

Dictamen en relació amb la consulta plantejada per un ajuntament en relació amb la petició d'accés d'una empresa de transports de viatgers a un expedient sancionador

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit emès per un ajuntament en relació amb la petició d'accés a un expedient sancionador efectuada per una empresa de transport de viatgers.

Analitzada la petició i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

I

(...)

II

L'Ajuntament exposa en l'escrit de consulta que la policia municipal va fer una prova, indiciària, de detecció de substàncies estupefaents a una persona que conduïa el seu vehicle particular, obtenint-ne un resultat positiu, motiu pel qual se la va denunciar i es va procedir a l'obertura del corresponent procediment sancionador.

Tot seguit exposa que durant la realització d'aquesta prova els agents de la policia municipal varen trobar en el vehicle documents de les tasques professionals que realitza la persona denunciada en què s'indica que treballa per una empresa de transport de viatgers, en concret, de transport escolar.

Dit això, manifesta que, amb posterioritat a aquests fets, ha tingut entrada a l'ajuntament un escrit del representant legal d'aquesta empresa de transport de viatgers en què exposa haver tingut coneixement de la denúncia a un dels seus treballadors per conduir sota els efectes de les drogues i, als efectes de poder prendre les mesures oportunes, sol·licita la identificació d'aquesta persona.

En atenció a aquests fets, l'ajuntament planteja a aquesta Autoritat si pot comunicar a l'empresa de transport de viatgers la informació personal que se sol·licita.

Aquesta qüestió s'analitza en els apartats següents d'aquest dictamen.

III

Des del punt de vista de la protecció de dades personals, facilitar l'accés a la informació personal continguda a l'expedient sancionador a què s'ha fet referència constitueix una cessió de dades (article 3.i) de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD)) que, com a tal, s'ha de sotmetre al règim previst, amb caràcter general, per a les cessions o comunicacions de dades a la LOPD.

L'article 11.1 de la LOPD estableix que *“les dades de caràcter personal objecte del tractament només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat”*.

El mateix article disposa, en el seu apartat 2, que el dit consentiment no és necessari quan, entre d'altres excepcions, la cessió està autoritzada per una llei o norma amb rang de llei (lletra a).

En aquest punt, convé fer una consideració en relació amb les dades personals que serien objecte de comunicació o cessió a l'empresa de transports de viatgers en el present cas.

Si bé en l'escrit de consulta es manifesta que l'empresa només ha sol·licitat conèixer la identitat de la persona a què es refereix l'expedient sancionador, cal fer avinent que, en atenció a la naturalesa del dit expedient –sancionar administrativament la conducció d'un vehicle a motor sota els efectes de les drogues-, el fet de facilitar les dades identificatives de la persona infractora comportaria, de fet, comunicar dades relatives a infraccions administratives -a què la LOPD inclou, amb un règim específic, en la categoria de dades especialment protegides (article 7.5)- però també dades relacionades amb la salut d'aquesta persona (article 7.3).

La LOPD no ofereix una definició concreta del que s'ha d'entendre com a dada de salut, si bé es refereix expressament a aquest tipus de dades, considerant-les dades especialment protegides, limitant la possibilitat de la seva recollida i comunicació en el seu article 7.3.

En aquest sentit, el Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la LOPD (RLOPD) ha concretat, en el seu article 5.1.g), que són dades de caràcter personal relacionades amb la salut *"les informacions que concerneixen la salut passada, present i futura, física o mental, d'un individu. En particular, es consideren dades relacionades amb la salut de les persones les referides al seu percentatge de discapacitat i a la seva informació genètica"*.

Aquest article segueix les normes reguladores de la protecció de dades de caràcter personal contingudes en els Tractats Internacionals que han estat vàlidament ratificats per Espanya. En concret, l'apartat 45 de l'Informe explicatiu de la Convenció del Consell d'Europa per a la protecció de les persones pel que fa al tractament automatitzat de dades de caràcter personal, de 28 de gener de 1981, defineix l'expressió "dades personals referents a la salut" i considera que *"inclou informació sobre la salut passada, present i futura, física i mental d'una persona. La informació pot fer referència a una persona malalta, sana o difunta. Aquesta categoria de dades també inclou les relacionades amb l'abús de l'alcohol i el **consum de drogues.**"*

Cal entendre, per tant, que tota informació que manifesti, en relació amb les substàncies estupefaents, el seu mer consum, com succeiria en el present cas, té consideració de dada personal relacionada amb la salut (article 5.1.g) RLOPD).

Així doncs, tenint en compte la tipologia de dades personals a comunicar, la dita cessió només seria possible *"quan, per raons d'interès general, així ho disposi una llei o l'afectat hi consenti expressament"*, de conformitat amb l'article 7.3 de la LOPD.

En el cas objecte de consulta s'entén que no es disposaria del consentiment exprés de la persona titular de les dades, per la qual cosa serà necessària la concurrència d'una habilitació legal per poder comunicar-les a l'empresa de transports de viatgers.

Tenint en compte que l'accés se sol·licita en relació amb la informació que consta en un expedient administratiu, caldrà examinar si les previsions de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC) podrien habilitar la comunicació pretesa.

La dita LRJPAC desenvolupa el mandat constitucional de l'article 105.b) de la CE, el qual preveu que la llei regularà:

“El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.”

En aquest sentit, la LRJPAC conté diverses previsions, que es concretaran a continuació, aplicables a l'accés a expedients o documents de procediments administratius en funció que aquests procediments es trobin en tràmit, o bé que corresponguin a procediments ja finalitzats.

En l'escrit de consulta s'exposa que els fets objecte del procediment sancionador varen tenir lloc el 13 de maig de 2015, així com que la confirmació de la presència d'estupefaents en la saliva del conductor del vehicle denunciat va tenir lloc el darrer 25 de maig. D'aquests fets es desprèn que ens podríem trobar davant d'un procediment encara no finalitzat però, a la vista de la informació de què es disposa, no és possible afirmar-ho.

Atès que es desconeix si el procediment es troba en curs i pendent de resoldre, o bé si es troba finalitzat, caldrà examinar separatament la possible aplicació de les previsions de la LRJPAC aplicables a un i altre tipus de procediment, als efectes d'establir una possible habilitació legal per a la comunicació de les dades pretesa.

IV

De conformitat amb la disposició addicional primera de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern –en vigor des del 10 de desembre de 2014-, així com amb la disposició addicional primera de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern, l'accés de les persones interessades als expedients de procediments administratius oberts o en tràmit es regeix pel que determina la LRJPAC.

En concret, l'article 35.a) d'aquesta Llei disposa que:

“Els ciutadans, en les relacions amb les administracions públiques, tenen els drets següents:

“a) A conèixer, en qualsevol moment, l'estat de la tramitació dels procediments en els quals tenen la condició de persones interessades, i a obtenir còpies dels documents que contenen.”

El reconeixement del dret dels ciutadans a accedir a un expedient d'un procediment administratiu en base a aquest article de la LRJPAC es refereix als procediments administratius oberts o que s'estiguin substanciant en el moment de sol·licitar l'accés a la informació, i està condicionat al fet que la persona que vol accedir-hi tingui la condició d'interessada.

Disposar de tal condició d'interessat donaria la suficient cobertura legal per comunicar només aquelles dades personals de l'expedient, el coneixement de les quals fos rellevant per a l'exercici dels drets del ciutadà, com podria ser el cas del dret de defensa, atès que aquesta és la finalitat primordial del dret reconegut a l'article 35.a) de la LRJPAC (sentència del Tribunal Suprem de 26 de gener de 2011).

Pel que fa a la qualificació de “persona interessada” en un procediment administratiu, ens hem de remetre a l'article 31 LRJPAC, segons el qual:

“1. Es consideren interessats en el procediment administratiu:

a) Els qui el promoguin com a titulars de drets o interessos legítims individuals o col·lectius.

b) Els qui, sense haver iniciat el procediment, tinguin drets que puguin quedar afectats per la decisió que s'hi adopti.

c) Els qui hi tinguin interessos legítims, individuals o col·lectius que puguin quedar afectats per la resolució i es personin en el procediment mentre no s'hagi dictat resolució definitiva.

(...)”.

En atenció a aquests preceptes, per tal que una tercera persona –com en aquest cas el representant legal de l'empresa de transport de viatgers- pogués accedir a la informació personal continguda en l'expedient sancionador, caldria que aquest tercer tingués la condició de “persona interessada”.

En aquest cas, pel que es desprèn de la informació aportada, això és que el vehicle que conduïa la persona infractora no era de l'empresa de transport de viatgers, ni es trobava prestant serveis a l'empresa en el moment dels fets objecte de sanció, no sembla que es pugui concloure que l'empresa que ha sol·licitat l'accés a determinades dades personals de l'expedient disposi de la condició d'interessada, atès que la sanció que pogués adoptar-se (multa i pèrdua de 6 punts del carnet de conduir) en relació amb els fets exposats en el dit procediment sancionador (conducció del vehicle particular) no sembla que pogués afectar llurs drets o interessos legítims.

Per tant, aquest article de la LRJPAC no habilitaria l'accés a les dades de la persona infractora sol·licitades per l'empresa, tret de comptar amb el seu consentiment exprés (article 7.3 LOPD).

V

Pel que fa a l'accés als expedients de procediments ja finalitzats en el moment de sol·licitar la informació que s'hi conté resultarà aplicable l'article 37 de la LRJPAC. Aquest article disposa, en la seva nova redacció modificada per la citada Llei 19/2013, que:

“1. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación.”

El Títol I de la Llei 19/2013 –en vigor, com s'ha dit, des del 10 de desembre de 2014- regula la transparència de l'activitat pública, dedicant específicament el seu Capítol III a regular el dret d'accés a la informació pública.

D'acord amb l'article 12 de la Llei 19/2013, *“todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley. Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.”*

Per altra banda, tot i que, per raons temporals, la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern no resulta encara d'aplicació al cas que ens ocupa (seran d'aplicació pel que fa als ens que integren l'administració local a partir

de l'1 de gener de 2016), també es tindran en compte en el present dictamen les previsions relatives al dret d'accés a la informació pública i a les limitacions legals que s'hi contemplen (Títol III), que, als efectes que interessin, no difereixen de les previsions establertes en la Llei 19/2013.

D'acord amb l'article 13 de la Llei 19/2013, s'entén per informació pública *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

Així doncs, la informació de què disposa l'ajuntament inclosa en l'expedient del procediment sancionador respecte el qual se sol·licita l'accés té consideració d'informació pública. Ara bé, en la mesura que incorpora dades de caràcter personal de diferent naturalesa, seran d'aplicació els límits al dret d'accés previstos en l'article 15 d'aquesta Llei.

L'esmentat article 15, relatiu a la protecció de dades personals, disposa que:

“1. Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

*Si la información incluyese **datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas** que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.*

(...)”.

Tal com s'ha posat abans de manifest, en el present cas la comunicació de la identitat de la persona sancionada per conduir el seu vehicle sota els efectes de les drogues comportaria l'accés, no només a llurs dades identificatives, sinó també a dades relatives a la comissió d'una infracció administrativa (article 7.5 LOPD), així com a dades especialment protegides relatives a la seva salut (article 7.3 LOPD), per la qual cosa el representant de l'empresa de transports de viatgers només podria conèixer la informació sol·licitada previ consentiment exprés de l'afectat o bé si existís una norma amb rang de llei que emparés la comunicació.

A la mateixa conclusió caldrà arribar quan resultin d'aplicació les previsions de la Llei 19/2014, en concret, de l'article 23, relatiu a les dades especialment protegides, segons el qual:

*“Les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, **la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives** que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud.”*

Així doncs, les previsions de les lleis de transparència examinades tampoc habilitarien l'accés a les dades personals pretès per l'empresa de transport de viatgers sense consentiment exprés de l'afectat.

VI

De conformitat amb les consideracions fetes fins ara, sembla clar que en el supòsit examinat no existiria suficient cobertura legal, als efectes de l'article 11.2.a) de la LOPD, per dur a terme la cessió de dades personals de la persona a què es refereix l'expedient sancionador en matèria de trànsit des de l'ajuntament vers l'empresa en què aquesta persona presta els seus serveis.

Sens perjudici d'això no es pot descartar que, per exigències de la bona fe contractual que regeix les relacions laborals (article 5.a) Estatut dels treballadors), el treballador estigui obligat a comunicar a l'empresa de transports de viatgers en què presta els seus serveis les circumstàncies assenyalades en relació amb el seu permís o llicència de conducció. No es pot obviar que, atès l'àmbit en què l'activitat de l'empresa es desenvolupa (transport escolar), la pèrdua de la vigència del permís de conducció per part del treballador, de produir-se, adquiriria especial rellevància (així es reconeix, entre d'altres, en la sentència del TSJ d'Extremadura 539/2013, de 26 de novembre i en la sentència del TSJ d'Aragó 859/2010, de 24 de novembre). Però aquesta no és la qüestió que es planteja a la consulta, referida exclusivament a la comunicació per part de l'Ajuntament.

Per altra banda, i tot i que tampoc és la qüestió plantejada a la consulta, convé assenyalar que cabria la possibilitat que l'empresa de transports de viatgers pogués accedir a determinada informació personal del seu treballador, vinculada a llur permís de conducció, a través del Registre de conductors i infractors de la Direcció General de Trànsit.

D'acord amb l'article 76.2 del Reial decret 818/2009, de 8 de maig, pel qual s'aprova el Reglament general de conductors, en aquest Registre *“se recogerán y gestionarán de forma automatizada los datos de carácter personal de los solicitantes y titulares de autorizaciones administrativas para conducir, así como su comportamiento y sanciones por hechos relacionados con el tráfico y la seguridad vial, con la finalidad de controlar el cumplimiento por los titulares de las autorizaciones administrativas para conducir de las exigencias previstas por la normativa vigente”*.

Tal com estableix l'article 78 d'aquesta Reial decret *“el tratamiento y la cesión de los datos contenidos en el Registro se someterán a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre”* (apartat 1). Afegeix, al respecte, que *“los datos del Registro, que en ningún caso tendrá carácter público, únicamente serán objeto de cesión cuando **así lo autorice una norma con rango de Ley**”* (apartat 2).

En aquest sentit, convé fer referència, de nou, al règim de comunicació o cessió de dades establert, amb caràcter general, a l'article 11 de la LOPD i, en concret, a les previsions de l'apartat 2.c) d'aquest article.

De conformitat amb aquest article de la LOPD, el consentiment de l'afectat per a la cessió de les seves dades personals a un tercer no és necessari *“quan el tractament respongui a la lliure i legítima acceptació d'una relació jurídica el desenvolupament, el compliment i el control de la qual impliqui necessàriament la connexió del tractament esmentat amb fitxers de tercers. En aquest cas, la comunicació només és legítima quan es limiti a la finalitat que la justifiqui.”*

Aquest precepte legal podria habilitar l'accés de l'empresa de transports de viatgers a determinades dades personals dels seus treballadors als efectes de poder conèixer la situació administrativa de les seves autoritzacions per a la conducció de vehicles a motor, atès que d'aquesta informació en depèn el correcte desenvolupament de la relació laboral existent entre ells.

En concret, habilitaria l'accés, sense consentiment, a la informació relativa a si el permís o llicència de conducció dels seus treballadors està en vigor o no en el moment en què s'efectua la consulta, això és si es troba en situació administrativa de pèrdua de la vigència, suspensió cautelar o privació del dret a conduir vehicles a motor en compliment de sentència penal. Ara bé, no habilitaria l'accés a qualsevol altra dada personal de les que consten en el Registre que no estiguin relacionades o vinculades amb aquesta finalitat de comprovar per part de l'empresa la vigència del permís o llicència de conducció del treballador, com ara, les sancions imposades (articles 4 i 11.2.c) LOPD), ni habilitaria la comunicació per part de l'Ajuntament relativa als expedients sancionadors que hagin pogut donar lloc a la suspensió o privació del permís de conducció.

Als efectes d'efectuar la petició d'accés, caldrà tenir present la Instrucció 12/C-104 de la Direcció General de Trànsit sobre la cessió de dades del Registre de conductors i infractors, en què es detalla la informació sobre la relació laboral existent que l'empresa sol·licitant ha d'acreditar per poder autoritzar el coneixement de les dades sobre la situació administrativa del permís de conducció del treballador de què es tracti.

D'acord amb les consideracions fetes fins ara en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

Conclusions

La comunicació al representant d'una empresa de transports de viatgers de la identitat de la persona objecte d'un procediment sancionador per conducció d'un vehicle a motor sota els efectes de les drogues constitueix una cessió que s'ha de sotmetre al règim previst a l'article 7.3 de la LOPD.

Tractant-se d'una sol·licitud d'accés a informació que forma part d'un procediment en curs, l'accés només podria produir-se de considerar-se que aquesta empresa ostenta la condició d'interessada en el procediment.

Tractant-se d'una sol·licitud d'accés a informació que forma part d'un procediment finalitzat, l'accés només podria atorgar-se previ consentiment exprés de l'afectat o existència d'altra norma amb rang de llei que l'emparés, per aplicació de l'article 15.1 de la Llei 19/2013. Tot això sens perjudici de la possibilitat que l'empresa pugui accedir a informació sobre la vigència del permís de conduir dels seus treballadors que consti al Registre de conductors i infractors de la Direcció General de Trànsit en els termes exposats.

Barcelona, 1 de juliol de 2015