

Carrer Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

Identificació de l'expedient

Resolució de sobreseïment del procediment sancionador núm. PS 80/2020, referent al Departament de Territori i Sostenibilitat

Antecedents

1. En data 06/05/2019, va tenir entrada a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, per remissió de l'Agència Espanyola de Protecció de Dades, un escrit d'una persona pel qual formulava denúncia contra Renfe Viatgers, en relació amb la gestió del servei de "Devolució Xpress" de Rodalies Catalunya, amb motiu d'un presumpte incompliment de la normativa sobre protecció de dades personals.

En concret, la persona denunciant exposava que els dies 26/10/2018 i 04/01/2019 va realitzar dues sol·licituds de "Devolució Xpress" en relació amb dos serveis de rodalies als quals havia accedit amb la validació prèvia d'accés al tren d'un títol multipersonal de 10 viatges integrats d'una zona (en endavant, T10), el qual no té la naturalesa de títol nominatiu. En relació amb això, la persona denunciant es queixava que en el formulari de sol·licitud de la "Devolució Xpress" que omple la persona afectada, així com al document "Autorització per al Lliurament de Títol de Transport" que s'emet com a resposta, s'inclou el número del document nacional d'identitat, juntament amb el nom i cognoms de la persona interessada, dada que considerava innecessària "en una devolució de un billete no nominal".

D'altra banda, la persona denunciant es queixava que les seves dades personals havien estat tractades amb finalitats diferents per a les quals va prestar el seu consentiment, i en aquest sentit es remetia a les clàusules informatives sobre la protecció de dades publicades a la pàgina web de l'oficina virtual de tràmits de la Generalitat de Catalunya, des d'on havia iniciat la tramitació de la seva reclamació. Cal indicar que la clàusula informativa que consta a la pàgina web de l'oficina virtual de tràmits de la Generalitat de Catalunya, dona informació genèrica sobre el tractament de dades en relació amb la consulta, queixes i suggeriments que poden formular les persones sobre qualsevol dels serveis que ofereix la Generalitat de Catalunya.

(https://ovt.gencat.cat/gsitfc/AppJava/generic/conqxsGeneric.do?webFormId=391&set_locale=es_ES i http://economia.gencat.cat/ca/20_departament/protecciodades/informacio-tractaments/unitats-responsables/trameses-informacioinscripcions-gencat/).

A aquest respecte, la persona aquí denunciant es queixava que no li havien fet efectiu el seu dret d'informació de forma correcta, i en concret, sobre la finalitat del tractament de les dades personals recollides al formulari.

La persona denunciant aportava diversa documentació, entre aquesta, les dues còpies de les cartes de resposta, de dates 16/01/2019 i 14/03/2019, enviades per Renfe Viatgers-Direcció de Rodalies Catalunya. En ambdues comunicacions, l'entitat informava a la

Carrer Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

persona aquí denunciant i allà reclamant, que s'adjuntava el document "Autorització per al Lliurament de Títol de Transport", bescanviable per un bitllet de "Devolució Xpress" integrat d'1 zona, a qualsevol estació amb servei de taquilles "prèvia presentació del DNI".

2. L'Autoritat va obrir una fase d'informació prèvia (núm. IP140 /2019), d'acord amb el que preveu l'article 7 del Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat, i l'article 55.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (d'ara endavant, LPAC), per determinar si els fets eren susceptibles de motivar la incoació d'un procediment sancionador, la identificació de la persona o persones que en poguessin ser responsables i les circumstàncies rellevants que hi concorrien.

3. En aquesta fase d'informació, en data 17/05/2019 es va requerir a Renfe Viatgers, prestadora del servei Rodalies Catalunya, perquè informés sobre els motius que justifiquen la necessitat de requerir el número de Document Nacional d'Identitat de les persones interessades en la tramitació de la "Devolució Xpress", en aquells casos en els quals la persona sol·licitant ha accedit al servei de transport amb la prèvia validació del títol multipersonal T10. També, es requeria que informés com es dona compliment al dret d'informació previst a l'art. 13 de l'RGPD en la recollida de les dades de les persones que sol·liciten la "Devolució Xpress", i que s'especificqués si de forma complementària a la informació que s'ofereix a la pàgina web de l'oficina virtual de tràmits de la Generalitat de Catalunya, l'entitat posa a disposició de la persona interessada una informació més detallada sobre la finalitat que té la recollida i sobre el tractament de les seves dades personals en relació amb la tramitació de la "Devolució Xpress".

4. En data 29/05/2019, l'entitat Renfe Operadora va respondre el requeriment esmentat a través d'escrit en què exposava el següent:

- *Que "RODALIES DE CATALUÑA (RODALIES, en lo sucesivo), es una Dirección integrada en RENFE VIAJEROS SOCIEDAD MERCANTIL ESTATAL S.A. ("RENFE VIAJEROS"), empresa participada en su totalidad por RENFE OPERADORA (en adelante, "RENFE").*
- *Que "la entidad tiene designado un Delegado de Protección de Datos para el conjunto de entidades de ese Grupo."*
- *Que "el "Devolución Xpress" es un servicio gestionado íntegramente por RENFE VIAJEROS. Por su parte, la competencia es de la Generalitat, en virtud del Real Decreto 2034/2009, de 30 de diciembre, sobre traspaso a la Generalitat de Cataluña de las funciones de la Administración General del Estado correspondientes al servicio de transporte de viajeros por ferrocarril de cercanías."*
- *Que "el formulario de cumplimentación del servicio Devolución Xpress, habilitado a través de la siguiente dirección web*

(http://rodalies.gencat.cat/ca/atencio_al_client/devolucioexpress_2/servei_rodalia_barcelona/solicitud_de_devolucio_xpress/), facilitando la siguiente cláusula informativa específica para el tratamiento de datos derivado de este servicio:

“Le informamos que los datos que nos facilite serán responsabilidad de Renfe Viajeros, Sociedad Mercantil Estatal, S.A., que los tratará para la gestión y respuesta de las solicitudes de información, quejas, reclamaciones y/o sugerencias remitidas, así como la realización de encuestas globales de calidad en el servicio de atención al cliente. En este sentido, le informamos que las bases que legitiman estos tratamientos son el Interés legítimo por parte de Renfe Viajeros en tramitar sus solicitudes. En caso de la gestión de reclamaciones, la base legal será el cumplimiento de obligaciones legales (arts. 62.3 y 58.4.a de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario)”.

- *Que “se informa a través de dicha cláusula que los datos se tratan “para la gestión y respuesta de las solicitudes de información, quejas, reclamaciones y / o sugerencias remitidas”. De esta forma, y con el fin de facilitar una total información sobre los tratamientos de datos, la cláusula informativa en primera capa incluida en el formulario incluye un enlace a la web de RENFE VIAJEROS a través del siguiente mensaje: “puede acceder, rectificar, suprimir, así como ejercer los demás derechos que le reconoce la normativa, tal como se explica en la Política de Privacidad de Renfe Viajeros que puede consultar en www.renfe.com”. La política de privacidad es accesible a través en: http://www.renfe.com/empresa/informacion_legal/LegalViajeros/PoliticaPrivacidad.html.”*
- *Que “en la política de privacidad de RENFE VIAJEROS se expone, de manera detallada y tratando de reflejar la totalidad de actividades gestionadas por la entidad, entre otros, las categorías de datos personales y finalidades de tratamiento previstos, en calidad de responsable del tratamiento y conforme a los requisitos establecidos, entre otros, por los arts. 13 y 14 RGPD, así como el art. 11 de la LOPDGDD.”*
- *Que “en ambos apartados de la cláusula – fent referència a l’apartat de categories de dades i finalitats del tractament- se informa, por tanto, que RENFE VIAJEROS puede tratar “Datos identificativos y de contacto” para “Gestionar adecuadamente los productos y servicios”, así como “Controlar, analizar y gestionar situaciones de riesgo, fraude, incidencias o reclamaciones”.*
- *Que en relació amb el dret d’informació “que los servicios y, por tanto, las finalidades del tratamiento que intervienen en esta situación, son claramente diferenciados:*
 - *Por un lado, se encuentra la finalidad de gestionar un servicio de RENFE VIAJEROS, la venta de billetes, para la cual no se requieren datos identificativos al no ser los billetes nominativos, como efectivamente se indica en el escrito.*
 - *Por otro lado, está el tratamiento derivado de la gestión de la reclamación del usuario, a través de Devolución Xpress, servicio que únicamente se puede suministrar de forma*

directa y personal hacia el cliente que interese ese servicio, para lo cual se necesita conocer los datos identificativos mínimos para poder tramitar su solicitud.”

- *Que “el usuario omite este extremo a la hora de plantear su escrito, pues entiende que el servicio de venta de billetes y el de la gestión del servicio Devolución Express son un mismo tratamiento cuando, en realidad, son plenamente diferenciados y así se informa expresamente en las cláusulas informativas correspondientes, como se ha reflejado previamente.”*
- *Que “los datos requeridos en el formulario de solicitud de “Devolución Xpress” son adecuados y pertinentes para la finalidad perseguida, conforme a al principio de minimización de datos recogido el art. 5 RGPD, pues es imposible tramitar la devolución del importe económico sin identificar a su solicitante y poder dirigirse expresamente a él, situación que no es necesaria para la venta de billetes no nominativos.”*

5. En data 15/12/2020, la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades va acordar iniciar un procediment sancionador contra el Departament de Territori i Sostenibilitat (en endavant, TES) per una infracció prevista a l'article 83.5.b) en relació amb l'article 12; tots ells del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes (en endavant, RGPD). Així mateix, va nomenar persona instructora de l'expedient la senyora (...), funcionària de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades. Aquest acord d'iniciació es va notificar a l'entitat imputada en data 21/12/2020.

6. L'acord d'iniciació explicitava, també, els motius pels quals no es va efectuar cap imputació respecte de l'altre fet denunciat relatiu a la possible vulneració del principi de minimització de les dades, per la recollida de dades feta a través de la sol·licitud “Devolució Xpress”, perquè les diferents dades personals que se li van sol·licitar a l'aquí denunciant per tal de tramitar la dita reclamació, d'entre aquestes el nom i cognoms i DNI, eren les mínimes per tal de poder tramitar la devolució del bitllet per l'entitat denunciada, atès que són elements rellevants i necessaris per gestionar la devolució de forma correcta i segura i poder fer-ne el seguiment.

7. A l'acord d'iniciació es concedia a l'entitat imputada un termini de 10 dies hàbils, comptadors a partir de l'endemà de la notificació, per formular al·legacions i proposar la pràctica de proves que considerés convenientes per defensar els seus interessos.

8. En data 29/12/2020, el Departament de TES va sol·licitar per escrit una ampliació del termini concedit per presentar al·legacions, la qual va ser admesa per aquesta Autoritat el mateix dia, ampliant-se el termini inicial de 10 dies, per 5 dies més.

Carrer Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

9. En data 14/01/2021, el Departament de TES va formular al·legacions a l'acord d'iniciació, que van ser complementades amb un segon escrit, en data 05/02/2021. Les dites al·legacions s'aborden conjuntament a l'apartat 2 dels fonaments de dret.

Fets provats

L'entitat responsable del servei "*Devolució Xpress*", quan obté les dades personals dels usuaris del servei de transport de rodalies que han formulat una queixa o reclamació a través del formulari de la bústia de contacte general de la pàgina web de l'oficina virtual de tràmits de la Generalitat de Catalunya - que depèn del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda -, no fa efectiu el dret d'informació previst a l'article 14 de l'RGPD.

Aquesta sistemàtica es va posar de manifest arran de dues queixes de la persona aquí denunciant i allà reclamant, en dates 26/10/2018 i 04/01/2019, queixes que van donar lloc a la tramitació de la "*Devolució Xpress*", que permet a la persona afectada bescanviar el tiquet per un nou bitllet de transport.

Del conjunt de les actuacions practicades en aquest procediment es deriva, respecte a l'acord d'incoació, un canvi en la identificació de l'entitat responsable del tractament del servei "*Devolució Xpress*".

Fonaments de dret

1. Són d'aplicació a aquest procediment el que preveuen l'LPAC, i l'article 15 del Decret 278/1993, segons el que preveu la DT 2a de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades. De conformitat amb els articles 5 i 8 de la Llei 32/2010, la resolució del procediment sancionador correspon a la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

2. Les al·legacions del Departament de TES, considerada en l'acord d'incoació com l'entitat responsable del tractament de dades vinculat al servei "*Devolució Xpress*" no qüestionen el relat dels fets denunciats, sinó la seva condició de responsable d'aquest tractament de dades personals, i en conseqüència, refusa la seva responsabilitat en la comissió de la infracció de no informar al reclamant, que presenta la seva queixa per la pàgina web de l'oficina virtual de tràmits de la Generalitat de Catalunya, dels extrems previstos a l'article 14 de l'RGPD.

Dit això, escau assenyalar que la "*Devolució Xpress*" és un servei exclusiu pels viatgers dels serveis de rodalies i regionals de competència de la Generalitat de Catalunya, segons l'apartat 13.3 de les Condicions Generals d'Utilització dels Serveis Ferroviaris de Rodalies i Regionals de Catalunya. Aquestes Condicions Generals d'Utilització van ser objecte d'autorització pel conseller de TES i publicades al DOGC núm. 7179, de 08/08/2016.

Carrer Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

A aquest respecte, Renfe en la resposta al requeriment d'aquesta Autoritat, indicava que la *"Devolució Xpress"* és *"un servicio gestionado íntegramente por RENFE VIAJEROS"*, però, també, apuntava que *"Por su parte, la competencia es de la Generalitat, en virtud del Real Decreto 2034/2009, de 30 de diciembre."*

En aquest sentit, cal indicar que Rodalies Catalunya són els serveis ferroviaris que transcorren íntegrament pel territori català sobre la xarxa ferroviària d'interès general de l'Estat, i que si bé l'entitat pública empresarial Renfe-operadora, n'és l'operadora que presta el servei, són titularitat de la Generalitat de Catalunya des del 2010 i 2011, d'acord amb el Reial Decret 2034/2009, de 30 de desembre, sobre traspàs a la Generalitat de Catalunya de les funcions de l'Administració General de l'Estat corresponents al servei de transports de viatgers per ferrocarril de rodalies, i el Reial Decret 1598/2010, de 26 de novembre, de traspàs a la Generalitat de Catalunya de les funcions de l'Administració General de l'Estat corresponents al servei de transports de viatgers sobre la xarxa d'ample ibèric de la xarxa ferroviària d'interès general.

Així les coses, tal i com consta a l'antecedent 5è, l'acord d'incoació d'aquest procediment sancionador es va dirigir contra el Departament de TES, atès que, de les actuacions practicades fins aquell moment, s'inferia que actuava com a responsable del tractament de les dades personals per la gestió del servei de devolució exprés, i que Renfe Viatgers gestionava el dit servei en condició d'encarregada.

En relació amb això, el Departament de TES ha manifestat que, en efecte, ostenta les competències en matèria de transport ferroviari traspassades a la Generalitat de Catalunya, en virtut del Reial Decret 2034/2009, de 30 de desembre, i el Reial Decret 1598/2010, de 26 de novembre. També, que exerceix les competències sobre el Sistema Ferroviari de Catalunya de conformitat amb el que estableix la Llei 4/2006, de 31 de març, ferroviària i assumeix, entre altres funcions, l'establerta a l'article 5.2.g): *"L'atorgament de les autoritzacions per a la prestació de serveis ferroviaris declarats de servei públic i l'establiment, si escau, del règim de compensacions per les obligacions de servei públic assumides per l'empresa operadora."*

Però al seu torn ha posat de manifest que són els operadors autoritzats els que tenen la potestat de decidir *"sobre l'ús, la finalitat, i el contingut del tractament de les dades personals i estableixen amb els seus clients una relació comercial directa"*. I, en aquest sentit, apunta a Renfe viatgers, com la responsable de les dades que recull dels seus clients, per gestionar les devolucions establertes amb motiu d'incompliments dels serveis contractats, i defensa que el Departament de TES no participa en cap activitat de tractament de dades personals relacionades amb aquesta gestió.

Així les coses, el Departament de TES sosté que la relació que estableix Renfe amb els seus usuaris és una relació bilateral de naturalesa comercial, essent el títol de transport que adquireix l'usuari el document que acredita la formalització del contracte que avala aquesta relació. En base aquest argument, invoca el punt 12.5 de les Condicions d'ús, corresponent

a reclamacions, en el que es preveu que l'usuari del servei de viatgers pugui reclamar davant la Junta Arbitral del transport de Catalunya, els danys i perjudicis ocasionats per "l'empresa operadora", i en aquest sentit, reforça l'argument de la relació comercial entre Renfe i els seus usuaris, vinculant-ho amb el fet que, entre les funcions de la Junta Arbitral, es troba la de resoldre "les controvèrsies de caràcter mercantil sorgides en relació amb el compliment de contractes de transport terrestre per a quanties inferiors a 15.000 euros." A l'últim, també justifica que la informació sobre el formulari de la "Devolució Xpress" es trobi recollida en una web propietat de la Generalitat en el fet que Renfe no disposava a la seva pàgina web d'un espai exclusiu del servei de rodalies a Catalunya.

De tot l'exposat, s'infereix que la qüestió sobre qui és el responsable de tractar les dades per poder tramitar la referenciada devolució, certament, no és una qüestió pacífica.

Arribats aquest punt, cal acudir a l'article 4 de l'RGPD, que recull la definició del responsable del tractament, com "*la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o juntos con otros, determine los fines y medios del tratamiento; si el Derecho de la Unión o de los Estados miembros determina los fines y medios del tratamiento, el responsable del tratamiento o los criterios específicos para su nombramiento podrá establecerlos el Derecho de la Unión o de los Estados miembros.*"

En atenció a la citada definició, i en especial, en allò establert a la seva part final, en la que s'indica que també es podrà atorgar la condició de responsable d'un tractament quan així ho prevegi una llei, cal tenir present el previst als articles 58.4.a) i 62.3 de la Llei 38/2015, de 29 de setembre, del Sector Ferroviari.

"Artículo 58. Obligaciones de las empresas ferroviarias.

(...)

4. *Las empresas ferroviarias cuyo objeto sea el transporte ferroviario de viajeros deberán, asimismo: a) Establecer un sistema de atención de las reclamaciones que presenten los usuarios, en los términos que se desarrollen reglamentariamente.*"

"Artículo 62. Derechos de los usuarios.

(...)

3. *Las empresas ferroviarias deberán tener, a disposición de los usuarios de los servicios, un libro de reclamaciones, editado con arreglo al modelo que se determine reglamentariamente.*"

De la lectura d'ambdós preceptes, se'n desprèn que el nostre dret intern estableix a l'empresa ferroviària l'obligació legal de tenir un sistema d'atenció de les reclamacions presentades pels usuaris, així com tenir a disposició dels usuaris un llibre de reclamacions. D'aquesta manera, es considera que la Llei 38/2015, de 29 de setembre, del Sector Ferroviari, atribueix la responsabilitat del tractament de les dades personals relatives a la gestió de les reclamacions dels usuaris, d'entre aquestes, la "Devolució Xpress", a l'empresa ferroviària.

Carrer Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

A l'anterior, cal afegir-hi, que la clàusula informativa que consta al formulari específic de la "Devolució Xpress", s'assenyala també el següent:

"L'informem que les dades que ens faciliti seran responsabilitat de Renfe Viatgers, Societat Mercantil Estatal, SA, que els tractarà per a la gestió i resposta de les sol·licituds d'informació, queixes, reclamacions i / o suggeriments remesos, així com la realització d'enquestes globals de qualitat en el servei d'atenció al client. En aquest sentit, l'informem que les bases que legitimen aquests tractaments són l'Interès legítim per part de Renfe Viatgers en tramitar les seves sol·licituds. En cas de la gestió de reclamacions, la base legal serà el compliment d'obligacions legals (art. 62.3 i 58.4.a de la Llei 38/2015, de 29 de setembre, del sector ferroviari)."

Per la seva part, Renfe Viatgers a la resposta al requeriment formulat per aquesta Autoritat, també invocava la mencionada clàusula informativa per argumentar que complia amb l'obligació d'informar als reclamants, sense discutir la seva condició de responsable del tractament de les dades emprades per la gestió de la controvertida devolució exprés.

En definitiva, a la vista de les circumstàncies concretes relacionades amb els fets denunciats, es considera que el responsable del tractament de les dades recollides per la gestió del servei de la "Devolució Xpress" no és el Departament de TES, contra qui s'havia incoat en un inici aquest procediment sancionador, sinó Renfe viatgers.

Per tant, és Renfe viatgers l'entitat que quan obté les dades personals dels usuaris del servei de transport de rodalies que han formulat una queixa o reclamació a través del formulari de la bústia de contacte general de la pàgina web de l'oficina virtual de tràmits de la Generalitat de Catalunya – és a dir, per una via diferent al formulari específic de "Devolució Xpress" que es troba a tal efecte a la pàgina web de rodalies Catalunya -, no fa efectiu el dret d'informació previst a l'article 14 de l'RGPD.

En conseqüència, tenint en compte que no s'ha acreditat l'existència de responsabilitat dels fets provats al Departament de TES, procedeix sobreseure el present procediment de conformitat amb l'article 20.1.c) del Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat de Catalunya.

Per tot això, resolc:

1. Declarar el sobreseïment del procediment sancionador núm.80/2020, relatiu al Departament de Territori i Sostenibilitat.
2. Traslladar les actuacions referenciades a l'Agència Espanyola de Protecció de Dades, amb una testimoniança d'aquesta resolució traduïda al castellà.

Carrer Rosselló, 214, esc. A, 1r 1a
08008 Barcelona

3. Notificar aquesta resolució al Departament de Territori i Sostenibilitat i a la persona denunciant.
4. Ordenar que es publiqui aquesta resolució al web de l'Autoritat (apdcat.gencat.cat), de conformitat amb l'article 17 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa d'acord amb els articles 26.2 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, i 14.3 del Decret 48/2003, de 20 de febrer, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, l'entitat imputada pot interposar, amb caràcter potestatiu, un recurs de reposició davant la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, en el termini d'un mes a comptar des de l'endemà de la seva notificació, d'acord amb el que preveuen l'article 123 i següents de l'LPAC. També pot interposar directament un recurs contenciós administratiu davant els jutjats contenciosos administratius, en el termini de dos mesos a comptar des de l'endemà de la seva notificació, d'acord amb els articles 8, 14 i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Si l'entitat imputada manifesta a l'Autoritat la seva intenció d'interposar un recurs contenciós administratiu contra la resolució ferma en via administrativa, la resolució se suspendrà cautelarment en els termes previstos a l'article 90.3 de l'LPAC.

Igualment, l'entitat imputada pot interposar qualsevol altre recurs que consideri convenient per defensar els seus interessos.

La directora,(...)