



Examinada su solicitud de informe, remitida a este Gabinete Jurídico, referente al Proyecto de Orden por el que se regula la comunicación de la información relativa a los accidentes de tráfico y las víctimas al Registro Estatal de Víctimas de Accidentes de Tráfico, 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 desarrollo de lo dispuesto en el artículo 96 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, introducido en la misma por la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, que junto con los artículos 94 y 95 regula el Registro Estatal de Víctimas de Accidentes de Tráfico, cuya denominación ha sido modificada por la reforma introducida por la Ley 6/2014, de 7 de abril. Asimismo la disposición final primera regula el fichero “Registro Estatal de víctimas de accidentes de tráfico”, conforme a lo exigido por el artículo 20 de la Ley Orgánica 15/1999.

Como se ha indicado, el registro objeto del Proyecto sometido a informe aparece regulado por los artículos 94 a 96 del Texto Articulado. EL primero de los citados preceptos se limita a proceder a su creación y a prever la posible creación de otros registros en ámbitos territoriales diferentes cuando se trate de Comunidades Autónomas con competencias en materia de tráfico. A su vez, como se anticipó, el artículo 96 se limita a remitirse al desarrollo reglamentario, a través de Orden Ministerial, de la comunicación de la información al registro.

Por su parte, el artículo 95 delimita, si bien que de forma genérica, las principales características del Registro, indicando lo siguiente:

*“1. En el Registro Nacional de Víctimas de Accidentes de Tráfico figurarán únicamente aquellos datos que sean relevantes y que permitan disponer de la información necesaria para determinar las causas y circunstancias en que se han producido los accidentes de tráfico y sus consecuencias.*

*Los datos que se incorporen en el Registro no contendrán más datos identificativos de los implicados o relacionados con su salud, que los estrictamente necesarios para el cumplimiento de su finalidad, conforme se establece en el apartado anterior.*

*2. El titular responsable del Registro adoptará las medidas de gestión y organización necesarias para asegurar, en todo caso, la confidencialidad, seguridad e integridad de los datos automatizados de*



*carácter personal existentes en el Registro y el uso de los mismos para las finalidades para las que fueron recogidos, así como las conducentes a hacer efectivas las garantías, obligaciones y derechos reconocidos en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y sus normas de desarrollo.”*

Debe, por otra parte, tenerse en cuenta que el Anteproyecto de Ley de reforma del Texto Articulado en que se introdujo la regulación del Registro fue objeto de informe de esta Agencia, de fecha 24 de noviembre de 2008. Del contenido de dicho informe en lo referente a la creación del Registro, se ponía de manifiesto por parte de esta Agencia la necesidad de que se produjera una mejora en el contenido del Texto. Así, las conclusiones de la Agencia en este punto señalaban lo siguiente:

*“De este modo, y aun cuando la delimitación de la totalidad de las cuestiones relacionadas con el Registro deba llevarse a cabo a través de la correspondiente norma reglamentaria, debe concluirse que sería necesaria una modificación del texto contenido en el Anteproyecto, a fin de especificar el alcance del registro al que nos venimos refiriendo y su incidencia en la normativa reguladora de la protección de datos de carácter personal, al menos en los siguientes términos:*

- *Delimitación de la finalidad del Registro.*
- *Establecimiento de los criterios mínimos en la determinación de los datos que podrán ser incorporados al mismo. De este modo, el registro no debería contener datos identificativos de los implicados en el accidente en caso de no ser necesarios para el cumplimiento de esa finalidad.*
- *Especificación de si en el Registro se van a incorporar datos relacionados con la salud de los accidentados, teniendo en cuenta que habrá de entenderse como tales los incluidos en la definición contenida en el artículo 5.1 g) del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999.*

*En caso de que se pretendiera mantener la regla de cesión de los datos al Consorcio de Compensación de Seguros, sería preciso que el tratamiento de datos por parte de éste fuera congruente con la finalidad que justifica la existencia del Registro.”*

En lo relativo a la determinación de la finalidad del Registro, que justificaba el tratamiento de los datos de carácter personal, el informe de esta Agencia indicaba lo siguiente:



*“Si bien no es una norma como la informada la que ha de establecer el régimen general de las normas aplicables al mencionado Registro, es preciso que la misma contenga los principios básicos relacionados con su existencia y funcionamiento, estableciendo así la finalidad del Registro, los accesos al mismo y las obligaciones de comunicación que pudieran derivarse de su existencia.*

*Pues bien, teniendo estas circunstancias en cuenta, sería necesario que el Anteproyecto estableciese con mucha mayor claridad y precisión la finalidad del Registro, dado que el artículo 98.1 se limita a describir como tal la propia premisa de su existencia; es decir, “recoger y gestionar de forma automatizada toda la información referente a los accidentes de tráfico en que conste la existencia de víctimas”.*

*Sin embargo, la recogida y gestión de la información no constituye una finalidad, sino una descripción del Registro, siendo necesario que la norma indique para qué van a ser objeto de tratamiento los datos incluidos en el mismo.*

*En este punto, la Exposición de Motivos de la norma sometida a informe se limita a indicar que “el Título VI se regula, con rango de ley, el Registro Estatal de Víctimas y Accidentes de Tráfico, en donde se van a recoger todos y cada uno de los diferentes datos relativos a los accidentes de los que se han derivado víctimas de accidentes de tráfico. En este sentido, el tiempo ha demostrado que una correcta gestión de los datos sobre accidentalidad permite adoptar medidas especiales dirigidas a reducir la siniestralidad en ámbitos o colectivos específicos”.*

*Este párrafo parece introducir alguna aclaración, dado que el Registro parece vincularse al estudio de las condiciones concurrentes en los accidentes, a fin de adoptar medidas tendentes a “reducir la siniestralidad en ámbitos o colectivos específicos”.*

*Sin embargo, tampoco esta mera expresión permite conocer ciertamente la finalidad del fichero, dado que la misma podría en principio desarrollarse y llevarse a cabo sin que fuera necesario el tratamiento de “todos y cada uno de los diferentes datos relativos a los accidentes de los que se han derivado víctimas de accidentes de tráfico”.*

En este sentido, la exposición de motivos de la Ley 18/2009 incluyó un último párrafo en que se señalaba que “en el Título VI se regula, con rango de ley, el Registro Estatal de Víctimas y Accidentes de Tráfico, en donde figurarán únicamente aquellos datos que sean relevantes y que permitan disponer de la información necesaria para determinar las causas y circunstancias en que se han producido los accidentes de tráfico de los que han derivado víctimas y sus consecuencias. En este sentido, el tiempo ha demostrado que una correcta



gestión de los datos sobre accidentalidad permite adoptar medidas especiales dirigidas a reducir la siniestralidad en ámbitos o colectivos específicos”.

Por otra parte, en lo referente a las posibles cesiones de datos por parte del registro, el informe de la Agencia indicaba lo siguiente:

*“Por último, esa finalidad influirá igualmente en las cesiones de los datos contenidos en el fichero, respecto de las cuales se prevé expresamente la comunicación al Consorcio de Compensación de Seguros. Así, recuerda el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 15/1999 que “Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos”*

*Así, por ejemplo, si el Registro tuviese por finalidad el análisis de las circunstancias concurrentes en determinado tipo de accidentes en que se producen víctimas, a fin de adoptar medidas correctoras o preventivas, la delimitación del alcance del tratamiento debería limitarse a los datos disociados de los afectados que pudieran resultar relevantes para su análisis estadístico (sexo, edad, etc.), sin necesidad de proceder a su identificación. Además, en este caso el acceso a los datos por parte del Consorcio de Compensación de Seguros no guardaría relación alguna con la finalidad del tratamiento.”*

De este modo, a diferencia del Anteproyecto sometido al parecer de la Agencia, una vez clarificada la finalidad del Registro en los términos indicados se suprimió la mención de las posibles cesiones de datos al Consorcio de Compensación de Seguros.

Dentro del Proyecto sometido a informe debe diferenciarse las previsiones contenidas en su articulado, relacionadas con el procedimiento de remisión de información al Registro por parte de los agentes de la autoridad competentes en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y las relacionadas con la propia existencia y contenido del Registro, a las que se refiere la disposición final única del mismo.

En cuanto a las primeras, la disposición adicional primera prevé la aplicación de la Ley Orgánica 15/1999, su Reglamento de desarrollo y “el resto de la normativa que le sea de aplicación” a las disposiciones del Proyecto “que afecten al tratamiento de los datos de carácter personal”.

Esta previsión podría resultar suficiente para fundamentar la cesión de datos por parte de las autoridades competentes al Registro siempre y cuando la misma respete los principios establecidos en la mencionada Ley Orgánica, quedando fundada la cesión de datos en el artículo 95 del Texto articulado.



Ahora bien, dentro de esos principios debe recordarse que el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 15/1999 dispone que “los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido”. En este sentido, como ya se ha indicado, el citado artículo 95.1 reitera que los datos cedidos serán únicamente los que resulten relevantes para la finalidad de determinar las causas y circunstancias de un determinado accidente de tráfico, así como sus consecuencias. Igualmente, los datos de salud deberán limitarse a los “estrictamente necesarios” para el cumplimiento de la citada finalidad.

El formulario contenido en el Anexo I del Proyecto sometido a informe, incorpora las informaciones que serán objeto de cesión para su inclusión en el Registro. Sin perjuicio de que el citado formulario en la versión remitida, tanto electrónicamente como una vez reproducido en papel, no es fácilmente legible, lo cierto es que dicho formulario recoge un gran número de datos relacionados con el accidente en concreto, incluyendo informaciones referidas a la naturaleza de la actividad desarrollada por los conductores de los vehículos implicados, incluso en situaciones en las que dicha actividad no es de carácter profesional, lo que podría encontrarse justificada.

Dicha información podría ser excesiva si se tiene en cuenta la finalidad establecida en el tan citado artículo 95.1, por lo que sería necesario que se encontrase plenamente justificada la inclusión en el formulario y su posterior incorporación al Registro.

En cuanto a los datos de salud ciertamente el formulario contiene información que incluye esta tipología de datos. No obstante en este caso la información se refiere esencialmente a la situación del interesado o la atención sanitaria u hospitalaria requerida en términos genéricos, sin incluir los datos específicos relacionados con la concreta dolencia sufrida por el paciente, lo que podría permitir que en este punto la información contenida en el formulario (que posteriormente se ratifica al hacerse referencia a la estructura del fichero en la disposición final única) se acorde al artículo 95.1 del texto articulado y, por ende, al artículo 4.1 de la Ley Orgánica 15/1999.

Como se ha indicado, la junto con las previsiones del articulado del Proyecto debe hacerse referencia a las previsiones contenidas en la disposición final única del mismo, relacionada con la creación del fichero asociado al Registro.

En este punto, el Proyecto pone claramente de manifiesto que los usos de los ficheros serán de carácter estadístico y de investigación, si bien amplía los previstos en el artículo 95.1 del texto articulado de la Ley de Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, refiriéndose también a las



finalidades derivadas del ejercicio de la función estadística pública, incluyendo la determinación del coste social medio de los accidentes mortales, así como a la evaluación de las medidas adoptadas para la garantía de la seguridad vial y la realización de programas de actuación al respecto.

Estas últimas finalidades pueden considerarse vinculadas directamente a las establecidas en el artículo 95.1 del Texto Articulado. Al propio tiempo, en cuanto a las finalidades de contenido estadístico, el artículo 4.2 de la Ley Orgánica dispone que “los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos”, añadiendo expresamente que “no se considerará incompatible el tratamiento posterior de éstos con fines históricos, estadísticos o científicos”. De este modo, el tratamiento de los datos para la realización de estadísticas oficiales contenidas en los correspondientes planes estadísticos o en los programas estadísticos anuales, así como las exigidas por el derecho de la Unión Europea, se encontraría amparada por lo dispuesto en el artículo 4.2 mencionado.

El problema se plantea cuando el Proyecto regula las cesiones de datos previstas, así como las transferencias internacionales que pudieran tener lugar en relación con los datos incluidos en el Registro.

Así, se prevé la cesión a las personas directamente implicadas en los accidentes, a los perjudicados por los mismos, a las entidades aseguradoras, al Consorcio de Compensación de Seguros, a OFESAUTO, al Ministerio Fiscal, a los Jueces y Tribunales y a “otras Administraciones Públicas”. Asimismo, se prevé la transferencia internacional de datos a “organismos de información e indemnización de otros Estados Miembros del Espacio Económico Europeo.

En este punto, debe recordarse el artículo 4.2 que acaba de ser mencionado. Del mismo modo el artículo 11 de la Ley Orgánica 15/1999 delimita los supuestos de cesión de datos, partiendo esencialmente de la existencia de consentimiento del interesado o del hecho de que la cesión se encuentre amparada por una norma con rango de Ley.

Pues bien, como se ha dicho la finalidad del Registro aparece claramente delimitada por lo dispuesto en el artículo 95.1 del Texto Articulado, pudiendo considerarse compatibles con dicha finalidad los usos estadísticos de los datos contenidos en el Registro. Sin embargo, las cesiones previstas en el Proyecto exceden ampliamente de las que aparecerían vinculadas a dicha finalidad, de forma que el Registro se convertiría, en principio, en una suerte de repositorio de las declaraciones efectuadas por las autoridades competentes en materia de tráfico al que podrían acceder las entidades que hubieran de hacer frente a las indemnizaciones relacionadas con los accidentes, así como las restantes partes implicadas en un accidente concreto.



En este sentido se pronuncia la Memoria de Impacto Normativo del Proyecto, cuando prevé como finalidad de la cesión el abono de las indemnizaciones, concluyendo que este fin es claramente compatible con los establecidos en el artículo 95.1. A nuestro juicio, sin embargo, debe discreparse de dicha conclusión, toda vez que la función de “repositorio” que se estaría otorgando al fichero no se corresponde en modo alguno con la de investigación de las causas y circunstancias de un determinado accidente, ni con la de sus consecuencias, que son las únicas, junto con las relacionadas con el ejercicio de la función estadística pública, que la Ley otorga al fichero, hasta el punto de que el propio Proyecto enumera éstas y no otras finalidades en su disposición final única, tal y como acaba de señalarse.

De este modo, debería suprimirse del apartado de cesiones de los datos cualquiera que no se encuentra claramente amparada por la Ley, siendo así que únicamente encontraría ese amparo las efectuadas al Ministerio Fiscal, Jueces y Tribunales, en el ejercicio de sus funciones o las llevadas a cabo a los órganos de otras Administraciones Públicas, cuando ejerzan funciones vinculadas a la misma competencia que la Ley atribuye a la Dirección General de Tráfico.

Igualmente, en cuanto a las transferencias, debe partirse del hecho de que no tienen esa condición las transmisiones de datos producidas dentro del Espacio Económico Europeo, lo que excluiría cualquiera de las mencionadas en el Proyecto. Pero además, debería tenerse en cuenta para las cesiones de datos fuera del territorio español, aun dentro del citado Espacio Económico Europeo, lo que se ha señalado para las cesiones, de modo que sólo sería posible efectuar las mismas a los órganos de otros Estados Miembros que resulten ser competentes en esta materia y para los mismos fines que justifican la existencia del Registro.

En consecuencia, esta Agencia considera que deberá procederse a la modificación de lo establecido en la disposición final única del proyecto en los términos que acaban de indicarse.