

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS

Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para ejercer la profesión de transportista por carretera

(2008/C 14/01)

EL SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 286,

Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, en particular, su artículo 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 ⁽¹⁾,

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 ⁽²⁾, y, en particular, su artículo 41,

Vista la solicitud de dictamen, de conformidad con el artículo 28, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 45/2001, recibida el 29 de mayo de 2007 de la Comisión,

HA ADOPTADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

1. Introducción

1. La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para ejercer la profesión de transportista por carretera (en lo sucesivo «la propuesta») fue remitida por la Comisión al Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) para su consulta, de acuerdo con el artículo 28.2 del Reglamento (CE) n° 45/2001, y fue recibida por el SEPD el 29 de mayo de 2007. El 6 de julio de 2007 se recibió una versión revisada de la propuesta. El SEPD se congratula de que, tal como lo había propuesto la Comisión, en el preámbulo del Reglamento se mencione la consulta al mismo.

2. El objetivo de la propuesta es sustituir a la Directiva 96/26/CE del Consejo, de 29 de abril de 1996, relativa al acceso a la profesión de transportista de mercancías y de transportista de viajeros por carretera, así como al reconocimiento recíproco de los diplomas, certificados y otros títulos destinados a favorecer el ejercicio de la libertad de establecimiento de estos transportistas en el sector de los transportes nacionales e internacionales ⁽³⁾, con vistas a subsanar las deficiencias de dicha Directiva. La Directiva establece las condiciones mínimas que las compañías deben cumplir en lo que se refiere a la honorabilidad, a la capacidad financiera y a la competencia profesional. Tal como se señala en la exposición de motivos de la propuesta, la Directiva 96/26/CE forma parte de un marco legislativo que configura el mercado interior del transporte por carretera. También se señala que la Directiva se ha aplicado mal o de manera desigual, debido a que algunas de sus disposiciones son ambiguas, están incompletas o han dejado de estar adaptadas a la evolución del sector. Por consiguiente, se considera que ello va en detrimento de una competencia leal. Para el buen funcionamiento del mercado interior en el sector del transporte por carretera es necesario contar con nuevas normas.

3. La propuesta recoge varias disposiciones de la Directiva 96/26/CE y contiene algunos nuevos elementos que se enumeran en el apartado 3.1 de la exposición de motivos. El SEPD, desempeñando su función de asesorar a las instituciones y órganos comunitarios sobre todas las cuestiones relativas al tratamiento de datos personales, no tratará todos los elementos antes mencionados, sino que se centrará en los elementos de la propuesta especialmente relevantes para la protección de dichos datos. En particular, la propuesta introduce registros electrónicos interconectados entre todos los Estados miembros para el intercambio de información entre ellos. Asimismo, la propuesta establece para las autoridades la obligación de advertir a un transportista cuando se

⁽¹⁾ DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

⁽²⁾ DO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

⁽³⁾ DO L 124 de 23.5.1996, p. 1.

compruebe que éste ha dejado de cumplir las condiciones de honorabilidad, capacidad financiera o competencia profesional. Esta obligación es una de las normas destinadas a garantizar que se cumplen dichas condiciones.

4. Así, pues, la propuesta incluye elementos que requieren el tratamiento de datos personales. Los registros mencionados contienen datos personales (artículo 15 de la propuesta). En este contexto debe destacarse que la propuesta establece derechos y obligaciones tanto para las empresas como para los gestores de transporte. De la definición recogida en el artículo 1.2, letra d) se deduce que no sólo los gestores de transporte pueden ser personas físicas, sino también las empresas. En estos casos, el tratamiento de datos relativos a las empresas también entra dentro del ámbito de aplicación de la legislación relativa a la protección de datos.
5. En su dictamen, el SEPD aborda los siguientes artículos de la propuesta:
 - el artículo 6, sobre las condiciones en materia del requisito de honorabilidad,
 - los artículos 9 a 14, sobre la autorización y vigilancia por las autoridades competentes,
 - el artículo 15, que introduce en cada Estado miembro un registro electrónico de empresas que deberá estar interconectado de conformidad con las normas sobre la protección de los datos personales,
 - el artículo 16, que recuerda las normas esenciales aplicables en materia de protección de datos personales, de conformidad con la Directiva 95/46/CE.

2. Artículo 6

6. El artículo 6 establece las condiciones relativas al requisito de honorabilidad. Uno de los requisitos, recogido en el artículo 6.1, letra b), afecta por definición al comportamiento de las personas físicas y entra dentro del campo de aplicación de la legislación comunitaria relativa al tratamiento de datos personales. Los otros requisitos, que se enumeran en el artículo 6.1, letras a) y c), pueden afectar al comportamiento de las personas físicas.
7. En el artículo 6.1, letra b) se requiere que el gestor de transporte no haya sido objeto de condenas o sanciones en ninguno de los Estados miembros por infracciones graves o reiteración de infracciones leves. No obstante, la propuesta no establece claramente la diferencia entre las infracciones graves y las leves. Una indicación de esta diferencia puede encontrarse en el considerando 8, en donde se mencionan «condenas penales graves o (...) sanciones graves, concretamente por incumplimiento de la normativa comunitaria en el ámbito del transporte por carretera». Sin embargo, esta indicación no aporta una aclaración suficiente. Así, por ejemplo, una condena en relación con la normativa comunitaria sobre el tiempo de conducción ¿es grave o no?, o ¿con arreglo a qué condiciones son «graves» las condenas que no guardan relación con la normativa sobre el transporte por carretera?
8. Esta cuestión quedará aclarada en un reglamento de aplicación elaborado por la Comisión (asistida por un comité de reglamentación con control compuesto por representantes de los Estados miembros) que contiene una lista de cate-

gorías, tipos y nivel de gravedad de las infracciones, así como la indicación de la frecuencia más allá de la cual las infracciones leves reiteradas harán perder la honorabilidad (artículo 6.2). El SEPD destaca la importancia de dicho reglamento de aplicación. En el apartado 4.2.4 de la exposición de motivos se indica con toda razón que la lista antes indicada es una condición previa a todo intercambio organizado de información entre Estados miembros y a la definición de umbrales comunes a partir de los cuales debe retirarse una autorización ⁽¹⁾. Además, el SEPD considera que se trata de un instrumento necesario para garantizar la aplicación de los principios relativos a la calidad de los datos ⁽²⁾, como, por ejemplo, los principios que exigen que los datos personales sean adecuados, pertinentes y no excesivos respecto de la finalidad para la que fueron recogidos, y que sean fiables y estén actualizados. La lista es también necesaria para la seguridad jurídica de las personas afectadas. Por último ha de tenerse presente que los datos relativos a las infracciones son fundamentales para evaluar la idoneidad de las personas para ejercer la función de gestor de transporte y que el tratamiento de dichos datos entraña también riesgos claros desde la perspectiva de la protección de la vida privada. Esto último es incluso más importante, ya que los datos determinarán el contenido de los registros electrónicos nacionales contemplados en el artículo 15 de la propuesta.

9. En opinión del SEPD, el reglamento de aplicación contendrá elementos fundamentales del sistema para la admisión a la profesión de transportista por carretera y al ejercicio de dicha profesión, materia que, según el artículo 1, constituye el objeto de la propuesta. Por ello, hubiera sido preferible establecer al menos los principales elementos de la lista mencionada en el artículo 6.2 en la propia propuesta, a ser posible en un anexo, de manera más precisa que lo establecido en el artículo 6.2, letras a) a c). El SEPD propone que se modifique la propuesta en el sentido indicado, lo cual permitiría también estar en sintonía con los principios relativos a la calidad de los datos. El SEPD no está de acuerdo con cualquier sugerencia que se derive del artículo 6.2 en el sentido de que la lista contenga únicamente elementos no esenciales.
10. El SEPD también desea referirse al artículo 6.1, letra a) de la propuesta, donde se establece que los Estados miembros velarán por que las empresas cumplan el requisito de que no haya ningún motivo importante que cuestione su honorabilidad. Ni la propuesta ni la exposición de motivos indican la manera en que los Estados miembros deben especificar esta imprecisa norma, la cual, aparentemente, cubre aquellas situaciones en las que la empresa o el gestor de transporte no hayan sido objeto de condena o sanción, pero en las que esté en juego la honorabilidad. El SEPD sugiere que el legislador comunitario especifique las situaciones que esta disposición pretende cubrir, especialmente teniendo en cuenta el objetivo de la propuesta de mejorar el buen funcionamiento del mercado interior del transporte por carretera. Desde la perspectiva de la protección de los datos, ello reviste aún mayor importancia, toda vez que las empresas puedan ser personas físicas y podrá aplicarse la legislación sobre protección de datos en relación con las mismas.

⁽¹⁾ El considerando 8 también confirma la necesidad de una definición común.

⁽²⁾ Tal como se establece en 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 éstos (DO L 281 de 23.11.1995, p. 31).

3. Artículos 9-14

11. Los artículos 9-14, relativos a la autorización y vigilancia, definen el cometido central que las autoridades competentes de los Estados miembros desempeñan en la aplicación del sistema. El artículo 9 fija los cometidos de las autoridades competentes, que incluyen la tramitación de las solicitudes presentadas por las empresas de transporte, la concesión, suspensión y retirada de autorizaciones, las declaraciones de inhabilitación relativas al gestor de transporte y la realización de controles.
12. El SEPD acoge favorablemente este cometido central de las autoridades competentes, que también les confiere responsabilidad en lo tocante al tratamiento de datos personales, como un elemento necesario de sus actividades. En este contexto, el SEPD ha observado algunas ambigüedades en la propuesta, que podrían resolverse fácilmente sin realizar ningún cambio en el propio sistema. En primer lugar, el artículo 10, de acuerdo con su título, trata del registro de solicitudes. No obstante, el artículo 10.2, que trata del registro, parece referirse al registro de autorizaciones. Sin embargo, si se considera que el legislador comunitario debe registrar también las solicitudes (incluido el nombre del gestor de transporte), ello debería quedar explícito. En segundo lugar, a las autoridades competentes les corresponden cometidos relativos a la actividad de registrar en los registros electrónicos nacionales, pero no se las hace directamente responsables de dichos registros (véase el apartado 17 del presente dictamen).
13. Una cuestión aparte dentro del capítulo relativo a la autorización y vigilancia la constituyen las medidas de rehabilitación. Según el artículo 6.3, la rehabilitación o cualquier otra medida de efecto equivalente es necesaria para restaurar la honorabilidad. En el artículo 14.1 se señala que las medidas de rehabilitación deberán quedar especificadas en las decisiones adoptadas por los Estados miembros en relación con la admisión a la profesión de gestor de transporte por carretera, la retirada o suspensión de dicha admisión y la declaración de inhabilitación. No obstante, la propuesta deja totalmente a la discreción de los Estados miembros la indicación de los motivos y la sustancia de la rehabilitación, así como la fijación del período en que debe tener lugar. Hubiera sido preferible limitar la facultad discrecional de los Estados miembros, contribuyendo así al buen funcionamiento del mercado interior del transporte por carretera y a la aplicación de los principios de la calidad de los datos y la seguridad jurídica de las personas afectadas.

4. Artículo 15

14. El artículo 15.1 estipula que cada Estado miembro llevará un registro nacional de los transportistas por carretera autorizados. También recoge los datos enumerados en la segunda parte del apartado, que incluyen los datos personales. Algunos de los datos personales que figuran en los registros presentan riesgos específicos para el titular de dichos datos, por ejemplo los nombres de las personas declaradas inhábiles para dirigir la actividad de transporte de una empresa ⁽¹⁾.
15. EL SEPD se congratula de que el acceso a dichos registros se limite claramente a las autoridades nacionales dotadas de competencias en el ámbito cubierto por la propuesta.

⁽¹⁾ Estos datos se mencionan también de modo específico en el considerando 13 de la propuesta.

Asimismo, la finalidad de los registros se limita claramente a la aplicación de la reglamentación establecida en los artículos 10-13 de la propuesta, así como al objetivo mencionado en su artículo 26, a saber, los informes que deben elaborarse sobre el funcionamiento de dicha reglamentación.

16. El artículo 15.2 establece un período de mantenimiento de dos años para los datos relativos a las suspensiones y retiradas de autorizaciones a las personas declaradas inhábiles para la profesión. El SEPD se congratula de que el período de mantenimiento se limite a un período fijo de dos años. No obstante, el texto debería garantizar también que los datos relativos a las personas declaradas inhábiles para la profesión sean retirados del registro inmediatamente después de haberse tomado una medida de rehabilitación con arreglo al artículo 6.3. En este contexto puede hacerse referencia al artículo 6.1, letra e) de la Directiva 95/46/CE ⁽²⁾.
17. Por otra parte, en el texto del Reglamento debe aclararse la responsabilidad del mantenimiento del registro y del tratamiento de los datos dentro del registro. Según la terminología empleada en la Directiva 95/46/CE, ¿qué entidad puede calificarse como responsable del tratamiento ⁽³⁾? Parece lógico que la autoridad competente deba ser considerada como responsable del tratamiento, pero la propuesta no lo indica. El SEPD sugiere que en la propuesta se aclare esta cuestión. Incluso hay más motivos para esta aclaración, ya que el Reglamento prevé la interconexión de los registros electrónicos nacionales para finales de 2010, así como la designación de un punto de contacto para el intercambio de información entre los Estados miembros. No obstante, no todas las autoridades competentes serán puntos de contacto. Habrá un punto de contacto en cada Estado miembro, pero podrá haber más de una autoridad competente.
18. Esto lleva a hacer una observación sobre la interconexión de los registros electrónicos nacionales. El artículo 15.4 establece que la interconexión se realizará de forma que una autoridad competente de cualquier Estado miembro pueda interrogar el registro electrónico de todos los Estados miembros. En otras palabras, la propuesta prevé un sistema de acceso directo. En su dictamen sobre la propuesta de Decisión marco del Consejo relativa al intercambio de información en virtud del principio de disponibilidad ⁽⁴⁾, el SEPD señalaba que el acceso directo supondrá automáticamente que un número creciente de personas tenga acceso a las bases de datos, lo cual implica un aumento del riesgo de que se utilicen indebidamente. Tratándose del acceso directo por parte de una autoridad competente de otro Estado miembro, las autoridades del Estado miembro de origen no tendrán control alguno sobre el acceso y posterior utilización de los datos. Por ejemplo, ¿cómo puede garantizar la autoridad competente del Estado miembro de origen que una autoridad de otro Estado miembro esté informada de los cambios introducidos en el registro después de que esta última haya accedido a los datos?

⁽²⁾ En esta disposición se estipula que los datos de carácter personal deberán ser conservados «en una forma que permita la identificación de los interesados durante un período no superior al necesario para los fines para los que fueron recogidos o para los que se traten ulteriormente».

⁽³⁾ El artículo 2, letra d) de la Directiva 95/46/CE define al «responsable del tratamiento» como la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio o cualquier otro organismo que sólo o conjuntamente con otros determine los fines y los medios del tratamiento de datos personales.

⁽⁴⁾ DO C 116 de 17.5.2006, p. 8.

19. Este tipo de cuestiones deberían tratarse en las decisiones de la Comisión relativas a las interconexiones, tal como se prevé en el artículo 15.5 y 6 de la propuesta. El SEPD acoge con particular satisfacción las disposiciones comunes relativas al formato y a los procedimientos técnicos en relación con la consulta automática, que deberá adoptar la Comisión. En cualquier caso, no debería haber ninguna duda en lo que se refiere a las responsabilidades para el acceso a los datos y su ulterior utilización. El SEPD sugiere añadir una frase al artículo 15.5 en los siguientes términos: «Estas disposiciones comunes determinarán qué autoridad es responsable del acceso a los datos y de su ulterior utilización y actualización, y, a tal efecto, deberán incluir normas sobre el registro y la supervisión de los datos».

5. Artículo 16

20. El artículo 16 trata de la protección de datos personales. En la primera parte de este artículo se confirma que la Directiva 95/46/CE es plenamente aplicable a los datos personales incluidos en los registros. Esta primera parte, en la que se destaca la importancia de la protección de datos, puede considerarse como una introducción a las disposiciones del artículo 16, letras a) a d).

21. El SEPD considera que las disposiciones de carácter más específico del artículo 16 no ofrecen ningún valor añadido. Estas disposiciones recuerdan los derechos del titular de los datos, tal como se recogen en los artículos 12 y 14 de la Directiva 95/46/CE, de forma simplificada y sin hacer ninguna especificación (aparte de los elementos mencionados en el apartado 23 del presente dictamen). Además, la simplificación de los derechos del titular de los datos lleva a la inseguridad jurídica y podría, por tanto, reducir la protección de dicha persona. El artículo 16 de la propuesta es ambiguo en lo que se refiere a la cuestión de si las disposiciones de carácter más específico de la Directiva 95/46/CE se aplican plenamente o no a las solicitudes de los titulares de datos en relación con la información que les afecta dentro del ámbito de aplicación de la propuesta. El artículo 16 de la propuesta, que constituye una *lex specialis* respecto de los artículos 12 y 14 de la Directiva 95/46/CE, establece que, *en particular*, quedan garantizados los elementos enumerados en el artículo 16, letras a) a d). En opinión del SEPD, ello no debería significar que no quedan garantizados los demás elementos, pero el texto no es totalmente claro al respecto.

22. Como alternativa, el artículo 16 podría ofrecer un valor añadido si especificara los derechos recogidos en la Directiva. Por ejemplo, el artículo 16 podría:

- aclarar qué autoridad es responsable del suministro de información (según la terminología empleada en la Directiva 95/46/CE, qué entidad puede calificarse como responsable del tratamiento) (véase también el apartado 17 del presente dictamen),
- prescribir un formato determinado para la aplicación de los derechos del titular de los datos,
- especificar otras modalidades del derecho a oposición.

23. El artículo 16, letra b) incluye una limitación del derecho de acceso con arreglo al artículo 12 de la Directiva 95/46/CE, que no es compatible con la Directiva. En la propuesta se estipula que el acceso no deberá tener limi-

tación alguna y deberá poder ejercerse a intervalos razonables y sin retrasos ni gastos excesivos para la autoridad responsable del tratamiento de los datos o para el solicitante. El artículo 12 de la Directiva 95/46/CE, sin embargo, tiene como objetivo proteger al titular de los datos cuando éste requiera acceder libremente a ellos, sin restricciones y sin retrasos ni gastos excesivos. El SEPD sugiere que se modifique el artículo 16, letra b) y se le haga *compatible* con la Directiva 95/46/CE mediante la supresión de las palabras «para la autoridad responsable del tratamiento de los datos». Si los gastos derivados de las solicitudes de acceso plantean un problema, debe señalarse que la noción de «gastos excesivos» que figura en el artículo 12 de la Directiva no impide a los responsables del tratamiento pedir un importe reducido (suficientemente reducido para no disuadir al titular de los datos del ejercicio de su derecho). Además, con arreglo a la legislación nacional, las autoridades tendrán normalmente la posibilidad legal de evitar que determinados titulares de los datos abusen de sus derechos.

24. El SEPD sugiere que se vuelva a redactar el artículo 16 teniendo en cuenta los apartados precedentes del presente dictamen.

25. Por último, la Directiva 95/46/CE, y más concretamente el artículo 16, se aplican también a la cooperación administrativa entre los Estados miembros, que constituye el objeto del artículo 17, toda vez que la comunicación entre los Estados miembros de la información relativa a las infracciones y sanciones correspondientes a las personas físicas puede considerarse como tratamiento de datos personales. Ello implica, entre otras cosas, que los titulares de los datos deben ser informados con arreglo a la Directiva 95/46/CE y al artículo 16, letra a) del Reglamento.

6. Conclusión

26. EL SEPD sugiere que el legislador comunitario especifique las situaciones que el artículo 6.1 pretender cubrir, teniendo en cuenta asimismo el objetivo de la propuesta de mejorar el buen funcionamiento del mercado interior del transporte por carretera. También sugiere que se modifique la propuesta para incluir en ella al menos los principales elementos de la lista mencionada en el artículo 6.2, a ser posible en un anexo, de manera más precisa que lo establecido en el artículo 6.2, letra a) a c).

27. El SEPD acoge favorablemente el cometido central de las autoridades competentes, que también les confiere responsabilidades en lo tocante al tratamiento de datos personales, como un elemento necesario de sus actividades. En este contexto, el SEPD ha observado algunas ambigüedades en la propuesta, que podrían resolverse fácilmente sin introducir ningún cambio en el propio sistema.

28. El SEPD se congratula de que se haya limitado claramente el acceso a los registros electrónicos nacionales y la finalidad de los mismos. También se congratula de que el período de mantenimiento se limite a un período fijo de dos años. No obstante, el texto debería garantizar también que los datos relativos a las personas declaradas inhábiles para la profesión sean retirados del registro inmediatamente después de haberse tomado una medida de rehabilitación con arreglo al artículo 6.3.

29. En el texto del Reglamento debe aclararse la responsabilidad del mantenimiento del registro electrónico y del tratamiento de los datos dentro del registro. Por lo que se refiere a la interconexión de los registros electrónicos nacionales, debería añadirse la siguiente frase al artículo 5.5: «Estas disposiciones comunes determinarán qué autoridad es responsable del acceso a los datos y de su ulterior utilización y actualización y, a tal efecto, deberán incluir normas sobre el registro y la supervisión de los datos».
30. El SEPD sugiere que se vuelva a redactar el artículo 16, relativo a la protección de datos, teniendo en cuenta la necesidad de:
- aclarar que las disposiciones de carácter más específico de la Directiva 95/46/CE se aplican plenamente a las solicitudes de los titulares de datos en relación con la información que les afecta dentro del ámbito de aplicación de la propuesta,
 - contar con el valor añadido que supone especificar los derechos recogidos en la Directiva, por ejemplo aclarando qué autoridad es responsable de facilitar la información y de prescribir un formato determinado para la aplicación de los derechos del titular de los datos, y especificando otras modalidades del derecho a oposición,
 - suprimir las palabras «para la autoridad responsable del tratamiento de los datos», en relación con los retrasos o gastos excesivos que se deriven de una solicitud de acceso.

Hecho en Bruselas, el 12 de septiembre de 2007.

Peter HUSTINX

Supervisor Europeo de Protección de Datos