

SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS

Resumen ejecutivo del Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la agencia de la Unión Europea para la formación y la cooperación de los servicios con funciones coercitivas (Europol) y se derogan las Decisiones 2009/371/JAI y 2005/681/JAI

(El texto completo del presente dictamen puede encontrarse en inglés, francés y alemán en el sitio web del SEPD <http://www.edps.europa.eu>)

(2014/C 38/03)

I. Introducción

I.1. Contexto del dictamen

1. El 27 de marzo de 2013, la Comisión adoptó la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la agencia de la Unión Europea para la formación y la cooperación de los servicios con funciones coercitivas (Europol) y se derogan las Decisiones 2009/371/JAI y 2005/681/JAI (en adelante, «la propuesta»). Ese mismo día la Comisión trasladó la propuesta para consulta al SEPD, que fue recibida el 4 de abril de 2013.

2. Antes de que fuera adoptada la propuesta, el SEPD pudo proporcionar observaciones informales. El SEPD recibe con agrado el hecho de que se hayan tenido en cuenta muchas de sus observaciones.

3. El SEPD recibe con agrado el hecho de haber sido consultado por la Comisión y de que se haya incluido una referencia a la consulta en el preámbulo de la propuesta.

4. También se consultó al SEPD sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Establecer un programa europeo de formación de los servicios con funciones coercitivas», que fue adoptada de forma paralela a la propuesta⁽¹⁾. Sin embargo, se abstendrá de emitir una reacción por separado sobre dicha Comunicación, ya que sólo realizará observaciones muy limitadas, que se incluyen en la parte IV del presente dictamen.

I.2. Objetivo de la propuesta

5. La propuesta está basada en los artículos 88 y 87, apartado 2, letra b) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y tiene los siguientes objetivos⁽²⁾:

- ajustar Europol a las exigencias del Tratado de Lisboa mediante la creación de un marco legislativo por el procedimiento legislativo ordinario,
- cumplir los objetivos del Programa de Estocolmo, convirtiendo Europol en un centro de intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros y creando programas europeos de formación e intercambio para todos los agentes policiales a escala nacional o de la UE,
- conceder a Europol nuevas responsabilidades, asumiendo las labores de CEPOL y estableciendo una base jurídica para el centro europeo de ciberdelincuencia,
- garantizar un régimen sólido de protección, reforzando en especial la estructura de supervisión,
- mejorar la gobernanza de Europol, procurando una mayor eficacia y adecuación con los principios establecidos en el Enfoque común sobre las agencias descentralizadas de la UE.

El SEPD hace hincapié en que la propuesta resulta de gran importancia desde la perspectiva del tratamiento de los datos personales. El tratamiento de la información, incluidos los datos personales, es uno de los principales motivos de la existencia de Europol. En el estado actual de la evolución de la UE, la actividad operativa de la policía sigue siendo competencia de los Estados miembros. Sin embargo, esta labor posee cada vez más un carácter transfronterizo y la UE ofrece apoyo, mediante la facilitación, el intercambio y el análisis de la información.

⁽¹⁾ COM(2013) 172 final.

⁽²⁾ Exposición de motivos, parte 3.

I.3. *Objetivo del dictamen*

6. El presente dictamen se centrará en los cambios más relevantes del marco jurídico de Europol desde la perspectiva de la protección de datos. En primer lugar analizará el contexto jurídico, su evolución y las consecuencias para Europol para, a continuación, abordar los principales cambios, a saber:

- la nueva estructura de información para Europol, que implica una fusión de las distintas bases de datos y sus consecuencias para el principio de limitación a una finalidad específica,
- el refuerzo de la supervisión en materia de protección de datos,
- la transferencia y el intercambio de datos personales y de otras informaciones, con atención al intercambio de datos personales con terceros países.

7. Por consiguiente, el dictamen analizará una serie de disposiciones específicas de la propuesta, haciendo hincapié en el capítulo VII de la misma (artículos 34 a 48) sobre las garantías de la protección de datos.

V. **Conclusiones**

Generalidades

167. El SEPD hace hincapié en que la propuesta resulta de gran importancia desde la perspectiva del tratamiento de los datos personales. El tratamiento de la información, incluidos los datos personales, es uno de los principales motivos de la existencia de Europol, y la propuesta ya incluye una sólida protección de los datos. Este dictamen pormenorizado se ha adoptado, por tanto, con el fin de reforzar aún más la propuesta.

168. El SEPD señala que la presente Decisión de Europol establece un régimen sólido en materia de protección de datos y considera que este nivel de protección no debería reducirse, con independencia de los debates que puedan mantenerse sobre la propuesta de Directiva en materia de protección de datos. Lo anterior debería quedar recogido en el considerando.

169. El SEPD recibe con agrado el hecho de que la propuesta ajuste Europol a los requisitos del artículo 88, apartado 2, del TFUE, que garantizará que las actividades de Europol se beneficiarán de la plena participación de todas las instituciones europeas afectadas.

170. El SEPD recibe con agrado el artículo 48 de la propuesta que establece que el Reglamento (CE) n° 45/2001, incluidas las disposiciones sobre supervisión, es plenamente aplicable al personal y a los datos administrativos. Sin embargo, lamenta que la Comisión no haya optado por aplicar el Reglamento (CE) n° 45/2001 a las actividades centrales de Europol y limitar la propuesta a las normas especiales y excepciones adicionales que tienen debidamente en cuenta las características específicas del sector de la función coercitiva. Sin embargo, señala que el considerando 32 de la propuesta menciona de manera explícita que deben reforzarse las normas en materia de protección de datos en Europol y que éstas deben ser elaboradas atendiendo a los principios en que se basa el Reglamento (CE) n° 45/2001. Dichos principios suponen asimismo un punto de referencia importante para el presente dictamen.

171. El SEPD recomienda que se especifique en los considerandos de la propuesta que se aplicará a Europol un nuevo marco en materia de protección de datos de las instituciones y órganos de la UE, tan pronto como sea adoptado. Además, la aplicación del sistema en materia de protección de datos para las instituciones y órganos de la UE a Europol debería aclararse en el instrumento que sustituye al Reglamento (CE) n° 45/2001, tal como ya se anunció en 2010, en el contexto de la revisión del paquete de protección de datos. A más tardar a partir del momento en que se adopte el nuevo marco general, también deben aplicarse a Europol los principales elementos nuevos de la reforma de protección de datos (es decir, el principio de responsabilización, la evaluación del impacto en materia de protección de datos, la intimidad mediante el diseño y por defecto, así como la notificación de las violaciones de los datos personales). Lo anterior debería quedar asimismo recogido en los considerandos.

Nueva estructura de información de Europol

172. El SEPD comprende la necesidad de aplicar una mayor flexibilidad en relación con el contexto cambiante, así como a la luz de la ampliación de las funciones de Europol. La estructura de información existente no tiene por qué ser necesariamente el punto de referencia para el futuro. Queda a discreción del legislador de la UE el determinar la estructura de información de Europol. En su papel de asesor del legislador de la UE, el SEPD se centra en la cuestión de en qué medida queda limitada la elección de los legisladores por los principios de protección de datos.

173. En relación con el artículo 24 de la propuesta, el SEPD:

- recomienda definir en la propuesta los conceptos de análisis estratégico, temático y operativo y eliminar la posibilidad de tratar los datos personales para un análisis estratégico o temático, a menos que se justifique lo contrario,
- recomienda, respecto del artículo 24, apartado 1, letra c), definir claramente una finalidad específica para cada caso de análisis operativo y exigir que sólo se traten los datos personales pertinentes, con arreglo a la finalidad específica definida,
- recomienda definir en la propuesta los siguientes elementos: i) que todas las operaciones de obtención de datos cruzados por parte de los analistas de Europol deben estar específicamente justificadas, ii) que la recuperación de los datos tras una consulta deberá quedar limitada a lo mínimo estrictamente necesario y estar debidamente justificada, iii) que debe garantizarse la trazabilidad de todas las operaciones relacionadas con el cruce de datos y iv) que sólo pueden modificar dichos datos el personal autorizado encargado de la finalidad para la que se obtienen los datos. Esto se ajustaría a la práctica actual de Europol.

Refuerzo de la supervisión en materia de protección de datos

174. El artículo 45 de la propuesta reconoce que la supervisión de las operaciones de tratamiento previstas en la propuesta es una tarea que también exige la participación activa de las autoridades nacionales encargadas de la protección de datos ⁽¹⁾. La cooperación entre el SEPD y las autoridades nacionales de supervisión es crucial para la supervisión efectiva en este ámbito.

175. El SEPD recibe con agrado el artículo 45 de la propuesta. Dicho artículo establece que el tratamiento de datos por parte de las autoridades nacionales está sujeto a la supervisión nacional y que, por tanto, refleja el papel clave de las autoridades nacionales de supervisión. Recibe asimismo con satisfacción la exigencia de que las autoridades nacionales de supervisión mantengan informado al SEPD sobre las acciones que adopten en relación con Europol.

176. El SEPD recibe con satisfacción:

- las disposiciones sobre la supervisión que ofrecen una estructura sólida para la supervisión del tratamiento de datos. Se tienen en cuenta las responsabilidades a escala nacional y a escala europea, y se establece un sistema de coordinación entre todas las autoridades encargadas de la protección de datos implicadas,
- el reconocimiento en la propuesta de la función del SEPD como la autoridad creada para supervisar a todas las instituciones y órganos de la UE,
- la existencia del artículo 47 sobre cooperación y coordinación con las autoridades nacionales de supervisión aunque sugiere que se aclare que la cooperación prevista incluye tanto la cooperación bilateral como la colectiva. Debe hacerse más hincapié mediante un considerando sobre la importancia de cooperación entre las distintas autoridades de supervisión y proporcionar ejemplos del modo en que podría mejorarse dicha cooperación.

Transferencia

177. El SEPD sugiere introducir una frase en el artículo 26, apartado 1 de la propuesta que establezca que las autoridades competentes de los Estados miembros tendrán acceso y buscarán información basándose en el criterio de necesidad de conocimiento y en la medida en que resulte necesario para el cumplimiento de sus funciones. Debe modificarse el apartado 2 del artículo 26 para adecuarlo a lo dispuesto en el artículo 27, apartado 2.

178. El SEPD recibe con agrado que, en principio, la transferencia a terceros países y a organizaciones internacionales sólo puede darse sobre la base de la adecuación o de un acuerdo vinculante que ofrezca las garantías adecuadas. Un acuerdo vinculante garantizará la seguridad jurídica, así como la plena responsabilidad de Europol respecto de la transferencia. Para las transferencias masivas, estructurales y repetitivas será siempre necesario que exista un acuerdo vinculante. Sin embargo, entiende que hay situaciones en las que no será necesario un acuerdo vinculante. Estas situaciones deberían ser excepcionales, estar basadas en una necesidad real y se permitirán únicamente en casos limitados, siendo necesario que existan garantías sólidas, tanto sustantivas como procesales.

⁽¹⁾ Véase asimismo la Resolución n^o 4 de la Conferencia de Primavera de Autoridades Europeas de Protección de Datos (Lisboa, días 16 y 17 de mayo de 2013).

179. El SEPD recomienda encarecidamente que se elimine la posibilidad de que Europol asuma la existencia de consentimiento por parte de los Estados miembros. El SEPD aconseja añadir asimismo que el consentimiento debe prestarse «antes de realizar la transferencia» a la segunda frase del artículo 29, apartado 4. El SEPD recomienda asimismo que se añada en el artículo 29 un párrafo que establezca que Europol debe conservar los registros pormenorizados de las transferencias de datos personales.

180. El SEPD recomienda añadir a la propuesta una cláusula transitoria relativa a los acuerdos de cooperación existentes que regulan las transferencias de datos personales por parte de Europol. Esta cláusula deberá establecer la revisión de dichos acuerdos en un plazo razonable para adecuarlos a los requisitos de la propuesta. Esta cláusula debería estar incluida en las disposiciones sustantivas de la propuesta y debería incluir un plazo no superior a dos años después de su entrada en vigor.

181. En aras de la transparencia, el SEPD recomienda asimismo añadir al final del artículo 31, apartado 1, que Europol deberá poner a disposición del público la lista de sus acuerdos internacionales y de cooperación con terceros países y organizaciones internacionales, publicando dicha lista, que se actualizará de forma periódica, en su página web.

182. El SEPD recomienda añadir de forma expresa en el artículo 31, apartado 2, que las excepciones podrán no ser aplicables a las transferencias frecuentes, masivas o estructurales, dicho de otro modo, los conjuntos de transferencias (y no sólo para las transferencias ocasionales).

183. El SEPD recomienda que exista un párrafo específico dedicado a las transferencias con la autorización del SEPD. Este apartado, que lógicamente iría antes del apartado sobre excepciones, establecería que el SEPD podrá autorizar una transferencia o un conjunto de transferencias en las que Europol ofrece garantías adecuadas respecto de la protección de la intimidad y los derechos y libertades fundamentales de las personas, y respecto de los ejercicios de los derechos vinculados a los mismos. Además, esta autorización podría concederse antes de la transferencia/conjunto de transferencias, para un plazo no superior a un año, renovable.

Otros

184. El dictamen incluye un gran número de recomendaciones adicionales, destinadas a mejorar aún más la propuesta. A continuación, se incluye una lista de algunas de las recomendaciones más significativas.

- a) Eliminar la posibilidad de que Europol acceda directamente a las bases de datos nacionales (artículo 23).
- b) En los casos en que el acceso afecte a los sistemas de información de la UE, se concederá el acceso sobre la base de respuesta/no respuesta (es decir, una respuesta positiva o negativa). Cualquier información relacionada con la respuesta deberá comunicarse a Europol después de la aprobación explícita y la autorización de la transferencia por parte del Estado miembro (si el acceso afecta a los datos proporcionados por un Estado miembro), el órgano europeo o la organización internacional, y quedará sujeta a la evaluación a que se hace referencia en el artículo 35 de la propuesta. El SEPD recomienda establecer estas condiciones en el artículo 23 de la propuesta.
- c) Reforzar el artículo 35 de la propuesta haciendo que la evaluación por parte del Estado miembro que facilita la información sea obligatoria. El SEPD sugiere eliminar en los apartados 1 y 2 del artículo 35 la expresión «en la medida en que sea posible» y modificar, en consecuencia, el artículo 36, apartado 4.
- d) Sustituir el resumen general sobre todos los datos personales mencionados en el artículo 36, apartado 2, por estadísticas sobre dichos datos para cada finalidad. Dado que las categorías específicas de interesados mencionados en el artículo 36, apartado 1 también merecen una atención específica, el SEPD sugiere incluir estadísticas sobre estos datos.
- e) Incluir en la propuesta una disposición que establezca que Europol debe contar con una política transparente y fácilmente accesible respecto del tratamiento de datos personales y para el ejercicio de los derechos de los interesados, que sea inteligible y que utilice un lenguaje claro y sencillo. La disposición también debería establecer que esta política estará disponible en el sitio web de Europol, así como en las páginas web de las autoridades nacionales de supervisión.
- f) Dado que el artículo 41 no define de manera clara la responsabilidad de todas las partes implicadas, debería aclararse, respecto del artículo 41, apartado 4, que la responsabilidad del cumplimiento de todos los principios en materia de protección de datos aplicables (y no sólo la «legalidad de la transferencia») recae en el emisor de los datos. El SEPD recomienda modificar en consecuencia el artículo 41.

- g) Añadir en disposiciones sustantivas de la propuesta que: i) debe llevarse a cabo una evaluación del impacto similar a la que se describe en la propuesta de Reglamento de protección de datos para todas las operaciones de tratamiento de datos personales, ii) deberá aplicarse el principio de intimidad mediante el diseño y por defecto para la creación o la mejora de los sistemas de tratamiento de datos personales, iii) el responsable del tratamiento adoptará políticas y aplicará las medidas adecuadas para garantizar y demostrar el cumplimiento de las normas en materia de protección de datos y garantizar que se verifica la eficacia de las medidas, y iv) que el RPD de Europol y, en su caso, las autoridades de supervisión deberán ser incluidos en los debates relativos al tratamiento de los datos personales.

También podrá realizar sugerencias respecto de la Comunicación que fue adoptada de forma paralela a la propuesta.

Hecho en Bruselas, el 31 de mayo de 2013.

Peter HUSTINX
Supervisor Europeo de Protección de Datos
