

Dictamen en relació con la consulta formulada por una empresa pública de transportes sobre la realización de controles de alcoholemia y de drogas a su personal con funciones de conducción u otras tareas relacionadas directa o indirectamente con la seguridad del tráfico

Se presenta ante la Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrito del Delegado de Protecció de Dades de una empresa de transportes en la que se expone que quieren realizar controles de alcoholemia y de drogas al personal que desarrolla tareas de conducción o tareas relacionadas directa o indirectamente con la seguridad del tráfico, y se plantean las siguientes cuestiones:

- 1) Confirmar si las bases jurídicas que legitiman el tratamiento descrito son la relación contractual, los intereses vitales del interesado o de otras personas y el cumplimiento de una obligación legal del responsable.
- 2) Si el tratamiento debería ser realizado por personal sanitario, o si bien podrían llevarlo a cabo empleados de la organización o terceros que no sean personal sanitario.

Analizada la consulta y vista la normativa vigente aplicable, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente dictamen.

Y

(...)

II

El establecimiento de controles de alcoholemia y de drogas al personal de la entidad consultando qué funciones sean las de conducción y/o estén relacionadas directa o indirectamente con la seguridad del tráfico, a que se refiere la presente consulta, constituye un tratamiento de datos personales que están sometidos a la legislación de protección de datos personales.

Dada la naturaleza y los procedimientos para recoger estos datos, a menudo deberá considerarse que se trata de información íntima de las personas afectadas, y que puede acabar revelando información sobre la salud de las personas afectadas. De acuerdo con el artículo 4.15) del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (RGPD), se entiende por *“datos relativos a la salud: datos personales relativos a la salud física o mental de una persona física, incluida la prestación de servicios de atención sanitaria, que revelan información sobre su estado de salud”*.

El RGPD establece que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente (artículo 5.1.a)).

El artículo 6.1 del RGPD regula las bases jurídicas en las que puede fundamentarse el tratamiento de datos personales. En el contexto en el que nos encontramos cabe mencionar el apartado b), que dispone que el tratamiento será lícito si *“es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado se parte o para la aplicación a petición del mismo de medidas precontractuales”* y, especialmente, a el apartado c), que dispone que el tratamiento será lícito si *“es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”*.

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 de Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en la base jurídica del artículo 6.1.c) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

Además, hay que tener presente que, cuando el tratamiento afecta a categorías especiales de datos, como es el caso de los datos relativos a la salud, también es necesario contar con alguna de las excepciones establecidas en el artículo 9.2 del RGPD, para poder considerar este tratamiento de datos lícito.

El artículo 9 del RGPD dispone lo siguiente:

“1. Quedan prohibidos el tratamiento de datos personales que revelan el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de forma unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o la orientación sexual de una persona física.

2. El apartado 1 no será de aplicación cuando concurra una de las siguientes circunstancias:

(...)

*h) el tratamiento es necesario para **finés de medicina preventiva o laboral**, evaluación de la capacidad laboral del trabajador, diagnóstico médico, prestación de asistencia o tratamiento de tipo sanitario o social, o gestión de los sistemas y servicios de asistencia sanitaria y social, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros o en virtud de un contrato con un profesional sanitario y sin perjuicio de las condiciones y garantías contempladas en el apartado 3;*

(...).”

Asimismo, la disposición adicional decimoséptima de la LOPDDDD dispone lo siguiente:

“1. Se encuentran amparados en las letras g), h), e) yj) del artículo 9.2 del Reglamento

(UE) 2016/679 los tratamientos de datos relacionados con la salud y de datos genéticos que estén regulados en las siguientes leyes y sus disposiciones de desarrollo:

(...)

b) La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

(...).”

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales (LPRL) establece que “los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo”, reconocimiento que, a su vez, comporta “la existencia de un correlativo **deber del empresario de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales**” (artículo 14.1).

En cumplimiento de este deber de protección, el LPRL prevé que “**el empresario deberá garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores al su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo. A estos efectos**, en el marco de sus responsabilidades, el empresario realizará la prevención de los riesgos laborales mediante la integración de la actividad preventiva en la empresa y **la adopción de cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores**, con las especialidades que se recogen en los artículos siguientes en materia de plan de prevención de riesgos laborales, evaluación de riesgos, información, consulta y participación y formación de los trabajadores, actuación en casos de emergencia y de riesgo grave e inminente, **vigilancia de la salud**, y mediante la constitución de una organización y de los medios necesarios en los términos establecidos en el capítulo IV de esta ley” (artículo 14.2).

De acuerdo con el artículo 22 del LPRL, relativo a la vigilancia de la salud:

“1. El empresario garantizará a los trabajadores al servicio la vigilancia periódica del estado de salud en función de los riesgos inherentes al trabajo.
Esta vigilancia **sólo podrá llevarse a cabo** cuando el trabajador preste su **consentimiento**. De este carácter voluntario **sólo se exceptuarán**, previo informe de los representantes de los trabajadores, los supuestos en los que **la realización de los reconocimientos sea imprescindible** para evaluar los efectos de las condiciones de trabajo sobre la salud de los trabajadores o **para verificar si el estado de salud del trabajador puede constituir un peligro para el mismo, para los demás trabajadores o para otras personas relacionadas con la empresa o cuando así esté establecido en una disposición legal en relación con la protección de riesgos específicos y actividades de especial peligrosidad**.
En todo caso se deberá optar por la realización de aquellos reconocimientos o pruebas que causen las menores molestias al trabajador y que sean proporcionales al riesgo.

2. Las medidas de vigilancia y control de la salud de los trabajadores se realizarán respetando siempre el derecho a la intimidad ya la dignidad de la persona del trabajador y la confidencialidad de toda la información relacionada con su estado de salud.

(...).”

El artículo 22.1 del LPRL transcrito impone al empresario la obligación de vigilar periódicamente el estado de salud de los trabajadores en función de los riesgos inherentes al trabajo que realizan, si bien condiciona esta obligación de vigilancia al consentimiento que voluntariamente preste el trabajador. Esto significa que, a priori, el empresario debe proponer los reconocimientos médicos y el trabajador debe aceptar o rechazar su práctica.

Sin embargo, estos reconocimientos médicos dejan de ser voluntarios para el personal, según el mismo artículo 22.1, cuando resulten “imprescindibles” en los tres supuestos siguientes:

- Por evaluar los efectos de las condiciones de trabajo sobre la salud del personal.
- Para verificar si el estado de salud del trabajador puede constituir un peligro, tanto para sí como para otras personas (resto de personal u otras personas que se relacionan con la empresa).
- Cuando así lo establezca una disposición legal en relación a la protección de riesgos específicos y actividades de especial peligrosidad.

Por tanto, desde la vertiente de la protección de datos, en la medida en que concurra alguno de estos tres supuestos, el tratamiento de datos relativos a la salud del personal de la entidad consultante que comportaría la implementación de una medida de prevención como la propuesta (el establecimiento de controles de alcoholemia y de drogas al personal con funciones de conducción o con funciones vinculadas a la seguridad del tráfico) podría encontrar amparo en las previsiones de los artículos 6.1.c) y 9.2.h) del RGPD, antes mencionados, en relación con las previsiones examinadas del LPRL.

Señalar, en este punto, que en un caso como el que nos ocupa no parece que el tratamiento pretendido pueda fundamentarse en la necesidad de salvaguardar los intereses vitales del personal de la entidad o de terceras personas físicas, como se apunta en la consulta.

El artículo 6.1.d) del RGPD prevé que el tratamiento será lícito en los casos en que sea necesario para proteger los intereses vitales de la persona afectada o de otra persona. En el caso de las categorías especiales de datos, el artículo 9.2.c) del RGPD añade, además, que para la utilización de esta base jurídica será necesario que la persona afectada no esté capacitada física o jurídicamente para dar su consentimiento, lo que no sucede en el presente caso, dado que el personal de la entidad que se vería afectado por el tratamiento estaría en condiciones de dar su consentimiento.

También debe tenerse en cuenta que esta excepción estaría enfocada a situaciones extraordinarias a partir de las cuales si el responsable del tratamiento no lleva a cabo un tratamiento de datos personales pueden verse ciertamente afectados los intereses vitales de esta persona. Esta circunstancia tampoco se daría en el presente caso, dado que nos encontramos en contexto preventivo y no reactivo.

Por tanto, se examina a continuación si el tratamiento pretendido, como se ha dicho, podría encontrar amparo en las previsiones de los artículos 6.1.c) y 9.2.h) del RGPD, en relación con el artículo 22.1 del LPRL.

Por la información de que se dispone, (...) es la denominación común de las empresas A y B, que gestionan la red de metro y autobús de (...).

También incluye a las empresas C, que gestiona el Teleférico de (...); D, que gestiona productos tarifarios y otros servicios de transporte; y la Fundación (...), que vela por el patrimonio histórico de la entidad consultante y promueve los valores del transporte público a través de actividades social y culturales.

Al inicio del escrito de consulta se mencionan las empresas A, B y C. Por tanto, se entiende que la adopción de la medida de prevención relativa a los controles de alcoholemia y de drogas afectaría al personal de conducción y el personal relacionado directa o indirectamente con la seguridad del tráfico sólo de estas empresas.

Respecto a la empresa A, que gestiona la red de metro, ya los efectos de la habilitación para el tratamiento de los datos relativos a la salud en el contexto examinado, cabe mencionar la Ley 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria.

Esta Ley, que regula las infraestructuras y los servicios de transporte ferroviario en el marco competencial vigente de la Generalidad (artículo 1), resulta de aplicación a los servicios de transporte ferroviarios, con independencia de que, de acuerdo con su configuración técnica o ámbito territorial, se denominen ferrocarriles, ferrocarriles metropolitanos, tranvías o cremalleras (artículo 2.2).

El artículo 67 de la Ley 4/2006, al regular las infracciones y sanciones específicas en materia de circulación y conducción, dispone lo siguiente:

“1. (...).

2. *Se prohíbe el consumo, antes de la jornada de trabajo o durante ésta, de bebidas alcohólicas que puedan producir niveles de alcohol en sangre superiores a una tasa de 0,2 gramos por litro o niveles de alcohol en aire espirado superiores a 0,10 miligramos por litro. El Gobierno puede modificar esos límites. El incumplimiento de esa prohibición es una infracción muy grave.*

3. *Se prohíbe el consumo de toda sustancia que pueda perturbar o disminuir las facultades psicofísicas o la capacidad de conducción durante la jornada de trabajo en el cumplimiento de las funciones relacionadas con la circulación o, directa o indirectamente, con la seguridad del tráfico. El incumplimiento de esa prohibición es una infracción muy grave.*

4. **El personal de circulación y el resto del personal cuyas funciones están relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad del tráfico ferroviario están obligados, si se lo requiere la empresa, a someterse a pruebas de alcoholemia o a toda otra prueba que se les pueda realizar para detectar si han consumido las sustancias a que se refiere el apartado 3 . La negativa a someterse a estas pruebas es una infracción muy grave.**

A estos efectos, las empresas ferroviarias pueden realizar, antes del inicio o durante la jornada laboral de este personal, las actuaciones adecuadas de prevención, control y seguimiento para la detección de niveles de alcohol, de estupefacientes, de sustancias tóxicas o de otras sustancias, y deben aplicar las medidas disciplinarias correspondientes si el personal se niega a someterse a las pruebas o en los casos de detecciones positivas.

5. (...).

*6. El personal de conducción que por razones médicas toma productos que pueden alterar la capacidad de conducción debe comunicarlo a la empresa. No comunicarlo es una infracción grave.
(...).”*

En esta ocasión, el establecimiento de controles de alcoholemia y de drogas a que se refiere la consulta cuenta con una previsión clara en una norma con rango de ley, dándose así uno de los supuestos regulados en el artículo 22.1 del LPRL (tercer supuesto).

En consecuencia, el tratamiento de los datos relativos a la salud del personal de la empresa A, con funciones de conducción y otros relacionados con la seguridad del tráfico ferroviario, en el marco de las funciones de vigilancia de la salud del mismo personal que corresponde garantizar a la empresa, resultaría lícito en base a los artículos 6.1.c) y 9.2.h) del RGPD, en relación con las previsiones examinadas del LPRL y de la Ley 4/2006.

Respecto a la empresa B, que gestiona la red de autobús, ya los efectos de la habilitación para el tratamiento de los datos relativos a la salud en el contexto examinado, cabe mencionar el Real decreto legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

La disposición adicional tercera bis de esta Ley, introducida por la Ley 18/2021, de 20 de diciembre, por la que se modifica el Texto refundido de la Ley de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto legislativo 6/2015, de 30 de octubre, en materia del permiso y licencia de conducción por puntos, dispone lo siguiente:

*Disposición **adicional tercera bis**. Control de consumo de sustancias que puedan perturbar el desempeño de la conducción profesional.*

*El Gobierno, mediante Real Decreto, en un plazo de veinticuatro meses desde la entrada en vigor de la Ley, previa audiencia del Comité Nacional del Transporte por Carretera, regulará los procedimientos para la realización de **controles iniciales, periódicos o aleatorios, durante el ejercicio de la actividad profesional, de alcohol, drogas de abuso y sustancias psicoactivas y medicamentos, al personal que ostente el puesto de conductor de vehículo de transporte de viajeros y mercancías por carretera** .*

En cualquier caso, se deberá garantizar el tratamiento de las muestras y los resultados de los controles realizados, y regular la actuación en el supuesto de pruebas con resultado positivo.”

Esta previsión del RDL 6/2015 parecería habilitar a la empresa para llevar a cabo controles de alcoholemia y de drogas respecto a su personal de conducción de autobuses y otro personal con funciones relacionadas con la seguridad del tráfico, pero hay que tener presente que, en cualquier caso, lo condiciona a que el Gobierno del estado español regule, mediante real decreto, los supuestos y condiciones en que deben llevarse a cabo este tipo de controles (regulación que, a fecha de emisión de este dictamen, no se ha producido).

Tampoco la Ley 12/1987, de 28 de mayo, de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos a motor, establece una previsión en el sentido de autorizar a las empresas de transporte de viajeros para la realización de controles de alcoholemia y drogas a su personal.

Por tanto, en este caso, no puede entenderse que el tratamiento pretendido pudiera sustentarse en la concurrencia de una previsión legal específica, a la que hace mención el artículo 22.1 del LPRL (tercer supuesto).

Visto esto, el tratamiento de los datos relativos a la salud de este personal, a raíz del establecimiento de una medida de prevención como la propuesta con carácter obligatorio, debería sustentarse en alguno de los otros dos supuestos establecidos en el artículo 22.1 del LPRL. Éste podría ser el caso de que dicha medida de prevención se considerase imprescindible para verificar si el estado de salud del trabajador puede constituir un peligro para sí mismo, para el resto de trabajadores de la empresa o para otras personas (como ahora, las personas usuarias).

La misma consideración puede hacerse respecto al personal de la empresa C, que gestiona el Teleférico de (...), dado que la normativa sectorial de aplicación, como es la Ley 12/2002, de 14 de junio, del transporte por cable, no contempla previsión alguna sobre la realización de controles de alcoholemia y de drogas al personal de conducción presente en las instalaciones.

En relación con la legitimación para establecer este tipo de controles sobre la base del supuesto del citado artículo 22.1 del LPRL, advertir de la necesidad de tener presente la doctrina emanada del Tribunal Constitucional al respecto.

Particularmente, hay que mencionar, en este sentido, las consideraciones del TC en su sentencia núm. 196/2004, de 15 de noviembre (FJ VI):

“(...) debemos convenir en que los reconocimientos médicos obligatorios únicamente están habilitados por la Ley cuando concurren una serie de notas, a saber: la proporcionalidad al riesgo (por inexistencia de opciones alternativas de menor impacto en el núcleo de los derechos incididos); la indispensabilidad de las pruebas (por acreditarse ad casum la necesidad objetiva de su realización en atención al riesgo que se procura prevenir, así como los motivos que llevan al empresario a realizar la exploración médica a un trabajador singularmente considerado), y la presencia de un interés preponderante del grupo social o de la colectividad laboral o una situación de necesidad objetivable (descrita en los supuestos del segundo párrafo del art. 22.1), notas que justificarían su conjunto la desfiguración de la regla ordinaria de libertad de decisión del trabajador.

Consecuentemente, los límites legales (las excepciones a la libre disposición del sujeto sobre ámbitos propios de su intimidad, previstos en el art. 22.1, párrafo segundo, LPRL) quedan vinculados o bien a la certeza de un riesgo o peligro en la salud de los trabajadores o de terceros, o bien, en determinados sectores, a la protección frente a riesgos específicos y actividades de especial peligrosidad (pues es obvio que existen empresas y actividades sensibles al riesgo y por tanto trabajadores especialmente afectados por el mismo - ATC 272/1998, de 3 de diciembre (RTC 1998, 272 AUTO)).

La obligatoriedad no puede imponerse, en cambio, si únicamente está en juego la salud del propio trabajador, sino el añadido de un riesgo o peligro cierto objetivable, pues aquel, según se dijo, es libre para disponer de la vigilancia de su salud

sometiéndose o no a los reconocimientos en atención a las circunstancias y valoraciones que estime pertinentes para la decisión."

A la vista de las previsiones del artículo 22.1 del LPRL examinadas, de la doctrina del TC expuesta y de las funciones que corresponden al personal que se vería afectado por la medida de prevención propuesta, no puede descartarse que puedan existir elementos que justifiquen el establecimiento de este tipo de controles de alcoholemia y de drogas en los casos examinados.

De ser así, desde la vertiente de la protección de datos, el tratamiento de los datos de salud necesarios a tal efecto por las empresas B y C podría resultar lícito en base a los artículos 6.1.c) y 9.2.h) de el RGPD.

Sin embargo, cabe recordar, por un lado, que el artículo 22 del LPRL se refiere en todo caso sólo a controles periódicos; y, por otra parte, que la decisión de implementar -y, por tanto, la necesidad de justificar- una medida de prevención como son los controles periódicos de alcoholemia y de drogas a dicho personal corresponde al servicio de prevención de riesgos laborales de la empresa, previa evaluación de los factores de riesgo que pueden afectar a los trabajadores.

El artículo 31 del LPRL dispone que corresponde a los servicios de prevención *"las actividades preventivas a fin de garantizar la adecuada protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, asesorando y asistiendo para ello al empresario, a los trabajadores ya sus representantes ya los órganos de representación especializados"* (apartado 2).

En este sentido, establece que los servicios de prevención deben estar en condiciones de proporcionar a la empresa el asesoramiento y el apoyo que requiera en función de los tipos de riesgo que haya y en relación con (artículo 31.3):

"(...)

b) La evaluación de los factores de riesgo que puedan afectar a la seguridad y la salud de los trabajadores en los términos previstos en el artículo 16 de esta ley.

c) La planificación de la actividad preventiva y la determinación de las prioridades en la adopción de las medidas preventivas y la vigilancia de su eficacia.

(...)

f) La vigilancia de la salud de los trabajadores en relación con los riesgos derivados del trabajo."

Todo ello, sin perjuicio del cumplimiento, en los tres casos examinados, del resto de principios establecidos en la normativa de protección de datos, particularmente, de los principios de transparencia en relación con el personal afectado (artículo 5.1.a) RGPD) y de confidencialidad de los datos (artículo 5.1.f) RGPD), entre otros.

En este último sentido, hacer notar que el RGPD exige, en relación con el tratamiento de datos relativos a la salud para los fines de medicina preventiva o laboral y evaluación de la capacidad laboral del trabajador (artículo 9.2.h)), que este tratamiento debe llevarlo a cabo *"un profesional sujeto a la obligación de secreto profesional, o bajo su responsabilidad, de acuerdo con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros o con las normas establecidas por los organismos nacionales competentes, o por cualquier otra persona sujeta también a la obligación de secreto de acuerdo con el Derecho de la Unión o de los*

Estados miembros o de las normas establecidas por los organismos nacionales competentes” (artículo 9.3 RGPD).

En este punto, señalar que la propia LPRL establece la obligación de garantizar la confidencialidad de toda la información relacionada con el estado de salud del trabajador (artículo 22.2), así como que las medidas de vigilancia y control de la salud de los trabajadores las debe llevar a cabo el personal sanitario con competencia técnica, formación y capacidad acreditada (artículo 22.6).

Por tanto, a la vista de estas previsiones, en este caso el tratamiento pretendido debería llevarlo a cabo personal sanitario cualificado.

Conclusión

El tratamiento de datos de salud del personal de conducción o con funciones relacionadas con la seguridad del tráfico de los servicios de transporte ferroviarios para detectar, por parte de la empresa, el consumo de alcohol o drogas, al inicio o durante la jornada laboral, cuenta con habilitación en los artículos 6.1.c) y 9.2.h) del RGPD en relación con la legislación ferroviaria.

En el caso del personal que desarrolla estas funciones en los servicios de transporte de la red de autobuses o del teleférico, la normativa de protección de datos no impide los controles periódicos del consumo de dichas sustancias, cuando lo establezca, de forma justificada, el servicio de prevención de riesgos laborales, en la medida en que puede constituir un riesgo para terceras personas.

Este tratamiento debe efectuarlo personal sanitario con competencia técnica, formación y capacidad acreditada.

Barcelona, 22 de julio de 2022