

## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

## SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS

**Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los permisos de conducción que incluyan las funciones de la tarjeta de conductor**

(2012/C 139/01)

EL SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, el artículo 16,

Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, en particular, sus artículos 7 y 8,

Vista la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos <sup>(1)</sup>,

Visto el Reglamento (CE) n° 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos <sup>(2)</sup>, y en particular el artículo 28, apartado 2.

HA ADOPTADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

## I. INTRODUCCIÓN

1. El 11 de noviembre de 2011, la Comisión adoptó una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los permisos de conducción que incluyan las funciones de la tarjeta de conductor (en adelante, «la propuesta») <sup>(3)</sup>.
2. La propuesta forma parte de las medidas presentadas por la Comisión para reforzar el despliegue de los tacógrafos digitales en la Unión Europea, tal como anunció en la Comunicación «Tacógrafo digital: Hoja de ruta para futuras actividades» <sup>(4)</sup>. La propuesta complementa la propuesta de Reglamento relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 3821/85 del Consejo, adoptada por la Comisión el 19 de julio de 2011 (en adelante denominada la «propuesta de Reglamento relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera») <sup>(5)</sup>, sobre la que el SEPD emitió un dictamen el 5 de octubre de 2011 <sup>(6)</sup>.

<sup>(1)</sup> DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

<sup>(2)</sup> DO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 710 final.

<sup>(4)</sup> COM(2011) 454 final.

<sup>(5)</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CEE) n° 3821/85 del Consejo, relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera, y el Reglamento (CE) n° 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, COM(2011) 451 final.

<sup>(6)</sup> Disponible en el sitio web del SEPD, en la siguiente dirección: [http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-10-05\\_Tachographs\\_ES.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-10-05_Tachographs_ES.pdf)

### I.1. Consulta al Supervisor Europeo de Protección de Datos

3. El 11 de noviembre de 2011, la Comisión trasladó la propuesta al SEPD para su consulta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 45/2001.
4. El SEPD lamenta no haber tenido la posibilidad de formular observaciones informales a la Comisión antes de la adopción de la propuesta. El SEPD recomienda incluir una referencia a esta consulta en el preámbulo de la propuesta.

### I.2. Antecedentes generales

5. La propuesta establece el fundamento jurídico y las modalidades de fusión de las tarjetas de conductor y los permisos de conducción, aplicando así el artículo 27 de la propuesta de Reglamento relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera en el que se estableció el principio de dicha fusión. El artículo 27 de la propuesta establece que, a partir del 19 de enero de 2018, las tarjetas de conductor se integrarán en los permisos de conducción y serán expedidas, renovadas, intercambiadas y sustituidas con arreglo a lo preceptuado en la Directiva 2006/126/CE.
6. La tarjeta de conductor <sup>(7)</sup> es un componente del sistema de tacógrafo establecido con arreglo al Reglamento (CEE) n° 3821/85. La tarjeta de conductor se concede al conductor profesional y permite la identificación por el tacógrafo de quien la posee. También permite almacenar en la tarjeta los datos relacionados con las actividades del conductor, para un posible control posterior. Incluye una determinada cantidad de información, que ha sido especificada en el anexo IB del Reglamento (CEE) n° 3821/85, incluida la información relativa al permiso de conducción. Dicho anexo, sin embargo, será revisado para adaptarlo a los avances tecnológicos posteriores a la adopción de la propuesta de Reglamento relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera.
7. La fusión de la tarjeta de los conductores profesionales con sus permisos de conducción ya fue identificada por la Comisión, como consecuencia de una consulta de las partes implicadas y una evaluación de impacto <sup>(8)</sup>, como una solución para reducir el fraude, así como para simplificar la carga administrativa y los costes de emisión de dichos documentos. El objetivo de la propuesta es permitir la «coexistencia de ambas funciones integradas en un único documento, es decir, que el permiso de conducción incluya las funciones de la tarjeta de conductor» <sup>(9)</sup>.

### I.3. Cuestiones en materia de protección de datos planteadas por la propuesta

8. Como el SEPD ya subrayó en su dictamen sobre la propuesta de Reglamento relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera <sup>(10)</sup>, la agrupación prevista de la tarjeta de conductor y el permiso de conducción podría afectar a la protección concedida actualmente a los datos de los conductores.
9. Considerando la potencial cantidad de información registrada sobre las actividades del conductor y su paradero (como la fecha, hora, distancia, geolocalización, velocidad, etc.), la tarjeta del conductor es mucho más que una simple tarjeta identificativa que certifica que la persona es un conductor profesional. Por tanto, resulta más intrusiva desde el punto de vista de la protección de datos ya que está destinada a controlar el cumplimiento por parte de alguien de la normativa laboral en el ámbito del transporte por carretera.
10. Por tanto, es fundamental que el tratamiento de datos en el contexto de los permisos de conducción que incorporen tarjetas de conductor se efectúe de acuerdo con el marco de protección de datos europeo, tal como establecen los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el artículo 16 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como la Directiva 95/46/CE <sup>(11)</sup>.
11. En el presente dictamen, el SEPD se centrará en el análisis de dos cuestiones principales: i) si ha quedado lo suficientemente demostrado que la fusión del permiso de conducción con la tarjeta de conductor es necesaria para obtener los fines perseguidos en vista de las repercusiones sobre la intimidad de dicha fusión, y ii) si queda suficientemente garantizado que el tratamiento de los datos de los conductores en una única tarjeta respeta el principio de proporcionalidad.

<sup>(7)</sup> De conformidad con el artículo 1, letra t), del anexo IB del Reglamento (CEE) n° 3821/85, la tarjeta de conductor es «una tarjeta de tacógrafo expedida por las autoridades de un Estado miembro a un conductor concreto. La tarjeta de conductor identifica a este último y permite almacenar los datos de su actividad».

<sup>(8)</sup> Aunque no se elaboró ninguna evaluación de impacto.

<sup>(9)</sup> Véase la exposición de motivos, COM(2011) 710 final, página 3.

<sup>(10)</sup> Véase la nota al pie de página n° 6.

<sup>(11)</sup> Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DO L 281 de 23.11.1995, p. 31).

## II. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

### II.1. ¿Es necesario integrar las tarjetas de conductor con los permisos de conducción?

12. La integración de las tarjetas de conductor profesional con sus permisos de conducción plantea una serie de preocupaciones desde la perspectiva de la protección de datos y la intimidad. En primer lugar, el SEPD señala que no ha quedado lo suficientemente demostrada la necesidad de integrar la tarjeta de conductor y el permiso de conducción. La Comisión indica en su exposición de motivos de la propuesta que dicha integración es «una solución» para ayudar a combatir el fraude y la utilización indebida de las tarjetas de conductor; sin embargo, desde un punto de vista de la protección de datos, no queda demostrado que dicha fusión sea la mejor manera de lograr dichos objetivos y si podrían haberse considerado otros medios menos intrusivos.
13. También deberá tenerse en cuenta que la fusión de ambas tarjetas, las cuales tienen dos finalidades totalmente distintas, iría en contra del principio de limitación a una finalidad específica establecido en el artículo 6, apartado 1, letra b), de la Directiva 95/46/CE. La tarjeta de conductor es más que una simple tarjeta de identidad que certifica que la persona es un conductor profesional, ya que sirve para controlar el cumplimiento de la normativa laboral en el ámbito del transporte por carretera por parte de los conductores profesionales. La propia Comisión identifica que se dará la «coexistencia de ambas funciones integradas en un único documento, es decir, que el permiso de conducción incluya las funciones de la tarjeta de conductor»<sup>(12)</sup>.
14. Las modalidades de la fusión también presentan riesgos específicos desde el punto de vista de la protección de datos y la intimidad que no han sido resueltos. La obligación para los Estados miembros, con arreglo al artículo 1 de la propuesta, de introducir un microchip en todos los nuevos permisos de conducción integrados que se expedirán a los conductores plantea problemas respecto de si la medida es necesaria y proporcionada a efectos del tratamiento. Debe evaluarse rigurosamente la repercusión sobre el tratamiento de la fusión de las dos tarjetas y el uso de un microchip en el nuevo permiso de conducción integrado. El SEPD recomienda, por tanto, que la integración de la tarjeta de conductor en el permiso de conducción únicamente debería estar prevista después de haber realizado una evaluación de impacto sobre intimidad y seguridad. Esto debería estar claramente mencionado en el artículo 1 de la propuesta.
15. No está claro, en cambio, el modo en que se efectuará la fusión de todos los documentos de conducción respecto de los conductores profesionales y si el nuevo permiso de conducción integrado también incluiría los datos relativos a su aptitud para conducir otros tipos de vehículos destinados a uso privado. En ese caso, se deben aplicar mecanismos claros para garantizar que cada parte de la tarjeta únicamente es accesible por las personas que están autorizadas para ello. Al SEPD también le preocupa que dicha posibilidad pueda llevar a los Estados miembros a ampliar el uso del microchip a todos los permisos de conducción, incluidos aquellos destinados a un uso privado. La elección del uso de dicha tecnología en los documentos de identidad en relación con la capacidad de conducción tiene una repercusión en la protección de datos y en la intimidad de las personas, en particular respecto del tipo y la cantidad de información que puede incluir y cualquier opción al respecto no debe depender de los equipos técnicos. La decisión debe quedar sujeta a un debate público y transparente, así como a la definición de garantías adecuadas en la legislación que aseguren la protección de los datos y la intimidad de las personas.
16. Asimismo, el SEPD destaca que el uso de los datos de los conductores debe evaluarse cuidadosamente en el contexto más amplio de los sistemas de transporte inteligente y el alcance con que los datos de los conductores podrían ser utilizados y combinados con otros datos recopilados por otros sistemas introducidos en el vehículo (como eCall, eToll, etc.). El SEPD invita al legislador a tener en cuenta los principios de la limitación a una finalidad específica, necesidad y proporcionalidad al desarrollar futuras propuestas legislativas relativas al uso y posterior tratamiento de los datos de los conductores en el contexto de los sistemas de transporte.

### II.2. Proporcionalidad del tratamiento de los datos de los conductores profesionales

17. Incluso si se demostrara la necesidad de la fusión de ambas tarjetas, el tratamiento de los datos personales en una única tarjeta debería cumplir, sin embargo, todos los principios de protección de datos y las normas establecidas en la Directiva 95/46/CE y, en particular, el principio de proporcionalidad.

<sup>(12)</sup> Véase la exposición de motivos, COM(2011) 710 final, página 3.

18. El SEPD destaca que la Directiva 2006/126/CE únicamente incluye una simple referencia a las «normas sobre protección de datos» en el artículo 1, apartado 2, sin especificarlas de manera clara. El SEPD recomienda que se aclare en un artículo sustantivo de la propuesta que el tratamiento de datos efectuado en relación con los permisos de conducción se llevará a cabo de conformidad con las normas nacionales de aplicación de la Directiva 95/46/CE. Debe subrayarse que el tratamiento efectuado en relación con los permisos de conducción no solo incluye los datos procesados en el microchip sino también todos los otros tipos de tratamiento de datos efectuados en relación con la tarjeta, como la emisión del permiso de conducción, el seguimiento de su validez y los controles efectuados por las autoridades competentes cuando supervisan el cumplimiento de la normativa laboral en el ámbito del transporte por carretera.
19. En cuanto a los detalles del tratamiento, el considerando 2 de la propuesta establece que «el diseño y la serie de campos de datos de los permisos de conducción y las tarjetas de conductor son prácticamente idénticos». Esta afirmación resulta engañosa por dos motivos: en primer lugar, todavía se desconocen los campos de datos exactos que serán tratados en la tarjeta de conductor; en segundo lugar, puede presumirse que excederán a los que han sido definidos en el permiso de conducción, ya que la finalidad de la tarjeta de conductor es controlar el comportamiento del conductor para garantizar que cumple la normativa laboral en el sector del transporte por carretera.
20. Mientras que las categorías de datos incluidas en el permiso de conducción están establecidas de manera clara en el anexo I de la Directiva 2006/126/CE<sup>(13)</sup>, la Comisión todavía no ha definido las especificaciones para almacenar los datos en el microchip del permiso de conducción. Por ejemplo, aún no queda claro si el microchip podría incluir datos biométricos (como impresiones dactilares o el escaneo del iris). Asimismo, como el SEPD destacó en su dictamen sobre la propuesta de Reglamento relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera<sup>(14)</sup>, los detalles del tratamiento de datos de la tarjeta del conductor todavía no han sido definidos y dependen de la revisión de los anexos del Reglamento (CEE) n° 3821/85 sobre tacógrafos, cuyo tratamiento únicamente comenzará después de que se adopte la propuesta por la que se modifica el Reglamento sobre tacógrafos. Por lo tanto, resulta difícil en esta fase evaluar con la suficiente seguridad si el tratamiento de datos previsto respetará el principio de proporcionalidad.
21. En cuanto al alcance previsto de los datos que serán tratados en el microchip relativos a los datos del conductor, el artículo 1 de la propuesta hace únicamente mención a los datos de identificación de la tarjeta de conductor, a la que se hace referencia en la sección IV, punto 5.2, del anexo IB del Reglamento (CEE) n° 3821/85, mientras que, por otro lado, el artículo 7 bis de la propuesta establece que el permiso de conducción debe incorporar «las funciones necesarias para permitir también su utilización como tarjeta de conductor». Para utilizar el permiso de conducción como tarjeta de conductor, el mismo deberá incorporar todos los campos de datos definidos para la tarjeta de conductor y no solo los datos de identificación de la tarjeta. Dichos datos incluirán mucha más información que la incluida en el permiso de conducción, por ejemplo, los datos sobre las actividades del conductor (como la fecha, el inicio y el final del trayecto, la distancia, los datos de geolocalización, el tiempo, la velocidad, etc.).
22. El SEPD hace hincapié en la necesidad de seguir un enfoque coherente en el desarrollo de las medidas en dos instrumentos jurídicos independientes sobre los permisos de conducción que incorporan las tarjetas de conductor —por un lado, la propuesta de Reglamento relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera y, por otro lado, la propuesta por la que se modifica la Directiva sobre el permiso de conducción— para garantizar que el diseño general del tratamiento es respetuoso con la intimidad, respeta todos los principios de protección de datos y, en particular, la proporcionalidad, y ofrece las suficientes garantías respecto de la protección de datos, así como una consideración adecuada de los derechos de los interesados.
23. El SEPD recomienda, en particular, que se defina sobre la base de la prueba de necesidad una lista clara de los datos que se tratarán en la tarjeta integrada. La propuesta debería aclarar el modo en que pueden ejercerse de manera efectiva en el contexto de dicho tratamiento los derechos de información sobre el tratamiento de los interesados, de acceso a sus datos y de oposición, contemplados en los artículos 10, 11, 12 y 14 de la Directiva 95/46/CE. Remarca asimismo que el tratamiento se sujetará a la revisión adecuada por parte de las autoridades de protección de datos pertinentes, de conformidad con la legislación nacional.

(13) Éstas se refieren principalmente a la identidad del conductor, el lugar de nacimiento, el lugar y la autoridad de emisión, el tipo de vehículo para el que se concede la licencia, y si se aplican determinadas restricciones.

(14) Véase la nota al pie de página n° 6, página 1.

24. El SEPD subraya asimismo que deben ser aclarados los fines y las circunstancias en que puede accederse a los datos, así como quienes pueden acceder a los mismos. Debería aclararse que el acceso a los datos incluidos en el microchip se permitirá únicamente para fines oficiales claramente definidos y no para otros fines (comerciales o no comerciales). Asimismo, debería especificarse de manera clara en la propuesta quienes son las personas que están autorizadas a acceder y a qué datos de los incluidos en el microchip pueden hacerlo (es decir, el permiso de conducción profesional, los datos del conductor, el permiso de conducción privado) y en qué circunstancias (por ejemplo, qué tipo de acceso se tendrá a los datos de un conductor que no esté trabajando, debido a vacaciones o por enfermedad), ya que la mezcla de los dos instrumentos jurídicos crea inseguridad en este sentido.
25. Por último, en relación con el registro de los permisos de conducción que incorporan la tarjeta de conductor robados, extraviados o defectuosos (artículo 7 *quater* de la propuesta), debería aclararse los datos o categorías de datos que deben conservarse. Al definir dichos datos, deben aplicarse los principios de proporcionalidad y reducción al mínimo de los datos. Por lo tanto, debería aclararse quien es o quienes son las autoridades competentes que deben mantener un registro de dichos datos.

### III. CONCLUSIÓN

26. El SEPD expresa sus dudas en cuanto a la necesidad y la proporcionalidad de la fusión de los permisos de conducción con las tarjetas de conductor prevista en la propuesta, dudas que se demuestran a continuación. Por lo tanto, debería investigarse si podrían seguirse otros medios menos intrusivos para obtener el mismo objetivo de lucha contra el fraude y reducir los costes en relación con los conductores profesionales del transporte por carretera.
27. El SEPD recomienda en particular:
- añadir una referencia a la legislación en materia de protección de datos y, en particular, a la Directiva 95/46/CE, en un artículo sustantivo de la propuesta,
  - establecer en el artículo 1 de la propuesta que la fusión de las tarjetas de conductor y los permisos de conducción, así como el uso del microchip, únicamente debería estar prevista después de haber realizado una evaluación de impacto sobre intimidad y seguridad,
  - seguir un enfoque coherente en el desarrollo de las medidas en dos instrumentos jurídicos independientes sobre los permisos de conducción que incorporan las tarjetas de conductor, es decir, el Reglamento relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera y la Directiva sobre el permiso de conducción, para garantizar que el diseño general del tratamiento es respetuoso con la intimidad, respeta todos los principios de protección de datos y, en particular, la proporcionalidad, y ofrece las suficientes garantías respecto de la protección de datos, así como una consideración adecuada de los derechos de los interesados,
  - especificar con más detalle y de manera más clara, sobre la base de una prueba de necesidad, los datos o las categorías de datos que deben incluirse en el microchip, que podrían incluir todos los datos definidos en el actualizado anexo IB del Reglamento (CEE) n° 3821/85, así como los datos que serán especificados por la Comisión respecto del microchip en los permisos de conducción. La definición de los datos tratados y almacenados en el microchip debería cumplir en especial los principios de proporcionalidad y de minimización de los datos,
  - aclarar las circunstancias en que puede accederse a determinadas categorías de datos y quienes pueden hacerlo,
  - establecer de manera clara en el artículo 7 *quater* quien mantendrá un registro de los permisos de conducción que incorporan la tarjeta de conductor robados, extraviados o defectuosos, y que se conservarán únicamente los datos que sean estrictamente necesarios para tal fin, de conformidad con los principios de proporcionalidad y minimización de los datos.

Hecho en Bruselas, el 17 de febrero de 2012.

Giovanni BUTTARELLI  
Asistente del Supervisor Europeo de Protección de  
Datos