

Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre: la propuesta modificada de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (COM (2006) 213 final) la propuesta modificada de Reglamento (CE, Euratom) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE, Euratom) nº 2342/2002 de la Comisión sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (SEC(2006) 866 final)

(2007/C 94/03)

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) nº 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 ⁽²⁾ personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos, y en particular su artículo 41,

Vistas las consultas de conformidad con el artículo 28 del Reglamento (CE) nº 45/2001 remitidas por la Comisión el 18 de mayo de 2006 (sobre la propuesta modificada relativa al Reglamento financiero) y el 4 de julio de 2006 (sobre la propuesta relativa a las normas de desarrollo),

HA ADOPTADO EL SIGUIENTE DICTAMEN

I. INTRODUCCIÓN

1. El Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas ⁽³⁾ (en lo sucesivo el «RF») establece los fundamentos jurídicos de la reforma de la gestión financiera. En diciembre de 2002, tras haber consultado extensamente a las Instituciones, la Comisión adoptó las normas de desarrollo del RF (en lo sucesivo, las «ND»). Los dos Reglamentos, que se aplican a todas las Instituciones, entraron en vigor el 1 de enero de 2003.
2. La propuesta modificada de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas ⁽⁴⁾ (en lo sucesivo «la propuesta de RF»), adoptada en 2006, se presenta con objeto de cumplir el artículo 184 del RF, que somete a revisión el Reglamento financiero cada tres años,

o cada vez que resulte necesario. El objetivo principal de la propuesta de RF es aumentar la eficacia y la transparencia de las normas mejorando el equilibrio entre el costo del control y los riesgos financieros en juego, sin dejar de mantener un nivel elevado de protección de los fondos comunitarios. La propuesta modificada de RF fue acordada mediante concertación entre el Parlamento Europeo y el Consejo a finales de noviembre de 2006. El presente dictamen tiene en cuenta este texto ⁽⁵⁾.

3. Para acelerar el proceso legislativo, la Comisión tomó la iniciativa de presentar una propuesta de Reglamento (CE, Euratom) de la Comisión por el que se modifica el Reglamento (CE, Euratom) nº 2342/2002 de la Comisión sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas ⁽⁶⁾ (en lo sucesivo, «la propuesta de ND»). Se ha consultado al SEPD en el marco de estas dos propuestas.
4. El SEPD considera importante el análisis de las propuestas, pues afectarán al modo en que sean tratados algunos datos personales de los individuos, relativos a las actividades financieras. Una de las características más importantes de las propuestas es que prevén la creación y la gestión, por la Comisión, de una base de datos, común a todas las instituciones y órganos, de los candidatos y licitadores en situaciones particulares de exclusión por motivo de fraude, y permiten el intercambio de la información contenida en la base de datos con las autoridades de diversos niveles. El SEPD destaca que la base de datos central prevista, que incluiría a los candidatos y licitadores que se hayan visto en una de las situaciones a que se refieren los artículos 93, 94, 96.1.b) y 96.2.a) del Reglamento Financiero, ya existía antes de la modificación de éste ⁽⁷⁾. La base de datos actual se basa en el uso de alertas de distintos niveles (1, 2, 3, 4, 5a y 5b) según su incidencia en los candidatos y licitadores. No obstante, la base de datos actual, desarrollada en el nivel institucional por la Comisión, tiene un ámbito mayor que la que está prevista en la propuesta de Reglamento financiero (que abarca sólo las alertas hasta el nivel 5). Esta base de datos central y otros aspectos de las propuestas requieren un análisis pormenorizado desde el punto de vista de la protección de los datos.

⁽¹⁾ DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

⁽²⁾ DO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

⁽³⁾ DO L 248 de 16.9.2002, p. 1.

⁽⁴⁾ Doc. COM(2006) 213 final — 2005/0090 (CNS)

⁽⁵⁾ El artículo 95.3 se ha suprimido de la propuesta modificada, lo que supone una mejora del texto desde el punto de vista de la protección de los datos.

⁽⁶⁾ Doc. SEC(2006) 866 final

⁽⁷⁾ Véase un análisis de la situación actual en el dictamen de control previo del SEPD sobre el sistema de alerta precoz de la Comisión, de 6 de diciembre de 2006, disponible en www.edps.europa.eu

Consulta con el SEPD

5. La Comisión remitió las propuestas de RD y ND al SEPD, para recabar su dictamen, en virtud del artículo 28.2 del 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 (en lo sucesivo «el Reglamento (CE) n° 45/2001»). Visto el carácter obligatorio del artículo 28.2 del Reglamento (CE) n° 45/2001, el SEPD celebra que en el preámbulo de las propuestas se haga referencia explícita a dicha consulta.

II. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS

6. La Comisión, que es responsable de la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea y de todos los demás fondos gestionados por las Comunidades, está obligada a combatir el fraude y cualesquiera otras actividades ilegales que afecten a los intereses financieros de las Comunidades. Las propuestas de RF y ND imponen a la Comisión obligaciones nuevas relativas a la concesión de contratos y subvenciones a terceros en el contexto de la gestión de los fondos comunitarios. Teniendo en cuenta que las propuestas establecen unas reglas que deben seguirse con objeto de garantizar la protección de los intereses financieros de las Comunidades, es esencial que, al hacerlo, se garantice adecuadamente la protección de los datos y el derecho a la intimidad de las personas afectadas al tratar los datos personales.

II.1. Transparencia

7. El SEPD reconoce que en las propuestas se favorecen principios importantes relativos a la buena gestión financiera y se introducen o refuerzan otros nuevos. Por ejemplo, el SEPD observa que el primer considerando de la propuesta de RF dispone que «*Debe potenciarse, especialmente, la transparencia mediante la comunicación de información acerca de los perceptores de fondos comunitarios*». Este principio se desarrolla en los artículos 30.3 y 53 del RF.
8. Estas disposiciones, que se refieren al principio de transparencia, introducen la publicación de la identidad de los receptores de fondos procedentes del presupuesto. El SEPD apoya la inclusión de este principio, dentro del cumplimiento de la Directiva 95/46/CE y del Reglamento (CE) n° 45/2001, pero quisiera poner de relieve que debería respetarse un planteamiento proactivo de los derechos de los interesados⁽⁸⁾, pues se revelarán datos personales. Este

⁽⁸⁾ Véase artículos 11, 12, 13 y 18 del Reglamento (CE) n° 45/2001. Sobre la concepto de planteamiento proactivo, véase el documento de referencia del SEPD: «*Public access to documents and data protection*», de 12 de julio de 2005, disponible en <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/en/pid/21>

planteamiento proactivo podría consistir en informar de antemano a los interesados, en el momento en que se recopilen los datos personales, que dichos datos podrán hacerse públicos, y en garantizar que se respete el derecho del interesado a acceder a dichos datos y a formular objeciones. Este principio se aplicará también a la publicación a posteriori de los beneficiarios (artículo 169 de las normas de desarrollo).

II.2. Base de datos central del sistema de alerta precoz

9. El artículo 95 de la propuesta de RF estipula que la Comisión creará y operará una base de datos central que contendrá los detalles correspondientes a aquellos candidatos y licitadores que se hallen en alguna de las situaciones de exclusión mencionadas en los artículos 93, 94⁽⁹⁾, 96 apartado 1 letra b) y 96, apartado 2, letra a), de conformidad con las normas comunitarias de tratamiento de datos personales. Tal como consta en la introducción, esta nueva versión del artículo 95, que insiste en la función directriz de la Comisión, no modifica en sustancia la práctica vigente hasta la fecha (es decir, el artículo 95 del RF dispone que cada institución tenga su propia base de datos central). Es más, en la actualidad las instituciones⁽¹⁰⁾ no disponen de una base de datos separada sino que utilizan la base de datos informática de la Comisión Europea e intercambian la información con esta última⁽¹¹⁾. Esta base de datos se gestiona con arreglo al procedimiento previsto en la Decisión de la Comisión sobre el sistema de alerta precoz⁽¹²⁾. La Comisión centraliza toda la información correspondiente y desempeña la función de portal central entre todas las instituciones que participan en el sistema.
10. El artículo 95 de la propuesta de RF dispone también que la base de datos es común a las instituciones, agencias ejecutivas y organismos a que se refiere el artículo 185. En la versión acordada del Reglamento Financiero, el artículo 95 dispone además que las autoridades de los Estados miembros y terceros países así como los organismos que participan en la aplicación del presupuesto comunicarán a la autoridad competente información sobre los candidatos y licitadores que se hallen en alguna de las situaciones contempladas en el artículo 93, apartado 1, letra e) (es decir, sentencia con fuerza de cosa juzgada). Esta información será comunicada cuando el operador de que se trate actúe en detrimento de los intereses financieros de las Comunidades. (artículo 95.2). Las consecuencias que acarree la implicación de estos agentes se analizará más adelante.

⁽⁹⁾ Los artículos 93 y 94 (que hay que leer conjuntamente con el artículo 114.2) obligan a excluir de la participación en los procedimientos de licitación o subvención a aquellos terceros que estén en una de las situaciones enumeradas en el artículo 93 del RF o prohibir la adjudicación de contratos o subvenciones a los terceros que hayan incurrido en conflicto de intereses o falsas declaraciones al facilitar la información exigida por la autoridad adjudicadora como condición de la participación en un procedimiento de licitación o subvención.

⁽¹⁰⁾ Artículo 1 del RF: a los efectos del RF, debe darse trato de instituciones comunitarias al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones, al Defensor del Pueblo Europeo y al Supervisor Europeo de Protección de Datos.

⁽¹¹⁾ Véase dictamen del SEPD sobre el dictamen de control previo del sistema de alerta precoz del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que será publicado en nuestro sitio Internet.

⁽¹²⁾ C(2004) 193/3 modificada por corrección de errores C(2004)517 y modificada por última vez por las normas internas de 2006. Véase: http://ec.europa.eu/budget/library/sound_fin_mgt/ews_decision_en.pdf.

11. El SEPD acepta el principio de la base de datos central de candidatos y licitadores que se hayan encontrado en alguna de las situaciones mencionadas en los artículos 93, 94 y 96, apartado 1, letra b) y apartado 2, letra a), a la vista de los objetivos del tratamiento de datos previstos en el RF. Estos objetivos son aumentar la eficacia, mejorar la protección de los intereses financieros de las Comunidades y garantizar la circulación de la información restringida relativa a terceros.
12. Sin embargo, aunque en la actualidad se está extendiendo el uso de bases de datos centrales y sistemas de gran escala, el SEPD considera que la necesidad de dicha base de datos debe valorarse adecuada y cuidadosamente en cada caso, y que, cuando se elabore dicha base de datos, deben aplicarse garantías específicas a la luz de los principios de la protección de los datos. La razón subyacente es evitar todo hecho que afecte indebidamente a la protección de los datos personales. En opinión del SEPD, cualquier propuesta que prevea la creación de un banco central de datos personales tiene que respetar el marco reglamentario europeo para la protección de datos y aplicarlo de modo concreto. Por ejemplo, el artículo 4 (calidad de los datos), el artículo 5 (licitud del tratamiento de datos) y el artículo 10 (tratamiento de categorías especiales de datos) del Reglamento (CE) n° 45/2001 son los más pertinentes para el tratamiento de datos personales por las instituciones europeas.
13. Además, el SEPD destaca que los datos personales deben ser recogidos con fines legítimos [artículo 4.1.b) del Reglamento (CE) n° 45/2001]. En estas circunstancias, el SEPD considera que si bien redundaría en interés legítimo de las instituciones y organismos crear el sistema con objeto de proteger los intereses financieros y la reputación de las Comunidades, la introducción de una advertencia sobre una persona puede surtir efectos negativos graves para el interesado, y por este motivo deben establecerse garantías específicas para proteger los intereses legítimos del interesado. Estas garantías se desarrollan en los párrafos siguientes.

II.2.a. Los interesados afectados por la base de datos

14. La base de datos del sistema de alerta precoz se basa en el «fichero de entidades jurídicas» (en adelante, el FEJ) validado centralmente y recurre a los datos que en él figuran. El FEJ es una base de datos general, que incluye a aquellas personas jurídicas o físicas que tengan o hayan tenido en cualquier momento tratos contractuales o financieros con uno de los servicios de la Comisión: proveedores de servicios, personal, expertos, beneficiarios de subvenciones. El artículo 95 de la propuesta de RF se refiere sólo a los candidatos y licitadores, y no se aplica a los miembros de la plantilla, pues éstos no pueden ser también candidatos y licitadores. A este respecto, el SEPD sugiere que en la propuesta de ND se aclare la definición de los candidatos y licitadores, para evitar confusiones entre las entidades contempladas.

15. Además, el SEPD sugiere que la propuesta de ND aclare en su artículo 134 bis las categorías de entidades a que afecta la base de datos. El artículo 134 bis se refiere a los terceros, llamados también entidades jurídicas en el FEJ, que son personas físicas o personas jurídicas. Por otra parte, la propuesta anticipa una tercera categoría por cuanto la información puede incluir también a personas físicas con poder de representación, de decisión o de control sobre determinadas personas jurídicas. Por consiguiente, en el último caso, las personas físicas figuran en el sistema en la medida en que disponen de poder de representación. En la práctica actual, se incluyen en la base de datos como entrada nueva autónoma. Deberían aclararse las conexiones y diferencias entre las personas jurídicas y las personas físicas con poder de representación, de decisión o de control sobre determinadas personas jurídicas.

II.2.b. Actualización de la información registrada en la base de datos

16. El principio de calidad de los datos [artículo 4 del Reglamento (CE) n° 45/2001] dispone que los datos sean adecuados, pertinentes y no excesivos con relación a los fines para los que se recaben ⁽¹³⁾. Está claro que la calidad de los datos personales sólo puede garantizarse si se comprueba periódica y adecuadamente su exactitud. El procedimiento previsto actualmente en el artículo 134 bis, apartado 2, de la propuesta de ND consiste en que la Comisión facilite, periódicamente a través de un protocolo seguro, datos validados de la base de datos a las personas designadas en el apartado 1 del mismo artículo. El calendario propuesto no parece claro. El SEPD es consciente de que se están estudiando alternativas, que implican el suministro permanente de datos. Sin embargo, esto no sería bastante. Por añadidura, en opinión del SEPD, la actualización de la base de datos central tiene que ser frecuente, y la frecuencia debe estructurarse y ajustarse a un calendario preciso (contribuiría a dar exactitud y a actualizar puntualmente los datos al hacer transferencias mensuales o semanales de los datos).

II.2.c. Gestión y seguridad

17. La base de datos central debe protegerse suficientemente. La gestión y respeto de un nivel de seguridad óptimo para la base de datos central es un requisito fundamental para garantizar una protección suficiente de los datos personales almacenados en la base de datos, así como su actualización. Para obtener este nivel de protección suficiente, hay que aplicar las garantías oportunas para gestionar los riesgos potenciales relativos a la infraestructura del sistema y a las personas implicadas.

⁽¹³⁾ En el sistema de alerta precoz figuran los siguientes datos: nombre y dirección de la persona; tipo de alerta precoz; fecha del comienzo y fecha de terminación de la alerta activa, y servicio de la Comisión que ha solicitado que se señale una alerta precoz.

18. A este respecto, el SEPD opina que debe crearse un sistema coherente de selección de autoridades competentes, para dar una protección suficiente a la información almacenada en la base de datos central y proteger su integridad. Aunque el artículo 134 bis prevé la selección y la definición de las funciones de la autoridad responsable para solicitar la entrada en la base de datos y para recibir datos validados incluidos en la base de datos, este procedimiento está previsto sólo para las instituciones, agencias ejecutivas y organismos a que hace referencia el artículo 185 del RF y se aplica para la Comisión en la Decisión de la Comisión sobre el sistema de alerta precoz. No se ha anticipado norma ninguna relativa a la situación de los Estados miembros, los terceros países ni las organizaciones internacionales. Esta situación puede crear incoherencias en la protección de los datos a los que se accede.

19. El SEPD aconseja incluir unas disposiciones relativas a normas administrativas complementarias sobre el modo en que se atribuye el acceso a los datos a las autoridades y organismos de los Estados miembros, a los terceros países y a las organizaciones internacionales así como la cantidad de datos a que puede accederse. Además, el SEPD considera importante no sólo garantizar la seguridad de la información almacenada en la base de datos sino también que la información sea enviada a las autoridades competentes y autorizadas, y dentro de éstas, exclusivamente a los funcionarios que corresponda.

II.2.d. Intercambio de datos

20. El SEPD reconoce la creación de un punto de acceso central único a la base de datos, que coordinará la Comisión. Además, la propuesta de RF amplía el ámbito actual del sistema de alerta precoz al prever el acceso de más autoridades y organismos que en la versión anterior. Por ello, la propuesta de RF prevé situaciones diferentes por lo que respecta al acceso a la información. Las situaciones afectan a diferentes autoridades y organismos y deben analizarse por separado. Desde el punto de vista de la protección de los datos, el SEPD advierte que este derecho de acceso a la base de datos, atribuido a diferentes organismos, da lugar a una transferencia de datos a cada uno de los organismos afectados, pese a que los datos son almacenados por la Comisión. Por lo tanto, el análisis debe llevarse a cabo a la luz de los artículos 7, 8 y 9 del Reglamento (CE) n° 45/2001, que tratan de la transmisión de datos.

21. La propuesta de RF distingue dos casos de transferencia de datos. El primero se refiere a la transferencia de datos, bien en el ámbito interno de las instituciones y organismos de la Comunidad, bien entre éstos. El segundo se refiere al derecho de acceso de los Estados miembros y terceros países u organismos internacionales. A los efectos del presente dictamen, el SEPD analiza por separado la situación de los Estados miembros y la de los terceros países u organizaciones internacionales, ya que éstos se abordan por separado en el Reglamento (CE) n° 45/2001.

22. La primera situación está contemplada en el artículo 95, apartado 1 de la propuesta de RF, que dispone que la base

de datos creada y gestionada por la Comisión será común a todas las instituciones, agencias ejecutivas y organismos a que se refiere el artículo 185 del RF. El SEPD insiste en que, cuando se prevé una transferencia de datos personales en el seno de una institución u organismo de la Comunidad o entre éstos, se aplica el artículo 7 del Reglamento (CE) n° 45/2001. Por lo tanto, el SEPD recuerda que el destinatario de los datos los tratará «únicamente para los fines que hayan motivado su transmisión».

23. El acceso de los Estados miembros, terceros países y organizaciones internacionales está previsto en el artículo 95.2 de la propuesta de RF. Aquéllos «tendrán acceso a la información contenida en la base de datos y, si procede, deberán tenerla en cuenta, bajo su propia responsabilidad, en la adjudicación de contratos ligados a la ejecución presupuestaria». Por lo tanto, la propuesta dispone el acceso automático a la base de datos en el marco de la adjudicación de contratos ligados a la ejecución presupuestaria.

24. El SEPD quiere destacar que, cuando los destinatarios de los datos de que se trata son Estados miembros, se aplica el artículo 8 del Reglamento (CE) n° 45/2001. Dicho artículo se refiere a la transferencia de datos personales a destinatarios, distintos de las instituciones y organismos comunitarios, sujetos a la Directiva 95/46/CE. En este caso, es probable que se respete el artículo 8, letra a), considerando que la «necesidad» de los datos para el cumplimiento de las misiones llevadas a cabo por los destinatarios está relacionada con el modo de ejecución del presupuesto por el que opte la Comisión. Además, todos esos organismos actúan en virtud del Derecho nacional de desarrollo de la Directiva 95/46 y actúan a efectos de la ejecución del presupuesto europeo.

25. Por lo que respecta a los terceros países y organizaciones internacionales, se aplica el artículo 9 del Reglamento (CE) n° 45/2001⁽¹⁴⁾, cuyo apartado 1 prohíbe la transferencia de datos personales a aquellos destinatarios, excepto las instituciones y organismos de la Comunidad, que no estén «sujetos al Derecho nacional adoptado en aplicación de la Directiva 95/46/CE», a menos que «se garantice un nivel de protección suficiente en el país del destinatario o en la organización internacional destinataria, y los datos se transmitan exclusivamente para permitir el ejercicio de las tareas que son competencia del responsable del tratamiento». El Reglamento (CE) n° 45/2001 permite excepciones, que se refieren a la situación de la adjudicación de contratos asociados a la ejecución del presupuesto. No obstante, el SEPD destaca que estas excepciones tienen que interpretarse con criterio restrictivo. Es preferible dar las garantías suficientes para el caso de las transferencias estructurales. En el caso de las transferencias desde la base de datos central, las transferencias son estructurales y por lo tanto, en las normas de desarrollo debería quedar establecida la necesidad de ofrecer garantías, como, por ejemplo, unas cláusulas contractuales en el acuerdo de asignación de fondos de la UE.

⁽¹⁴⁾ El artículo 9 es similar a los artículos 25 y 26 de la Directiva 95/46/CE.

26. Por otra parte, a los terceros países no sólo se les facilitan datos de la base central con arreglo al artículo 95 del RF. El artículo 134 bis de las ND prevé también la recepción de datos de terceros países y organizaciones internacionales, y en esta medida éstos «acreditarán ante la Comisión que la información fue elaborada y remitida conforme a las normas sobre protección de datos personales». En este contexto, el SEPD pone de relieve la importancia del principio de calidad de los datos cuando se realizan transferencias de datos internacionales. Debe garantizarse el respeto de las disposiciones del Reglamento (CE) n° 45/2001 relativas a la exactitud y actualidad de los datos que se facilitan a la Comisión y se almacenan en la base de datos. Por ello, cuando se celebren acuerdos de financiación, convendrá definir los datos a los que afectan y las garantías de su calidad. La necesidad de estas garantías también debería constar en las normas de desarrollo.

II.2.e. *Derechos de los candidatos y licitadores*

27. Los candidatos y licitadores que estén registrados en la base de datos central tendrán garantías relativas a la gestión de sus datos personales en la base de datos central. Estas garantías deberían hallarse en particular en los derechos de los interesados a ser informados y a acceder a los datos que les afecten.

28. El derecho a información se contempla en el artículo 134 bis, apartado 1, párrafo tercero, de la propuesta de ND. Sin embargo, el SEPD considera que la redacción de este apartado debería revisarse e interpretarse del modo siguiente: «Las Instituciones, agencias ejecutivas, autoridades y organismos contemplados en el artículo 95, apartados 1 y 2, del Reglamento financiero acreditarán ante la Comisión que la información fue elaborada y remitida conforme a las normas sobre protección de datos personales y que los terceros implicados fueron informados del envío de la información.» El SEPD destaca que el Reglamento (CE) n° 45/2001 se aplica a las instituciones, agencias ejecutivas y organismos, pero que en los Estados miembros será de aplicación la legislación de desarrollo del la Directiva 95/46/CE. No obstante, pueden presentarse problemas en el ámbito nacional, cuando un tercer país niegue a sus ciudadanos el derecho a ser informado. El SEPD piensa que la Comisión debería crear un mecanismo que permita a cualquier candidato o licitador tener conocimiento de su inclusión en la base de datos central.

29. Además, el SEPD está de acuerdo con el planteamiento proactivo del derecho a la información⁽¹⁵⁾. En el asunto de control previo relativo a la aplicación del sistema de alerta precoz del Tribunal de Justicia⁽¹⁶⁾, el SEPD celebra que todos los terceros sean informados de antemano de que sus datos personales sean utilizados por el Tribunal no sólo con fines internos relativos al procedimiento de adjudicación de contratos, sino también transmitidos a otras instituciones en virtud de los artículos 93 y 94 del RF con objeto de que sean incluidos en la base de datos de la Comisión prevista en el artículo 95 del RF. En tales casos, ya se habrá informado a un tercero de la posibilidad de que quede excluido de la participación en el procedimiento de adjudicación

o excluido de la adjudicación de un contrato, si figura en la base de datos de la Comisión. Con la misma perspectiva, el SEPD reconoce también el esfuerzo hecho por añadir más derechos de información. Por ejemplo, el considerando 36 de la propuesta de RF se refiere al derecho a la información que debe otorgarse a los licitadores excluidos una vez adjudicado un contrato. Como ya se ha puesto de relieve en el presente dictamen, el SEPD propone que se siga este procedimiento en todas las instituciones, autoridades y organismos afectados, y que se prescriba en la propuesta de ND.

30. El artículo 13 del Reglamento (CE) n° 45/2001 otorga al interesado derecho de acceso a la información que procesan los responsables del tratamiento. En consecuencia, con objeto de aplicar este derecho, debería disponerse en las normas de desarrollo que cualquier tercero que figura en la base de datos tenga derecho de acceso a los datos que le afecten, y que dicho derecho no quede limitado por motivos que no sean los señalados en el artículo 20 del Reglamento (CE) n° 45/2001. Es más, el derecho de acceso está estrechamente relacionado con el planteamiento proactivo mencionado más arriba, en el sentido de que el desconocimiento del hecho de figurar en la base de datos implica para la persona la incapacidad de ejercer su derecho de acceso.

II.2.f. *La necesidad de los controles previos*

31. Según el artículo 27.2.b) del Reglamento (CE) n° 45/2001, los tratamientos destinados a evaluar aspectos de la personalidad del interesado, como su competencia, rendimiento o conducta pueden suponer riesgos específicos para los derechos de los interesados. Además, lo mismo ocurre cuando contienen datos relativos a los tratamientos destinados a excluir a personas de un derecho, una prestación o un contrato [artículo 27.2.d)].

32. En la fecha de adopción del presente dictamen, tanto la Comisión Europea como el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas han remitido al SEPD una notificación de control previo del sistema de alerta precoz en virtud de la versión vigente del RF. La nueva versión del RF introduce modificaciones en la gestión de la base de datos con respecto a la creación y funcionamiento de una base de datos común a la cual tendrán acceso y enviarán datos los Estados miembros, los terceros países y las organizaciones internacionales, por lo que el SEPD la considera un cambio sustancial al que se aplica el artículo 27 del Reglamento (CE) n° 45/2001. Por consiguiente, cuando la Comisión tome las medidas para aplicar el nuevo marco jurídico, el SEPD controlará previamente el sistema.

III. PLAZOS PARA EL ALMACENAMIENTO Y EL CONTROL PRESUPUESTARIO

33. Aunque no esté contemplado en las modificaciones actuales que forman parte de las propuestas, el SEPD desea aprovechar la oportunidad para destacar una disposición que ya ha tratado en controles previos anteriores relativos a cuestiones presupuestarias.

⁽¹⁵⁾ Véase más arriba, parte relativa al principio de transparencia.

⁽¹⁶⁾ Que se publicará en breve en nuestro sitio Internet: www.europa.edps.eu

El marco vigente

34. El artículo 49 de las ND en vigor, relativo a la custodia de documentos justificativos por las autoridades competentes, dispone lo siguiente: «Los sistemas y procedimientos de gestión relativos a la custodia de los documentos justificativos originales deberán prever: [...] d) la custodia de tales documentos durante un periodo de cinco años al menos, a contar desde la fecha de aprobación de la gestión presupuestaria, por parte del Parlamento Europeo, del ejercicio a que tales documentos se refieren. Los documentos referentes a operaciones que no se hubieren ultimado se conservarán, aunque hubiere transcurrido el periodo previsto en la letra d) del párrafo primero, hasta el final del año siguiente al de ultimación de dichas operaciones».
35. El principio por lo que respecta a la conservación de los documentos justificativos según lo establecen las ND dispone, por lo tanto, un período de conservación máximo posible de siete años, a efectos de aprobación de la gestión presupuestaria de las cuentas de las instituciones y organismos europeos.
36. Los documentos justificativos custodiados por las autoridades competentes pueden contener datos personales y, en esta medida también son de aplicación, los principios de la conservación de datos personales que dispone el Reglamento (CE) nº 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.
37. Como principio general, el artículo 4.1.c) del Reglamento (CE) nº 45/2001 dispone que los datos personales deberán ser «adecuados, pertinentes y no excesivos con relación a los fines para los que se recaben y para los que se traten posteriormente». La letra e) dispone además que los datos deberán ser «conservados en una forma que permita la identificación de los interesados durante un período no superior al necesario para la consecución de los fines para los que fueron recogidos o para los que se traten posteriormente.»
38. El artículo 37 del Reglamento dispone reglas específicas por lo que respecta a la conservación de los datos de tráfico y facturación en el contexto de las redes de telecomunicaciones internas. Dichas redes se definen en el artículo 34 como «las redes de telecomunicaciones o los terminales explotados bajo el control de una institución o de un organismo comunitario». El artículo se aplica, por lo tanto, a los datos de tráfico y facturación recopilados por las redes internas de las instituciones u organismos comunitarios.
39. Según el artículo 37.1, los datos de tráfico «tratados y almacenados para establecer comunicaciones u otro tipo de conexiones en la red de telecomunicaciones se destruirán o harán anónimos en cuanto termine la comunicación o conexión mencionada.» El principio es, por lo tanto, borrar los datos en cuanto dejen de ser necesarios para establecer la comunicación o conexión.
40. El artículo 37.2 dispone, no obstante, que «en caso necesario y a los efectos de la gestión del presupuesto de telecomunicaciones y del tráfico, incluida la comprobación del uso autorizado del sistema de telecomunicaciones, podrán tratarse los datos de tráfico indicados en una relación aprobada por el SEPD»⁽¹⁷⁾. Éstos «se deberán suprimir o convertir en anónimos en los plazos más breves, y a más tardar seis

meses después de haber sido recabados, a menos que su conservación posterior resulte necesaria para el reconocimiento, el ejercicio o la defensa de un derecho en el marco de una acción judicial pendiente en un tribunal». Si el período de seis meses transcurre sin que se incoe un procedimiento, los datos de tráfico deberán ser borrados o hechos anónimos. Si se hubiesen iniciado los procedimientos dentro de dicho período, dichos procedimientos interrumpirán el plazo de prescripción permitido para todo recurso o la conclusión de los procedimientos de recurso, según el caso. La conservación de los datos de tráfico y facturación durante más de seis meses no puede justificarse sino en virtud del artículo 20.

41. El artículo 20 del Reglamento (CE) nº 45/2001 dispone que podrán aplicarse, en una serie limitada de casos que se enumeran en el artículo, exenciones y limitaciones al borrado inmediato de los datos de tráfico que dispone el artículo 37.1. Podrán conservarse, en particular, los datos de tráfico si ello fuera una medida necesaria para proteger la prevención, investigación, detección y represión de infracciones penales, la salvaguardia de un interés económico o financiero importante de un Estado miembro o de las Comunidades Europeas, incluidos los asuntos monetarios, presupuestarios y fiscales, o la protección del interesado o de los derechos y libertades de otras personas. El artículo 20, como excepción a los principios de protección de datos dispuestos en el Reglamento, debe interpretarse con carácter restrictivo y aplicarse sólo caso por caso. Además, el artículo 20 dispone excepciones sólo para las excepciones al borrado inmediato de los datos de tráfico dispuestas en el artículo 37.1, y no para la limitación de seis meses que dispone el artículo 37.2. El artículo 20 no puede, por lo tanto, alegarse para justificar la conservación de los datos de tráfico durante más de seis meses a efectos de auditoría, como prevé el artículo 49 de las ND.

Necesidad de revisión

42. El SEPD recomienda, en consecuencia, que se revisen las disposiciones de las ND sobre la conservación de los documentos justificativos para que quede garantizado el respeto de los principios que rigen la protección de los datos personales.
43. Para garantizar el respeto de estos principios, debe inspeccionarse la información contenida en los documentos justificativos. Es más, los documentos justificativos contienen diversos niveles de información: información general relativa a la aprobación de la gestión del presupuesto, incluidas posibles auditorías, e información detallada que no es necesaria en sí misma para el control presupuestario,
44. El principio general debería ser que, si los documentos justificativos contienen datos personales, sólo puedan tratarse los datos personales necesarios a efectos de la aprobación de la gestión presupuestaria. En la medida de lo posible, aquellos documentos que contengan datos personales que no sean necesarios para tal fin deben suprimirse. La conservación de los datos pertinentes sólo podrá mantenerse el tiempo necesario para los fines de la aprobación de la gestión presupuestaria. El plazo de cinco a siete años establecido en el artículo 49 de las ND debe considerarse, en cualquier caso, un plazo máximo para la conservación de los documentos justificativos.

⁽¹⁷⁾ Los datos de facturación no se mencionan explícitamente en el artículo 37.2, pero pueden incluirse implícitamente.

45. Por lo que respecta a la conservación de documentos justificativos que contengan detalles tales como los datos de tráfico, el principio debería ser que dichos datos de tráfico se supriman por no ser necesarios a efectos de la aprobación de la gestión presupuestaria. Siempre que los documentos justificativos se presenten en forma estratificada, el nivel más bajo del mayor detalle, que puede contener datos de tráfico, no es necesario, por lo que no debe mantenerse a efectos de la aprobación de la gestión presupuestaria. Si los documentos justificativos no se presentan en forma estratificada, debe considerarse la posibilidad de realizar un tratamiento parcial de la información contenida en los documentos, siempre que ello no implique una labor desproporcionada.
46. Para ilustrar lo anterior, el SEPD quisiera tomar como ejemplo el presupuesto de la telefonía fija en las instituciones. Por lo que respecta a la telefonía fija, el principio sentado en el artículo 37 dispone que los datos de tráfico como el número llamante, el número llamado y la duración de la llamada pueden conservarse a los efectos de la gestión del presupuesto de telecomunicaciones y de la gestión del tráfico, incluida la comprobación del uso autorizado del sistema de telecomunicaciones, durante seis meses como máximo. Una vez debidamente verificado el uso autorizado de las herramientas de comunicación, todos los datos de tráfico deben borrarse o hacerse anónimos. En caso de que los datos deban conservarse para auditar el coste de las comunicaciones de conformidad con las ND, no hay necesidad de conservar los datos de tráfico detallados. Los únicos datos pertinentes que pueden conservarse a efectos presupuestarios guardan relación con costes de comunicaciones y no reflejen los datos de tráfico subyacentes ⁽¹⁸⁾.

Sugerencias de modificación del artículo 49

47. Con objeto de tratar este problema de la compatibilidad, el SEPD sugiere que se añada al artículo 49 de las ND un apartado que disponga lo siguiente: «Los datos personales que contengan los documentos justificativos deberán borrarse siempre que sea posible cuando no sean necesarios a efectos de la aprobación de la gestión presupuestaria. En cualquier caso, deberá cumplirse el artículo 37, apartado 2 del Reglamento (CE) n° 45/2001 por lo que respecta a la conservación de los datos de tráfico».

IV. CONCLUSIÓN

El SEPD celebra que se le haya consultado sobre estas propuestas, que auguran una gestión financiera saneada y más transparente de los fondos comunitarios. También celebra la ocasión que se le brinda de destacar una serie de aspectos específicos de la protección de los datos relativos a su aplicación, en particular en el contexto del sistema de alerta precoz.

Sobre el fondo, el SEPD recomienda lo siguiente:

- la inclusión en las normas de desarrollo de una referencia al planteamiento proactivo (información previa e información en respuesta) que debería ser de aplicación general por todas las instituciones, autoridades y organismos a la luz del principio de transparencia

- cuando se cree una base de datos central deben aplicarse unas garantías específicas en virtud de los principios de la protección de los datos
 - las normas de desarrollo deben aclarar, en su artículo 134 bis, los conceptos de candidato y licitador, así como las categorías de entidades a las que afecta la base de datos
 - en las normas de desarrollo debería establecerse un calendario preciso relativo a la actualización de la información contenida en la base de datos
 - para evitar las incoherencias, los Estados miembros, las autoridades y los organismos deben establecer entre ellos un sistema de selección de la autoridad competente; su acceso a la información, así como la cantidad de datos a los que puede accederse en virtud del artículo 95.2, debería definirse en unas normas administrativas complementarias
 - en el contexto de las transferencias de datos personales desde la base de datos central, esas transferencias son estructurales, por lo que en las normas de desarrollo debe establecerse la necesidad de establecer garantías tales como las cláusulas contractuales
 - cuando se reciban datos de terceros países y de organizaciones internacionales, será conveniente definir los datos que quedan cubiertos y las garantías asociadas a su naturaleza, y la necesidad de dichas garantías debería, por consiguiente, constar en las normas de desarrollo
 - la redacción del artículo 134 bis, apartado 1, tercer párrafo de las normas de desarrollo debería reformarse para hacer referencia a las instituciones, agencias ejecutivas, autoridades y organismos a que se refiere en el artículo 95, apartados 1 y 2 del Reglamento financiero
 - por lo que se refiere al derecho de acceso de candidatos y licitadores, debe hacerse referencia al artículo 13 del Reglamento (CE) n° 45/2001
 - para resolver la cuestión de la compatibilidad con el artículo 37 del Reglamento (CE) n° 45/2001, el SEPD sugiere que se añada un apartado al artículo 49 de las normas de desarrollo;
- por lo que respecta al procedimiento, el SEPD
- recomienda que, en el preámbulo de la propuesta, se haga referencia explícita al presente dictamen
 - recuerda que, puesto que las operaciones de tratamiento previstas introducirán cambios sustanciales en la gestión de la base de datos, por lo que les será aplicable el artículo 27 del Reglamento (CE) n° 45/2001, el SEPD debe controlar previamente el sistema antes de su aplicación.

Hecho en Bruselas, a 12 de diciembre de 2006.

Peter HUSTINX

Supervisor Europeo de Protección de Datos

⁽¹⁸⁾ Puede hallarse una ilustración clara de este caso en el dictamen del SEPD relativo al procedimiento TOP 50 del Parlamento Europeo (asunto 2004-0126).