

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS

Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la propuesta de Reglamento del Consejo sobre cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales

(2012/C 74/01)

EL SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su 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 su artículo 28, apartado 2.

HA ADOPTADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Consulta al Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD)

1. El 14 de noviembre de 2011, la Comisión adoptó una propuesta de Reglamento del Consejo sobre cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales ⁽³⁾ (en adelante, «la propuesta»).
2. Ese mismo día, la propuesta fue enviada por la Comisión al SEPD. El SEPD entiende esta comunicación como una

solicitud de asesorar a las instituciones y organismos europeos, según lo previsto en el artículo 28, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 45/2001.

3. Antes de que fuera adoptada la propuesta, el SEPD pudo proporcionar observaciones informales a la Comisión. Al SEPD le complace este proceso, el cual ha ayudado a mejorar el texto desde el punto de vista de la protección de datos desde una fase temprana. Algunas de aquellas observaciones se han tenido en cuenta en la propuesta. El SEPD acoge con satisfacción la referencia a esta consulta en el preámbulo de la propuesta.
4. Sin embargo, desea resaltar algunos elementos que todavía podrían mejorarse en el texto, desde el punto de vista de la protección de datos.

1.2. Antecedentes generales

5. La propuesta tiene por objeto actualizar las disposiciones del Reglamento (CE) n° 2073/2004, el cual establecía un marco jurídico dedicado a la cooperación administrativa entre las administraciones fiscales nacionales en el ámbito de los impuestos especiales (sobre el alcohol, el tabaco y los productos energéticos) para contribuir a la lucha contra el fraude. El Reglamento establecía normas vinculantes sobre la cooperación entre los Estados miembros, introducía intercambios de información automáticos y espontáneos (además de los intercambios de información previa solicitud) y permitía a las autoridades nacionales competentes intercambiar información entre ellas, especialmente por vía electrónica. El Reglamento también estableció las condiciones de cooperación con la Comisión.
6. Estas disposiciones necesitan ser revisadas para tener en cuenta las modificaciones del Sistema Informatizado para la Circulación y el Control de los Impuestos Especiales (en adelante, «EMCS»), que tiene como fin la informatización de los movimientos y de los controles de los productos sujetos a impuestos especiales. La propuesta tiene por objeto i)

⁽¹⁾ DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

⁽²⁾ DO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

⁽³⁾ COM(2011) 730 final.

actualizar la formulación del texto del Reglamento; ii) eliminar las disposiciones que hayan dejado de ser pertinentes y conferir más lógica a la estructura del texto, y iii) simplificar el marco regulador, haciéndolo más eficaz.

7. En este contexto, el tratamiento de datos personales tiene lugar de diversas maneras. Los Estados miembros intercambian información entre ellos, así como con la Comisión y con terceros países ⁽¹⁾ sobre los operadores de productos sujetos a impuestos especiales, que pueden ser personas físicas o jurídicas, así como otras informaciones comerciales e información sobre supuestas infracciones o infracciones confirmadas relativas a violaciones de la legislación en materia de impuestos especiales.
8. El presente dictamen se centra en los aspectos de la propuesta que pueden tener un impacto en la protección de datos.

2. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

2.1. Referencia a la Directiva 95/46/CE

9. El SEPD acoge con agrado el hecho de que el considerando 18 de la propuesta mencione de manera explícita que el Reglamento (CE) n° 45/2001 se aplica al tratamiento de datos personales por parte de la Comisión y que la Directiva 95/46/CE regula el tratamiento por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros.
10. El SEPD acoge asimismo con agrado la referencia del artículo 28, apartado 4, de la propuesta a la aplicabilidad de las legislaciones nacionales en materia de protección de datos. Sin embargo, la disposición debería hacer una referencia de forma más precisa al «tratamiento de datos personales» en lugar de a «todo almacenamiento o intercambio de información». Dicha referencia es preferible porque el término «tratamiento» se refiere a cualquier operación relacionada con la información e incluye, por tanto, todas las fases del uso de la información, desde la obtención hasta su posterior uso, con arreglo a lo dispuesto en los apartados 2 y 3. Esto es importante porque el uso de datos personales para fines distintos para los que inicialmente se recogieron está sujeto a estrictas condiciones, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Directiva 95/46/CE.

2.2. Definición de las categorías de datos que deben intercambiarse

11. La propuesta distingue dos tipos de intercambio de información: «Cooperación previa solicitud» (capítulo II) e «Intercambio de información sin solicitud previa» (capítulo III). Sin embargo, el SEPD señala que el texto del Reglamento no especifica las categorías de datos que deben intercambiarse. En ambos casos (previa solicitud y sin solicitud previa), se establece que la Comisión adoptará actos de ejecución para establecer el contenido de los documentos de asistencia administrativa mutua (artículo 9, apartado 2, y artículo 16, apartado 3).
12. El SEPD recomienda que se incluya en la propuesta legislativa una descripción general de las categorías de datos que podrán ser intercambiados por parte de las autoridades competentes, ya que esto determina el ámbito de aplicación

de elementos esenciales del reglamento y, por tanto, no puede ser regulado mediante un acto de ejecución.

13. Asimismo, el SEPD debe ser consultado antes de adoptar medidas de ejecución que puedan tener un impacto sobre la protección de los datos personales. Esta obligación debería estar especificada en el texto de la propuesta.

2.3. Tratamiento de los datos sensibles

14. Teniendo en cuenta el objetivo de la propuesta, es posible que se traten datos personales relativos a supuestos casos de fraude. El SEPD destaca que el tratamiento de los datos relativos a supuestas infracciones sólo podrá efectuarse bajo el control de una autoridad pública ⁽²⁾ o si hay previstas garantías específicas en la legislación ⁽³⁾, puesto que se trata de datos sensibles que requieren una protección especial. También deben incluirse en el texto del Reglamento garantías sobre los usos permitidos de dicha información (como derechos de acceso más estrictos y medidas de seguridad más exigentes, incluida una evaluación de impacto sobre la privacidad, un plan de seguridad y auditorías regulares).
15. El SEPD desea asimismo llamar la atención hacia el hecho de que el tratamiento de dichos datos sensibles puede requerir un control previo por parte de las autoridades nacionales de protección de datos y del propio SEPD.

2.4. Calidad de los datos y derechos de los interesados

16. La propuesta introduce la obligación para los Estados miembros de mantener en una base electrónica de datos un registro de todos los operadores económicos que sean depositarios autorizados o destinatarios o expedidores registrados. La información contenida en los registros se intercambiará automáticamente entre los Estados miembros a través de un registro central gestionado por la Comisión (véase el artículo 19, apartado 4).
17. El artículo 19, apartado 3, exige que la oficina central de enlace o los servicios de cada uno de los Estados miembros garanticen que la información contenida en los registros nacionales es completa, exacta y está actualizada. El SEPD acoge con agrado esta disposición, que es conforme con el principio de calidad de los datos consagrado tanto en la Directiva 95/46/CE ⁽⁴⁾ como en el Reglamento (EC) n° 45/2001 ⁽⁵⁾.
18. El artículo 20 de la propuesta explica que los operadores económicos tienen derecho a comprobar la información pública disponible en la base de datos central gestionada por la Comisión («SEED-on-Europa») respecto a los detalles de su autorización introduciendo su número de impuestos especiales. De igual modo, se les concede expresamente el derecho a solicitar que el Estado miembro que ha emitido la autorización corrija los errores de la información pública. La Comisión se compromete a enviar dichas solicitudes de corrección a la autoridad competente adecuada. En cuanto

⁽¹⁾ En la medida en que lo permita la Directiva 95/46/CE, según lo dispuesto en el artículo 32, apartado 1, de la propuesta.

⁽²⁾ Véase el artículo 8, apartado 5, de la Directiva 95/46/CE.

⁽³⁾ Véanse el artículo 8, apartado 5, de la Directiva 95/46/CE y el artículo 10, apartado 5, del Reglamento (CE) n° 45/2001.

⁽⁴⁾ Véase el artículo 6, apartado 1, letra d).

⁽⁵⁾ Véase el artículo 4, apartado 1, letra d).

al acceso y a la corrección de la información sobre los operadores económicos que no sea pública, a la que la Comisión no tiene acceso, el operador económico deberá seguir dirigiéndose a la correspondiente autoridad competente. El SEPD acoge con agrado el hecho de que la propuesta conceda y regule expresamente los derechos de acceso y de corrección de los datos de los interesados.

19. Sin embargo, el artículo 28, apartado 4, párrafo segundo, establece que los Estados miembros limitarán los derechos de información y de acceso y la publicación de los tratamientos ⁽¹⁾ cuando sea necesario a fin de salvaguardar un «interés económico y financiero importante» de los Estados miembros o de la Unión Europea, incluidos los asuntos monetarios, presupuestarios y fiscales ⁽²⁾. Esto representa una limitación de algunos elementos importantes del derecho de protección de los datos, tal como ha sido especificado en el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El legislador debe demostrar de manera clara la necesidad y la proporcionalidad de dichas limitaciones. Asimismo, el texto de la propuesta (o un considerando de la misma) debe especificar las situaciones específicas en que dichas limitaciones serán necesarias.

2.5. Conservación de los datos

20. El artículo 21, apartado 1, de la propuesta introduce la obligación de almacenar la información relativa a los movimientos intracomunitarios durante un mínimo de tres años, de acuerdo con la política de conservación de la autoridad competente, con el fin de que dicha información pueda ser utilizada en los procedimientos establecidos en el Reglamento.

21. El SEPD recibe con agrado la obligación de eliminar o hacer anónimos los datos personales tras dicho período (véase el artículo 21, apartado 2). Sin embargo, la propuesta debería especificar no sólo un período de conservación mínimo sino también un período máximo. Asimismo, debería justificarse y demostrarse la necesidad de conservar datos personales durante tal período, al menos en los preámbulos de la propuesta.

2.6. Transferencias internacionales

22. El artículo 32, apartado 1, de la propuesta establece que en los casos en que las transacciones parezcan contravenir la legislación sobre los impuestos especiales, la información obtenida en aplicación de la propuesta podrá ser comunicada al tercer país siempre que se apliquen todas las condiciones siguientes:

- si el tercer país se ha comprometido jurídicamente a proporcionar la asistencia necesaria para reunir pruebas del carácter irregular de la operación;
- si las autoridades competentes que proporcionaron la información han dado su consentimiento de conformidad con su legislación nacional;

- si la información se ha proporcionado con arreglo a la Directiva 95/46/CE y la legislación nacional de aplicación de la misma;
- si los datos se transmiten para los mismos fines para los cuales se obtuvieron.

23. El SEPD recibe con agrado la referencia a la aplicabilidad de la legislación de protección de datos y la limitación del alcance de las transferencias a los datos relativos a transacciones específicas sospechosas de contravenir la legislación sobre los impuestos especiales. Sin embargo, como esto implicará el tratamiento de datos sensibles, la transferencia también deberá respetar la legislación nacional que aplica el artículo 8 de la Directiva 95/46/CE (véase el apartado 2.3).

24. El SEPD acoge también con agrado el hecho de que los datos solo puedan transmitirse para los mismos fines para los que se obtuvieron. Sin embargo, la propuesta debería indicar de manera expresa los fines específicos para los cuales los datos podrán ser transferidos a terceros países y las categorías de datos que podrán ser transferidos. En principio, dichos fines deberían limitarse a la lucha contra las infracciones de la legislación sobre impuestos especiales. Además, debería especificarse que las transferencias de datos personales a terceros países solo podrán efectuarse por parte de las autoridades fiscales nacionales.

25. El SEPD recuerda asimismo que, de acuerdo con la Directiva 95/46/CE, las transferencias a terceros países solo están permitidas, en principio, si el país destinatario garantiza un nivel de protección adecuado. La transferencia a países que ofrecen un nivel de protección adecuado únicamente estará justificada si resulta aplicable alguna de las excepciones del artículo 26 de la Directiva 95/46/CE, por ejemplo, si la transferencia es necesaria o legalmente exigida para la salvaguardia de un interés público importante ⁽³⁾. Sin embargo, esta excepción solo puede aplicarse si la transferencia es de interés para las propias autoridades de un Estado miembro de la UE, y no solamente para una o más autoridades públicas del país destinatario ⁽⁴⁾. En cualquier caso, las excepciones solo pueden aplicarse caso por caso, lo cual significa que la salvaguardia de un interés público no puede justificar transferencias de datos masivas o sistemáticas.

26. Asimismo, el compromiso jurídico del tercer país debería incluir salvaguardias en lo que respecta a la protección de la intimidad y de los datos personales y el ejercicio de dichos derechos por parte de los interesados.

3. CONCLUSIÓN

27. El SEPD recibe con agrado la referencia específica en la propuesta a la aplicabilidad de la Directiva 95/46/CE y el Reglamento (CE) n^o 45/2001 a las actividades de tratamiento de datos personales cubiertas por el Reglamento. Propone, sin embargo, una precisión a dicha referencia.

⁽¹⁾ Véanse el artículo 10, el artículo 11, apartado 1, y los artículos 12 y 21, de la Directiva 95/46/CE.

⁽²⁾ Véase el artículo 13, apartado 1, letra e), de la Directiva 95/46/CE.

⁽³⁾ Según el considerando 58 de la Directiva 95/46/CE, esta excepción cubre las transferencias entre las autoridades fiscales o aduaneras.

⁽⁴⁾ Véase el Dictamen del Grupo de trabajo del artículo 29, de 25 de noviembre de 2005, relativo a una interpretación común del artículo 26, apartado 1, de la Directiva 95/46/CE de 24 de octubre de 1995 (WP 114), disponible en http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2005/wp114_es.pdf

28. El SEPD recomienda los siguientes puntos de mejora del texto, desde la perspectiva de la protección de datos:

- la propuesta debería especificar las categorías de datos que pueden ser intercambiados entre las autoridades competentes;
- el SEPD espera ser consultado sobre las medidas de ejecución relativas a la protección de datos personales;
- deberían incluirse en el texto de la propuesta garantías sobre el uso permitido de la información relativa a los supuestos casos de fraude;
- el legislador debería demostrar de manera clara la necesidad y la proporcionalidad de las limitaciones de los derechos de información y acceso. Asimismo, el texto de la propuesta (o un considerando de la misma) debería especificar las situaciones específicas en que dichas limitaciones serán necesarias;
- el Reglamento debería especificar el período máximo de conservación de la información relativa a los movimientos intracomunitarios;
- el período de conservación debería quedar justificado en su preámbulo;
- las transferencias internacionales de datos sobre transacciones sospechosas deberían ser conformes con lo dispuesto en los artículos 8 y 26 de la Directiva 95/46/CE, y debería quedar especificado su alcance, así como la identidad del remitente y la finalidad de las mismas.

Hecho en Bruselas, el 27 de enero de 2012.

Giovanni BUTTARELLI
Asistente del Supervisor Europeo de Protección de Datos