

## Identificación del expediente

Resolución de sobreseimiento del procedimiento sancionador núm. PS 80/2020, referente al Departamento de Territorio y Sostenibilidad

## Antecedentes

1. En fecha 06/05/2019, tuvo entrada en la Autoridad Catalana de Protección de Datos, por remisión de la Agencia Española de Protección de Datos, un escrito de una persona por el que formulaba denuncia contra Renfe Viajeros, en relación con la gestión del servicio de "Devolución Xpress" de Cercanías Cataluña, con motivo de un presunto incumplimiento de la normativa sobre protección de datos personales.

En concreto, la persona denunciante exponía que los días 26/10/2018 y 04/01/2019 realizó dos solicitudes de "Devolución Xpress" en relación con dos servicios de cercanías a los que había accedido previa validación de acceso en el tren de un título multipersonal de 10 viajes integrados de una zona (en adelante, T10), que no tiene la naturaleza de título nominativo. A este respecto, la persona denunciante se quejaba de que en el formulario de solicitud de la "Devolución Xpress" que rellena la persona afectada, así como en el documento "Autorización para la Entrega de Título de Transporte" que se emite como respuesta, se incluye el número del documento nacional de identidad, junto con el nombre y apellidos de la persona interesada, dato que consideraba innecesario "en una devolución de un billete no nominal".

Por otra parte, la persona denunciante se quejaba de que sus datos personales habían sido tratados con fines distintos para los que prestó su consentimiento, y en este sentido se remitía a las cláusulas informativas sobre la protección de datos publicadas en la página web de la oficina virtual de trámites de la Generalidad de Cataluña, desde donde había iniciado la tramitación de su reclamación. Cabe indicar que la cláusula informativa que consta en la página web de la oficina virtual de trámites de la Generalidad de Cataluña, da información genérica sobre el tratamiento de datos en relación con la consulta, quejas y sugerencias que pueden formular las personas sobre cualquiera de los servicios que ofrece la Generalidad de Cataluña.

([https://ovt.gencat.cat/gsitfc/AppJava/generic/conqxsGeneric.do?webFormId=391&set\\_locale=es\\_ES](https://ovt.gencat.cat/gsitfc/AppJava/generic/conqxsGeneric.do?webFormId=391&set_locale=es_ES) y [http://economia.gencat.cat/ca/20\\_departament/protecciodades/informacio/tratamientos/unidades-responsables/envios-informacioinscripciones-gencat/](http://economia.gencat.cat/ca/20_departament/protecciodades/informacio/tratamientos/unidades-responsables/envios-informacioinscripciones-gencat/)).

A este respecto, la persona aquí denunciante se quejaba de que no le habían hecho efectivo su derecho de información de forma correcta, y en concreto, sobre la finalidad del tratamiento de los datos personales recogidos en el formulario.

La persona denunciante aportaba diversa documentación, entre ésta, las dos copias de las cartas de respuesta, de fechas 16/01/2019 y 14/03/2019, enviadas por Renfe Viatgers Direcció de Rodalies Catalunya. En ambas comunicaciones, la entidad informaba a la

persona aquí denunciante y allá reclamando, que se adjuntaba el documento "Autorización para la Entrega de Título de Transporte", canjeable por un billete de "Devolución Xpress" integrado de 1 zona, en cualquier estación con servicio de taquillas "previa presentación del DNI".

2. La Autoridad abrió una fase de información previa (núm. IP140 /2019), de acuerdo con lo que prevé el artículo 7 del Decreto 278/1993, de 9 de noviembre, sobre el procedimiento sancionador de aplicación en 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 17/05/2019 se requirió a Renfe Viatgers, prestadora del servicio Cercanías Cataluña, para que informara sobre los motivos que justifican la necesidad de requerir el número de Documento Nacional de Identidad de las personas interesadas en la tramitación de la "Devolución Xpress", en aquellos casos en los que la persona solicitante ha accedido al servicio de transporte previa validación del título multipersonal T10. También, se requería que informara cómo se da cumplimiento al derecho de información previsto en el art. 13 del RGPD en la recogida de los datos de las personas que solicitan la "Devolución Xpress", y que se especificara si de forma complementaria a la información que se ofrece en la página web de la oficina virtual de trámites de la Generalidad de Cataluña, la entidad pone a disposición de la persona interesada una información más detallada sobre la finalidad que tiene la recogida y sobre el tratamiento de sus datos personales en relación con la tramitación de la "Devolución Xpress".

4. En fecha 29/05/2019, la entidad Renfe Operadora respondió el requerimiento mencionado a través de escrito en el que exponía lo siguiente:

- Que "RODALIES DE CATALUNYA (RODALIES, en el sucesivo), es una Dirección integrada en RENFE VIAJEROS SOCIEDAD MERCANTIL ESTATAL SA ("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 Generalidad, en virtud del Real Decreto 2034/2009, de 30 de diciembre, sobre traspaso a la Generalidad de Cataluña de las funciones de la Administración General del Estado correspondiente al servicio de transporte de viajeros por ferrocarril de cercanías."
- Que "el formulario de cumplimentación del servicio Devolución Xpress, habilitado en de siguiente través dirección web la

([http://rodalies.gencat.cat/ca/atencio\\_al\\_client/devolucioexpress\\_2/servei\\_rodalia\\_barcelona/solicitud\\_de\\_devolucio\\_xpress/](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, SA, que les 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 al 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 de 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 y como se explica en la Política de Privacidad de Renfe Viajeros que puede consultar en [www.renfe.com](http://www.renfe.com)”. La política de privacidad es accesible a través en: [http://www.renfe.com/empresa/informacion\\_legal/LegalViajeros/PoliticaPrivacidad.html](http://www.renfe.com/empresa/informacion_legal/LegalViajeros/PoliticaPrivacidad.html).”
- Que “en la política de privacidad de RENFE VIAJEROS se exponga, de forma 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 – haciendo referencia al apartado de categorías de datos y finalidades del tratamiento- 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 relación con el derecho de información “que los servicios y, por tanto, las finalidades del tratamiento que intervengan 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 que 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 este servicio, por lo que se necesita conocer las 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 correspondiente, como se ha reflejado previamente.”
- Que las datos requeridos en el formulario de solicitud de “Devolución Xpress” son adecuados y pertinentes para la finalidad perseguida, conforme 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 fecha 15/12/2020, la directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos acordó iniciar un procedimiento sancionador contra el Departamento de Territorio y Sostenibilidad (en adelante, TES) por una infracción prevista en el artículo 83.5. b) en relación con el artículo 12; todos ellos 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 ya la libre circulación de éstas (en adelante, RGPD). Asimismo, nombró persona 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 21/12/2020.

6. El acuerdo de iniciación explicitaba, también, los motivos por los que no se efectuó imputación alguna respecto del otro hecho denunciado relativo a la posible vulneración del principio de minimización de los datos, por la recogida de datos hecha a través de la solicitud “Devolución Xpress”, porque los diferentes datos personales que se le solicitaron al aquí denunciante con el fin de tramitar dicha reclamación, de entre éstas el nombre y apellidos y DNI, eran los mínimos por para poder tramitar la devolución del billete por la entidad denunciada, dado que son elementos relevantes y necesarios para gestionar la devolución de forma correcta y segura y poder realizar su seguimiento.

7. 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.

8. En fecha 29/12/2020, el Departamento de TES solicitó por escrito una ampliación del plazo concedido para presentar alegaciones, la cual fue admitida por esta Autoridad el mismo día, ampliándose el plazo inicial de 10 días, por 5 días más.

9. En fecha 14/01/2021, el Departamento de TES formuló alegaciones al acuerdo de iniciación, que fueron complementadas con un segundo escrito, en fecha 05/02/2021. Dichas alegaciones se abordan conjuntamente en el apartado 2 de los fundamentos de derecho.

#### Hechos probados

La entidad responsable del servicio "Devolución Xpress", cuando obtiene los datos personales de los usuarios del servicio de transporte de cercanías que han formulado una queja o reclamación a través del formulario del buzón de contacto general de la página web de la oficina virtual de trámites de la Generalidad de Cataluña -que depende del Departamento de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda-, no hace efectivo el derecho de información previsto en el artículo 14 del RGPD.

Esta sistemática se puso de manifiesto a raíz de dos quejas de la persona aquí denunciando y allá reclamando, en fechas 26/10/2018 y 04/01/2019, quejas que dieron lugar a la tramitación de la "Devolución Xpress", que permite a la persona afectada canjear el ticket por un nuevo billete de transporte.

Del conjunto de las actuaciones practicadas en este procedimiento se deriva, con respecto al acuerdo de incoación, un cambio en la identificación de la entidad responsable del tratamiento del servicio "Devolución Xpress".

#### 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. Las alegaciones del Departamento de TES, considerada en el acuerdo de incoación como la entidad responsable del tratamiento de datos vinculado al servicio "Devolución Xpress" no cuestionan el relato de los hechos denunciados, sino su condición de responsable de este tratamiento de datos personales, y en consecuencia, rechaza su responsabilidad en la comisión de la infracción de no informar al reclamante, que presenta su queja por la página web de la oficina virtual de trámites de la Generalitat de Catalunya, de los extremos previstos en el artículo 14 del RGPD.

Dicho esto, cabe señalar que la "Devolución Xpress" es un servicio exclusivo para los viajeros de los servicios de cercanías y regionales de competencia de la Generalidad de Cataluña, según el apartado 13.3 de las Condiciones Generales de Utilización de los Servicios Ferroviarios de Cercanías y Regionales de Cataluña. Estas Condiciones Generales de Utilización fueron objeto de autorización por el consejero de TES y publicadas en el DOGC núm. 7179, de 08/08/2016.

A este respecto, Renfe en la respuesta al requerimiento de esta Autoridad, indicaba que la "Devolución Xpress" es "un servicio gestionado íntegramente por RENFE VIAJEROS", sin embargo, también, apuntaba que "Por su parte, la competencia es de la Generalidad, en virtud del Real Decreto 2034/2009, de 30 de diciembre."

En este sentido, cabe indicar que Cercanías Cataluña son los servicios ferroviarios que transcurren íntegramente por el territorio catalán sobre la red ferroviaria de interés general del Estado, y que si bien la entidad pública empresarial Renfe-operadora, es la operadora que presta el servicio, son titularidad de la Generalidad de Cataluña desde 2010 y 2011, de acuerdo con el Real Decreto 2034/2009, de 30 de diciembre, sobre traspaso a la Generalidad de Cataluña de las funciones de la Administración General del Estado correspondientes a los servicios de transportes de viajeros por ferrocarril de cercanías, y el Real Decreto 1598/2010, de 26 de noviembre, de traspaso a la Generalidad de Cataluña de las funciones de la Administración General del Estado correspondientes a los servicios de transportes de viajeros sobre la red de ancho ibérico de la red ferroviaria de interés general.

Así las cosas, tal y como consta en el antecedente 5º, el acuerdo de incoación de este procedimiento sancionador se dirigió contra el Departamento de TES, dado que, de las actuaciones practicadas hasta ese momento, se infería que actuaba como responsable del tratamiento de los datos personales por la gestión del servicio de devolución expreso, y que Renfe Viatgers gestionaba dicho servicio en condición de encargada.

A este respecto, el Departamento de TES ha manifestado que, en efecto, ostenta las competencias en materia de transporte ferroviario traspasadas a la Generalidad de Cataluña, en virtud del Real Decreto 2034/2009, de 30 de diciembre, y el Real Decreto 1598 /2010, de 26 de noviembre. También, que ejerce las competencias sobre el Sistema Ferroviario de Cataluña de conformidad con lo que establece la Ley 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria y asume, entre otras funciones, la establecida en el artículo 5.2.g): " El otorgamiento de las autorizaciones para la prestación de servicios ferroviarios declarados de servicio público y el establecimiento, en su caso, del régimen de compensaciones por las obligaciones de servicio público asumidas por la empresa operadora."

Pero a su vez ha puesto de manifiesto que son los operadores autorizados quienes tienen la potestad de decidir "sobre el uso, la finalidad, y el contenido del tratamiento de los datos personales y establecen con sus clientes una relación comercial directa". Y, en este sentido, apunta a Renfe viajeros, como la responsable de los datos que recoge de sus clientes, para gestionar las devoluciones establecidas con motivo de incumplimientos de los servicios contratados, y defiende que el Departamento de TES no participa en ninguna actividad de tratamiento de datos personales relacionados con esta gestión.

Así las cosas, el Departamento de TES sostiene que la relación que establece Renfe con sus usuarios es una relación bilateral de naturaleza comercial, siendo el título de transporte que adquiere el usuario el documento que acredita la formalización del contrato que avala esta relación. En base a este argumento, invoca el punto 12.5 de las Condiciones de uso, correspondiente

a reclamaciones, en lo que se prevé que el usuario del servicio de viajeros pueda reclamar ante la Junta Arbitral del transporte de Cataluña, los daños y perjuicios ocasionados por “la empresa operadora”, y en este sentido, refuerza el argumento de la relación comercial entre Renfe y sus usuarios, vinculándolo con el hecho de que, entre las funciones de la Junta Arbitral, se encuentra la de resolver “las controversias de carácter mercantil surgidas en relación con el cumplimiento de contratos de transporte terrestre para cuantías inferiores a 15.000 euros.” Por último, también justifica que la información sobre el formulario de la “Devolución Xpress” se encuentre recogida en una web propiedad de la Generalitat en que Renfe no disponía en su página web de un espacio exclusivo del servicio de cercanías en Cataluña.

De todo lo expuesto, se infiere que la cuestión sobre quién es el responsable de tratar los datos para poder tramitar la referenciada devolución, ciertamente, no es una cuestión pacífica.

Llegados este punto, cabe acudir al artículo 4 del RGPD, que recoge la definición del responsable del tratamiento, como “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 atención a la citada definición, y en especial, en lo establecido en su parte final, en la que se indica que también se podrá otorgar la condición de responsable de un tratamiento cuando así lo prevea una ley, es necesario tener presente el previsto en los artículos 58.4.a) y 62.3 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario.

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 conforme al modelo que se determine reglamentariamente.”

De la lectura de ambos preceptos, se desprende que nuestro derecho interno establece en la empresa ferroviaria la obligación legal de tener un sistema de atención de las reclamaciones presentadas por los usuarios, así como tener a disposición de los usuarios un libro de reclamaciones. De este modo, se considera que la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, atribuye la responsabilidad del tratamiento de los datos personales relativos a la gestión de las reclamaciones de los usuarios, de entre ellos, la “Devolución Xpress”, en la empresa ferroviaria.

A lo anterior, hay que añadir, que la cláusula informativa que consta en el formulario específico de la "Devolución Xpress", se señala también lo siguiente:

"Le informamos que los datos que nos facilite serán responsabilidad de Renfe Viajeros, Sociedad Mercantil Estatal, SA, 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 al tramitar sus solicitudes. En caso de la gestión de reclamaciones, la base legal será el cumplimiento de obligaciones legales (art. 62.3 y 58.4.a de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario)."

Por su parte, Renfe Viajeros a la respuesta al requerimiento formulado por esta Autoridad, también invocaba la mencionada cláusula informativa para argumentar que cumplía con la obligación de informar a los reclamantes, sin discutir su condición de responsable del tratamiento de los datos empleados por la gestión de la controvertida devolución exprés.

En definitiva, a la vista de las circunstancias concretas relacionadas con los hechos denunciados, se considera que el responsable del tratamiento de los datos recogidos por la gestión del servicio de la "Devolución Xpress" no es el Departamento de TES, contra el que se había incoado en un inicio este procedimiento sancionador, sino Renfe viajeros.

Por tanto, es Renfe viajeros la entidad que cuando obtiene los datos personales de los usuarios del servicio de transporte de cercanías que han formulado una queja o reclamación a través del formulario del buzón de contacto general de la página web de la oficina virtual de trámites de la Generalidad de Cataluña - es decir, por una vía diferente al formulario específico de "Devolución Xpress" que se encuentra a tal efecto en la página web de cercanías Cataluña -, no hace efectivo el derecho de información previsto en el artículo 14 del RGPD.

En consecuencia, teniendo en cuenta que no se ha acreditado la existencia de responsabilidad de los hechos probados en el Departamento de TES, procede sobreseer el presente procedimiento de conformidad con el artículo 20.1.c) del Decreto 278/1993, de 9 de noviembre, sobre el procedimiento sancionador de aplicación a los ámbitos de competencia de la Generalidad de Cataluña.

Por todo esto, resuelvo:

1. Declarar el sobreseimiento del procedimiento sancionador nº 80/2020, relativo al Departamento de Territorio y Sostenibilidad.
2. Trasladar las actuaciones referenciadas a la Agencia Española de Protección de Datos, con testimonio de esta resolución traducida al castellano.



3. Notificar esta resolución al Departamento de Territorio y Sostenibilidad ya la persona denunciante.

4. Ordenar que se publique esta resolución en la web de la Autoridad (apdcat.gencat.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 febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Catalana de Protección de Datos, la entidad imputada puede 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 puede 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.

Si la entidad imputada manifiesta a la Autoridad su intención de interponer recurso contencioso administrativo contra la resolución firme en vía administrativa, la resolución se suspenderá cautelarmente en los términos previstos en el artículo 90.3 de la LPAC.

Igualmente, la entidad imputada podrá interponer cualquier otro recurso que estime conveniente para defender sus intereses.

La directora,(...)