



Procedimiento nº: PS/00729/2009

**ASUNTO: Recurso de Reposición N° RR/00391/2010**

Examinado el recurso de reposición interpuesto por la entidad **RENFE OPERADORA** contra la resolución dictada por el Director de la Agencia Española de Protección de Datos en el procedimiento sancionador, PS/00729/2009, y en base a los siguientes,

**HECHOS**

**PRIMERO:** Con fecha 28 de mayo de 2010, se dictó resolución por el Director de la Agencia Española de Protección de Datos en el procedimiento sancionador, PS/00729/2009, en virtud de la cual se imponía a la entidad denunciada, una sanción de 6.000 €, por la vulneración de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en lo sucesivo LOPD), infracción tipificada como leve en el artículo 44.2.d), de conformidad con lo establecido en el artículo 45.1 de la citada Ley Orgánica.

Dicha resolución, que fue notificada al recurrente en fecha 2/06/2010, fue dictada previa la tramitación del correspondiente procedimiento sancionador, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 127 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la LOPD.

**SEGUNDO:** Como hechos probados del citado procedimiento sancionador, PS/00729/2009, quedó constancia de los siguientes:

*<<PRIMERO: La entidad "RENFE-OPERADORA", tiene entre sus objetivos es la prestación de servicios ferroviarios de mercancías y de viajeros.*

*SEGUNDO: El modelo que se debe utilizar para las "Hojas de reclamaciones" por parte de RENFE-OPERADORA es el que establece el Reglamento del Sector Ferroviario, aprobado por Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, modificado por el Real Decreto 810/2007, de 22 de junio según determina su disposición adicional séptima punto 10 (folios 102).*

*TERCERO: [Se ha verificado por la inspección la existencia de un fichero inscrito en el Registro general de protección de Datos con el código \\*\\*\\*COD.1 y denominación "RECLAMACIONES VIAJEROS" cuyo responsable es Renfe Operadora \(folios 13 a 16\).](#)*

*CUARTO: Con fecha de 19 de mayo de 2009 tiene entrada en esta Agencia un escrito*

del denunciante, denunciando que la empresa Renfe Operadora dispone, en las estaciones, de conformidad con lo que recoge la Ley del sector ferroviario, de libros de reclamaciones a disposición de las personas usuarias que quieran formular cualquier queja o reclamación en relación con la prestación de los servicios de la compañía. En estas hojas de reclamación consta el logotipo de Renfe y se solicitan los datos correspondientes a nombre y apellidos, dirección completa, título de transporte, descripción de la reclamación y datos del lugar donde ha pasado el incidente. La reclamación tiene que ser fechada y firmada por la persona reclamante y se le solicita, además, autorización para que con estos datos se puedan realizar encuestas.

Sin embargo no consta, en ningún lugar de la hoja de reclamaciones, la información que exige el artículo 5 de la LOPD (folio 1 a 12).

A requerimiento de la inspección de Datos, el denunciante aporta dos copias autocopiativas originales (ejemplar para el cliente) de una reclamación interpuesta por el mismo el día 1/1/2009, en las que consta nombre y apellidos, dirección completa, título de transporte, descripción de la reclamación y datos del lugar donde ha pasado el incidente. Dichas hojas no contienen información respecto a la que se refiere el artículo 5 de la LOPD (folio 20 y 21).

**QUINTO:** Renfe Operadora ha comunicado que tras la publicación de la nueva normativa sobre el modelo oficial del Libro de Reclamaciones: <<...De forma inmediata se inició el proceso de sustitución de los libros viejos por los nuevos, que contienen, como se aprecia en el que se acompaña como DOCUMENTO 4 la información prevista en el artículo 5 de la LOPD en cada hoja.

Los libros de reclamaciones no sólo deben estar en los trenes sino también en las estaciones ferroviarias, estaciones que son de titularidad, (...), que asume la en muchas ocasiones ingrata labor de atender a los usuarios y facilitarles el libro de reclamaciones, instruyendo al usuario sobre el correcto uso del libro y sobre el destino de cada una de las reclamaciones a las que dan curso (...) en alguna estación no se habría producido en tiempo oportuno la sustitución de los libros y se han seguido utilizando los viejos hasta agotarlos. Este parece ser el caso que nos ocupa, en el que se habría ofrecido un libro obsoleto en el que la leyenda informativa figura únicamente en las instrucciones de cumplimentación, según puede observarse en la copia que se nos ha facilitado...>> (folios 49 a 53).

**SEXTO:** A lo largo del presente procedimiento Renfe Operadora ha acreditado que los libros de las estaciones de Girona, Flaca, Caldes de Malavella y Sils, se ajustan al modelo reglamentario previsto en el Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, modificado por el Real Decreto 810/2007, de 22 de junio (folios 360 a 422).

**SÉPTIMO:** Mediante Resoluciones de 18/08/2006 y 29/06/2007, se resolvió por esta Agencia sancionar a la entidad Renfe Operadora por infracción del artículo 5 de la LOPD (folios 257 a 267 y 320).>>

**TERCERO:** RENFE OPERADORA ha presentado en fecha 2/07/2010, en esta Agencia



Española de Protección de Datos, recurso de reposición fundamentándolo, básicamente, en las mismas alegaciones manifestadas a lo largo del procedimiento sancionador.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **I**

Es competente para resolver el presente recurso el Director de la Agencia Española de Protección de Datos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo LRJPAC).

### **II**

En relación con las manifestaciones efectuadas por RENFE OPERADORA, reiterándose básicamente, en las alegaciones ya presentadas a lo largo del procedimiento sancionador, debe señalarse que todas ellas ya fueron analizadas y desestimadas en los Fundamentos de Derecho del II al VI ambos inclusive, de la Resolución recurrida, tal como se transcribe a continuación:

<< II

*Se imputa a la entidad Renfe Operadora la posible comisión de una infracción del artículo 5 de la LOPD, en el que se establece lo siguiente:*

*“1. Los interesados a los que se soliciten datos personales deberán ser previamente informados de modo expreso, preciso e inequívoco:*

*a) De la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de éstos y de los destinatarios de la información.*

*b) Del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas.*

*c) De las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos*

*d) De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.*

*e) De la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante.*

*Cuando el responsable del tratamiento no esté establecido en el territorio de la Unión Europea y utilice en el tratamiento de datos medios situados en territorio español, deberá designar, salvo que tales medios se utilicen con fines de tránsito, un representante en España, sin perjuicio de las acciones que pudieran emprenderse contra el propio responsable del tratamiento.*

*2. Cuando se utilicen cuestionarios u otros impresos para la recogida, figurarán*

en los mismos, en forma claramente legible, las advertencias a que se refiere el apartado anterior.

3. No será necesaria la información a que se refieren las letras b), c) y d) del apartado 1 si el contenido de ella se deduce claramente de la naturaleza de los datos personales que se solicitan o de las circunstancias en que se recaban...”

La obligación que impone este artículo 5 es, por tanto, la de informar al afectado en la recogida de datos, pues sólo así queda garantizado el derecho del afectado a tener una apropiada información y a consentir o no el tratamiento, en función de aquélla.

Así, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 transcrito, Renfe Operadora debe informar a los pasajeros o interesados, de los que recabe datos, como consecuencia de la presentación de hojas de reclamaciones, de los extremos establecidos en el aludido artículo 5.1. La información a la que se refiere el artículo 5.1 de la LOPD debe suministrarse a los afectados previamente a la solicitud de sus datos personales, y deberá ser expresa, precisa e inequívoca.

El número 2 del mismo precepto establece una regla especial para los supuestos en que se utilicen cuestionarios u otros impresos para la recogida de la información exigiendo que “... figuraran en los mismos, en forma claramente legible, las advertencias a que se refiere el apartado anterior”.

Por su parte el artículo 4.1 de la LOPD concreta las finalidades para las que pueden recabarse y tratarse los datos personales exigiendo, a diferencia de la hoy derogada Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal, que sólo se refería a finalidades “legítimas”, que las mismas sean “determinadas, explícitas y legítimas”.

La Ley ha querido, por tanto, imponer una formalidad específica en la recogida de datos a través de cuestionarios u otros impresos que garantice el derecho a la información de los afectados. A tal efecto, impone la obligación de que la información figure en los propios cuestionarios e impresos y la refuerza exigiendo que conste de forma claramente legible.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de noviembre, que delimita el contenido esencial del derecho fundamental a la protección de los datos personales, se ha pronunciado sobre la vinculación entre el consentimiento y la finalidad para el tratamiento de los datos personales, en los siguientes términos: “el derecho a consentir la recogida y el tratamiento de los datos personales (art. 6 LOPD) no implica en modo alguno consentir la cesión de tales datos a terceros, pues constituye una facultad específica que también forma parte del contenido del derecho fundamental a la protección de datos. Y, por tanto, la cesión de los mismos a un tercero para proceder a un tratamiento con fines distintos de los que originaron su recogida, aún cuando puedan ser compatibles con éstos (art. 4.2 LOPD), supone una nueva posesión y uso que requiere el consentimiento del interesado. Una facultad que solo cabe limitar en atención a derechos y bienes de relevancia constitucional y, por tanto, esté justificada, sea proporcionada y, además, se establezca por ley, pues el derecho



*fundamental a la protección de datos personales no admite otros límites. De otro lado, es evidente que el interesado debe ser informado tanto de la posibilidad de cesión de sus datos personales y sus circunstancias como del destino de éstos, pues sólo así será eficaz su derecho a consentir, en cuanto facultad esencial de su derecho a controlar y disponer de sus datos concreta. Pues en otro caso sería fácil al responsable del fichero soslayar el consentimiento del interesado mediante la genérica información de que sus datos pueden ser cedidos. De suerte que, sin la garantía que supone el derecho a una información apropiada mediante el cumplimiento de determinados requisitos legales (art. 5 LOPD) quedaría sin duda frustrado el derecho del interesado a controlar y disponer de sus datos personales, pues es claro que le impedirían ejercer otras facultades que se integran en el contenido del derecho fundamental al que estamos haciendo referencia”.*

*De lo expuesto cabe concluir que la vigente LOPD ha acentuado las garantías precisas para el tratamiento de los datos personales en lo relativo a los requisitos del consentimiento, de la información previa a éste, y de las finalidades para las que los datos pueden ser recabados y tratados.*

*La citada Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, al delimitar el contenido esencial del derecho fundamental a la protección de los datos personales, ha considerado el derecho de información como un elemento indispensable del derecho fundamental a la protección de datos al declarar que “...el contenido del derecho fundamental a la protección de datos consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos 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. 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. Y ese derecho a consentir el conocimiento y el tratamiento, informático o no, de los datos personales, requiere como complementos indispensables, por un lado, la facultad de saber en todo momento quién dispone de esos datos personales y a qué uso los está sometiendo, y, por otro lado, el poder oponerse a esa posesión y usos.*

*En fin, son elementos característicos de la definición constitucional del derecho fundamental a la protección de datos personales los derechos del afectado a consentir sobre la recogida y uso de sus datos personales y a saber de los mismos. Y resultan indispensables para hacer efectivo ese contenido el reconocimiento del derecho a ser informado de quién posee sus datos personales y con qué fin, y, el derecho a poder oponerse a esa posesión y uso requiriendo a quien corresponda que ponga fin a la posesión y empleo de los datos. Es decir, exigiendo del titular del fichero que le informe de qué datos posee sobre su persona, accediendo a sus oportunos registros y asientos, y qué destino han tenido, lo que alcanza también a posibles cesionarios; y, en su caso, requerirle para que rectifique o los cancele”.*

*En este caso, se ha comprobado que en el formulario que Renfe Operadora*

*puso a disposición del denunciante en enero de 2009 para que pudiera formular su reclamación, mediante el que se recaban los datos de carácter personal de éste, no se contiene ninguna cláusula informativa que informe de ninguno de los extremos previstos en el citado artículo 5.1 de la LOPD.*

### III

*En relación con la solicitud de que se requiera al reclamante para que declare formalmente que no fue informado verbalmente ni reparó en la cláusula incorporada al libro, hay que hacer constar que:*

*- La citada propuesta de prueba se formula una vez trascurrido el período de práctica de pruebas e iniciado el periodo de propuesta de resolución y audiencia.*

*- Así mismo aunque el artículo 20.1 del Real Decreto 1398/1993, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, establece: "Antes de dictar resolución, el órgano competente para resolver podrá decidir, mediante acuerdo motivado, la realización de las actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento..." En el presente caso, ha de tenerse en cuenta, que el artículo 5.2 de la LOPD manifiesta: "Cuando se utilicen cuestionarios u otros impresos para la recogida, figurarán en los mismos, en forma claramente legible, las advertencias a que se refiere el apartado anterior..."*

*En consecuencia dicha solicitud no puede ser tenida en cuenta, sin perjuicio de que por esa parte pueda aportarse cualquier documentación que resulta de interés para la defensa de sus derechos.*

### IV

*En cuanto a las alegaciones formuladas por RENFE OPERADORA, respecto a que actuó con diligencia y que no existió intencionalidad en su conducta, por lo que la simple inobservancia de la obligación prevista en el artículo 5 de la LOPD no puede acarrear la imposición de una sanción, al no existir culpabilidad, cabe señalar, entre otras, la Sentencia de la Audiencia Nacional, dictada el 21/09/2005, Recurso 937/2003, que establece, "Además, en cuanto a la aplicación del principio de culpabilidad resulta que (siguiendo el criterio de esta Sala en otras Sentencias como la de fecha 21 de enero de 2004 dictada en el recurso 1139/2001) que la comisión de la infracción prevista en el artículo ... puede ser tanto dolosa como culposa. Y en este sentido, si el error es muestra de una falta de diligencia, el tipo es aplicable, pues aunque en materia sancionadora rige el principio de culpabilidad, como se infiere de la simple lectura del Art. 130 de la Ley 30/1992, lo cierto es que la expresión "simple inobservancia" del Art. 130.1 de la Ley 30/1992, permite la imposición de la sanción, sin duda en supuestos dolosos, y asimismo en supuestos culposos, bastando la inobservancia del deber de cuidado".*

*En cuanto a la información verbal que, según la entidad RENFE-OPERADORA, facilita su personal a los clientes que presentan la mencionada "hoja de reclamaciones",*



*así como de dicha información obra en el propio libro en las instrucciones para su cumplimentación, debe indicarse que tal procedimiento resulta insuficiente, salvo que pueda acreditarse fehacientemente por algún medio que se ofrece la información preceptiva en todo caso, de modo que pueda valorarse su contenido y su conformidad con las exigencias del artículo 5 de la LOPD. Además, aunque se constatará que esta información se facilita en algún caso y que dicha información es conforme, ello no surtiría efectos en el presente procedimiento, en el que no se ha acreditado que el denunciante hubiese sido informado al efecto.*

V

*El artículo 44.2.d) de la LOPD considera infracción leve: “Proceder a la recogida de datos de carácter personal de los propios afectados sin proporcionarles la información que señala el artículo 5 de la presente Ley”.*

*En este caso, ha quedado acreditado que Renfe Operadora ha recabado los datos personales del denunciante en las hojas de reclamaciones sin facilitar a su titular la información que señala el artículo 5 de la LOPD, por lo que debe considerarse que ha incurrido en la infracción leve descrita.*

VI

*De acuerdo con lo establecido en el artículo 45.1 y 4 de la LOPD:*

*“1. Las infracciones leves serán sancionadas con multa de 601,01 a 60.101,21 euros”.*

*“4. La cuantía de las sanciones se graduará atendiendo a la naturaleza de los derechos personales afectados, al volumen de los tratamientos efectuados, a los beneficios obtenidos, al grado de intencionalidad y a la reincidencia, a los daños y perjuicios causados a las personas interesadas y a terceras personas, y a cualquier otra circunstancia que sea relevante para determinar el grado de antijuricidad y de culpabilidad presentes en la concreta actuación infractora”.*

*En este caso, se ha comprobado que [Renfe Operadora](#) dispone de formularios en los que se contiene la información prevista en el artículo 5 de la LOPD. Sin embargo, a pesar de ello, los formularios que dicha entidad puso a disposición del denunciante, para que pudiera formular su reclamación, no contenían ninguna cláusula informativa que informe de los extremos previstos en el citado artículo.*

*Así, la falta de diligencia de [Renfe Operadora](#) es clara, considerando que, si bien tomó la decisión de sustituir los antiguos formularios por otros acordes con la normativa de protección de datos, no adoptó las medidas necesarias para evitar la utilización de los formularios antiguos, obviando incluso que ya había sido imputada por esta Agencia por hechos similares. Dicha entidad, a pesar de conocer las decisiones adoptadas por la Agencia Española de Protección de Datos en actuaciones precedentes, no ha tomado*

*iniciativa alguna para ajustar la situación descrita a la normativa de protección de datos de carácter personal, de forma definitiva, evitando la utilización de un formulario inadecuado. Con anterioridad al presente procedimiento, [Renfe Operadora](#) ha sido imputada por esta Agencia, al menos en dos procedimientos sancionadores, todos ellos relacionados con la utilización del formulario de reclamaciones o quejas. Sin embargo, dicha entidad ha mantenido su uso, sin realizar los ajustes necesarios para dar cumplimiento a la previsiones de la LOPD.*

*Por tanto, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 45.4 de la LOPD, que admite la graduación de las sanciones atendiendo a cualquier circunstancia relevante para determinar el grado de antijuridicidad o culpabilidad y considerando, especialmente, al falta de diligencia señalada, procede la imposición de una sanción de 6.000 euros...>>*

### III

Por lo tanto, en el presente recurso de reposición, RENFE OPERADORA no ha aportado nuevos hechos o argumentos jurídicos que permitan reconsiderar la validez de la resolución impugnada.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación,

El Director de la Agencia Española de Protección de Datos **RESUELVE:**

**PRIMERO: DESESTIMAR** el recurso de reposición interpuesto por **RENFE OPERADORA** contra la Resolución de esta Agencia Española de Protección de Datos dictada con fecha 28 de mayo de 2010, en el procedimiento sancionador PS/00729/2009.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente resolución a la entidad **RENFE OPERADORA**.

De conformidad con lo establecido en el apartado 2 del artículo 37 de la LOPD, en la redacción dada por el artículo 82 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, la presente Resolución se hará pública, una vez haya sido notificada a los interesados. La publicación se realizará conforme a lo previsto en la Instrucción 1/2004, de 22 de diciembre, de la Agencia Española de Protección de Datos sobre publicación de sus Resoluciones y con arreglo a lo dispuesto en el artículo 116 del Real Decreto 1720/2007, de 21 diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la LOPD.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la notificación de este acto según lo previsto en el artículo 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 25 y en el apartado 5 de la





disposición adicional cuarta del referido texto legal.

Madrid, 7 de julio de 2010

EL DIRECTOR DE LA AGENCIA ESPAÑOLA  
DE PROTECCIÓN DE DATOS

Fdo.: Artemi Rallo Lombarte