

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS

Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre el Reglamento de Ejecución (UE) n° 404/2011 de la Comisión, que establece las normas de desarrollo del Reglamento (CE) n° 1224/2009 del Consejo por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común

(2012/C 37/01)

EL SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS,

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

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

Vista la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos ⁽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 el artículo 41, apartado 2,

HA ADOPTADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes

1. El 8 de abril de 2011, la Comisión adoptó el Reglamento de Ejecución (UE) n° 404/2011 de la Comisión, que establece las normas de desarrollo del Reglamento (CE) n° 1224/2009 del Consejo por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común (en adelante, el «Reglamento de ejecución») ⁽³⁾.
2. El SEPD no fue consultado, según lo dispuesto en el artículo 28, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 45/2001, a pesar del hecho de que la iniciativa legislativa fue incluida en el Inventario de prioridades para consulta legislativa del SEPD ⁽⁴⁾. El presente dictamen está basado, por tanto, en lo dispuesto en el artículo 41, apartado 2, de dicho Reglamento.

1.2. Objetivos del Reglamento de Ejecución

3. El objetivo del Reglamento (CE) n° 1224/2009, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común (en adelante, el «Reglamento de control») ⁽⁵⁾, es establecer un sistema europeo de control, inspección y observancia de todas las normas de la política pesquera común.

⁽¹⁾ DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

⁽²⁾ DO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

⁽³⁾ DO L 112 de 30.4.2011, p. 1.

⁽⁴⁾ Disponible en el sitio web del SEPD (<http://www.edps.europa.eu>) en el apartado «Consultation/Priorities (Consulta/Prioridades)».

⁽⁵⁾ DO L 343 de 22.12.2009, p. 1.

4. El Reglamento de control obligó a la Comisión a adoptar normas de desarrollo y medidas para aplicar algunas de sus disposiciones. El Reglamento de ejecución establece dichas normas de desarrollo en relación con los siguientes ámbitos: condiciones generales de acceso a las aguas y los recursos (Título II), control de la pesca (Título III), control de la comercialización (Título IV), vigilancia (Título V), inspección (Título VI), ejecución (Título VII), medidas para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la política pesquera común por parte de los Estados miembros (Título VIII), datos e información (Título IX) y aplicación (Título X).

1.3. Objetivo del presente dictamen

5. En marzo de 2009, el SEPD emitió un dictamen sobre el Reglamento de control ⁽⁶⁾. Dicho dictamen destacó que la propuesta implicaba el tratamiento de diversas categorías de datos, los cuales en algunos casos podían ser considerados datos personales. Los datos personales normalmente se tratarán en todos los casos en que el patrón o el armador del buque o cualquier pescador o miembro de la tripulación esté identificado o sea identificable. Sobre la base de lo anterior, el SEPD formula algunas recomendaciones en relación con algunas disposiciones de la propuesta.
6. El SEPD también destacó que diversos artículos del Reglamento propuesto hacían referencia al procedimiento del comité para la adopción de normas de ejecución y que algunas de dichas normas también afectaban a aspectos de la protección de datos ⁽⁷⁾. Dado el impacto que estas normas detalladas pueden tener en la protección de datos, el SEPD recomendó que la Comisión le consultara antes de que se adopten estas normas detalladas. El Reglamento de ejecución fue adoptado el pasado 8 de abril de 2011, aunque el SEPD no fue consultado antes de su adopción.
7. El SEPD lamenta que el Reglamento de ejecución no le fuera remitido para una consulta previa, tal como había recomendado en el dictamen de 2009. Desea, sin embargo, llamar la atención de la Comisión sobre algunos aspectos de dicho Reglamento que son susceptibles de plantear problemas desde el punto de vista de la protección de datos. Por este motivo, el SEPD ha decidido presentar este breve dictamen. Los comentarios del SEPD se centrarán principalmente en los siguientes aspectos: 1) el control de las actividades de los buques pesqueros y la protección de datos, 2) los sistemas de supervisión remota de los buques, 3) la conservación de datos personales por parte de la Comisión y de las autoridades competentes; y 4) la aplicabilidad del Reglamento (CE) n° 45/2001.

2. ANÁLISIS DEL REGLAMENTO DE EJECUCIÓN

2.1. Control de las actividades de los buques pesqueros y de la protección de datos

8. El considerando 31 establece que el tratamiento de datos personales en virtud de lo dispuesto en el Reglamento de ejecución está regulado por lo dispuesto en la Directiva 95/46/CE y el Reglamento (CE) n° 45/2001, «en particular por cuanto se refiere a los requisitos de confidencialidad y seguridad del tratamiento, la transferencia de datos personales de los sistemas nacionales de los Estados miembros a la Comisión, la licitud del tratamiento y los derechos de los interesados a ser informados y a consultar y rectificar sus datos personales.». El SEPD recibe con agrado esta referencia a la legislación en materia de protección de datos aplicable.
9. Las actividades de los buques pesqueros están sujetas a un control sistemático y detallado a través de medios tecnológicos avanzados, incluidos los dispositivos de localización por satélite y las bases de datos informatizadas ⁽⁸⁾. La situación geográfica, el rumbo y la velocidad de los buques pesqueros se controlan regularmente mediante el Sistema de Localización de Buques (SLB) ⁽⁹⁾ y, en su caso, por el Sistema de Identificación Automática (SIA) ⁽¹⁰⁾ o el Sistema de Detección de Buques (SDB) ⁽¹¹⁾. Todos

⁽⁶⁾ Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un régimen de control comunitario para garantizar el cumplimiento de las normas de la Política Pesquera Común (DO C 151 de 3.7.2009, p. 11).

⁽⁷⁾ Véase el Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un régimen de control comunitario para garantizar el cumplimiento de las normas de la Política Pesquera Común, citado anteriormente, apartados 29-30.

⁽⁸⁾ Véase, en este sentido, el memorando de la Comisión de 12.4.2011, MEMO/11/234.

⁽⁹⁾ El SLB consiste en un dispositivo de localización por satélite instalado a bordo de los buques pesqueros que recoge los datos relativos a la identificación del buque pesquero, su posición geográfica, fecha, hora, rumbo y velocidad transmitidos al centro de seguimiento de pesca del Estado miembro de pabellón (véase el artículo 4, apartado 12, del Reglamento de control).

⁽¹⁰⁾ El SIA es un sistema autónomo y continuo de identificación y localización de los buques que permite a estos intercambiar electrónicamente datos, como la identificación, posición, rumbo y velocidad del buque, con buques cercanos y con las autoridades en tierra (véase el artículo 4, apartado 11, del Reglamento de control).

⁽¹¹⁾ El SDB es la tecnología de teledetección por satélite que permite identificar un buque y determinar su posición en el mar (véase el artículo 4, apartado 13, del Reglamento de control).

estos datos se cotejan, analizan y verifican de forma sistemática a través de algoritmos informatizados y mecanismos automáticos para detectar incoherencias o supuestas infracciones. Como muestra el artículo 145, apartado 3, del Reglamento de ejecución, este tratamiento puede derivar, en su caso, en actividades de extracción automática de información y de perfiles ⁽¹²⁾.

10. En la medida en que dichos datos puedan ser vinculados a personas identificadas o identificables (p. ej., el patrón del buque, el armador del buque o los miembros de la tripulación), las actividades de seguimiento suponen un tratamiento de datos personales. Por tanto, es importante que el sistema de control sea equilibrado y que se establezcan y se apliquen las salvaguardas apropiadas a fin de evitar que los derechos de las personas implicadas se vean limitados. Esto supone, por ejemplo, una clara delimitación de los fines para los que los datos pertinentes pueden ser tratados, la reducción al mínimo de los datos (personales) que se traten y el establecimiento de períodos de conservación máximos para dichos datos. Esto resulta especialmente importante en el presente caso en que las operaciones de tratamiento implican potencialmente a datos relativos a infracciones o supuestas infracciones, que pueden estar vinculados con los datos personales del armador y/o el patrón del buque.
11. Teniendo en cuenta el alcance y la magnitud de las actividades de control, parece que el Reglamento de ejecución no siempre logra equilibrar con éxito el objetivo de garantizar el cumplimiento y el respeto de la intimidad y la protección de datos de las personas afectadas. Como el Reglamento de ejecución ya ha sido adoptado, el SEPD considera importante que la Comisión aclare a posteriori, cuando sea posible, el alcance y los límites de las actividades de tratamiento y proporcione garantías específicas, cuando sea necesario. Esto puede lograrse, por ejemplo, adoptando una orientación o normas internas generales o específicas destinadas a aclarar determinados aspectos de las actividades de tratamiento en cuanto a la protección de datos personales se refiere o en el marco de controles previos por parte del SEPD, en virtud de lo dispuesto en el artículo 27 del Reglamento (CE) n° 45/2001.
12. A continuación, se debaten los principales aspectos que, en opinión del SEPD, requieren una mayor especificación.

2.2. Utilización de los datos del SLB, el SIA y el SDB y el principio de limitación a una finalidad específica

13. Uno de los principios básicos del derecho fundamental a la protección de datos es que los datos personales podrán ser procesados únicamente con fines determinados, explícitos y legítimos ⁽¹³⁾. El principio de limitación a una finalidad específica establece una responsabilidad especial de los responsables del tratamiento pero también establece un requisito para el legislador, al solicitarle que las disposiciones legislativas no estén formuladas de un modo general que justifique el uso de datos personales para fines que no estén lo suficientemente definidos. Las excepciones al principio de limitación a una finalidad específica son posibles siempre que éstas sean necesarias y proporcionadas y que se cumpla el resto de requisitos establecidos en el artículo 52 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
14. Tal como se ha mencionado, el Reglamento de control y el Reglamento de ejecución establecen un control sistemático y detallado de las actividades pesqueras a través del SLB, el SIA y el SDB. De conformidad con el artículo 12 del Reglamento de control, los datos del SLB, del SIA y del SDB podrán comunicarse a agencias de la Comunidad y a las autoridades competentes de los Estados miembros que efectúen operaciones de vigilancia con fines de «seguridad y protección marítimas, control de fronteras, protección del medio marino y, en términos generales, para garantizar el cumplimiento de la ley». El artículo 27 del Reglamento de ejecución especifica además que los Estados miembros utilizarán los datos del SLB «para el control eficaz de las actividades de los buques pesqueros» y que los Estados miembros «adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar que se utilicen exclusivamente para fines oficiales».

⁽¹²⁾ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 145, apartado 3, «todos los resultados del sistema de validación, tanto positivos como negativos, se almacenarán en una base de datos. Será posible identificar de inmediato cualquier incoherencia o caso de incumplimiento detectados por los procedimientos de validación, así como el seguimiento de tales incoherencias. También se podrá recuperar la identificación de buques pesqueros, capitanes de buques u operadores respecto a los que se hayan detectado reiteradamente incoherencias y posibles casos de incumplimiento en el transcurso de los tres últimos años.»

⁽¹³⁾ Véanse el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el artículo 6, apartado 1, letra b), de la Directiva 95/46/CE y el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n° 45/2001.

15. Teniendo en cuenta el principio de limitación a una finalidad específica, el SEPD considera que el artículo 12 del Reglamento de control y el artículo 27 del Reglamento de ejecución están formulados de una manera demasiado amplia. Si no se interpretan de manera restrictiva, las expresiones «en términos generales, garantizar el cumplimiento de la ley», «el control eficaz de las actividades de los buques pesqueros» y «fines oficiales» podrían cubrir una gama excesivamente amplia de actividades de tratamiento, incluso las que ni siquiera tuviesen una vinculación remota con las finalidades del Reglamento de control. Este enfoque indefinido plantea problemas relacionados con el principio de limitación a una finalidad específica.
16. Habida cuenta de las consideraciones expuestas anteriormente, el SEPD recomienda a la Comisión que ofrezca directrices concretas para la interpretación del artículo 27 del Reglamento de ejecución. La Comisión debería especificar, en particular, el significado, así como limitar el alcance, del tratamiento de datos del SLB, el SIA y el SDB para «en términos generales, garantizar el cumplimiento de la ley» u otros fines no relacionados con la política pesquera común.

2.3. Períodos de conservación

17. Otro principio fundamental de la legislación en materia de protección de datos es que los datos personales deberán conservarse en una forma que permita la identificación de los interesados durante un período no superior al necesario para los que fueron recogidos ⁽¹⁴⁾. Este principio está directamente vinculado con la limitación a una finalidad específica. Si los datos personales ya no son necesarios para la finalidad inicial, la conservación de dichos datos ya no será admisible pues constituiría un tratamiento incompatible con la finalidad original.
18. El Reglamento de ejecución establece un período de conservación mínimo de tres años en relación con una serie de datos. En relación con los datos del SLB, por ejemplo, el artículo 27, apartado 2, establece que los Estados miembros garantizarán que los datos pertinentes queden registrados en un formato legible por ordenador y que se almacenen de forma segura en bases de datos informatizadas «durante al menos tres años». De igual modo, el artículo 92, apartado 3, establece que los datos relacionados con los informes de vigilancia se conservarán disponibles en la base de datos durante «un mínimo de tres años». Además, el artículo 118 establece que los datos de los informes de inspección se conservarán disponibles en la base de datos «durante un mínimo de tres años».
19. En general, el SEPD considera que el período de almacenamiento debería establecerse de una forma más precisa, estableciendo un período de conservación máximo (en lugar de únicamente un período de conservación mínimo). En todo caso, el SEPD considera que las anteriores disposiciones deben interpretarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, letra e), de la Directiva 95/46/CE y el artículo 4, apartado 1, letra e), del Reglamento (CE) n° 45/2001, lo cual implica que el período de conservación de tres años debería ser interpretado, en principio, como un período de conservación máximo, salvo si puede demostrarse adecuadamente la necesidad de conservar los datos por un período superior, sobre la base de elementos de pruebas convincentes.

2.4. Cooperación administrativa y transferencias de datos a terceros países

20. El artículo 164 del Reglamento de ejecución regula los intercambios de información con terceros países. El artículo 164, apartado 2, en particular, trata sobre los intercambios de información desde un Estado miembro a un tercer país o de una organización regional de ordenación pesquera en el marco de un acuerdo bilateral con dicho país o con arreglo a las normas de dicha organización. El artículo 164, apartado 3, trata de los intercambios de información sobre los casos de incumplimiento de la normativa de la política pesquera común, de la Comisión, o el organismo designado por esta, en el contexto de acuerdos sobre pesca celebrados entre la Unión y países terceros o en el contexto de una organización regional de ordenación pesquera o de acuerdos similares.
21. Mientras que el artículo 164, apartado 2, especifica que el intercambio de información de los Estados miembros a países terceros se efectuará «conforme a la legislación nacional y de la UE en materia de protección de las personas respecto del tratamiento de datos personales», el apartado 3 de dicho artículo no incluye una referencia similar en relación con los intercambios de información que tienen origen en la Comisión. Según lo indicado en el apartado 3, el intercambio de información se realiza previo consentimiento del Estado miembro que haya facilitado la información.
22. En este sentido, el SEPD destaca que la comunicación de datos personales de la Comisión o de otras instituciones u organismos europeos a países terceros, en virtud del artículo 164, podrá tener lugar únicamente si se cumplen los requisitos del Reglamento (CE) n° 45/2001 y, en particular, el artículo 9 de dicho Reglamento.

⁽¹⁴⁾ Artículo 6, apartado 1, letra e), de la Directiva 95/46/CE y el artículo 4, apartado 1, letra e), del Reglamento (CE) n° 45/2001.

2.5. La Comisión debería considerar la necesidad de un control previo

23. El Reglamento de control y el Reglamento de ejecución pueden implicar el tratamiento de datos personales por parte de la Comisión o de otros organismos europeos, lo que conllevaría la aplicación a estos casos del Reglamento (CE) n° 45/2001 a tales operaciones de tratamiento. En la medida en que estas operaciones de tratamiento puedan presentar riesgos específicos para los derechos y las libertades de los interesados, estarán sujetas al control previo del SEPD en virtud de lo dispuesto en el artículo 27 del Reglamento (CE) n° 45/2001.
24. En particular, parece que las operaciones de tratamiento llevadas a cabo en virtud del Reglamento de control y del Reglamento de ejecución pueden implicar el tratamiento de datos relacionados con infracciones y supuestas infracciones cometidas por el buque. Estos datos pueden estar vinculados con los datos personales del armador o del patrón del buque (o de un miembro de la tripulación) en relación con los incumplimientos de las normas aplicables.
25. En consecuencia, el SEPD invita a la Comisión (y a otros organismos europeos afectados) a que considere la posible necesidad de un control previo de las operaciones de tratamiento llevadas a cabo en virtud de lo dispuesto en el Reglamento de control y el Reglamento de Ejecución y de enviar las notificaciones que resulten necesarias para dicha evaluación ⁽¹⁵⁾.

CONCLUSIONES

26. El SEPD lamenta que el texto del Reglamento de ejecución no le fuera notificado para su consulta legislativa en virtud de lo dispuesto en el artículo 28, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 45/2001, tal como recomendó en el dictamen de 2009. A pesar de que el SEPD recibe con agrado la referencia a la legislación en materia de protección de datos aplicable incluida en el considerando 31 del Reglamento de ejecución, considera que determinadas disposiciones de este Reglamento son susceptibles de plantear problemas en relación con la protección de datos.
27. Dado que el Reglamento de ejecución ya ha sido adoptado, el SEPD recomienda a la Comisión que aclare a posteriori, cuando sea posible, el alcance y los límites de las actividades de tratamiento y proporcione garantías específicas, cuando sea necesario. Esto podrá efectuarse adoptando una orientación o normas internas generales o específicas o en el marco de controles previos del SEPD, en virtud del artículo 27 del Reglamento (CE) n° 45/2001.
28. En particular, el SEPD recomienda a la Comisión y a otros organismos europeos afectados que:
- ofrezcan una orientación concreta sobre la interpretación del artículo 27 del Reglamento de ejecución. La Comisión debería especificar, en particular, el significado, así como limitar el alcance, del tratamiento de datos del SLB, el SIA y el SDB para «en términos generales, garantizar el cumplimiento de la ley» u otros fines no relacionados con la política pesquera común;
 - siempre que el Reglamento de ejecución establezca un período de conservación mínimo en relación con las categorías específicas de datos (véanse los ejemplos establecidos en el apartado 19), únicamente conserven datos personales para períodos superiores si la necesidad para ello puede quedar demostrada de manera apropiada;
 - garanticen que la transferencia de datos personales de la Comisión o de otras instituciones u organismos europeos a países terceros, en virtud del artículo 164 del Reglamento de ejecución, cumple los requisitos del Reglamento (CE) n° 45/2001 y, en particular, el artículo 9 de dicho Reglamento;
 - consideren la posible necesidad de un control previo de las operaciones de tratamiento llevadas a cabo en virtud de lo dispuesto en el Reglamento de control y el Reglamento de ejecución y enviar las notificaciones que resulten necesarias para dicha evaluación.

Hecho en Bruselas, el 28 de octubre de 2011.

Giovanni BUTTARELLI
*Asistente del Supervisor Europeo de Protección de
Datos*

⁽¹⁵⁾ Como ya recomendó en el dictamen de 2009; véase el apartado 22.