pues si así fuera la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública y, por ende, competencia del Estado, cuando es claro que se trata de un concepto más estricto, en el que hay que situar de modo predominante los Cuerpos de Seguridad a que se refiere el artículo 104 de la Constitución (vid., entre otras, Sentencia 313/1994, posteriormente citada por otras muchas).

En todo caso, el mantenimiento de la seguridad pública o, en términos del artículo 104.1, la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana, constituye un verdadero servicio público cuyo titular es el

Estado, tal y como se dispone en el artículo 1.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad¹.

Se impone en este aspecto a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que ajusten su actuación al principio de cooperación recíproca y coordinación (vid. también artículos 45 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1986), debiendo prestarse el auxilio necesario en la investigación y persecución de los delitos previstos legalmente, sin perjuicio, además, de la obligación de auxilio y colaboración que corresponde a las funciones de vigilancia, seguridad y custodia realizadas por otras personas y entidades.

En efecto, el principio de coordinación reconocido en el artículo 103.1 de la Constitución adquiere especial sentido e intensidad en el ámbito de la preservación de la seguridad pública o ciudadana. El establecimiento de órganos de coordinación entre las distintas policías, el intercambio de información, el auxilio mutuo y, en fin, la actuación coordinada, coadyuvan para alcanzar el fin último perseguido por la Constitución, como es garantizar dicha seguridad y conexo con ello la protección en el libre ejercicio de los derechos y libertades. Existe una evidente conexión entre ambos conceptos, pudiendo afirmarse que el mantenimiento de la seguridad pública es elemento indispensable para permitir el pleno ejercicio de los derechos y libertades, meta impuesta a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (y al Gobierno del que dependen) por el artículo 104.1 de la Constitución.

Como señaló, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 196/1987 por referencia a la persecución y castigo de los delitos, la defensa de la paz social y de la seguridad ciudadana son bienes reconocidos en los artículos 10.1 y 104.1 de la Constitución. En la STC 325/1994 se insistía en el hecho de que la seguridad ciudadana, cuya salvaguardia como bien jurídico de ámbito colectivo, no individual, es función del Estado, tiene su sede propia en el artículo 104 de la Constitución.

En cuanto a las funciones, dando cumplimiento al contenido material reservado a la Ley Orgánica por el artículo 104.2 de la Constitución, se determinan en sus artículos 11 y 12 las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como se regulan también aspectos relativos a sus estatutos.

La Ley Orgánica 2/1986 responde al mandato del artículo 104 de la Constitución, de modo que, como se señala en la Exposición de Motivos de dicha Ley Orgánica, ésta pretende ser omnicomprendiva y tiene como objetivo principal diseñar las líneas maestras del régimen jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su conjunto, tanto de las dependientes del Gobierno de la Nación como de las Policías

Autónomas y Locales, estableciendo los principios básicos de actuación comunes a todos ellos y fijando sus criterios estatutarios fundamentales.

En este sentido, conviene destacar para el presente informe que el artículo 1.4 de la citada Ley Orgánica dispone que *“El mantenimiento de la seguridad pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”*. E íntimamente relacionado con este precepto se encuentra el artículo 11.1 que define nuevamente la misión de las FFCCS (*“proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las siguientes funciones (...)”*) y entre ellas se enumeran la de *“prevenir la comisión de actos delictivos”* (apartado f) y la de *“captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia”* (apartado h).

Y en correlación a dichos preceptos, el artículo 4 del mismo cuerpo legal prevé lo siguiente:

“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.

2. Las personas y entidades que ejerzan funciones de vigilancia, seguridad o custodia referidas a personal y bienes o servicios de titularidad pública o privada tienen especial obligación de auxiliar o colaborar en todo momento con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

El artículo 4.2, en particular, se está refiriendo expresamente a las empresas de seguridad o a los departamentos de seguridad privada de compañías, citando indistintamente a *“personas y entidades”* (esto es, ya sean personas físicas como personas jurídicas) y a ellas les otorga una *“especial obligación”* de colaborar con las FFCCS.

El artículo 5 enumera los *“principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”*, pudiendo destacarse los siguientes:

“(...) 2. Relaciones con la comunidad. Singularmente:

b) Observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes procurarán auxiliar y proteger, siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueren requeridos para ello. En todas sus intervenciones, proporcionarán información cumplida, y tan amplia como sea posible, sobre las causas y finalidad de las mismas.

c) En el ejercicio de sus funciones **deberán actuar con la decisión necesaria**, y sin demora cuando de ello depende **evitar un daño grave, inmediato e irreparable**; rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance.

(...)

5. Secreto profesional.

Deberán guardar riguroso secreto respecto a todas las informaciones que conozcan por razón o con ocasión del desempeño de sus funciones. **No estarán obligados a revelar las fuentes de información, salvo que el ejercicio de sus funciones o las disposiciones de la Ley les impongan actuar de otra manera**".

Para el desempeño de estas funciones atribuidas a las FFCCS y de su misión principal de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, además del desarrollo de lo previsto en la Ley Orgánica 2/1986, es indispensable atender a otra serie de normas recientes como la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Seguridad Ciudadana (en lo sucesivo, LSC) o la Ley 5/2014, de 5 de abril, de Seguridad Privada (LSP).

La Exposición de Motivos de la LSP señala que la seguridad no es solo un valor jurídico sino también un "valor social" y la seguridad privada se configura en este punto como la forma en la que los agentes privados contribuyen a la minoración de posibles riesgos asociados a su actividad industrial o mercantil, obtienen seguridad adicional más allá de la que provee la seguridad pública o satisfacen sus necesidades de información profesional con la investigación de asuntos de su legítimo interés.

Por tanto, la seguridad privada se configura como una actividad con entidad propia, pero a la vez "como parte integrante de la seguridad pública (...). No solo en España sino fundamentalmente en nuestro entorno europeo, la seguridad privada se ha convertido en un verdadero actor de las políticas globales y nacionales de seguridad".

A tal efecto, la LSP se refiere en numerosas ocasiones a "los elementos de colaboración entre la seguridad privada y la seguridad pública"; o al reconocimiento del "papel auxiliar y especialmente colaborador desempeñado por la seguridad privada, de forma que, además de integrar funcionalmente sus capacidades en el sistema público de seguridad, les haga partícipes de la información que resulte necesaria para el mejor cumplimiento de sus deberes"; o al hecho de que "se potencia su colaboración con la seguridad pública".

Partiendo de estas premisas, el artículo 7 de la LSC se refiere al deber de colaboración y en sus apartados 3 y 4 se dispone lo siguiente:

“(…) 3. Las empresas de seguridad privada, los despachos de detectives privados y el personal de seguridad privada tienen un especial deber de auxiliar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones, prestarles la colaboración que precisen y seguir sus instrucciones, en los términos previstos en la normativa de seguridad privada.

4. El personal que realice funciones de policía administrativa tendrá el especial deber de colaborar en la consecución de los fines previstos en el artículo 3 de esta Ley”.

Por su parte, la LSP se pronuncia en este mismo sentido su artículo 8: *“De conformidad con lo dispuesto en la legislación de fuerzas y cuerpos de seguridad, las empresas de seguridad, los despachos de detectives y el personal de seguridad privada tendrán especial obligación de auxiliar y colaborar, en todo momento, con aquéllas en el ejercicio de sus funciones, de prestarles su colaboración y de seguir sus instrucciones, en relación con los servicios que presten que afecten a la seguridad pública o al ámbito de sus competencias”.*

Y el artículo 14.1 y 2 de la LSP, bajo la rúbrica *“colaboración profesional”* señalan lo siguiente:

“1. La especial obligación de colaboración de las empresas de seguridad, los despachos de detectives y el personal de seguridad privada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se desarrollará con sujeción al principio de legalidad y se basará exclusivamente en la necesidad de asegurar el buen fin de las actuaciones tendentes a preservar la seguridad pública, garantizándose la debida reserva y confidencialidad cuando sea necesario.

2. Las empresas de seguridad, los despachos de detectives y el personal de seguridad privada deberán comunicar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes, tan pronto como sea posible, cualesquiera circunstancias o informaciones relevantes para la prevención, el mantenimiento o restablecimiento de la seguridad ciudadana, así como todo hecho delictivo del que tuviesen conocimiento en el ejercicio de su actividad o funciones, poniendo a su disposición a los presuntos delincuentes, así como los instrumentos, efectos y pruebas relacionadas con los mismos”.

En desarrollo de este deber de colaboración y auxilio para con las FFCCS, el artículo 15.1 de la LSP (“*Acceso a la información por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*”) autoriza las cesiones de datos que se consideren necesarias para contribuir a la salvaguarda de la seguridad ciudadana, así como el acceso por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a los sistemas instalados por las empresas de seguridad privada que permitan la comprobación de las informaciones en tiempo real cuando ello sea necesario para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales.

Sin embargo, a los efectos del presente informe, es más relevante lo que dispone el apartado 3 del artículo 14 de la LSP:

3. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán facilitar al personal de seguridad privada, en el ejercicio de sus funciones, informaciones que faciliten su evaluación de riesgos y consiguiente implementación de medidas de protección. Si estas informaciones contuvieran datos de carácter personal sólo podrán facilitarse en caso de peligro real para la seguridad pública o para evitar la comisión de infracciones penales”.

De su lectura resultan los siguientes comentarios:

- (i) En primer lugar, las FFCCS pueden ceder datos al “*personal de seguridad privada*” (lo limita al personal de seguridad privada y, por tanto, deben entenderse excluidas de este mandato las “empresas privadas” y los “despachos de detectives”). Y, además, tal cesión tiene que serlo “*en el ejercicio de sus funciones*”, como es lógico.
- (ii) El “*personal de seguridad privada*” es, según el artículo 2 de la LSP, la persona física que, habiendo obtenido la correspondiente habilitación, desarrolla funciones de seguridad privada.
- (iii) La cesión de datos de carácter personal por parte de las FFCCS al personal de seguridad privada sólo puede llevarse a cabo en “*caso de peligro real para la seguridad pública o para evitar la comisión de infracciones penales*”, lo que exige cierto grado de discrecionalidad (no arbitrariedad) de las FFCCS a la hora de llevar a cabo tal cesión.

Conviene analizar a continuación si todo este desarrollo normativo tiene su reflejo en la regulación de la materia de protección de datos.

REGULACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS

En línea con lo anteriormente desarrollado, La Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos, cumple con lo establecido en el artículo 18 de la Constitución Española, estableciendo un conjunto de medidas para garantizar y proteger el derecho fundamental al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

Así, el artículo 2 dispone que: *“1. La presente Ley Orgánica será de aplicación a los datos de carácter personal registrados en soporte físico, que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado. (...) 3. Se regirán por sus disposiciones específicas, y por lo especialmente previsto, en su caso, por esta Ley Orgánica los siguientes tratamientos de datos personales: e) Los procedentes de imágenes y sonidos obtenidos mediante la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de conformidad con la legislación sobre la materia”.*

La norma contiene una serie de especificidades acerca del tratamiento de datos especialmente protegidos (artículo 7). No obstante, se aprecia que incluso en estas excepciones en el tratamiento, en casos de interés general o relativos a la comisión de infracciones penales, esta limitación se realiza de forma más laxa: *“3. Los datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual sólo podrán ser recabados, tratados y cedidos cuando, por razones de interés general, así lo disponga una ley o el afectado consienta expresamente. (...) 5. Los datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas sólo podrán ser incluidos en ficheros de las Administraciones públicas competentes en los supuestos previstos en las respectivas normas reguladoras”.*

La comunicación de datos se realizará, en términos generales, conforme a su artículo 11, que dispone: *“1. Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado”. No obstante, es importante poner de manifiesto que existen ciertas excepcionalidades a esta regla general previsto en la normativa. Una de ellas, que podemos destacar es que la cesión esté autorizada por ley.*

Una de las principales obligaciones que desarrolla la LOPG es la creación de ficheros, o conjuntos organizados de datos. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad serán los encargados de custodiar unos ficheros con información para fines

policiales. La recogida y tratamiento de los datos, queda limitada a supuestas 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”* (artículo 22).

Además esta disposición detalla que esta recogida y tratamiento de los datos *“**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**”*. Por lo que volvemos a encontrarnos con una excepcionalidad a la norma, en casos en que exista una investigación concreta.

En línea con las excepciones que prevé esta norma se encuentra lo referenciado al derecho a la información de los interesados que soliciten datos personales. El artículo 24 contempla que *“no será aplicable a la recogida de datos cuando la información al afectado afecte a la Defensa Nacional, a la seguridad pública o a la persecución de infracciones penales”*.

De una lectura de estos preceptos, encontramos ciertas salvedades a la hora de comunicar e intercambiar información que siempre está amparado por motivos de seguridad nacional, colaboración en la investigación o prevención de delitos.

Además de todo lo expuesto, con relación a la regulación en materia de protección de datos conviene tener en cuenta, al menos por su reciente publicación, el **Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de Abril de 2016, relativo a la Protección de las Personas Físicas en lo que respecta al Tratamiento de Datos Personales y a la Libre Circulación de estos Datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.**

Este Reglamento, que ha sido publicado en el DOUE el pasado 4 de mayo de 2016, tiene como especial característica de ser de aplicación directa en los Estados miembros y, por tanto, deberá aplicarse en consonancia con lo dispuesto en la LOPD.

El considerando 19 expone que *“La protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos de carácter personal por parte de las autoridades competentes a efectos de la **prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de la ejecución de sanciones penales**, incluida la protección frente a las amenazas contra la seguridad pública y la libre circulación de estos datos y su prevención, es **objeto de un acto jurídico específico a nivel de la Unión**. El presente Reglamento **no debe, por lo tanto, aplicarse a las actividades de tratamiento destinadas a tales fines**”*. Esta idea queda recogida, asimismo, a lo largo de su articulado. Más concretamente en su artículo 2.2.

Por lo que, en principio, puede concluirse que este Reglamento no es de aplicación directa al supuesto que nos ocupa.

Por otro lado, conviene citar también la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo. Pero esta norma europea está básicamente enfocada a las transferencias de información entre Estados; no al intercambio de información con particulares, empresas de seguridad privada, etc. por lo que puede que, a nuestros efectos, no nos afecte.

CONCLUSIONES

A la vista de lo establecido en los apartados anteriores, las principales consideraciones que se desprenden de nuestro análisis son las siguientes:

- Podría decirse que las FFCCSS podrán ceder datos o imágenes a los departamentos de seguridad de empresas privadas en los términos recogidos en el artículo 14.3 de la LSP, siempre que esté justificado en motivos de seguridad nacional o interés público.
- Dicha cesión de datos de carácter personal por parte de las FFCCS al personal de seguridad privada sólo puede llevarse a cabo en *“caso de peligro real para la seguridad pública o para evitar la comisión de infracciones penales”*, lo que exige cierto grado de discrecionalidad (no arbitrariedad) de las FFCCS a la hora de llevar a cabo tal cesión.
- Junto con las previsiones normativas que reconocen tal posibilidad, además hay que tener en cuenta la reciprocidad en la obligación de colaboración e intercambio de información entre las FFCCS y las empresas de seguridad privada que viene reconocida en diversos documentos como es el caso del analizado Proyecto Red Azul del Cuerpo Nacional de Policía o de la Red Cooperativa de la Guardia Civil.

Oscar Téllez Carbajo,
Vocal de la Junta Directiva de AES
Coordinador del área de seguridad electrónica