



**EDPS - European Data Protection Supervisor**  
**SEPD - Supervisor Europeo de Protección de Datos**

---

**El Supervisor Europeo de Protección de Datos como asesor de las instituciones comunitarias para las propuestas de legislación y documentos conexos**

*Documento de orientación*

**BRUSELAS, 18 marzo 2005**

# **El Supervisor Europeo de Protección de Datos como asesor de las instituciones comunitarias para las propuestas de legislación y documentos conexos**

## ***Documento de orientación***

### **1. Finalidad del presente documento**

El presente documento tiene por objeto aclarar la forma en que el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) actúa para cumplir eficazmente su mandato en lo que respecta a la consulta sobre propuestas legislativas.

El empeño del SEPD es convertirse en un asesor reconocido que contribuya a la calidad de la legislación de la Unión Europea en lo tocante al tratamiento de datos personales. Lo que pretende el SEPD al presentar el presente documento de orientación es situarse en una posición de interlocutor fiable y previsible dentro del proceso legislativo. Este documento es un paso importante en el proceso que le permitirá alcanzar esa posición y constituye en sí mismo una aportación a la eficacia del SEPD como asesor sobre propuestas de legislación.

Las normas de actuación que se describen en el presente documento se refieren a tres aspectos: el alcance de la labor de asesoramiento del SEPD, el contenido esencial de sus intervenciones y sus planteamientos y métodos de trabajo.

Por último, cabe señalar que el presente documento relativo al proceso consultivo sobre las propuestas de legislación no es un documento aislado: su presentación se anunció en el primer informe anual del SEPD e será seguido de otros en los que el SEPD describirá cómo entiende las diferentes tareas que le asigna el Reglamento (CE) n.º 45/2001.

### **2. Antecedentes**

#### **2.1. Cometido del SEPD**

El Reglamento (CE) n.º 45/2001 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 (DO L 8 de 12.1.2001) establece una autoridad de control independiente a la que denomina el "Supervisor Europeo de Protección de Datos" (SEPD). Al adoptar este Reglamento, el Parlamento Europeo y el Consejo dieron cumplimiento al artículo 286 del Tratado CE.

El artículo 41 del Reglamento (CE) n.º 45/2001 asigna al SEPD, establecido como autoridad independiente, el cometido de velar por que los derechos y libertades fundamentales de las personas físicas, en particular su derecho a la intimidad, sean respetados por las instituciones y los organismos comunitarios en el ámbito del tratamiento de datos personales. En el 17.º considerando del Reglamento, el legislador comunitario indica al SEPD la forma en que debe entender esta misión: "La eficacia de la protección de las personas respecto al tratamiento de datos personales en la Unión requiere la coherencia de las normas y de los procedimientos aplicables en la materia a las actividades correspondientes a diferentes marcos jurídicos." <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Estas indicaciones se completan en el 16.º considerando, que establece que la labor de supervisión del SEPD no se aplicará a los organismos establecidos fuera del marco comunitario (p. ej. los establecidos en el marco del "tercer pilar" del Tratado de la UE). En el presente documento no se abordan las tareas de supervisión.

El artículo 41 asigna dos cometidos al SEPD:

- el de supervisar y garantizar el tratamiento de datos personales por las instituciones y organismos comunitarios;
- el de asesorar a las instituciones y a organismos comunitarios y a las personas a las que se refieren los datos (los "interesados") en todas las cuestiones relacionadas con el tratamiento de datos personales. Más concretamente, en virtud del artículo 46.d del Reglamento (CE) n.º 45/2001, el SEPD debe asesorar a todas las instituciones y organismos comunitarios, ya sea por iniciativa propia o en respuesta a una consulta. En lo que respecta a las propuestas de legislación comunitaria, el artículo 28.2 dispone que la Comisión consulte al SEPD al "adoptar una propuesta legislativa relativa a la protección de los derechos y libertades de las personas en relación con el tratamiento de datos personales".

El presente documento de orientación versa únicamente sobre la segunda de las responsabilidades mencionadas: la de asesorar sobre las propuestas de legislación y los documentos conexos. No trata, pues, del asesoramiento que ha de dar el SEPD antes de que las instituciones elaboren normas internas (artículo 46.d del Reglamento) ni del asesoramiento sobre las medidas administrativas de las instituciones y organismos comunitarios.

## 2.2. Función de asesoramiento del SEPD en este contexto

Las funciones de asesoramiento que incumben al SEPD en relación con las propuestas de legislación y los documentos conexos deben interpretarse en el contexto de:

- a. la creciente importancia de la protección de los derechos fundamentales en el marco de la integración europea;
- b. la necesidad de coherencia como elemento constitutivo de una protección de datos eficaz;
- c. la actuación del SEPD en el contexto específico de la CE y la UE, en el que coexisten las competencias europeas con las nacionales;
- d. los objetivos estratégicos para 2005-2009 formulados por la Comisión <sup>1</sup>.

En lo que respecta a la letra a: la Unión Europea se basa en el respeto de los derechos fundamentales, como se indica en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea. La protección de esos derechos ha ido adquiriendo cada vez más importancia a lo largo de los años. Conviene recordar que el Tratado de Amsterdam previó el establecimiento progresivo de un espacio de libertad, seguridad y justicia, que al adoptarse el Tratado de Niza se proclamó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas hace cada vez más hincapié en la importancia de los derechos fundamentales en el contexto de la actuación comunitaria. La protección de los datos personales, que incluye el control por una autoridad independiente, ha sido reconocida en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE como un derecho fundamental de la misma entidad que el derecho al respeto de la vida privada y familiar. El Consejo Europeo de los días 4 y 5 de noviembre de 2004 reiteró la importancia de la protección de los derechos fundamentales en el Programa de La Haya ("consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea"), al igual que la Comisión en sus objetivos estratégicos para 2005-2009.

En el futuro próximo, una vez aprobado el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, la importancia de los derechos fundamentales cobrará aún más relieve, y la Unión Europea se adherirá al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales del Consejo de Europa. Por lo demás, el Programa de La Haya indica que la Constitución sirvió de directriz para el nivel de ambición del Consejo Europeo en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

---

<sup>1</sup> Comunicación de 26 de enero de 2005, COM(2005) 12 final.

En lo que respecta a la letra b: la coherencia debe considerarse un elemento indispensable para conseguir un nivel elevado de protección de datos a escala europea. La inclusión del artículo 286 en el Tratado CE obedece a la necesidad de coherencia con el nivel de protección garantizado en los Estados miembros. El Reglamento (CE) n.º 45/2001 establece instrumentos para aumentar la coherencia a escala europea (véase, p. ej., la lista de funciones del SEPD que figura en el artículo 46 del Reglamento).

Hay otra razón por la cual el SEPD hace hincapié en la coherencia: es necesaria una interpretación coherente de todos los aspectos de la protección de datos. Abordar todos estos aspectos con un planteamiento coherente es una condición preliminar para que la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo presten una atención sistemática a los intereses legítimos de las personas a las que se refieren los datos. Estas consideraciones nos llevan a la letra c.

En lo que respecta a la letra c: la protección de los datos personales dentro de la Unión Europea está sujeta, en gran medida, a la supervisión de las autoridades nacionales de protección de datos a las que se refiere el artículo 28 de la Directiva 95/46/CE. El SEPD sólo tiene competencias de supervisión en lo que respecta al tratamiento de datos por las propias instituciones comunitarias. Esta situación refleja la división de poderes entre el nivel europeo y el nacional en el marco del Tratado CE. La coordinación horizontal de las actividades de las autoridades nacionales se produce en el marco del Grupo del artículo 29, que también presta asesoramiento sobre ciertas propuestas comunitarias.

Existen también, en el marco del Título VI del Tratado de la UE (denominado en lo sucesivo "el tercer pilar") una serie de organismos de supervisión conjuntos con tareas específicas (que supervisan la protección de datos en el contexto del Sistema de Información de Schengen, del Sistema de Información Aduanero y de los sistemas de información de Europol y de Eurojust), pero de momento estos organismos no aportan una contribución sistemática a las propuestas de nuevos textos legislativos.

Esta división de competencias funciona en lo tocante a la supervisión, pero no es suficiente en relación con las tareas de asesoramiento sobre las propuestas de legislación europea. Por su propia naturaleza, la legislación europea influye tanto en las competencias europeas como en las nacionales, con el consiguiente riesgo de superposición, e incluso de contradicciones, entre el asesoramiento procedente de diferentes fuentes, y de lagunas importantes en el tercer pilar.

En lo que respecta a la letra d: la Comisión pide en sus objetivos estratégicos una Asociación para la Renovación. El SEPD pretende ser, en el ámbito de sus competencias, un interlocutor responsable del legislador comunitario (Comisión, Consejo y Parlamento Europeo). Puede contribuir a la consecución de algunos de los objetivos que menciona la Comisión: alta calidad de la legislación, con énfasis en la proporcionalidad y las evaluaciones de impacto, utilización responsable de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, protección eficaz de los derechos humanos y planteamiento estratégico de las cuestiones relativas a la seguridad.

En conclusión, el SEPD, en su actuación como asesor, partirá de la base de que debe garantizarse un elevado nivel de protección de los derechos fundamentales (como consecuencia de las observaciones formuladas en relación con la letra a), haciendo hincapié en la coherencia (consecuencia de las observaciones formuladas en relación con las letras b y c) y prestando la debida atención a los objetivos estratégicos formulados por la Comisión.

### 3. Alcance de las funciones de asesoramiento del SEPD

El SEPD entiende sus funciones de asesoramiento como sigue:

- a. asesora a las instituciones comunitarias sobre las propuestas legislativas y los documentos conexos;
- b. asesora sobre todas las propuestas que influyen de manera significativa en la protección de los derechos y libertades de las personas, con hincapié en la protección de los datos personales;
- c. asesora asimismo sobre la legislación promulgada en el marco del tercer pilar de la Unión Europea (es decir, fuera del marco del Tratado CE).

Esta interpretación amplia de las funciones de asesoramiento dimana de la perspectiva ofrecida en el anterior apartado 2.

En lo que respecta al punto a: en el contexto del Tratado CE, la legislación adopta la forma de directivas o reglamentos. En varias ocasiones, la propuesta formal de la Comisión va precedida por un documento de consulta, por una comunicación, o por ambos. El SEPD no sólo dictamina sobre propuestas formales, sino que puede pronunciarse sobre los documentos que las preceden, que sirven como base para las opciones normativas elegidas en las propuestas de legislación.

El cometido de asesoramiento del SEPD es extensivo también:

- a los actos de ejecución a los que se refiere el tercer guión del artículo 202 del Tratado CE ("comitología");
- a las negociaciones realizadas en nombre de la CE y a la celebración de acuerdos entre la CE y uno o varios estados u organizaciones internacionales, con respeto a la necesidad de confidencialidad de las negociaciones.

En lo que respecta a la letra b: según el Reglamento (CE) n.º 45/2001, el asesoramiento del SEPD se refiere a "asuntos relacionados con el tratamiento de datos personales". Esta definición es más amplia que el ámbito de aplicación del propio Reglamento (CE) n.º 45/2001, e incluso más amplia que la legislación que tiene por principal objeto el tratamiento de datos personales, como la Directiva 95/46/CE 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) y la Directiva 2002/58/CE sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas (DO L 201 de 31.7.2002). Todos los actos legislativos que contienen disposiciones sobre el tratamiento de datos personales o contienen disposiciones que afectan o pueden afectar al tratamiento de tales datos pueden ser objeto de consulta. En su Dictamen de 22 de octubre de 2004 sobre una propuesta de Reglamento relacionado con la protección de los intereses financieros de la Comunidad, el SEPD expresó el alcance de su función de asesoramiento en los siguientes términos: "propuestas que completan o modifican el marco jurídico existente en el ámbito de la protección de datos, así como [...] propuestas que tienen repercusiones significativas sobre la protección de los derechos y libertades individuales en relación con el tratamiento de datos". Lo que importa es la repercusión en la eficacia de la protección propiamente dicha, más que la repercusión formal en el ordenamiento comunitario en materia de protección de datos.

En lo que respecta a la letra c: el Reglamento (CE) n.º 45/2001, que establece los deberes y competencias del SEPD, no limita la función de asesoramiento de éste a las propuestas legislativas correspondientes al primer pilar. Antes bien, el SEPD tiene el cometido general de velar por el respeto de los derechos y libertades fundamentales, cometido que no puede cumplir fácilmente si queda fuera de su ámbito de actuación un ámbito tan importante como el tercer pilar. Por otra parte:

- Forma parte de la misión del SEPD hacer hincapié en la coherencia del grado de protección garantizado a las personas en los diferentes ordenamientos jurídicos (véase, más concretamente el 17.º considerando del Reglamento (CE) n.º 45/2001 antes citado).
- La "colaboración" con las autoridades establecidas en el marco del tercer pilar -con vistas a

mejorar la coherencia- se menciona expresamente en el artículo 46.f)ii.

- El Reglamento (CE) n.º 45/2001 contiene pues referencias a un planteamiento coherente de la protección de datos que no se limita a la actuación de la UE en el marco del primer pilar. Estas referencias son importantes ya que los instrumentos jurídicos vigentes garantizan un nivel elevado de protección de datos en el primer pilar, pero no se aplican al tercero. Además, cuando se examinan los aspectos sustantivos de una cuestión, la frontera entre pilares se difumina.
- El artículo 28.2 obliga a la Comisión a consultar al SEPD cuando adopta una propuesta legislativa, obligación ésta que se aplica a *cualquier* propuesta legislativa de la Comisión.
- La frontera entre el primer y el tercer pilar no siempre está clara. Ocurre que propuestas formuladas en el marco del tercer pilar afecten a competencias reguladas por el Tratado CE. En tales casos, de conformidad con el artículo 47 del Tratado de la UE, el asunto debe tratarse como si perteneciera al primer pilar.
- La estructura de pilares desaparecerá con la Constitución.

Por último, en caso necesario, el SEPD dará su dictamen de oficio sobre propuestas del tercer pilar, por ejemplo sobre iniciativas legislativas presentadas por uno o varios Estados miembros en virtud del artículo 34.2 del Tratado de la UE.

#### 4. Aspectos esenciales de las intervenciones

##### 4.1. Conceptos generales

El SEPD es un asesor y no participa en el proceso legislativo. El SEPD dará un dictamen bien orientado como experto en un sector específico. El punto general de partida de las intervenciones del SEPD es garantizar que las mismas tengan un valor añadido en el proceso legislativo a efecto de las misiones del SEPD tal como se formulan en el Reglamento (CE) 45/2001.

Los siguientes conceptos generales desempeñarán un papel central en la intervención del SEPD.

En primer lugar, un alto nivel de protección de datos refleja un valor clave en una sociedad democrática, pero no siempre es visible como tal. Además, el impacto de una propuesta sobre la protección de los datos personales no siempre es evidente, habida cuenta de la naturaleza técnica del tratamiento de datos y los diferentes criterios con que se trabaja. El SEPD comunicará un mensaje claro y reconocible *para hacer visible la relevancia que tiene la propuesta para la protección de los datos personales*. Debe considerarse que la legislación no sólo sirve como instrumento para obtener un objetivo político, sino también como salvaguardia para valores fundamentales. Al fin y al cabo es una elección política decidir si se puede aceptar o no un riesgo en una sociedad democrática. El SEPD tiene la intención de proporcionar a los responsables de la toma de decisiones la información que les permita realizar una elección racional. En otras palabras, hacer visible por qué, en un determinado caso, se encuentra en juego la intimidad de un ciudadano.

En segundo lugar, el SEPD reconoce que la legislación tiene que hacer frente a distintos intereses públicos, a veces contradictorios entre sí. El SEPD tomará en cuenta que, a tal fin, los derechos y libertades fundamentales de las personas físicas a ver protegida su intimidad pueden estar sometidos a excepciones, condiciones y limitaciones, pero que ello no debe redundar en que los derechos y libertades queden privados de su contenido sustantivo. En otras palabras, *el resultado no puede ser que un particular se vea privado o indebidamente restringido en el ejercicio de sus derechos jurídicamente vinculantes a la protección de datos*. Las excepciones, condiciones y limitaciones deben quedar especificadas, ser explícitas y para propósitos legítimos con el fin de garantizar que el control judicial pueda ser eficaz.

En tercer lugar, el SEPD *asesorará sobre actos CE/UE con repercusión en la protección de datos*

*desde una perspectiva más amplia* (es decir, no sólo como guardián de los derechos humanos). El SEPD toma en cuenta que dichos actos sirven también al flujo libre de información en el mercado interior u otros importantes intereses de la UE. Además, los principios generales sobre la calidad de legislación se aplican a todas las acciones legislativas de la UE. Lo mismo ocurre con los principios que figuran en el Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza Europea. Por estos motivos, el SEPD examinará con ojo crítico las formalidades -tales como las notificaciones que deben hacerse- exigidas en propuestas de legislación europea. Deben evitarse las obligaciones burocráticas innecesarias, ya que no benefician al nivel de protección de datos.

En cuarto lugar, el SEPD considerará la proporcionalidad de una interferencia con la protección de datos. La proporcionalidad no estipula que dos asuntos de interés público tengan que contraponerse el uno al otro, sino que se centra solamente sobre la elección de la medida que se propone para proteger un interés público, como, por ejemplo, la seguridad de los ciudadanos o la transparencia de gobierno. ¿La medida propuesta es apropiada y existe otra medida menos invasiva que pueda proporcionar una protección igualmente buena? A este respecto, *el SEPD se esfuerza por proporcionar alternativas* a las instituciones comunitarias. La eficacia de una intervención del SEPD puede aumentar si es capaz de presentar alternativas que puedan proteger otros intereses públicos sin interferir -o interfiriendo de modo menos invasivo- en la protección de los datos personales.

En quinto lugar, el dictamen debe ser *lo bastante rápido* como para no demorar el proceso legislativo. El SEPD considera la rapidez de su intervención como un criterio de calidad autónomo.

#### 4.2. Análisis de las repercusiones

El SEPD analizará las repercusiones de una propuesta en la protección de los derechos y libertades de la persona con respecto al tratamiento de datos personales. Dicho análisis contiene los siguientes elementos:

- a. Descripción de las repercusiones
  - los elementos relevantes de la propuesta desde la perspectiva de la protección de datos;
  - repercusión de una propuesta en la protección de los datos personales en sí misma;
  - una tipología de los datos personales afectados, por ejemplo: ¿se encuentran involucrados datos sensibles como los que se mencionan en el artículo 8.1 de la Directiva 95/46/CEE?
  - ¿mejora la propuesta el nivel de protección de datos en el ámbito interesado o resulta perjudicial para el nivel de protección?
- b. Compatibilidad con el marco jurídico existente sobre la protección de datos
  - la calidad y proporcionalidad de los datos, su recogida y tratamiento;
  - una especificación explícita de los propósitos de la recogida, tratamiento o intercambio de datos;
  - garantías de que los datos no se guardarán por más tiempo que el requerido por dichos propósitos;
  - en su caso, garantías de que el acceso a dichos datos queda limitado a personas que actúan en condiciones específicas y en la medida de lo necesario para los propósitos antes mencionados;
  - en todos sus aspectos, un tratamiento justo de la persona a la que se refieran los datos ("el interesado"), con arreglo a los principios que subyacen a la Directiva 95/46.
- c. Evaluación de calidad
  - la calidad de las disposiciones propuestas vistas desde la perspectiva de la protección eficaz de la persona a la que se refieran los datos ("el interesado");
  - ¿es deseable que se establezca, modifique o aplique una competencia comunitaria?
  - ¿son las disposiciones vinculantes?
- d. Necesidad y proporcionalidad de excepciones
  - la justificación de excepciones, condiciones o limitaciones a la protección con motivo de otro

interés público;

- ¿son necesarias dichas excepciones, condiciones o limitaciones para alcanzar el objetivo político?
- además, ¿es deseable un instrumento jurídico nuevo (o modificado)?
- una evaluación a priori de la proporcionalidad de las medidas propuestas;
- si ha lugar, un equilibrio.

La intensidad de este análisis dependerá de la seriedad de las repercusiones de una propuesta en la protección de los datos personales. En algunos casos bastará con un recorrido rápido de la propuesta.

Un resumen del análisis se incluirá en el dictamen.

#### 4.3. Puntos de referencia

Los puntos de referencia para el análisis serán:

- El artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con respecto al significado y alcance de los derechos garantizados por el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en particular, su artículo 8. Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo, los textos jurídicos deben necesariamente interpretarse a la luz de derechos fundamentales, que constituyen parte integrante de los principios generales de derecho cuya observancia garantiza el Tribunal, y más concretamente a la luz del artículo 8 del CEDH.

*Debe hacerse hincapié en que en la Carta -en contraste con el CEDH- la protección de los datos personales está formulada como derecho fundamental, distinto del respeto de la vida privada y familiar. Véanse, en la Constitución, los artículos II-67 y II-68.*

- Las normas comunitarias sobre la legalidad del tratamiento de datos personales, tal como se incluye en la Directiva 95/46/CE, el Reglamento (CE) 45/2001 y la Directiva 2002/58/CE.

*El SEPD controlará en sus dictámenes, en cualquier caso, si se cumplen los principios básicos de recogida y tratamiento de datos. Se prestará especial atención a las propuestas que puedan suponer datos sensibles (cf: artículo 8.1 de la Directiva 95/46/CE).*

- La jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El SEPD señala en particular los criterios sobre la existencia y justificación de una interferencia con la vida privada desarrollado por el Tribunal de Justicia Europeo en el caso *Österreichischer Rundfunk*<sup>1</sup>.

*Otro caso importante en este sector es el caso *Lindqvist*.*<sup>2</sup>

#### 4.4 Equilibrio con otros intereses públicos

El objetivo de garantizar un alto nivel de protección datos puede tener una repercusión en otros intereses públicos, tales como:

- a. la prevención y lucha contra la grave delincuencia organizada, el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad;
- b. apertura y transparencia;
- c. competitividad.

---

<sup>1</sup> Sentencia del Tribunal de 20 de mayo de 2003, *Rechnungshof (C-465/00) c/Österreichischer Rundfunk y otros y Christa Neukomm (C-138/01) y Joseph Lauer mann (C-139/01) c/Österreichischer Rundfunk*, Asuntos acumulados C-465/00, C-138/01 y C-139/01 [Recopilación 2003 página I-4989].

<sup>2</sup> Sentencia del Tribunal de 6 de noviembre de 2003 (C-101/01), procedimientos penales contra Bodil Lindqvist [Recopilación 2003 página ...].



Ni que decir tiene que esta lista de intereses públicos no es exclusiva. La protección de datos puede tener también una repercusión en otros intereses públicos, tal como los enumerados en el artículo 13 de la Directiva 95/46/CE o en el artículo 30 CE, por ejemplo: la protección de la vida y la salud de los seres humanos, animales o plantas puede exigir el acceso a determinados datos personales para compartir brotes epidémicos. Otro ejemplo vinculado con los intereses vitales de los seres humanos se encuentra en la Directiva 2002/58/CE. El considerando 36 -desarrollado en el artículo 10 de la Directiva- expresa que los Estados miembros podrán restringir el derecho a la intimidad de los usuarios y abonados por lo que se refiere a la identificación y localización de la línea de origen cuando sea preciso para que los servicios de socorro cumplan su cometido con la máxima eficacia posible. Abundando en el detalle, una persona tiene el derecho de suprimir la presentación de la identificación de la línea de origen y rechazar el consentimiento para el tratamiento de los datos de localización de un teléfono móvil, pero este derecho no surte efecto contra los servicios de urgencia.

En lo que respecta a la letra a: por una parte, como se ha reiterado en el Programa de La Haya, la Unión Europea ha incrementado su papel en política de seguridad, cooperación aduanera y judicial. El programa recuerda asimismo el nuevo carácter urgente de la seguridad para la Unión Europea y sus Estados miembros, en particular a la luz de los recientes atentados terroristas y la amenaza de nuevos atentados. Los derechos a la vida y a la seguridad están consagrados en el CEDH y en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión. La prevención eficaz y la lucha contra la delincuencia a gran escala presupone que los organismos policiales tengan acceso a determinados datos personales. A esto se añade el hecho de que los métodos y necesidades en el sector de investigación criminal han cambiado. La importancia de un análisis de la delincuencia anticipatorio ha aumentado con los años.

Por otro lado, es exactamente esta presión sobre el nivel de protección de datos -una presión que en sí misma es comprensible y justificable en un contexto social que se ha modificado-, lo que representa la necesidad de un enfoque proporcional. EL SEPD hace notar la importancia del

derecho fundamental de la protección de los datos personales. La protección de nuestra sociedad occidental no debe conducir a la devaluación de los valores básicos de esa misma sociedad.

Además, el marco jurídico más o menos completo sobre tratamiento de datos personales en el primer pilar no se aplica en el tercero, al menos no de forma directa. Para decirlo brevemente, en el tercer pilar falta un marco integrado y coherente que asegure el nivel de protección de datos, aparte del Convenio del Consejo de Europa para la protección de las personas, respecto al tratamiento automático de datos personales (Convenio 108, que se adoptó en 1981). En la actualidad, la Comisión ha comenzado a trabajar en dicho marco, que aún no se ha establecido. De acuerdo con el SEPD, el punto de partida debería ser que los principios establecidos en la Directiva 95/46 se apliquen a este sector y deben servir como línea de base. La naturaleza específica de este sector justifica que se incluyan principios complementarios. Por ejemplo, el Programa de La Haya introdujo el principio de disponibilidad (que significa la disponibilidad condicional de determinados datos de que disponen los Estados miembros para las autoridades policiales y judiciales de otros Estados miembros).

Asimismo, como se ha afirmado antes, en las actividades del tercer pilar -y en las actividades de asilo e inmigración- la presión por utilizar el acceso a datos personales como instrumento para conseguir una protección eficaz de los derechos a la vida y la seguridad es predominante. La importancia de un enfoque equilibrado por parte del SEPD es aún más importante ya que, con arreglo al Título VI del Tratado UE, sigue existiendo una falta de equilibrio institucional. En este sector, las competencias del Parlamento Europeo así como del Tribunal de Justicia Europeo son limitadas.

Por último, debe observarse que la protección de datos y la aplicación de la ley no representan necesariamente intereses en conflicto. Ambos tipos de interés requieren la integridad y la seguridad de los datos personales, una protección contra la manipulación de dichos datos, y un efectivo tratamiento para evitar que también se traten demasiados datos personales.

En resumen: el SEPD toma plenamente en consideración la importancia de una protección adecuada por parte del Gobierno de la seguridad física de las personas que viven en su territorio, pero esto no puede tener como efecto que otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la protección de datos, puedan limitarse sin necesidad de que se demuestre que la limitación es necesaria y proporcionada.

En lo que respecta a la letra b: entre dos derechos fundamentales equivalentes puede existir un conflicto, por lo cual el Reglamento sobre "transparencia" (CE) 1049/2001<sup>1</sup> contiene una excepción para los casos en que la "divulgación suponga un perjuicio para la protección de la intimidad y la integridad de la persona, en particular de conformidad con la legislación comunitaria sobre protección de los datos personales". Por otra parte, según el artículo 8 del CEDH la injerencia en la protección de la vida privada es aceptable cuando "constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria". Pueden darse conflictos en particular sobre cuestiones de acceso a los datos personales o cuando una propuesta legislativa requiere la publicación de dichos datos por instituciones u organismos comunitarios.

El SEPD centrará su dictamen sobre la cuestión de si una propuesta legislativa garantiza que la divulgación de documentos que contienen datos personales se limita a casos en los que la divulgación debe considerarse necesaria en una sociedad democrática.

En lo que respecta a la letra c: uno de los objetivos de la legislación de las Comunidades Europeas en materia de protección de datos es la libre circulación de la información dentro del mercado interior. Este objetivo, siempre que se alcance, puede contribuir a la competitividad de las empresas europeas. Además, la creación de una sociedad de la información para todos es una de las prioridades de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo adoptada por el Consejo Europeo. Esto exige que se desarrollen considerablemente las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), lo que incluye la circulación segura de un enorme caudal de datos. Por este motivo la protección eficaz de los datos personales es uno de los factores necesarios para el éxito de la Estrategia de Lisboa.

Por otro lado, los costes que conlleva el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos pueden, en algunos casos, ser relativamente elevados. Al acarrear costes administrativos, la legislación puede perjudicar la competitividad. Otra de las prioridades de la estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo adoptada por el Consejo Europeo es la fijación de objetivos para reducir la carga administrativa (éste es uno de los elementos del objetivo de legislar mejor). En lo que atañe a la simplificación de la legislación comunitaria existente, se ha insistido en que debe respetarse el acervo comunitario.

El SEPD se centrará en la necesidad de un elevado nivel de protección de la vida privada. La

necesidad de competitividad no debe utilizarse para desvirtuar las normas impuestas por la ley. Además, el SEPD destaca la contribución de la normativa sobre protección de datos a la competitividad. El SEPD establecerá un equilibrio entre los distintos intereses y sopesará si las cargas administrativas relativas a la protección de la vida privada son proporcionadas.

---

<sup>1</sup> Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, DO L 145 [2001], p. 43.

## 5. Enfoque y métodos de trabajo

### 5.1. Un enfoque eficaz

Para ser eficaz, el SEPD tiene que desarrollar un enfoque que preste atención a los elementos siguientes:

- el momento de las intervenciones
- su cometido y el de las demás instancias consultivas que se pronuncian sobre propuestas de legislación comunitaria;
- la elección de expedientes y otras actividades. Los recursos son limitados.

### 5.2. El momento de las intervenciones

El SEPD es una instancia consultiva independiente de los protagonistas del proceso legislativo: la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo. Su función consultiva no afecta a las prerrogativas de las tres instituciones. Con arreglo al artículo 251 del Tratado CE, la Comisión presenta propuestas de reglamentos o directivas al Parlamento Europeo y al Consejo. La Comisión tiene la obligación de consultar al SEPD. No obstante, el artículo 28.2 del Reglamento 45/2001 no establece claramente cuándo debe realizarse dicha consulta, si antes o después de la adopción de la propuesta.

Debido a su posición dentro del marco institucional, el SEPD debe emitir un dictamen formal y público. No obstante, el momento de las intervenciones del SEPD en el proceso legislativo también está determinado por su voluntad de ser eficaz. Para que sus intervenciones sean eficaces, puede resultar necesaria una consulta más informal con las instituciones, en particular con la Comisión, mientras ésta desarrolla la propuesta. Una consulta al principio del proceso legislativo permite al SEPD llamar la atención sobre la necesidad de tener en cuenta la protección de datos personales y proponer modificaciones de un texto sin por ello intervenir en el debate político.

Sin perjuicio del apartado 2 del artículo 28, el SEPD considera que la consulta debería constar de dos a cuatro etapas:

1. una consulta informal por el servicio competente de la Comisión antes de la presentación de la propuesta oficial de la Comisión.
2. un dictamen oficial y público sobre la propuesta de la Comisión al Parlamento y al Consejo. Este dictamen se publicará en el Diario Oficial (serie C) y en el sitio web del SEPD. Además, el SEPD publicará en determinados casos un comunicado de prensa;
3. con carácter facultativo, una consulta informal por el Parlamento Europeo y el Consejo, a solicitud de una de las instituciones o por iniciativa del SEPD;
4. con carácter facultativo, un dictamen oficial y público sobre las modificaciones sustanciales de la propuesta de la Comisión, en la medida en que afecten significativamente a la protección de datos.

El SEPD tiene intención de aplicar este método de trabajo, en la medida de lo posible, a las propuestas no pertenecientes al ámbito de aplicación del artículo 251 del Tratado CE.

Para que este método de trabajo funcione

- el SEPD seleccionará las propuestas más importantes desde el punto de vista de la protección de datos basándose en el programa de trabajo anual de la Comisión, e informará de esta selección a las instituciones;
- el SEPD estará disponible para consultas informales, que se esforzará por adaptar a los

métodos (internos) de planificación y de trabajo de la Comisión, con el acuerdo del Servicio jurídico y la Secretaría General de la Comisión;

- la planificación de las consultas se realizará en función del programa anual de trabajo de la Comisión, del estudio intermedio del programa y de los demás instrumentos de programación y planificación utilizados por la Comisión;

- se llevará a cabo un estudio periódico de la planificación y una evaluación de los métodos de trabajo. A tal efecto, el SEPD mantendrá contactos periódicos con la Secretaría General de la Comisión, su Servicio jurídico, la Dirección General "Justicia, libertad y seguridad" (DG JLS) en el marco de su función de coordinación de la protección de datos, así como con determinadas direcciones generales de la Comisión que desempeñan un papel determinante en esta materia (como la DG Infso)

- en todas sus comunicaciones con funcionarios de la Comisión, el SEPD hará hincapié en su papel consultivo oficial, su obligación de emitir dictámenes públicos e independientes, y en su función de instancia consultiva no sólo de la Comisión sino también del Consejo y del Parlamento.

- en sus dictámenes sobre las propuestas de la Comisión, no se limitará a formular críticas sino que también dará a conocer, llegado el caso, su evaluación positiva.

- el SEPD se esforzará por integrar las consultas en los métodos de trabajo internos de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo, y establecerá contactos periódicos con la Secretaría General del Consejo;

- el SEPD evaluará el método de trabajo en su informe anual

### 5.3. El SEPD y otras instancias consultivas en el ámbito de la protección de datos

En cierta medida, el papel consultivo del SEPD coincide con el atribuido al Grupo del artículo 29 de protección de las personas en lo que respecta al tratamiento de datos personales, creado por la Directiva 95/46/CE. Este solapamiento es tanto más importante cuanto que el SEPD participa en los trabajos de dicho grupo.

En ausencia de un SEPD plenamente operativo, este Grupo ha desempeñado, desde hace ya varios años, un importante papel como instancia consultiva sobre cuestiones relativas a la protección de datos. El Grupo debe proseguir sus importantes trabajos en este ámbito. No obstante, el nuevo papel del SEPD como instancia consultiva en materia legislativa -en el marco institucional existente, tal como está previsto en el artículo 286 del TCE- repercutirá necesariamente en el del Grupo. Como se indica más arriba, el SEPD tomará como punto de partida un nivel elevado de protección de los derechos fundamentales, y hará hincapié en la coherencia. Además, el cometido del SEPD es de amplio alcance.

El Grupo del artículo 29 y el SEPD no deberían competir entre sí sino más bien esforzarse, en la medida de lo posible, por ser complementarios.

El Grupo del artículo 29 es una instancia permanente de cooperación entre las autoridades de los Estados miembros encargadas de la protección de datos, cuyo cometido consiste en facilitar la aplicación uniforme de la Directiva en los Estados miembros. Como indicó en su documento de estrategia del 29 de septiembre de 2004, tiene la firme voluntad de mejorar y armonizar la protección de datos en la Unión Europea. Debido a su composición, el Grupo es una importante fuente de información para las instituciones de la Unión Europea por lo que respecta a la aplicación y puesta en práctica de la legislación sobre protección de datos en los Estados miembros: diez años después de la publicación de la Directiva 95/46, puede suministrar información sobre la pertinencia de las descripciones en ella previstas y sobre la necesidad de modificarlas. Además ha adquirido, a lo largo de los años, conocimientos especializados en determinados ámbitos tales como las transferencias internacionales de datos y la cooperación a nivel mundial.

El SEPD asumirá sus competencias respetando plenamente la especificidad del Grupo del artículo 29. Más en concreto, el SEPD se beneficiará de su posición central en el marco institucional. Como órgano permanente establecido en Bruselas para asesorar a la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, está en condiciones de reaccionar sobre las propuestas con prontitud y flexibilidad y emitir dictámenes sobre ámbitos en los que el Grupo carece de un papel formal (como ocurre con el tercer pilar) o de competencias o interés específicos.

El SEPD colaborará, cuando proceda, con el Grupo del artículo 29. La colaboración habrá de llevar a un reparto de tareas en el que el SEPD pueda desempeñar adecuadamente las que le impone el Reglamento (CE) n.º 45/2001 y, en un futuro próximo, las que pudieran emanar de los artículos I-51 y II-68 de la Constitución. Al mismo tiempo, el legislador europeo habrá de beneficiarse lo más posible de la experiencia adquirida en el plano nacional, transmitidas por el Grupo del artículo 29.

El Grupo del artículo 29 tiene un papel consultivo en el primer pilar. En el tercero falta un grupo consultivo formal de agencias nacionales de protección de datos. No obstante, está surgiendo gradualmente un papel consultivo informal sobre las propuestas legislativas de dichas agencias y las agencias se reúnen de forma regular en el seno del grupo informal de autoridades comunes de control del tercer pilar (Aduanas, Eurojust, Europol y Schengen). Este grupo funciona como fuente de información sobre experiencias nacionales, de forma similar al Grupo del artículo 29. Varios Estados miembros envían a los mismos representantes al grupo informal y al Grupo del artículo 29. El SEPD asiste a las reuniones como observador, en el marco de su obligación de colaborar con las autoridades comunes de control de la protección de datos instituidas en virtud del título VI del Tratado UE (artículo 46.f)ii del Reglamento 45/2001).

El grupo informal ha empezado a funcionar muy recientemente y aún no tiene un *modus operandi* establecido. El SEPD se propone colaborar con este grupo de forma similar a como lo hace con el Grupo del artículo 29. Además, el SEPD puede velar por la coherencia entre pilares, tal como figura expresamente en el citado artículo 46.f)ii.

Un foro aun más informal de agencias de protección de datos es la Conferencia Europea de Protección de Datos, que se reúne una vez al año. En una resolución adoptada en Wrocław (Polonia) el 14 de septiembre de 2004 sobre la protección de datos en el tercer pilar, la Conferencia subrayó la importancia del asesoramiento en asuntos legislativos.

Por último, cabe indicar que en la Comisión las cuestiones de protección de datos las coordina la DG Justicia, Libertad y Seguridad, en concreto la Unidad de Protección de Datos (antigua Unidad E-5 de la DG Mercado, recientemente transferida a la DG JLS). Esta unidad recibe consultas de otros servicios de la Comisión cuando están en juego cuestiones de protección de datos. La definición de sus funciones excede de los límites del presente documento, ya que la unidad únicamente formula dictámenes internos. Lo mismo ocurre con las tareas del responsable de la seguridad informática, el Servicio Jurídico, la Secretaría General y otras unidades de la DG JLS de la Comisión que desempeñan un papel más general en el ámbito de la protección de datos.

#### 5.4. Selección de asuntos y otras actividades

El SEPD seguirá el siguiente método de trabajo:

- a) En el ámbito del presente documento, las actividades del SEPD se centrarán en un seguimiento eficaz de los distintos asuntos que se están preparando en las instituciones de la Unión Europea y en prestar asesoramiento en los momentos adecuados (véase el punto 5.2).
- b) Se irán estableciendo prácticas habituales, tanto en cuanto a la metodología como en cuanto al fondo de los distintos ámbitos legislativos. Podría ser conveniente fijar estas prácticas mediante directrices, manuales o documentos de estrategia. Estos documentos podrían dar más eficacia a la

labor consultiva del SEPD. Las decisiones sobre el desarrollo de los instrumentos se tomarán ulteriormente.

c) Además, el SEPD se esforzará por determinar una serie de cuestiones estratégicas de actuación. En este sentido, actuará de forma más anticipatoria. Cuando proceda prestará asesoramiento por iniciativa propia, aun sin una propuesta legislativa formal. El SEPD estudia asimismo otros medios para aumentar la concienciación sobre estos temas, por ejemplo la organización de talleres, publicaciones en el sitio internet y resúmenes técnicos. Este papel más anticipatorio se considerará la materialización de la labor del SEPD de hacer un seguimiento de los acontecimientos de interés (artículo 46.e) del Reglamento (CE) 45/2001).

En lo que respecta a la letra a: como ya se ha mencionado antes (punto 2), el SEPD interpretará de manera lata su función consultiva respecto de las propuestas legislativas. Dicha tarea no se limita a propuestas específicas. Sin embargo, el SEPD se esforzará por modular la intensidad de su función consultiva según las repercusiones de la propuesta en la protección de datos personales.

Esta intensidad variará con los años, en función de las repercusiones de las propuestas en ámbitos determinados de la protección de datos personales. Actualmente, las propuestas del ámbito de la

libertad, seguridad y justicia tienen mucha importancia. Son temas cruciales en el mismo el intercambio de información en el marco de la cooperación policial y judicial y en las cuestiones referentes a sistemas de información a gran escala como Eurodac, VIS y SIS II. En un futuro próximo se dará prioridad a eventuales propuestas de modificación de la Directiva 95/46.

El SEPD publicará en su sitio internet una lista de propuestas que estime pertinentes para la protección de datos. La importancia de la propuesta se indicará en la lista.

En lo que respecta a la letra c): como mera ilustración de la perspectiva de la labor del SEPD, se enumeran los siguientes temas como adecuados para ser considerados temas estratégicos de actuación:

- transparencia e intimidad
- transferencia de datos personales a países terceros (relacionado con el asunto PNR -registro del nombre del pasajero-)
- retención de datos y cumplimiento del derecho penal
- novedades en las técnicas de identidad (biometría, identificación por radiofrecuencia, etc.).

---