



DICTAMEN Nº D21-011

DICTAMEN RELATIVO A LA COMUNICACIÓN A LA SOCIEDAD METRO BILBAO, S.A. DE DATOS PERSONALES PROCEDENTES DE ACTUACIONES POLICIALES INSTADAS POR AQUÉLLA

ANTECEDENTES

PRIMERO: Por el Director Gerente del Consorcio de Transportes de Bizkaia (CTB) se ha solicitado dictamen de la Agencia Vasca de Protección de Datos, en relación con la cuestión descrita en el encabezamiento. En el escrito de solicitud se expone resumidamente como objeto de la consulta lo siguiente:

“Conocer si Metro Bilbao S.A., sociedad íntegramente participada por CTB y medio propio de esta, está legitimada para que los cuerpos de Policía del País Vasco (Ertzaintza y Policía Local) le faciliten los datos personales de las personas que hayan identificado como consecuencia de que MB hubiese requerido su actuación por la comisión de actos ilícitos (administrativos, penales o civiles) en sus instalaciones, a los solos efectos de interponer denuncias (en la vía administrativa o penal) o reclamaciones civiles frente a dichas personas.”

SEGUNDO: El artículo 17.1 de la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos, en su apartado n) atribuye a la Agencia Vasca de Protección de Datos la siguiente función:

“Atender a las consultas que en materia de protección de datos de carácter personal le formulen las administraciones públicas, instituciones y corporaciones a que se refiere el artículo 2.1 de esta Ley, así como otras personas físicas o jurídicas, en relación con los tratamientos de datos de carácter personal incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley”.

Corresponde a esta Agencia Vasca de Protección de Datos, en virtud de la normativa citada, la emisión del dictamen en respuesta a la consulta formulada.

CONSIDERACIONES

I

Se consulta a la Agencia Vasca de Protección de Datos si METRO BILBAO, S.A. (en adelante MB) está legitimada para que los cuerpos de policía del País Vasco (Ertzaintza y Policía Local) le faciliten los datos personales de las personas que hayan identificado como consecuencia de que MB hubiese requerido su actuación por la comisión de actos ilícitos (administrativos, penales o civiles) en sus instalaciones, a los solos efectos de interponer denuncias (en la vía administrativa o penal) o reclamaciones civiles frente a dichas personas.



Esta Agencia va a dar respuesta a la consulta planteada desde el punto de vista del derecho fundamental a la protección de datos (art. 17.1 de la Ley 2/2004), analizando si existe habilitación legal que ampare el tratamiento de datos personales pretendido.

En la consulta no se precisa qué datos personales son los que solicita a la Policía Local o la Ertzaintza, pero por lo que se deduce de la consulta serían los datos identificativos necesarios para la finalidad pretendida en cada caso.

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 (en adelante, RGPD) define dato personal el artículo 4. 1) en los siguientes términos:

“«datos personales»: toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.

Por otra parte, la policía local o la Ertzaintza, tanto al recabar información sobre personas concretas en actuaciones policiales que lleven a cabo en las instalaciones de METRO BILBAO, y a su petición, como al comunicar, en su caso, a terceros información de las mismas estaría realizando un tratamiento de datos personales, tal y como lo define el artículo 4.2) del RGPD:

“cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción”.

El RGPD establece en su artículo 6.1 los supuestos que legitiman el tratamiento de datos personales:

- a) el interesado dio su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos;*
- b) el tratamiento es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte o para la aplicación a petición de este de medidas precontractuales;*
- c) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento;*
- d) el tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física;*
- e) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento;*
- f) el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular*



cuando el interesado sea un niño. Lo dispuesto en la letra f) del párrafo primero no será de aplicación al tratamiento realizado por las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones”.

Por tanto, todo tratamiento de datos personales ha de estar legitimado por alguna de las causas del artículo 6.1 del RGPD anteriormente transcrito.

La primera de dichas causas legitimadoras de la cesión solicitada es el consentimiento del interesado, que no parece aplicable en este caso. Por ello habrá de determinarse si concurre alguna de las demás causas que legitiman el tratamiento.

En la consulta se plantean diferentes supuestos en los que el denominador común es que METRO BILBAO requiere la actuación de la policía local o de la Ertzaintza con objeto identificar a personas usuarias del servicio de metro que han realizado conductas contrarias a la legalidad, y que no se identifican ante el personal del METRO BILBAO de forma voluntaria.

II

Para poder dar respuesta a las cuestiones que plantea la consulta en relación con las conductas de los usuarios del metro que puedan constituir infracciones administrativas, tenemos que acudir a en primer lugar a la legislación sectorial que regula el sector ferroviario y los transportes terrestres.

El Consorcio de Transportes de Bizkaia (CTB) ya nos expone en su consulta lo siguiente:

“El CTB es un ente local que explota y gestiona el ferrocarril metropolitano de Bilbao (líneas 1 y 2) a través de Metro Bilbao S.A. (MB) (en virtud del artículo 5 de la Ley 44/1975, de 30 de diciembre, sobre creación del “Consortio de Transportes de Vizcaya”, MB es un medio propio del CTS). MB es una sociedad que está íntegramente participada por el CTB.

Para ejecutar la gestión y explotación del ferrocarril metropolitano de Bilbao, MB, como medio propio de CTS, actúa en dicha infraestructura ferroviaria como (i) operador ferroviario (“empresa ferroviaria” en los términos de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario), dado que presta de forma efectiva el servicio de transporte de viajeros; y ii) administrador de infraestructuras ferroviarias, dado que MB lleva a cabo el mantenimiento, explotación del ferrocarril metropolitano de Bilbao, así como la gestión del sistema de control, de circulación y de seguridad”.

Dicha legislación sectorial se encuentra en diferentes normas, tanto de ámbito europeo como español, y entre las que cabe destacar la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de Transportes Terrestres, la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, así como el Reglamento del Sector Ferroviario aprobado por Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre.

Partiendo de lo que se expone en la consulta, es decir, que METRO BILBAO, como medio propio del Consorcio de Transportes de Bizkaia, desempeña su actividad en su doble condición de empresa ferroviaria y administrador de infraestructura ferroviaria, habrá que analizar si en dicho ámbito normativo existe amparo legal para el tratamiento de datos personales pretendido, que no es otro que la comunicación a METRO BILBAO de los datos



identificativos de los usuarios del servicio de metro que hayan podido recabar la policía local o la Ertzaintza a requerimiento precisamente de METRO BILBAO.

La Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, establece en su título VII el régimen sancionador que también alcanza a aquellas conductas realizadas por las personas usuarias del transporte ferroviario tipificadas como infracción, y que afectan a la seguridad del sistema ferroviario o al transporte ferroviario.

El artículo 104 regula en sus apartados 4 y 5 las funciones que desempeñan los administradores de infraestructuras ferroviarias en la labor de defensa de las infraestructuras, seguridad del tráfico y cumplimiento de las obligaciones que tiendan a evitar toda clase de daño, deterioro de las vías, riesgo o peligro para las personas:

“4. Corresponde a los administradores de infraestructuras ferroviarias el ejercicio de la potestad de policía en relación con la circulación ferroviaria, el uso y la defensa de la infraestructura, con la finalidad de garantizar la seguridad en el tráfico, la conservación de la infraestructura, las instalaciones y medios materiales de cualquier clase, necesarias para su explotación. Además, controlará el cumplimiento de las obligaciones que tiendan a evitar toda clase de daño, deterioro de las vías, riesgo o peligro para las personas, y el respeto de las limitaciones impuestas en relación con los terrenos inmediatos al ferrocarril a que se refiere el capítulo III del título II, formulando las denuncias, que en su caso, sean procedentes.

*5. Los funcionarios del Ministerio de Fomento y de la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria y **el personal expresamente facultado por los administradores de infraestructuras ferroviarias** para asegurar el cumplimiento de la normativa sobre seguridad en la circulación ferroviaria tendrán, en sus actos de servicio o con motivo de los mismos, la consideración de agentes de la autoridad, a efectos de la exigencia, en su caso, de la responsabilidad correspondiente a quienes ofrezcan resistencia o cometan atentado o desacato contra ellos, de obra o de palabra.*

En el ejercicio de las funciones señaladas en el apartado anterior el citado personal podrá requerir a las personas a las que se refiere el apartado 3 cuantas informaciones consideren necesarias y, en su caso, denunciarán ante el órgano competente para incoación del correspondiente expediente sancionador, las conductas y actuaciones que contravengan las disposiciones establecidas en la misma y en sus normas de desarrollo.

*Asimismo, **podrán solicitar**, a través de la autoridad gubernativa correspondiente, **el apoyo necesario de los cuerpos y fuerzas de seguridad**”.*

Así, se puede entender que el personal facultado expresamente por el administrador de infraestructuras ferroviarias tiene las facultades señaladas para garantizar la seguridad en el tráfico, la conservación de la infraestructura y sus instalaciones, y evitar toda clase de daño, deterioro de las vías, riesgo o peligro para las personas, pudiendo recabar el apoyo necesario de los cuerpos y fuerzas de seguridad. Y esas facultades están relacionadas con el ámbito de actuación señalado expresamente en el apartado 4 del artículo 104 de la Ley 38/2015.

Asimismo, el citado el Reglamento del Sector Ferroviario aprobado por Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, en el artículo 117, apartado 3, dispone:

“4. [...]corresponde a las empresas ferroviarias que presten servicios sobre la Red Ferroviaria de Interés General y, en su caso, a los administradores de infraestructuras ferroviarias o explotadores de instalaciones, la vigilancia inmediata de la observancia, por



los usuarios y por terceros, de las normas establecidas en este Reglamento, y ejercer las funciones inspectoras y dando cuenta de las infracciones detectadas a los órganos competentes”.

Por lo expuesto, se puede entender que existe habilitación legal para que los cuerpos y fuerzas de seguridad, cuando sea requerida su presencia por METRO BILBAO ante las infracciones cometidas por las personas usuarias del metro comprendidas en la Ley 38/2015, puedan ceder los datos personales identificativos de las mismas por ellas recabados a METRO BILBAO, con la finalidad de dar cuenta de dichas infracciones a los órganos administrativos competentes.

Entre las infracciones previstas en el Título VII de la Ley 38/2015 que puedan cometer las personas usuarias del servicio ferroviario no se encuentra el viajar sin billete o sin un título válido. Sí lo preveía la derogada Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario, que lo tipificaba como una infracción leve en su artículo 90.1. El propio Reglamento del Sector Ferroviario, en su artículo 90.3 contempla la posibilidad de la exclusión de viajeros en dicho supuesto:

“En el supuesto de que el personal de la empresa ferroviaria comprobare que un determinado viajero viaja sin el billete que le habilite para ello, exigirá a éste que le abone el pago de su precio y, en caso de no hacerlo, que abandone el tren en la estación en que se encontrare estacionado o, si se hallare en tránsito entre dos estaciones, en la primera en que se detenga. Ello se entiende sin perjuicio de la aplicación de la eventual penalidad prevista, a tal efecto, en las condiciones generales de contratación del transporte de viajeros debidamente aprobadas y de la aplicación de lo previsto en el artículo 90.1 de la Ley del Sector Ferroviario, previa la instrucción del correspondiente procedimiento sancionador”.

Donde sí se encuentra tipificada esa conducta como infracción leve es en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de Transportes Terrestres, que se recoge como el incumplimiento por los usuarios de transportes de viajeros de la prohibición de carecer de un título de transporte suficiente para amparar la utilización del servicio de que se trate.

Asimismo, se recoge en las Condiciones Generales de Contratación de Metro Bilbao, publicadas en su página web (y según refieren, aprobadas por Orden de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras de 2 de abril de 2019) la obligación de las personas usuarias de “ir provistas durante el tiempo que dure el viaje y hasta la salida de la estación de destino del título de transporte válido correspondiente”.

El artículo 15 de dichas Condiciones Generales, en su apartado 4, prevé que el usuario que no porta título válido, que se niegue a pagar al personal del Metro la percepción mínima establecida, y no se identifique de forma voluntaria pueda conllevar la intervención de agentes de la Ertzaintza o Policías Locales para proceder a identificarle, a fin de tramitar la denuncia a efectos de la incoación del correspondiente procedimiento sancionador por infracción administrativa.

En este concreto supuesto se puede entender que también existe habilitación legal para que la Ertzaintza o Policía local que haya intervenido pueda comunicar los datos identificativos de las personas usuarias a efectos de tramitar la denuncia ante los órganos administrativos competentes para tramitar el procedimiento sancionador.



III

En lo que respecta a las actuaciones de las personas usuarias de METRO BILBAO que puedan constituir infracciones penales, el tratamiento de los datos personales de las personas involucradas en las mismas que hagan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad está sometido a la reciente Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo (en vigor desde el día 16 de junio de 2021) siempre que dicho tratamiento de datos contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero se haga con fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, incluidas la protección y prevención frente a las amenazas contra la seguridad pública (arts. 1 y 2.1).

El apartado 2 del artículo 6 de la LO 7/2021, dispone en su apartado 2 lo siguiente regula expresamente el tratamiento de los datos personales para fines distintos de los recogidos en la misma en los siguientes términos:

“2. Los datos personales recogidos por las autoridades competentes no serán tratados para otros fines distintos de los establecidos en el artículo 1, salvo que dicho tratamiento esté autorizado por el Derecho de la Unión Europea o por la legislación española. Cuando los datos personales sean tratados para otros fines, se aplicará el Reglamento General de Protección de Datos y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, a menos que el tratamiento se efectúe como parte de una actividad que quede fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea”.

Y el apartado 3 del artículo 6 de la LO 7/2021 regula expresamente el tratamiento de los datos personales para fines establecidos en el artículo 1, pero distintos de aquél para el que fueron inicialmente recabados:

“3. Los datos personales podrán ser tratados por el mismo responsable o por otro, para fines establecidos en el artículo 1 distintos de aquel para el que hayan sido recogidos, en la medida en que concurran cumulativamente las dos circunstancias siguientes:

- a) Que el responsable del tratamiento sea competente para tratar los datos para ese otro fin, de acuerdo con el Derecho de la Unión Europea o la legislación española.*
- b) Que el tratamiento sea necesario y proporcionado para la consecución de ese otro fin, de acuerdo con el Derecho de la Unión Europea o la legislación española.”*

Por su parte, el artículo 11 de esta Ley Orgánica 7/2021 exige ciertas condiciones que determinan la licitud de todo tratamiento de datos de carácter personal, esto es:

- Que sean tratados por las autoridades competentes (artículo 4, entre ellas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad);
- Que resulten necesarios para los fines señalados en el artículo 1, es decir, fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, incluidas la protección y prevención frente a las amenazas contra la seguridad pública.
- Y que, en caso necesario y en cada ámbito particular, se especifiquen las especialidades por una norma con rango de ley que incluya unos contenidos mínimos.

De conformidad con lo señalado, el tratamiento de datos llevados a cabo por la policía local o la Ertzaintza con fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, incluidas la protección y prevención frente a las amenazas contra la seguridad pública, deberá respetar las



determinaciones exigidas por la citada Ley Orgánica 7/2021, de modo que la comunicación de esos datos al METRO BILBAO carecería, a nuestro juicio, de base jurídica legitimadora suficiente que la ampare.

IV

Fuera del ámbito penal a que se refiere el Considerando anterior, el tratamiento de los datos personales de los usuarios del servicio que hayan podido causar daños de los que METRO BILBAO pueda exigir responsabilidad civil está plenamente sometido al RGPD y a la LOPDGDD.

Por tanto, la comunicación de los datos personales de esos usuarios por la Policía Local o la Ertzaintza a METRO BILBAO tendrá que tener amparo en alguna de las bases jurídicas recogidas en el ya citado artículo 6.1 del RGPD.

Una base jurídica de las contenidas en el artículo 6.1 del RGPD que legitima el tratamiento de datos personales sería la existencia de un interés legítimo [art. 6.1 f)], siempre que en un ejercicio de ponderación entre dicho interés legítimo y los derechos fundamentales de los afectados prevaleciera el primero sobre el segundo.

Podría apreciarse el interés legítimo siempre que conocer la identidad de la persona involucrada en el incidente fuese necesario para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva del solicitante (art. 24 CE).

V

Por último, hay que destacar que otro de los principios que consagra el RGPD y que ha de respetarse en todo tratamiento de datos personales, es el “principio de minimización de datos” [art. 5.1 c)], por el que los datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados.

Ello supone que cualquier comunicación de datos que realice la policía local o la Ertzaintza habrá de limitarse a los datos mínimos necesarios o imprescindibles para la finalidad para la que se solicitan los datos.

Estas son las consideraciones que realiza la Agencia Vasca de Protección de Datos en relación con la consulta planteada.

Vitoria-Gasteiz, 30 de junio de 2021