

N/REF: 0007/2023

La consulta plantea si es conforme al 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 (RGPD en lo sucesivo) y a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD en lo sucesivo) la solicitud de información que realiza la Dirección General de Ordenación del Juego, Secretaria General de Consumo y Juego, del Ministerio de Consumo, a la Real Federación Española de Fútbol (RFEF en lo sucesivo) al amparo de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego (LRJ).

La RFEF considera que cumplir el requerimiento de información puede contravenir el RGPD ya que podría ser contrario a los principios de licitud, finalidad y minimización.

En apoyo a esta consideración adjunta un informe del Delegado de Protección de Datos en el que, en síntesis, considera que no se ha motivado suficientemente la petición de la información, pues debería estar relacionada con una investigación concreta y específica.

La Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ en lo sucesivo) no explica por qué es necesario para su investigación conocer la identidad de un número elevado de personas como supondría dar respuesta a lo solicitado.

Asimismo toma como referencia lo indicado en la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, en lo referente al deber de colaboración previsto en el artículo 7 y cómo consta que deben realizarse las peticiones, es decir de forma motivada, concreta y específica y concretando la situación de peligro real y grave que fundamente dicha petición, y en la petición de la DGOJ no se tienen en cuenta estos aspectos.

También considera que la petición, además de usar puntos suspensivos que dotan de ambigüedad e inconcreción a la misma, ésta se realiza sobre personas no obligadas por la LRJ (artículo 6.2) como son los asistentes y utilleros.

Finalmente, considera que también resultaría excesivo aportar los datos de los domicilios de todos los posibles afectados, tal como se solicita en el requerimiento.

I

Planteados los términos de la consulta, debe indicarse que para que un tratamiento de datos personales sea conforme al RGPD deben cumplirse, entre otros elementos del sistema de protección de datos, los principios de protección de datos contenidos en el artículo 5.1 del RGPD, a cuyo tenor los datos personales serán:

- a) tratados de manera lícita, leal y transparente en relación con el interesado («licitud, lealtad y transparencia»);
- b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales («limitación de la finalidad»);
- c) adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados («minimización de datos»);
- d) exactos y, si fuera necesario, actualizados; se adoptarán todas las medidas razonables para que se supriman o rectifiquen sin dilación los datos personales que sean inexactos con respecto a los fines para los que se tratan («exactitud»);
- e) mantenidos de forma que se permita la identificación de los interesados durante no más tiempo del necesario para los fines del tratamiento de los datos personales; los datos personales podrán conservarse durante períodos más largos siempre que se traten exclusivamente con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos, de conformidad con el artículo 89, apartado 1, sin perjuicio de la aplicación de las medidas técnicas y organizativas apropiadas que impone el presente Reglamento a fin de proteger los derechos y libertades del interesado («limitación del plazo de conservación»);
- f) tratados de tal manera que se garantice una seguridad adecuada de los datos personales, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental,

mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas («integridad y confidencialidad»).

En el presente caso y atendiendo a los términos de la consulta se va a centrar el análisis del presente informe, en los principios de licitud (apartado a), minimización de datos (apartado b) o proporcionalidad y limitación de la finalidad (apartado c).

Todo ello sin perjuicio de abordar otros aspectos relacionados con el derecho a la protección de datos que de modo directo o indirecto se vean afectados.

II

El principio de licitud es aquel que determina en qué supuestos o bajo qué condiciones un tratamiento debe considerarse lícito.

Con carácter general los supuestos o bases jurídicas que legitiman el tratamiento de datos personales se encuentra en el artículo 6 del RGPD, y respecto de las categorías especiales de datos, en el artículo 9.2 del RGPD que recoge los supuestos en los que se considera que la prohibición general de tratamiento de este tipo de datos establecida en el apartado 1 no resulta aplicable, es decir, esta excepcionada.

Esto quiere decir que para poder someter a tratamiento estos últimos datos, se debe encontrar cobertura en el artículo 9.2 RGPD y una vez excepcionada la prohibición general, hay que acudir a los supuestos del artículo 6 RGPD para dar licitud al tratamiento en cuestión. Así lo indicó el Grupo de Trabajo del Artículo 29 (cuyas funciones han sido asumidas por el Comité europeo de Protección de Datos) en su dictamen “Directrices sobre decisiones individuales automatizadas y elaboración de perfiles a los efectos del Reglamento 2016/679” al indicar que (...) Los responsables del tratamiento solo pueden tratar datos personales de categoría especial si se cumplen una de las condiciones previstas en el artículo 9, apartado 2, así como una condición del artículo 6. (...).

Pues bien, sobre el tratamiento de datos personales realizado por las autoridades públicas cuya condición la ostenta la DGOJ, este Gabinete Jurídico ha tenido ocasión de pronunciarse en reiteradas ocasiones, siendo el criterio general que sería de aplicación lo indicado en el artículo 6.1 c), o e) del RGPD según lo que recoja la norma que sea de aplicación al responsable de tratamiento. (Informe 74/2019).

Dispone el artículo 6.1 del RGPD lo siguiente:

El tratamiento solo será lícito si se cumple al menos una de las siguientes condiciones: (...)

c) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento;(...)

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;

El Considerando 41 del RGPD señala que “Cuando el presente Reglamento hace referencia a una base jurídica o a una medida legislativa, esto no exige necesariamente un acto legislativo adoptado por un parlamento, sin perjuicio de los requisitos de conformidad del ordenamiento constitucional del Estado miembro de que se trate. Sin embargo, dicha base jurídica o medida legislativa debe ser clara y precisa y su aplicación previsible para sus destinatarios, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Tribunal de Justicia») y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El Considerando 45 del RGPD señala que “Cuando se realice en cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento, o si es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos, el tratamiento debe tener una base en el Derecho de la Unión o de los Estados miembros.”

Ahora bien, la LOPDGDD establece en su artículo 8 bajo la denominación “Tratamiento de datos por obligación legal, interés público o ejercicio de poderes públicos” lo siguiente:

1. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando así lo prevea una norma de Derecho de la Unión Europea o una norma con rango de ley, que podrá determinar las condiciones generales del tratamiento y los tipos de datos objeto del mismo así como las cesiones que procedan como consecuencia del cumplimiento de la obligación legal. Dicha norma podrá igualmente imponer condiciones especiales al tratamiento, tales como la adopción de medidas adicionales de seguridad u otras establecidas en el capítulo IV del Reglamento (UE) 2016/679.

2. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando derive de una competencia atribuida por una norma con rango de ley.”

Es decir, el legislador español ha determinado que debe ser por norma con rango de ley, el instrumento que o bien imponga una obligación al responsable del tratamiento que lleve aparejado tratamiento de datos personales, o que atribuya al responsable del tratamiento competencias públicas que impliquen tratamiento de datos.

Teniendo en cuenta los elementos del principio de licitud en relación con el tratamiento de datos personales que realizan las autoridades públicas, procede a continuación el análisis del tratamiento de datos que es objeto de consulta.

III

Es necesario abordar el régimen jurídico del órgano solicitante de la información, la DGOJ, y en concreto de las competencias y funciones en virtud de las que requiere la información sometida a análisis.

El régimen jurídico que resulta de aplicación a la DGOJ en lo que aquí interesa, se concreta principalmente en la LRJ, cuyos preceptos y disposiciones afectados son los siguientes:

El Artículo 21, bajo la denominación “Funciones” dispone lo siguiente:

Son funciones de la Comisión Nacional del Juego, las siguientes:

7. Vigilar, controlar, inspeccionar y, en su caso, sancionar las actividades relacionadas con los juegos, en especial las relativas a las actividades de juego reservadas a determinados operadores en virtud de esta Ley, sin perjuicio de las facultades atribuidas a las autoridades de defensa de la competencia.

(...)

9. Asegurar que los intereses de los participantes y de los grupos vulnerables sean protegidos, así como el cumplimiento de las leyes, reglamentaciones y principios que los regulan, para defender el orden público y evitar el juego no autorizado.

(...)

14. Colaborar en el cumplimiento de la legislación de prevención de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo y vigilar el cumplimiento de la misma, sin perjuicio de las competencias de otros órganos administrativos en relación con los operadores que realicen actividades de juego sujetas a reserva de actividad por la Ley.

15. Combatir el fraude en el entorno de las actividades del juego, incluyendo el fraude en las apuestas deportivas, y colaborar con las

autoridades competentes en la prevención y la lucha contra el fraude y la manipulación de las competiciones deportivas

(...)

17. Cualquier otra competencia de carácter público y las potestades administrativas que en materia de juegos actualmente ostenta la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, con la salvedad de las funciones policiales que correspondan a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sin perjuicio de las facultades atribuidas a las autoridades de defensa de la competencia.

18. Cualquier otra función que se le atribuya por el ordenamiento jurídico.

Asimismo, procede citar lo indicado en el Artículo 24 denominado “Inspección y Control”, en cuyo apartado 6 indica lo siguiente:

6. La autoridad encargada de la regulación del juego podrá tener acceso a los datos de identidad tratados por las federaciones deportivas españolas y que sean necesarios para controlar el cumplimiento de las prohibiciones subjetivas previstas en las letras d), e) y f) del artículo 6.2.

Finalmente, en cuanto a las “prohibiciones subjetivas” a las que se refiere la norma y que son las que pretende analizar en el caso concreto la DGOJ con el requerimiento que realiza a la RFEF, procede traer a colación lo dispuesto en las letras d), e) y f) del artículo 6.2:

2. Desde un punto de vista subjetivo, se prohíbe la participación en los juegos objeto de esta Ley a:

d) Los deportistas, entrenadores u otros participantes directos en el acontecimiento o actividad deportiva sobre la que se realiza la apuesta.

e) Los directivos de las entidades deportivas participantes u organizadoras respecto del acontecimiento o actividad deportiva sobre la que se realiza la apuesta.

f) Los jueces o árbitros que ejerzan sus funciones en el acontecimiento o actividad deportiva sobre la que se realiza la apuesta, así como las personas que resuelvan los recursos contra las decisiones de aquellos.

Como aclaración sobre la atribución de las competencias a la DGOJ que en los preceptos citados se refieren a la Comisión Nacional del Juego, procede citar lo dispuesto en la Disposición transitoria primera “Ejercicio de competencias

administrativas antes del inicio de actividades de la Comisión Nacional del Juego”, a cuyo tenor:

Las competencias previstas para la Comisión Nacional del Juego serán ejercidas por la Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Consumo, salvo las relacionadas con la gestión y recaudación de las tasas a las que se refiere el artículo 49 de esta Ley, que serán ejercidas por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

IV

Definido el régimen jurídico de la DGOJ, en lo que se refiere al requerimiento sobre la que la RFEF tiene dudas de su adecuación a la normativa de protección de datos, procede abordar el contenido del mismo.

Según consta en la documentación aportada por la RFEF, en el primer requerimiento se solicita la siguiente información:

Se solicita identificación de todos los miembros que a fecha de contestación del presente requerimiento tengan 18 años o más y que formen parte del cuadro directivo, plantilla de jugadores y cuadro técnico (entrenador, asistentes, utilleros...), de las entidades deportivas adscritas a los cinco grupos de la categoría Segunda Federación de Fútbol durante la temporada 2022/2023.

Dicha información, que se ha de reportar en formato Excel, contendrá al menos los siguientes datos (se adjunta fichero Excel con el detalle y formato de los datos solicitados):

- *Equipo*
- *Grupo*
- *Nombre y Apellidos (separados en 3 columnas)*
- *NIF (todo junto, sin espacios, ni guiones)*
- *Licencia*
- *Fecha inicio de la licencia*
- *Fecha fin de la licencia*
- *Domicilio y localidad*
- *Tipo de vinculación (jugador, entrenador, directivo...)*

Cómo justificación del requerimiento, indica lo siguiente:

la Ley 13/2011 establece en su artículo 6, apartados d), e) y f), que los directivos de entidades deportivas, deportistas, entrenadores u otros

participantes directos, así como jueces y árbitros, no pueden realizar apuestas relativas a su actividad deportiva. Así, con el fin de garantizar la limpieza de las apuestas, se impide la participación de quienes, debido a su actividad, se encuentran en una situación de privilegio respecto al resto de participantes en las apuestas, además de poder influir en el resultado

Y en el segundo requerimiento, emitido a raíz del escrito presentado por la RFEF en el que se planteaban las dudas sobre la adecuación a la normativa de protección de datos del contenido del primer requerimiento, la DGOJ recuerda, en primer lugar, las competencias previstas en el artículo 21 apartados 9 y 15, en relación con el artículo 24.6 todos ellos de la LRJ en relación con la habilitación para tener “acceso a los datos de identidad tratados por las federaciones deportivas españolas y que sean necesarios para controlar el cumplimiento de las prohibiciones subjetivas previstas en las letras d), e) y f) del artículo 6.2”; y en segundo lugar, que las habilitaciones que se encuentran en los artículos 21 y 24 de la ley, se entienden conformes al RGPD, haciendo la oportuna remisión al artículo 6.1 c) y citando el artículo 8 de la LOPDGDD.

V

Sobre la legitimación del tratamiento de datos personales que realiza la DGOJ en el ejercicio de las competencias que le atribuye la LRJ, en el Informe 73/2021, de carácter preceptivo, emitido con ocasión de la tramitación de la Ley 23/2022, de 2 de noviembre que modifica la citada LRJ y que supuso, entre otras cuestiones, la adición de la disposición adicional novena sobre el “Servicio de investigación global del mercado de apuestas”, tras el análisis del artículo 21, apartados 7, 9 y 14, artículo 24 apartado 1 en relación con el control de las prohibiciones subjetivas del artículo 6.2 d), e) y f), se concluyó que la DGOJ legitimaba el tratamiento de los datos a los que tuviera acceso al amparo de lo dispuesto en el artículo 6.1 e) del RGPD:

Por todo ello debe concluirse que el Sistema de Alertas, en cuanto al tratamiento de datos personales que puedan realizarse, encuentra su fundamento en lo previsto en el artículo 6.1 letra e) del RGPD: 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. Habiendo sido atribuida dicha competencia por una norma con rango de ley conforme a lo exigido por el artículo 8.2 de la LOPDGD.

Este criterio resulta reforzado tras la última modificación de la Ley 13/2011 por la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego. Dicha modificación pretende, entre otros objetivos, «habilitar mecanismos adecuados para colaborar en la prevención y la lucha contra la manipulación de las competiciones deportivas y combatir el fraude que puede producirse en las apuestas deportivas» y a cuyos efectos se introducen diversas modificaciones, destacando la atribución a la DGOJ de la competencia para «Combatir el fraude en el entorno de las actividades del juego, incluyendo el fraude en las apuestas deportivas, y colaborar con las autoridades competentes en la prevención y la lucha contra el fraude y la manipulación de las competiciones deportivas» (apartado 15 del artículo 21).

Conclusión que se comparte en el presente caso, habida cuenta de que son los mismos preceptos de la LRJ los que sustentan las actuaciones en las que se basan los requerimientos que son objeto de análisis en el presente informe.

Desde el punto de vista de la DGOJ, no estamos ante un tratamiento que se realice por obligación legal ex artículo 6.1 c) RGPD como parece entender la citada DGOJ tal como se desprende del contenido del segundo requerimiento, ya que los preceptos no le imponen una determinada obligación, sino que su actuación deriva directamente del ejercicio de competencias que le atribuye la norma.

En este sentido procede citar, por todos, el Informe 1/2023 sobre el proyecto de real decreto por el que se aprueba el Reglamento del Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, al analizar la base jurídica legitimadora del tratamiento, se indicó lo siguiente:

(...) procede citar lo recogido en el Informe 74/2019 dónde se destacaba la necesidad de deslindar ambos conceptos, ya que no hacerlo así implicaría confundir, en la práctica totalidad de los casos de actuación de la Administración, ambas bases jurídicas, concluyendo que

Por ello, la base jurídica prevista en la letra c) del artículo 6.1. del RGPD será de aplicación en aquellos casos en los que una norma con rango de ley imponga a la Administración una obligación específica de dar, hacer

o no hacer, que implique el tratamiento de datos de carácter personal, y diferente del deber jurídico genérico de la Administración de ejercer las potestades que el ordenamiento jurídico le atribuye para servir con objetividad al interés público (artículo 103 de la Constitución).

(...)

Teniendo en cuenta lo indicado, sobre la posible aplicación del artículo 6.1 c) RGPD, debe recordarse que la obligación que legitime el tratamiento debe recaer en el responsable del tratamiento, en este caso, la Dirección General de Consumo, y de la lectura del precepto no se deduce la misma. Es decir, la inscripción en el registro es obligatoria para las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, y para la administración pública, lo que subyace para dar cumplimiento a aquella obligación, es el ejercicio de una competencia que le atribuye la norma.

Como se ha indicado antes, en el presente caso los requerimientos objeto de análisis no se realizan por una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento, a la DGOJ, sino que se llevan a cabo en el ejercicio de las competencias que atribuyen a ésta los artículos 21 y 24 de la LRJ en relación con el artículo 6.2 de la misma norma.

En consecuencia, el tratamiento de los datos derivado del requerimiento que realiza la DGOJ a la RFEF encuentra su legitimación en el artículo 6.1 e) del RGPD y artículo 8.2 de la LOPDGDD siendo la norma que atribuye la competencia la LRJ.

Desde la perspectiva de la RFEF, atender al requerimiento y en por tanto, el tratamiento de datos derivado del mismo, encuentra su legitimación en el artículo 6.1 c) del RGPD y el artículo 8.1 de la LOPDGDD, en consonancia con el deber genérico de colaboración que se desprende del artículo 18 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

VI

Ahora bien, para que un tratamiento de datos personales sea conforme al RGPD, no sólo debe cumplir el principio de licitud, sino que como se analizará a continuación y en especial en relación con la consulta planteada, debe observar el principio de minimización de datos y limitación de la finalidad, en la medida en que no cualquier tipo de solicitud de información que realicen las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones resulta ilimitado por venir del poder público, sino que es necesario el cumplimiento de una serie de requisitos y estar íntimamente relacionada con la finalidad del tratamiento de

datos resultante del ejercicio de las potestades que le atribuye el ordenamiento jurídico.

En este mismo sentido, la STJUE de 24 de febrero de 2022, Asunto C-175-20 nos indica:

74(...) el responsable del tratamiento, incluso cuando actúa en el marco de la misión realizada en interés público que se le ha conferido, no puede proceder, de manera generalizada e indiferenciada, a la recogida de datos personales y que debe abstenerse de recoger datos que no sean estrictamente necesarios en relación con los fines del tratamiento. (...))

Dicho de otro modo, el tratamiento que resulta de la petición de información debe resultar útil y servir a la finalidad (principio de limitación de la finalidad) y no ser excesivo para el ejercicio de la competencia de que se trate (principio de minimización de datos) y finalmente resultar acorde con el principio de proporcionalidad.

En efecto, el artículo 5.1 b) y c) dispone que los datos serán:

b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales («limitación de la finalidad»);

c) adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados («minimización de datos»);

Por su parte, el Considerando 31 del RGPD sobre las peticiones de las autoridades públicas, indica lo siguiente:

Las autoridades públicas a las que se comunican datos personales en virtud de una obligación legal para el ejercicio de su misión oficial, como las autoridades fiscales y aduaneras, las unidades de investigación financiera, las autoridades administrativas independientes o los organismos de supervisión de los mercados financieros encargados de la reglamentación y supervisión de los mercados de valores, no deben considerarse destinatarios de datos si reciben datos personales que son necesarios para llevar a cabo una investigación concreta de interés general, de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros. Las solicitudes de comunicación de las autoridades públicas siempre deben presentarse por escrito, de forma motivada y con carácter ocasional, y no deben referirse a la totalidad de un fichero ni dar

lugar a la interconexión de varios ficheros. El tratamiento de datos personales por dichas autoridades públicas debe ser conforme con la normativa en materia de protección de datos que sea de aplicación en función de la finalidad del tratamiento

Y el Considerando 39 del RGPD sobre la necesidad del tratamiento nos indica que:

Los datos personales solo deben tratarse si la finalidad del tratamiento no pudiera lograrse razonablemente por otros medios

En este sentido la STJUE de 1 de agosto de 2022 Asunto C184/20 señala que:

Por lo que se refiere, a continuación, al requisito de necesidad, del considerando 39 del RGPD se desprende que dicho requisito se cumple cuando el objetivo de interés general perseguido no puede alcanzarse razonablemente con la misma eficacia por otros medios menos restrictivos de los derechos fundamentales de los datos sujetos, en particular los derechos al respeto de la vida privada y a la protección de datos personales garantizados en los artículos 7 y 8 de la Carta, ya que las excepciones y limitaciones en relación con el principio de protección de tales datos deben aplicarse solo en la medida en que sea estrictamente necesario (véase, en este sentido, sentencia de 22 de junio de 2021, Latvijas Republikas Saeima (Puntos de penalización), C-439/19, EU:C:2021:504, apartado 110 y jurisprudencia citada).

Sobre la adecuación de los requerimientos de determinados organismos de supervisión y control a los obligados por la norma que le sea de aplicación, a los principios de limitación de la finalidad y minimización, esta Agencia se ha pronunciado en otras ocasiones en referencia a la actuación de, por ejemplo, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (por todos los Informes 369/2015 y 98/2016), la Agencia Española del Medicamento y Productos Sanitarios (Informe 59/2021), el Tribunal de Cuentas (Informe 28/2022) en el ámbito autonómico, la Sindicatura de Cuentas de Islas Baleares (37/2022), etc., siendo el criterio generalizado que el elemento delimitador es la utilidad del requerimiento, en el sentido si resulta útil para cumplir la finalidad que se deriva de los preceptos que atribuyen las funciones y competencias a dichos organismos. Dicho de otro modo, si los datos que van a ser objeto de tratamiento tienen trascendencia en relación con el propósito que se persigue.

En este sentido en el Informe 28/2022, tras citar otros que abordan los requerimientos de la AEAT, indica lo siguiente:

que la trascendencia tributaria es un elemento esencial para analizar el cumplimiento del principio de proporcionalidad o minimización en relación con la finalidad a la que sirve el tratamiento.

Así, en unos casos lo importante será si la petición tiene “trascendencia tributaria”, o si tiene “trascendencia económico, financiera y contable”, y un largo etcétera dependiendo del organismo que realice el requerimiento y atendiendo al cometido que le atribuyen las competencias legalmente establecidas.

Ahora bien, en dicha trascendencia o utilidad para cumplir la finalidad de los cometidos, son cuestiones ajenas a la competencia de esta Agencia y que deben invocarse por la entidad requerida ya que se supone que el órgano requirente es quien ha debido apreciarla. En este sentido continúa el citado informe señalando que:

En segundo lugar, a esta Agencia no corresponde determinar dicha “trascendencia” sino que es a la administración requirente la que debe haberla apreciado previamente y en su caso, invocarla y es la entidad requerida la que, a través de las vías legales oportunas, puede recurrir los actos de petición concretos o el resultado final del procedimiento de que se trate por infracción del ordenamiento jurídico vigente, entre el que se encuentra, obviamente, el régimen de protección de datos.

Y, en tercer lugar, será ya en vía judicial dónde se confirma o no dicha trascendencia tributaria (por todas Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2016), que como hemos visto puede ser directa, indirecta o incluso hipotética, y que es el parámetro que va a servir para determinar si la petición sirve a la finalidad y, en consecuencia, si resulta proporcional.

Teniendo en cuenta lo anterior, procede recordar el criterio sobre los requisitos que debe cumplir los requerimientos de información que realizan las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones en el sentido de que deben ser concretas, motivadas y no suponer una cesión masiva de datos. Y en esa motivación se ha de consignar si la petición sirve a la finalidad del tratamiento en cuestión.

Todo ello está íntimamente relacionado con el principio de proporcionalidad y que ya en el Informe 59/2021 se indicaba lo siguiente:

Asimismo, respecto del principio de proporcionalidad, la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2003, de 28 de enero, recuerda lo siguiente:

“En otras palabras, de conformidad con una reiterada doctrina de este Tribunal, la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de

derechos fundamentales viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad. A los efectos que aquí importan basta con recordar que, para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres requisitos o condiciones siguientes: si la medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto; SSTC 66/1995, de 8 de mayo [RTC 1995, 66] , F. 5; 55/1996, de 28 de marzo [RTC 1996, 55] , FF. 7, 8 y 9; 270/1996, de 16 de diciembre [RTC 1996, 270] , F. 4.e; 37/1998, de 17 de febrero [RTC 1998, 37] , F. 8; 186/2000, de 10 de julio [RTC 2000, 186] , F. 6).”

De lo anteriormente transcrito, y del resto de la fundamentación jurídica contenida en la STC 17/2013, y del principio de proporcionalidad, resulta que el TC ha determinado que (i) habrá de evitarse el acceso indiscriminado y masivo a los datos personales (ii) el dato en cuestión solicitado habrá de ser pertinente y necesario (iii) para la finalidad establecida en el precepto (iv) la solicitud de acceso a los concretos datos personales habrá de motivarse y justificarse expresamente, (v) de manera que ello posibilite su control por el cedente (vi) y se evite un uso torticero de esa facultad con accesos masivos. Ello supone (vii) que ha de quedar garantizada la posibilidad de analizar si en cada caso concreto el acceso tenía amparo en lo establecido en la ley.

VII

Teniendo en cuenta los criterios que se acaban de indicar, y el contenido de los requerimientos objeto de análisis, la RFEF sostiene que puede que no se aplique la norma a utilleros y asistentes, además de que al usar puntos suspensivos no se identifica bien el colectivo al que hace referencia la petición, y que cumplir el requerimiento supondría proporcionar datos de alrededor de dos mil personas dado los participantes en los equipos de fútbol de los cinco grupos de la Categoría Segunda, sin que se justifique por la DGOJ el volumen de dicho tratamiento.

Pues bien, antes de abordar la información solicitada en relación con determinadas personas que hace el requerimiento, es preciso solventar estas

cuestiones alegadas por RFEF que de apreciarse harían innecesarias cualquier consideración posterior sobre los restantes elementos del requerimiento.

En cuanto al volumen del tratamiento que se derivaría de atender a la petición, debe indicarse que responde a la amplitud u objeto de las actuaciones inspectoras que realiza la DGOJ, es decir, trae causa en el modo o manera en que se configuran las actuaciones de supervisión y control ex artículo 24 de la LRJ.

Sin que comparta esta AEPD que se tenga que argumentar las razones de porqué se realiza unas actuaciones sobre dos equipos de fútbol, sobre cuatro o sobre el número que sea, siendo la principal razón porque ni la RFEF, ni esta AEPD a priori, están en condiciones de decidir si el volumen de tratamientos es muy elevado, es adecuado o es todo lo contrario, pues como se ha dicho, es consecuencia de la magnitud de las acciones inspectoras. Es decir, son consideraciones que no pueden valorarse por alguien ajeno a los conocimientos técnicos y jurídicos que se le suponen al órgano de supervisión y control.

Admitiendo la propuesta de la RFEF, se llegaría a la situación de que cualquier organismo de control y supervisión en el ámbito o sector que sea, por ejemplo, la AEAT, la Oficina Nacional de investigación del Fraude, la Inspección de Trabajo, o incluso esta misma Agencia, tendrían que justificar frente al encartado, la razón a la que obedece que las actuaciones tengan lugar sobre, el sector de las telecomunicaciones o el sector del comercio electrónico, los sujetos obligados por el IRPF o el IVA, las empresas del sector textil o agrícola, etc.,... obviamente dicha interpretación debe ser rechazada, pues son decisiones que obedecen a las competencias que la norma atribuye a dichos organismos, y que salvo los tribunales del orden jurisdiccional afectado, es difícil que un tercero pueda valorar.

Cuestión distinta es que una vez determinada el alcance las actuaciones de supervisión y control, por el órgano competente, el tratamiento de los datos personales que se derivaran de ella resultara excesivo o desproporcionado o no sirviera a cumplir la finalidad a la que sirve el ejercicio de la competencia que fuera. Y es en ese estadio dónde se puede analizar la adecuación a los principios de limitación de finalidad, y minimización.

En cuanto a la segunda cuestión referida a la aplicación de la norma a los asistentes y utilleros, y el uso de puntos suspensivos, el requerimiento indica lo siguiente:

los miembros que a fecha de contestación del presente requerimiento tengan 18 años o más y que formen parte del cuadro directivo, plantilla

de jugadores y cuadro técnico (entrenador, asistentes, utilleros...), de las entidades deportivas adscritas a los cinco grupos de la categoría Segunda Federación de Fútbol durante la temporada 2022/2023

Si bien el uso de ese tipo de signos de puntuación podría dotar a priori de cierta ambigüedad e inconcreción a la petición, lo cierto es que parece que se utiliza con la finalidad de que la petición abarque a la totalidad del cuadro o cuerpo técnico de cada equipo de fútbol.

Es decir, no existe una composición oficial de cuadro técnico, sino que responde a la libre configuración que realice cada equipo de fútbol en virtud de su poder económico y autonomía autoorganizativa, resultando que por ejemplo, en algunos clubes de fútbol el cuadro técnico lo conforman un entrenador y un asistente o segundo entrenador, en otros se añade a uno o dos entrenadores de porteros, en otros también se considera como tal al preparador físico, en otros existe un analista sobre rendimiento, e incluso en otros casos un entrenador “se lleva” a su cuadro técnico cuando cambia de equipo, etc... es decir, múltiples formas de configurar el cuadro técnico, en consecuencia, se entiende que el uso de los puntos suspensivos se justifica en relación con las distintas configuraciones que puede tener el cuadro o cuerpo técnico de un equipo de fútbol.

Dicho esto, en lo referente a los asistentes y utilleros, de acuerdo con la lectura del artículo 6.2 d) LRJ referidos a *entrenadores u otros participantes directos en el acontecimiento o actividad deportiva*, se podría interpretar que están incluidos en el concepto de “entrenadores u otros participantes directos”, desde luego a segundos entrenadores o entrenadores de porteros, a los preparadores físicos, y en su caso, a las personas que con distinta denominación a la indicada, como por ejemplo los asistentes tengan sus mismas funciones.

En todo caso, respecto de las dudas de la inclusión de otros miembros del cuerpo técnico o los utilleros en el concepto de “participantes directos” deben resolverse, en primero término, por el órgano administrativo competente en la materia, atendiendo a su conocimiento especializado de la materia.

De este modo y como se ha indicado antes, si la obtención de esa información tiene trascendencia para cumplir la finalidad de verificar el cumplimiento de la norma, ya que la casuística puede ser muy variada, es algo que a priori, no está en condiciones de determinar esta Agencia, y que deberá hacerse valer por la consultante en la revisión administrativa o jurisdiccional de la resolución que se emita por la DGOJ.

VIII

Sobre los requisitos que deben cumplir los requerimientos de información, y sin perjuicio de lo indicado sobre la trascendencia o utilidad para cumplir la finalidad que persigue el organismo en relación con el ejercicio de las competencias legalmente atribuidas, procede abordar en primer lugar la adecuación al principio de proporcionalidad tal como se recoge en la doctrina constitucional, (STC 14/2003, de 28 de enero).

Las peticiones de información pretenden que se identifique a las personas que se sitúan bajo las prohibiciones subjetivas del artículo 6.2 e), f) y g) de la LRJ, aportando la información relativa a equipo, grupo, nombre y apellidos, NIF, licencia, fecha de inicio de la licencia, fecha de fin de la licencia, domicilio, tipo de vinculación (jugador, entrenador, directivo...).

En cuanto a la idoneidad, se estima adecuado pues se pretende identificar a las personas que están afectadas por las prohibiciones subjetivas de la LRJ a las que se refiere el citado artículo 6.2 y verificar si han participado en apuestas deportivas.

En cuanto al juicio de necesidad, si bien no parece que exista otra medida menos gravosa para cumplir con el propósito de identificación, (Considerando 39 del RGPD), merece especial atención el uso del NIF que coincide con el DNI. Sobre el uso del DNI, el criterio de esta Agencia es que únicamente se ha de someter a tratamiento cuando la norma así lo establezca, resultando excesivo el mismo cuando se pretende únicamente identificar a las personas, ya que el número del DNI es una información especialmente sensible pues su uso indebido o sin las garantías suficientes puede tener múltiples efectos desfavorables para el titular de los datos.

En el Informe 88/2020 se analizaba la inclusión del DNI en el certificado electrónico del empleado público en relación con su adecuación al principio de minimización, resaltándose los riesgos que puede tener asociados su uso:

la misma (la disposición adicional séptima) trata de introducir garantías en el tratamiento del DNI/NIE o equivalente, partiendo de la base de la injerencia que puede suponer en el derecho fundamental a la protección de datos personales que se conozcan conjuntamente el nombre y apellidos y el DNI/NIE de una persona, además del importante riesgo de usurpación de identidad que puede producirse.

En definitiva, lo que hace el citado precepto es introducir las garantías adecuadas en relación con el tratamiento del DNI/NIE que permitan cumplir con dos de los principios fundamentales de la protección de datos recogidos en el artículo 5 del RGPD (...)

Y a juicio de esta Agencia, iguales cautelas deben adoptarse cuando se trata de asociar el número del DNI/NIE a los nombres y apellidos de su titular, debiendo evitarse que puedan ser conocidos conjuntamente, fuera de los casos en que sea necesario, el nombre y apellidos junto con el número completo del documento nacional de identidad (o, en su caso, el número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente).

En el Informe 78/2022 sobre el proyecto de Orden por la que se establece un sistema para la identificación del personal con funciones de inspección de sanidad exterior, se aborda el uso del DNI con fines de identificación, cuando existen otros elementos que sirven a tal fin:

se puede afirmar que el criterio de esta Agencia sobre el uso del DNI en general, y de los empleados públicos en particular en diferentes contextos es que, salvo que la norma lo prevea expresamente y no existan otros elementos que sirvan para la identificación de la persona en cuestión, el uso del DNI puede resultar excesivo e innecesario para cumplir la finalidad de identificación sobre todo teniendo en cuenta lo indicado en el RGPD en su artículo 87 y la protección que se brinda a este dato personal en la propia LOPDGDD en su disposición adicional séptima.

Así, en el proyecto de orden sometido a informe, se establece la creación de un Número de Identificación Profesional que se contendrá en la tarjeta de identificación del personal que realice las funciones de inspección y control, lo que, junto a otros elementos como el nombre y apellidos, y restante información que consta en el artículo 4 de la Orden, hacen que el uso del DNI resulte innecesario y excesivo para cumplir la finalidad de identificar unívocamente al titular de la tarjeta.

Ahora bien, en la medida en que la finalidad del tratamiento analizado es verificar si las personas requeridas han vulnerado la prohibición de participar en apuestas deportivas, resultaría adecuada la petición de esa información habida cuenta de los derechos y obligaciones que la propia LRJ establece a los participantes en los juegos.

En su artículo 15 Apartado 1, letra g) reconoce el derecho a:

A identificarse de modo seguro mediante el documento nacional de identidad, pasaporte o documento equivalente o mediante sistema de firma electrónica reconocida, así como a la protección de sus datos personales conforme a lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de

diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa de desarrollo.

Y en el mismo artículo, Apartado 2, letra a) se impone la obligación de:

Identificarse ante los operadores de juego en los términos que reglamentariamente se establezcan.

Por su parte, el Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la LRJ, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego, regula en su Capítulo I “Relaciones entre los operadores y los participantes”, la necesidad que exista un contrato de juego (artículo 31) entre el operador y el participante, y en cuanto al contenido de este (artículo 32) se incluyen los datos del participante.

Asimismo, en cuanto a las obligaciones del operador en relación con los participantes, se indican entre otras (artículo 33.1) la de verificar que los participantes registros de usuario no figuran inscritos en el Registro General de Interdicciones del Juego, que exige a los interesados para su inscripción el tratamiento del dato relativo al DNI, NIE o pasaporte.

Por su parte, el Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la LRJ, en lo relativo a los requisitos técnicos de las actividades de juego, el Capítulo VII “Control de Participantes” establece lo siguiente:

Artículo 26. Identificación de los participantes.

1. Los operadores establecerán los sistemas y mecanismos que faciliten la identificación de los participantes en los juegos. Excepcionalmente, atendiendo a las especiales condiciones de los medios empleados para la comercialización y desarrollo de los juegos, sobre la base de criterios de proporcionalidad y a solicitud motivada del operador, la Comisión Nacional del Juego podrá autorizar la participación sin la previa identificación de los participantes.

En todo caso, la identificación del participante y la comprobación de que no está incurso en ninguna de las prohibiciones subjetivas a las que se refieren las letras a), b) y c) del número segundo del artículo 6 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, será condición imprescindible para el cobro de los premios obtenidos cualquiera que sea su importe y naturaleza.

(...)

Artículo 27. Control de las prohibiciones subjetivas de participación en los juegos y blanqueo de capitales.

1. Corresponderá a los operadores el control de las prohibiciones subjetivas de participación en los juegos a las que se refieren las letras a), b) y c) del número segundo del artículo 6 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.

2. La Comisión Nacional del Juego dispondrá los medios necesarios y establecerá los procedimientos adecuados para permitir a los operadores el acceso telemático al Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego.

En todo caso, en el proceso de apertura de registro de usuario, antes de su activación, y en el proceso de abono de los premios, el operador deberá contrastar los datos contenidos en el registro de usuario con los que figuren inscritos en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego, al objeto de verificar que el participante no figura inscrito en el citado Registro.

(...)

3. Sin perjuicio de los procedimientos que pudieran establecer los operadores a estos efectos, la Comisión Nacional del Juego dispondrá los medios necesarios para facilitar la verificación de la mayoría de edad de los participantes con el número del documento nacional de identidad o de identificación de extranjeros. Con este fin, las administraciones públicas competentes facilitarán a la Comisión Nacional del Juego cuanta colaboración resulte precisa.

En consecuencia, parece que resulta adecuado que con la finalidad de verificar si las personas incurso en las prohibiciones subjetivas a las que se refiere el artículo 6.2 e), f) y g) de la LRJ, han participado en apuestas, se solicite el DNI o equivalente, pues el operador del juego ha debido recabar esa información. Resultando necesaria y proporcional la petición de esa información para cotejarla con la que dispongan los citados operadores.

Esta conclusión ya se puso de manifiesto en el Informe 129/2018 dónde se analizaba la adecuación a la normativa de protección de datos en un requerimiento similar de la DGOJ a la RFEF:

Pues bien, a la vista de lo indicado en la fundamentación del requerimiento el mismo se centra en el marco de una investigación concreta que exige que por parte de la Dirección General de Ordenación del Juego, en el ejercicio de sus actuaciones de inspección, atribuidas por la Ley 13/2011, investigue la alerta generada en relación con la posible vulneración por parte de algún miembro del cuerpo técnico o directivo o de la plantilla del club al que se refiere la solicitud de las

prohibiciones subjetivas establecidas en el artículo 6 de la propia Ley. Ello exige el seguimiento de la actuación de los citados sujetos que, lógicamente no puede llevarse a cabo en caso de no conocerse quiénes pueden ser éstos.

Dicho de otra forma, la obtención de la información solicitada resulta imprescindible para que por el órgano competente pueda investigarse la existencia de una posible vulneración de la Ley reguladora del régimen del juego, al menos en lo que afecta a las prohibiciones subjetivas establecidas en la misma.

De este modo, y prescindiendo en todo caso de la necesidad de recabar el consentimiento de los afectados, la comunicación de datos solicitada se encuentra amparada por lo dispuesto en el artículo 6.1 e) del Reglamento general de protección de datos dado que la misma resulta necesaria para el ejercicio por la Dirección General de Ordenación del Juego de las potestades públicas que le otorga el ordenamiento. En consecuencia, dicha comunicación resulta conforme a la normativa de protección de datos sin precisar de consentimiento alguno de los afectados.

Respecto de la restante información que se solicita, no parece que exista, ni tampoco lo ha alegado RFEF, otra medida que cumpla la misma finalidad de identificación e individualización de las personas que se sitúan bajo las prohibiciones subjetivas del artículo 6.2 e), f) y g) LRJ, por lo tanto, este aspecto se considera conforme al juicio de necesidad.

En cuanto al juicio de proporcionalidad en sentido estricto, es decir, se existen más beneficios en general que perjuicios para el afectado, comenzando por los primeros, la lucha contra el fraude en apuestas deportivas es una cuestión de interés público que satisface el interés general.

Por lo tanto, identificar a aquellos que puedan cometer estas conductas contribuye, si no a la total erradicación, a la disminución de los supuestos en que dichas conductas se producen.

Así ya se recogió en nuestro Informe 73/2021, que aborda la modificación de la LRJ e introduce el Servicio de Investigación global del mercado de apuestas, y que, a fin de cuentas, comparte la misma finalidad, la lucha contra la manipulación de las competiciones deportivas y el fraude en las apuestas:

Este servicio se justifica sobre la base de distintas competencias que la Ley 13/2011 atribuye a la autoridad de juego, y en el ejercicio de las cuales se ha puesto de manifiesto como uno de los fenómenos más preocupantes el de la «corrupción vinculada a la manipulación de las

competiciones deportivas y el fraude en las apuestas deportivas, que afectan al normal desarrollo de las actividades relacionadas con el juego y menoscaban los intereses de sus participantes, constituyendo, a su vez, una de las mayores amenazas que se ciernen sobre el deporte, pues atentan contra sus valores esenciales y alejan de su entorno a aficionados y seguidores»

Asimismo, se destaca en su justificación que se trata de un diagnóstico es compartido a nivel internacional, tal y como se recoge en la Comunicación de la Comisión Europea de 23 de octubre de 2012, titulada “Hacia un marco europeo global para los juegos de azar en línea”, en la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2013, sobre el amaño de partidos y la corrupción en el deporte, o en el Convenio del Consejo de Europa sobre la Manipulación de las Competiciones Deportivas o Convenio de Macolin, aún no ratificado por España, y que tiene por finalidad combatir la manipulación de las competiciones deportivas para la protección de la integridad del deporte y la ética deportiva de conformidad con el principio de autonomía del deporte.

En cuanto a los eventuales perjuicios que pudieran sufrir los titulares de los datos personales que van a ser objeto de tratamiento, no se aprecia ninguno de carácter relevante, más allá de que en caso de que se confirme la participación de estos en apuestas deportivas y se contravengan las prohibiciones del artículo 6.2 LRJ, se incoen los correspondientes procedimientos para depurar dicha responsabilidad. Pero dicha situación no es un perjuicio derivado del tratamiento de estos datos personales, sino que es consecuencia del incumplimiento de las prohibiciones legalmente establecidas.

A lo que hay que añadir otro elemento a tener en cuenta desde la perspectiva de estos, y es la previsibilidad del tratamiento o expectativa razonable de privacidad. Es decir, lo que se puede esperar razonablemente de una determinada situación en relación con el tratamiento de datos personales.

En este caso, la expectativa de privacidad o previsibilidad en el tratamiento no resulta quebrada por llevar a cumplimiento el requerimiento de información, en la medida en que cuando una persona decide formar parte de una organización deportiva se presume que es consciente de que dicha actuación tiene consecuencias jurídicas, como son el sometimiento a un nuevo estatus jurídico, y que le será de aplicación directa o indirectamente un acervo normativo que de otro modo no se daría.

En este sentido juega un especial papel el principio de publicidad de las normas ya que el tratamiento que supondría cumplir el requerimiento está previsto en una disposición de carácter general (artículo 24.6 LRJ) que forma parte del ordenamiento jurídico y, por tanto, sujeta a los principios generales del derecho, entre los que se encuentra el citado principio.

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 179/1989, de 2 de noviembre, se ha referido a este principio en los términos siguientes: *"La Constitución, en su artículo 9.3, garantiza el principio de la publicidad de las normas. Esta garantía aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 C.E., pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento."*

Este principio tiene especial relación con el principio de seguridad jurídica, que entre otros aspectos sirve a la certeza del ciudadano de las consecuencias jurídicas de sus actos y la previsibilidad de la respuesta del Estado y del resto de sujetos obligados por la norma, al amparo del ordenamiento jurídico.

En relación con la expectativa de privacidad o previsibilidad del tratamiento, cabe indicar que los titulares de los datos que van a ser objeto de tratamiento, de acuerdo con el artículo 13 RGPD, han tenido que ser informados sobre estas cuestiones, cuando se inscribieron en los correspondientes clubs deportivos, sobre el tratamiento referido a la comunicación a las autoridades competentes para el ejercicio de sus funciones, entre las que, en atención al acervo normativo que le es de aplicación, se encuentran las autoridades con competencia en materia de control y supervisión del juego como es la DGOJ.

Y también en relación con la expectativa de privacidad de los titulares de los datos personales que están siendo objeto de requerimiento por la DGOJ, y la injerencia en el derecho a la protección de datos que supondría cumplir el mismo, hay que añadir que es la propia RFEF la que publica en su página web la relación de equipos de la Segunda División (y también de otras categorías), donde se puede acceder a la lista completa de jugadores con indicación de nombre y apellidos, edad, nacionalidad, altura, peso, goles y sanciones, y también al nombre y apellidos del entrenador.

En efecto, esta circunstancia que se acaba de indicar modula la injerencia en el derecho a la protección de datos que se produciría a la hora de cumplir el requerimiento que la consultante denuncia, es decir, parte de la información que solicita la DGOJ, la publica en internet, y sin restricciones de acceso, publicación que, en tanto tratamiento de datos personales, debe ampararse en una base jurídica del artículo 6.1 del RGPD y cuyo análisis no es objeto del presente informe). Y también relacionado con la injerencia en el derecho, hay que tener en cuenta que el destinatario de la información es una autoridad pública con competencias atribuidas expresa y legalmente que le habilitan para tratar dicha información.

Por lo tanto, como se ha indicado antes, los destinatarios titulares de los datos que van a ser objeto de tratamiento son destinatarios directos de la norma que prevé dicho tratamiento (artículos 6.2 y 24.6 LRJ), y, por tanto, se presume que están en condiciones de conocer cómo afecta la misma a sus datos personales.

En virtud de lo que antecede se concluye que la medida también supera el juicio de proporcionalidad en sentido estricto.

IX

Procede a continuación abordar los requisitos materiales y formales que han de tener los requerimientos de información según el criterio mantenido por esta Agencia, en los que cobra especial relevancia el de motivación.

Sobre la motivación, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 1 de julio de 2022 que resuelve el Recurso nº 405/2021 recoge la consolidada doctrina jurisprudencial sobre la motivación:

Debemos partir, que la exigencia de motivación de los actos administrativos viene impuesta con carácter general por el art. 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, -antes el art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre-, y responde a una triple necesidad, por cuanto, en primer lugar, expresa la racionalidad de la actuación administrativa al realizar la interpretación de la voluntad de la norma; en segundo lugar, permite que los destinatarios del acto pueden conocer esas razones y eventualmente someterlas a crítica; y, por último, abre las puertas a la fiscalización por los Tribunales de lo contencioso-administrativo de los actos o disposiciones impugnados, con el alcance previsto en el art. 106.1 de la Constitución, satisfaciendo así adecuadamente el derecho a la tutela judicial proclamado en el art. 24.1 de la Constitución.

En relación con la motivación de los actos administrativos el Tribunal Supremo ha declarado, como en la Sentencia de 4 de abril de 2012, que “el deber de la Administración de motivar sus actos, como señala el Tribunal Supremo, entre otras, en la Sentencia de 19 de noviembre de 2001, tiene su engarce constitucional en el principio de legalidad proclamado en el artículo 103 de la Constitución , así como en la efectividad del control jurisdiccional de la actuación de la Administración reconocido en el artículo 106 de la misma Constitución , siendo, en el plano legal, el artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , el precepto concreta con amplitud los actos que han de ser motivados, con suscita (sic) referencia a los hechos y fundamentos de derecho.

La exigencia de la motivación de los actos administrativos responde, según reiterada doctrina jurisprudencial, de la que es exponente la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2001 , a la finalidad de que el interesado pueda conocer con exactitud y precisión el cuándo, cómo y por qué de lo establecido por la Administración, con la amplitud necesaria para la defensa de sus derechos e intereses, permitiendo también, a su vez, a los órganos jurisdiccionales el conocimiento de los datos fácticos y normativos que les permitan resolver la impugnación judicial del acto, en el juicio de su facultad de revisión y control de la actividad administrativa; de tal modo que la falta de esa motivación o su insuficiencia notoria, en la medida que impiden impugnar ese acto con seria posibilidad de criticar las bases y criterios en que se funda, integran un vicio de anulabilidad, en cuanto dejan al interesado en situación de indefensión.

Todo ello sin perjuicio de la lógica discrepancia de quien obtiene una resolución desfavorable a sus intereses, lo que no constituye falta de motivación, porque su derecho no alcanza a la concesión de lo pedido, ya que nadie tiene derecho a que le den la razón, sino a que la decisión que se le brinda ofrezca la explicación necesaria para que el administrado pueda conocer con exactitud y precisión el contenido del acto”.

En cuanto a la motivación de los requerimientos de información que realicen las autoridades y que conllevan el tratamiento de datos personales, con legitimación en el artículo 6.1 c) y/o d) RGPD, y al objeto de evitar el tratamiento masivos de datos personales, en el Informe 59/2021 se recordaban los criterios mantenidos por la AEPD:

del resto de la fundamentación jurídica contenida en la STC 17/2013, y del principio de proporcionalidad, resulta que el TC ha determinado que (i) habrá de evitarse el acceso indiscriminado y masivo a los datos personales (ii) el dato en cuestión solicitado habrá de ser pertinente y necesario (iii) para la finalidad establecida en el precepto (iv) la solicitud de acceso a los concretos datos personales habrá de motivarse y justificarse expresamente, (v) de manera que ello posibilite su control por el cedente (vi) y se evite un uso torticero de esa facultad con accesos masivos. Ello supone (vii) que ha de quedar garantizada la posibilidad de analizar si en cada caso concreto el acceso tenía amparo en lo establecido en la ley.

La RFEF pone de manifiesto que la solicitud es extraordinariamente amplia y no se especifica una investigación concreta, ni se pone de manifiesto una situación de peligro real y grave, tomando como criterio lo indicado en el artículo 7 de la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, aun cuando no resulte de aplicación al presente caso.

No obstante, viniendo amparado el tratamiento de los datos personales conforme al RGPD, tal y como se ha analizado detenidamente con anterioridad, dada la necesidad de que la DGOJ pueda ejercer las competencias específicamente atribuidas para la lucha contra el fraude en las apuestas deportivas y el cumplimiento de las prohibiciones subjetivas, se requiere conocer la identidad de las personas que se encuentran afectadas por las mismas. Sin que el elevado número invocado por la RFEF de sujetos afectados, siempre que el mismo resulte pertinente y necesario, pueda considerarse un tratamiento masivo de datos personales contrario a la doctrina del Tribunal Constitucional anteriormente citada, en la medida en que va dirigido a tutelar un bien jurídico concreto previsto en la normativa europea y nacional reguladora del juego.

Sobre la concreción de la actuación de investigación que reclama la RFEF, debe indicarse que, sin perjuicio de lo dicho anteriormente sobre la determinación de la amplitud o magnitud de dichas actuaciones que corresponden al órgano competente y que se reservan al control judicial correspondiente, una explicación pormenorizada de los detalles de la misma a terceros, incluso sin ser potenciales infractores ni destinatarios de las mismas como ocurre con la RFEF, podría frustrar los fines de la investigación. Por eso la publicidad de dichas actuaciones debe realizarse de tal forma que se garantice la actividad investigadora. De ahí que no se aprecie por esta AEPD la

necesidad de concretar los detalles de la investigación en el requerimiento más allá de lo necesario para conjugar esa actuación con el derecho a la protección de datos, tal como se analiza a continuación.

Respecto a la motivación de los requerimientos recibidos por la RFEF, conviene destacar los siguientes elementos:

En el primer requerimiento se indica lo siguiente:

la Ley 13/2011 establece en su artículo 6, apartados d), e) y f), que los directivos de entidades deportivas, deportistas, entrenadores u otros participantes directos, así como jueces y árbitros, no pueden realizar apuestas relativas a su actividad deportiva. Así, con el fin de garantizar la limpieza de las apuestas, se impide la participación de quienes, debido a su actividad, se encuentran en una situación de privilegio respecto al resto de participantes en las apuestas, además de poder influir en el resultado. A este respecto se entienden prohibidas las apuestas sobre cualquier evento que se desarrolle en el marco de las competiciones en las que la entidad deportiva participe o pueda participar. (...)

Para poder efectuar la oportuna investigación en relación a posibles actividades de participación en apuestas deportivas por parte de personas cuya participación quedaría afectada por la prohibición subjetiva establecida en el artículo 6, apartados d), e) y f) de la Ley 13/2011, la DGOJ ha considerado preciso solicitar la colaboración de la Federación que Vd. dirige en orden a identificar a todas las personas conformantes de las entidades deportivas adscritas a los cinco grupos de la categoría Segunda Federación de Fútbol durante la temporada 2022/2023.

(...)

se solicita identificación de todos los miembros que a fecha de contestación del presente requerimiento tengan 18 años o más y que formen parte del cuadro directivo, plantilla de jugadores y cuadro técnico (entrenador, asistentes, utilleros...), de las entidades deportivas adscritas a los cinco grupos de la categoría Segunda Federación de Fútbol durante la temporada 2022/2023

En el segundo requerimiento, en contestación al escrito de la RFEF, se recuerdan las competencias que artículo 21 LRJ atribuye a la DJOG y la previsión del artículo 24.6 que prevé el acceso a datos personales:

(...) de conformidad con el artículo 21 de la Ley 13/2011, la DGOJ tiene, entre otras, atribuidas las siguientes funciones:

“(…) 9. Asegurar que los intereses de los participantes y de los grupos vulnerables sean protegidos, así como el cumplimiento de las leyes, reglamentaciones y principios que los regulan, para defender el orden público y evitar el juego no autorizado.

(…) 15. Combatir el fraude en el entorno de las actividades del juego, incluyendo el fraude en las apuestas deportivas, y colaborar con las autoridades competentes en la prevención y la lucha contra el fraude y la manipulación de las competiciones deportivas.”

A fin de garantizar el cumplimiento de lo establecido en la Ley 13/2011, según el artículo 24 del mismo texto legal relativo a la inspección y control “la autoridad competente encargada de la regulación del juego podrá tener acceso a los datos de identidad tratados por las federaciones deportivas españolas y que sean necesarios para controlar el cumplimiento de las prohibiciones subjetivas previstas en las letras d), e) y f) del artículo 6.2”.

Teniendo en cuenta lo anterior, y las consideraciones realizadas hasta ahora sobre el principio de licitud, el de limitación de finalidad, el juicio de proporcionalidad y el de minimización se consideran dichos requerimientos conforme a los criterios mantenidos hasta ahora por la AEPD, como se recoge en el citado Informe 129/2018.

Debiendo destacarse que el volumen de los datos objeto de tratamiento, no supone un tratamiento masivo e indiscriminado pues como se ha dicho antes, es consecuencia de la magnitud de las actuaciones de investigación que afectan un determinado número de personas en atención al colectivo que se sitúa bajo las prohibiciones subjetivas que es lo que se pretende fiscalizar; los datos solicitados son pertinentes y necesarios para las finalidades establecidas en la norma; asimismo la petición explica (motiva) las razones en que se sustenta su actuación y la finalidad pretendida con apoyo a los preceptos que son de aplicación (artículo 6.2 e) f) y g) de la LRJ), y que le otorgan la facultad para acceder a los datos (artículo 21.9 y 15 y artículo 24.6 todos de la LRJ), lo que posibilita el control sobre que el acceso a los datos personales tiene amparo legal. Siendo la prueba más evidente de ello la emisión del presente informe, sin perjuicio del control jurisdiccional que, en su caso, proceda.

En consecuencia, **los requerimientos de información que la DGOJ ha realizado a la RFEF y que son objeto de análisis en el presente informe se consideran conformes a los principios de licitud, limitación de finalidad y minimización.**