



Examinada su solicitud de informe, remitida a este Gabinete Jurídico, referente al Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las peculiaridades del régimen de autorizaciones para conducir vehículos pertenecientes a las Fuerzas Armadas y a la Guardia Civil, solicitado de esta Agencia Española de Protección de Datos de conformidad con lo dispuesto en los artículos 37 h) de la Ley Orgánica, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal, y 5 b) del Estatuto de la Agencia, aprobado por Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo, cúmpleme informarle lo siguiente:

El Proyecto sometido a informe tiene por objeto el establecimiento de una nueva regulación de las peculiaridades del régimen de conducción de vehículos de las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil a fin de ajustar las mismas a lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, tomando en consideración las modificaciones operadas por la Ley 17/2005, de 19 de julio. De este modo, el Proyecto sometido a informe vendría a reemplazar lo actualmente dispuesto en el Real decreto 1257/1999, de 16 de julio, por el que se regulan los permisos de conducción de vehículos de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil.

A tal efecto se regulan las especialidades generales de este tipo de autorizaciones, los permisos de conducción de tales vehículos, las autorizaciones especiales en caso de transporte de mercancías peligrosas y, finalmente, los Registros de Conductores, siendo los mismos, regulados por el Capítulo IV del Proyecto, los que deben ser objeto de especial estudio por parte de esta Agencia.

Según establece el apartado 2 de la disposición final primera de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial “se faculta al Gobierno, a propuesta de los Ministros de Defensa e Interior, y, en su caso, de los demás ministros competentes, para regular las peculiaridades del régimen de autorizaciones y circulación de los vehículos pertenecientes a las Fuerzas Armadas”, añadiendo el apartado 3 que “las modificaciones que pudieran producirse del Anexo II habrán de ser aprobadas mediante Real Decreto”.

En el régimen actualmente vigente, la normativa aplicable a los registros de conductores de las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil aparece exclusivamente recogida en el artículo 11 del Real Decreto 1257/1999, según el cual “cada Ejército y la Dirección General de la Guardia Civil llevarán un Registro de los permisos militares de conducción expedidos por las escuelas y los organismos competentes, de cuyos datos e incidencias se dará traslado al Registro de Conductores e Infractores de la Dirección General de Tráfico a que hace referencia el artículo 84 del Reglamento General de Conductores, aprobado por Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo”.

Frente a este régimen, el Proyecto sometido a informe establece un régimen detallado de tales registros que viene a recoger, con carácter general, las disposiciones contenidas en el Título V del Reglamento General de Conductores, aprobado por Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo.

Así, se señala en el artículo 20.1, en términos similares a los del artículo 76.2 del Reglamento General de Conductores, que en el Registro “se recogerán y gestionarán de forma automatizada los datos de carácter personal de los titulares de los permisos de conducción o de la autorización especial para conducir vehículos que transportan mercancías peligrosas por carretera, así como su comportamiento, accidentes y las sanciones por hechos relacionados con el tráfico y la seguridad vial, con la finalidad de controlar el cumplimiento de las exigencias previstas por la normativa vigente”.

El artículo 20.2 atribuye la competencia en la llevanza del registro a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa y a la Dirección General de la Guardia Civil, que conforme al apartado 3 adoptarán “las medidas de gestión y organización que sean necesarias para asegurar, en todo caso, la confidencialidad, seguridad e integridad de los datos automatizados de carácter personal existentes en el Registro y su uso respecto a las finalidades para las que fueron recogidos.

Por su parte, el artículo 21 del Proyecto prevé que el tratamiento de los datos personales, así como su cesión están sometidos a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 y su Reglamento de desarrollo, reproduciendo el apartado 2 el contenido del primer párrafo del artículo 78.2 del Reglamento General de Conductores, al establecer que “los datos de cada Registro, que en ningún caso tendrá carácter público, únicamente serán objeto de cesión cuando así lo autorice una norma con rango de Ley”.

Por su parte, el artículo 21.3 añade que los datos podrán ser objeto de cesión a los respectivos Registros, así como al Registro de Conductores e Infractores de la Dirección General de Tráfico al amparo del artículo 11.2 e) de la Ley Orgánica 15/1999. Igualmente, la disposición adicional segunda establece que esta comunicación se llevará a cabo mediante interconexión de las bases de datos, “de acuerdo con el principio de proporcionalidad y limitada a la finalidad que lo justifique”, añadiendo sin embargo que será necesaria la comunicación recíproca de la información incluida en las letras g), i) y j) del artículo 77 del reglamento general de Conductores; es decir, la relativa a “menciones, incidencias, restricciones y limitaciones relacionadas con la propia autorización, la persona titular de ésta, el vehículo o la circulación”, “condenas judiciales que afecten a la autorización administrativa para conducir y las sanciones administrativas que sean firmes impuestas por infracciones graves y muy graves” y “nulidad o lesividad, pérdida de vigencia, procesos y sentencias de anulación, medidas cautelares adoptadas y, en su caso, la intervención de las autorizaciones administrativas para conducir”.



Finalmente, la disposición final primera establece que de conformidad con el artículo 20 de la Ley Orgánica 15/1999 “la finalidad, usos, datos, estructura, órganos responsables, derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, así como el nivel de seguridad de los Registros de Conductores de las Fuerzas Armadas o de la Guardia Civil serán los que se establecen para los ficheros de datos de carácter personal a correspondientes a cada uno de ellos”.

Hecha esta descripción, el Proyecto ahora analizado y fue sometido a informe de esta Agencia en una redacción anterior, habiéndose emitido informe en fecha 25 de marzo de 2011, copia del cual se adjunta a este informe. Debe indicarse que el régimen del Proyecto ahora informado resulta similar en gran medida al entonces informado, si bien las mayores diferencias entre ambos textos se encuentran precisamente en el régimen de los Registros de Conductores incorporado en su Capítulo IV.

Así, la anterior redacción sometida a esta Agencia incorporaba dos preceptos específicos relacionados con la estructura del Registro y el reconocimiento expreso del derecho de los interesados al acceso, rectificación, cancelación y oposición. Igualmente se preveía expresamente que los Registros quedarían sometidos a las medidas de seguridad de nivel alto establecidas en la normativa de protección de datos de carácter personal. En resumen, el texto anteriormente informado venía en la práctica a reproducir, de forma casi textual, las previsiones contenidas en los artículos 76 a 79 del Reglamento General de Conductores, habiéndose ahora optado por suprimir parte de dichas referencias, reemplazando el régimen relacionado con la estructura y nivel de seguridad del fichero, así como el ejercicio de los derechos a una remisión genérica a las correspondientes normas de creación de los ficheros.

Por otra parte, el texto ahora sujeto a informe introduce determinadas modificaciones sobre el anteriormente informado que, precisamente, han tratado de tomar en consideración las observaciones ya efectuadas en su día por esta Agencia Española de Protección de Datos.

Así, en primer lugar, y en lo referente a la determinación del responsable del fichero, el artículo 20.2 del Proyecto toma en cuenta la observación efectuada por esta Agencia, en cuanto a su necesaria especificación, a fin de poder considerar que el tratamiento de los datos llevado a cabo por el Registro se encuentra dotado de la adecuada legitimación conforme a lo exigido por el artículo 6 de la Ley Orgánica 15/1999. De este modo, habiéndose corregido el defecto apreciado por la Agencia en su anterior informe cabe considerar positiva la inclusión de esta regla en el artículo 20.2.

Igualmente, se ha modificado respecto de la anterior redacción la referencia a la fundamentación jurídica de las cesiones a la Dirección general



de Tráfico, indicando que la misma se fundamenta en el artículo 11.2 e) de la Ley Orgánica 15/1999 y no en su artículo 21, como se señalaba en la versión ya informada por la Agencia.

En relación con este apartado, el informe de 25 de marzo de 2011 indicaba lo siguiente:

*“En lo que respecta a la cesión de datos, se prevé el intercambio de información entre los registros y el Registro de Conductores e Infractores de la Dirección General de Tráfico, especificando la disposición adicional segunda la interconexión entre ambos registros por medios electrónicos, así como la información que deberá facilitarse entre ambos en el plazo de quince días. Estas cesiones traen causa, según se indica, del artículo 21.1 de la Ley Orgánica 15/1999.*

*Dicho precepto dispone que “Los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las Administraciones Públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras Administraciones Públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas, salvo cuando la comunicación tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos”.*

*Como se aclaró en el informe de 24 de noviembre de 2008, esta disposición ha sido clarificada por el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, cuyo artículo 10.4 c) considera posible “la cesión entre Administraciones Públicas cuando concorra uno de los siguientes supuestos:*

- Tenga por objeto el tratamiento de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.*
- Los datos de carácter personal hayan sido recogidos o elaborados por una Administración Pública con destino a otra.*
- La comunicación se realice para el ejercicio de competencias idénticas o que versen sobre las mismas materias”.*

*En el supuesto ahora analizado, sin embargo, no resulta clara la fundamentación jurídica del intercambio de información entre ambos registros, dado que su justificación es diversa, no ostentando los órganos responsables de los registros regulados en el Proyecto sometido a informe las competencias atribuidas en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, por lo que no sería*



*posible la aplicación de la norma que legitimaría la cesión en el ejercicio de unas mismas competencias.*

*De este modo, para que el intercambio de información pudiera considerarse conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 debería fundarse en alguna de las causas de legitimación que acaban de reproducirse o en las establecidas con carácter general por el artículo 11.2 de la Ley Orgánica 15/1999, debiendo además tenerse en cuenta que el párrafo segundo del artículo 78.2 del Reglamento General de Conductores establece que “la cesión a otras Administraciones Públicas (de los datos contenidos en el Registro) sólo podrá tener lugar cuando las mismas ejerzan competencias sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial o cuando la cesión se realice en el marco de la normativa estatal o autonómica reguladora de la función estadística pública”.*

*En este sentido, esta Agencia ha venido reconociendo que la cesión por parte de la Dirección General de Tráfico de determinados datos, tales como el saldo de puntos, a organismos como el Parque Móvil se encontraría justificada por el artículo 11.2 c) de la Ley Orgánica 15/1999 que permite la cesión “cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control implique necesariamente la conexión de dicho tratamiento con ficheros de terceros”. Del mismo modo, la cesión de datos a la Dirección General de Tráfico puede entenderse derivada de la competencia atribuida a la misma por el artículo 5 h) de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.*

*Es preciso recordar que la cesión de datos amparada en el artículo 11.2 c) queda sujeta al principio de proporcionalidad, dado que el precepto prevé en su inciso final que “En este caso la comunicación sólo será legítima en cuanto se limite a la finalidad que la justifique”. En este sentido, la interconexión a la que se refiere la disposición adicional segunda del Proyecto debería limitarse única y exclusivamente a los datos de las personas incluidas en ambos registros, sin que la conexión pudiera permitir el acceso a información de terceros, dadas las limitaciones expresamente previstas por el artículo 78.2 del Reglamento General de Conductores.*

*Por todo ello, sin perjuicio de que la cesión de datos pueda considerarse lícita no sería posible entender la misma amparada en el artículo 21.1 de la Ley Orgánica 15/1999, siendo además preciso establecer criterios de proporcionalidad en la interconexión entre ambos registros a la que se refiere la disposición adicional segunda del Proyecto.”*

El texto ahora informado parece fundamentar la cesión exclusivamente en el ejercicio de la función estadística pública, habida cuenta de la referencia



ahora efectuada al artículo 11.2 e) de la Ley Orgánica 15/1999. Sin embargo en la disposición adicional segunda, parece ampliar el marco de dicha cesión sobre la base de los principios de proporcionalidad y finalidad y se refiere específicamente a los datos recogidos en los apartados g), i) y j) del artículo 77, sin que quede suficientemente claro.

Por otra parte, teniendo en cuenta las referencias efectuadas por esta disposición adicional y lo señalado en el anterior informe de esta Agencia, parece lógico considerar que la cesión traería su causa de la necesidad de que puedan constar a los responsables de los Registros regulados por el Proyecto las modificaciones sustanciales producidas en la habilitación legal para la conducción de vehículos de quienes figuran como conductores en los registros de las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil, lo que podría fundar la cesión en el artículo 11.2 c) de la Ley Orgánica 15/1999.

Sin embargo, ello no evita la contradicción que, a nuestro juicio se produce entre el artículo 21.3 y la disposición adicional segunda del proyecto, dado que, por una parte, el alcance del párrafo segundo de esta disposición ampliaría la habilitación mencionada en el artículo a la basada en el artículo 11.2 c) de la Ley Orgánica y por otra el párrafo primero parecería incluso ampliar los supuestos de cesión, dado que aplicaría a la misma una norma de proporcionalidad que cabría considerar que excede de la que ya se aplica en el párrafo segundo para justificar la transmisión de los datos relacionados con la modificación de la habilitación legal para conducir.

En consecuencia, si bien el Proyecto introduce una mejora respecto del que fue informado el 25 de marzo de 2011, **sería preciso modificar el artículo 21.3 y la disposición adicional segunda de forma que se evite la contradicción que, a nuestro juicio, se produce entre ambos, quedando la cesión entre los registros fundamentada únicamente en los artículos 11.2 e), en cuanto la misma se refiera al ejercicio de la función estadística pública, y 11.2 c), únicamente para los datos que actualmente se incluyen en el párrafo segundo de la disposición adicional segunda.**

En cuanto al ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, el Proyecto suprime el artículo 23 de la anterior versión informada por esta Agencia, lo que permite eludir el problema planteado en su momento en relación con el acceso telemático a los datos, y que ya fue planteado por esta Agencia en su informe de 25 de marzo de 2011. No obstante, se suprime también la referencia genérica al derecho de los interesados que contenía el apartado 1 del antiguo artículo 23. No obstante, dado que los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición se encuentran específicamente reconocidos por la Ley Orgánica 15/1999, debiendo las normas de creación de los ficheros establecer los órganos o unidades ante los que los mismos podrán ejercitarse, dicha supresión no afectaría negativamente al Proyecto informado.

Junto con las observaciones que se han efectuado cabe hacer referencia a otras dos en las que el Proyecto resulta distinto al sometido previamente a informe de la Agencia, cuales son las relacionadas con la estructura del fichero y el nivel de medidas de seguridad aplicables al mismo.

En este sentido, el artículo 21 de la antigua versión informada por esta Agencia detallaba, siguiendo lo establecido por el artículo 77 del Reglamento general de Conductores, la estructura del fichero y los datos que incluiría, estableciendo por otra parte el artículo 20.3 que serían de aplicación al registro las medidas de seguridad de nivel alto previstas en la normativa de protección de datos. Dichas especificaciones se reemplazan en la disposición final primera del Proyecto por una remisión general a las normas reguladoras del fichero, adoptadas conforme a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley Orgánica 15/1999.

El análisis de dichas normas muestra que no existe en la actualidad un Registro de Conductores de las Fuerzas Armadas, en los términos establecidos en el Proyecto, constando por su parte en la Orden INT/1202/2011, de 4 de mayo, un Registro de conductores de la Guardia Civil, en que se indica la aplicación del nivel de seguridad alto de la normativa de protección de datos, si bien la estructura del fichero se limita, frente a lo expresado por esta Agencia al entonces Proyecto de Orden Ministerial, a llevar a cabo remisiones genéricas a categoría generales de datos que no establecen en modo alguno cuáles son efectivamente los datos incluidos en el Registro.

A la vista de todo ello esta Agencia entiende que **sería necesario que el Proyecto incorporase nuevamente una indicación de los datos que serán incluidos en el Registro**, dado que su mera existencia sin que se haya adoptado una norma de creación del fichero, en el caso de las Fuerzas Armadas, o adoleciendo dicha norma de los defectos que acaban de mencionarse en el caso de la Guardia Civil hacen que la remisión efectuada por la disposición final segunda carezca de contenido y no complete la norma sometida a informe, generando una situación de inseguridad jurídica que debería corregirse.

Al propio tiempo, en cuanto al nivel de seguridad, ciertamente la norma creadora del Registro de conductores de la Guardia Civil especifica que serán adoptadas las medidas de nivel alto, pero esa previsión no aparece recogida en norma alguna para el registro de conductores de las Fuerzas Armadas, lo que ya implicaría la necesidad de incorporar esta previsión al Proyecto sometido a informe, por los mismos motivos que se acaban de indicar en lo referente a la estructura y contenido de los Registros.

Por otra parte, en relación con el nivel de seguridad, del tenor del propio Proyecto se desprende que el mismo contendrá necesariamente datos relacionados con la salud de los inscritos, lo que desencadena la exigencia de la implantación de las medidas de seguridad de nivel alto, por lo que parece



innecesario que la determinación de dicho nivel se lleve a cabo por la vía de remisión establecida en el Proyecto cuando el registro necesariamente habrá de implicar la adopción de tales medidas.

Por ello, se considera que **debería incluirse en el artículo 20 del Proyecto un nuevo apartado que establezca que serán de aplicación a los registros las medidas de seguridad de nivel alto previstas en la normativa vigente en materia de protección de datos personales.**