

Resumen del Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre las propuestas de dos Reglamentos por los que se establece un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información a gran escala de la UE

[El texto completo del presente Dictamen está disponible en alemán, francés e inglés en el sitio web del SEPD, www.edps.europa.eu]

(2018/C 233/07)

Los apremiantes retos actuales relacionados con la seguridad y la gestión de fronteras requieren que se haga un uso más inteligente de la información de que disponen las autoridades públicas competentes. Esto ha llevado a la Comisión Europea a lanzar un proceso para lograr la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE a gran escala existentes y futuros, en los ámbitos de la migración, el asilo y la seguridad. En diciembre de 2017, la Comisión emitió dos propuestas de Reglamentos por los que se crearía un marco jurídico para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE a gran escala.

La interoperabilidad, siempre que se aplique de manera bien planificada y respetando plenamente los derechos fundamentales —especialmente, los derechos a la intimidad y a la protección de datos—, puede resultar una herramienta útil para responder a las necesidades legítimas de las autoridades competentes de utilizar sistemas de información a gran escala y de contribuir al desarrollo de modos eficientes y eficaces de compartir información. La interoperabilidad no es única ni principalmente una decisión técnica, sino una decisión política que podría tener profundas consecuencias jurídicas y sociales que no pueden ocultarse tras presuntos cambios técnicos. La decisión del legislador de la Unión de hacer que los sistemas de información a gran escala sean interoperables no solo alteraría de forma permanente y profunda su estructura y su manera de funcionar, sino que también cambiaría el modo en que se han interpretado los principios jurídicos en la materia hasta ahora, y se llegaría a un punto de no retorno.

Si bien la interoperabilidad pudo haberse concebido inicialmente como una herramienta que facilitase únicamente el uso de los sistemas, las propuestas traerían consigo nuevas posibilidades de acceso y utilización de la información almacenada en los diferentes sistemas, con el fin de combatir la usurpación de identidad, facilitar los controles de identidad y simplificar el acceso de la policía a sistemas de información no policiales.

En particular, las propuestas crean una nueva base de datos centralizada que contendría información sobre millones de nacionales de terceros países, incluidos sus datos biométricos. Dada la magnitud y la naturaleza de los datos que se almacenarían en esta base de datos, las consecuencias de cualquier violación de los datos podrían perjudicar gravemente a un número potencialmente muy elevado de personas. Si dicha información cayese en malas manos, la base de datos podría convertirse en una peligrosa herramienta contra los derechos fundamentales. Por lo tanto, es esencial establecer protecciones jurídicas, técnicas y organizativas sólidas. Resulta igualmente necesario prestar especial atención en lo que se refiere a los fines de la base de datos, así como a sus condiciones y modalidades de uso.

En este contexto, el SEPD hace hincapié en la importancia de aclarar el alcance del problema de la usurpación de identidad entre los nacionales de terceros países, con el fin de garantizar que la medida propuesta sea apropiada y proporcionada. Debería acotarse más la posibilidad de consultar la base de datos centralizada para facilitar los controles de identidad dentro del territorio de los Estados miembros.

El SEPD comprende la necesidad de que las fuerzas de seguridad dispongan de las mejores herramientas para identificar a los autores de actos terroristas y otros delitos graves. Sin embargo, facilitar el acceso de la policía a sistemas no policiales (es decir, a información obtenida por las autoridades con fines no policiales), aun de forma limitada, dista mucho de carecer de importancia desde la perspectiva de los derechos fundamentales. Un acceso rutinario, de hecho, supondría una grave violación del principio de limitación de la finalidad. El SEPD, por lo tanto, insta al mantenimiento de salvaguardias auténticas para preservar los derechos fundamentales de los nacionales de terceros países.

Por último, el SEPD desea subrayar que, tanto en términos jurídicos como técnicos, las propuestas añaden otro grado de complejidad a los sistemas existentes, así como a aquellos que aún están en fase de proyecto, con implicaciones concretas que aún son difíciles de evaluar en este punto. Dicha complejidad no solo repercutirá en la protección de datos, sino también en la gestión y supervisión de los sistemas. Las implicaciones concretas para los derechos y libertades que constituyen la esencia del proyecto de la UE son difíciles de evaluar totalmente en este momento. Por estos motivos, el SEPD pide un debate más amplio sobre el futuro del intercambio de información en la UE, su gestión y las formas de salvaguardar los derechos fundamentales en este contexto.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes

1. En abril de 2016, la Comisión adoptó la Comunicación «Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad» ⁽¹⁾, que inició una discusión sobre cómo los sistemas de información de la Unión Europea podrían mejorar la gestión de fronteras y la seguridad interior.
2. En junio de 2016, en el marco del seguimiento de la Comunicación, la Comisión constituyó un grupo de expertos de alto nivel sobre sistemas de información e interoperabilidad, al que se encomendó la tarea de abordar los retos jurídicos, técnicos y operativos que plantea la interoperabilidad de los sistemas centrales de la UE para las fronteras y la seguridad ⁽²⁾.
3. El Grupo presentó sus recomendaciones, en un primer momento, en su informe provisional de diciembre de 2016 ⁽³⁾ y, posteriormente, en su informe final de mayo de 2017 ⁽⁴⁾. El SEPD fue invitado a participar en los trabajos del Grupo y emitió una declaración sobre el concepto de la interoperabilidad en el ámbito de la migración, el asilo y la seguridad, que se incluyó en el informe final del Grupo.
4. Apoyándose en la Comunicación de 2016 y en las recomendaciones del Grupo, la Comisión propuso un nuevo enfoque en el que todos los sistemas de información centralizados de la UE utilizados en la gestión de la seguridad, las fronteras y las migraciones fueran interoperables ⁽⁵⁾. La Comisión anunció su intención de trabajar en la creación de un portal de búsqueda europeo, un servicio compartido de correspondencia biométrica y un repositorio común de identidades.
5. El 8 de junio de 2017, el Consejo acogió con satisfacción la opinión y las vías de avance propuestas por la Comisión para lograr la interoperabilidad de los sistemas de información a más tardar en 2020 ⁽⁶⁾. El 27 de julio de 2017, la Comisión lanzó una consulta pública sobre la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE para las fronteras y la seguridad ⁽⁷⁾. La consulta vino acompañada de una evaluación inicial de impacto.
6. El 17 de noviembre de 2017, como contribución suplementaria, el SEPD publicó un documento de reflexión sobre la interoperabilidad de los sistemas de información en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia ⁽⁸⁾. En dicho documento, reconoció que la interoperabilidad, siempre que se aplique de manera bien planificada y respetando plenamente los requisitos esenciales de necesidad y proporcionalidad, puede resultar una herramienta útil para responder a las necesidades legítimas de las autoridades competentes que utilizan sistemas de información a gran escala y, especialmente, para mejorar el intercambio de información.
7. El 12 de diciembre de 2017, la Comisión publicó dos propuestas legislativas («las Propuestas») para elaborar:
 - un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE (fronteras y visados) y por el que se modifican la Decisión 2004/512/CE del Consejo, el Reglamento (CE) 767/2008, la Decisión 2008/633/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) 2016/399 y el Reglamento (UE) 2017/2226, en adelante «la Propuesta sobre fronteras y visados»;
 - un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE (cooperación policial y judicial, asilo y migración), en adelante «la Propuesta sobre cooperación policial y judicial, asilo y migración».

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 6 de abril de 2016, *Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad*, COM(2016) 205 final.

⁽²⁾ *Idem*, p. 15.

⁽³⁾ Informe provisional del presidente del grupo de expertos de alto nivel sobre sistemas de información e interoperabilidad constituido por la Comisión Europea (diciembre de 2016), disponible en: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3435&Lang=ES>

⁽⁴⁾ Informe final del grupo de expertos de alto nivel sobre sistemas de información e interoperabilidad constituido por la Comisión Europea (11 de mayo de 2017), disponible en: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3435&Lang=ES>

⁽⁵⁾ Comunicación de la Comisión, de 16 de mayo de 2017, al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, *Séptimo informe de situación hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva*, COM(2017) 261 final.

⁽⁶⁾ Conclusiones del Consejo sobre las vías de avance para mejorar el intercambio de información y garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE, 8 de junio de 2017: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10151-2017-INIT/es/pdf>

⁽⁷⁾ La consulta pública y la evaluación de impacto están disponibles en: https://ec.europa.eu/home-affairs/content/consultation-interoperability-eu-information-systems-borders-and-security_en.

⁽⁸⁾ https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-11-16_opinion_interoperability_en.pdf.

1.2. Objetivos de las propuestas

8. Las propuestas pretenden, en general, mejorar la gestión de las fronteras exteriores de Schengen y contribuir a la seguridad interior de la Unión Europea. A tales fines, establecen un marco para garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE a gran escala existentes y futuros, en los ámbitos del control fronterizo, el asilo y la inmigración, la cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal.
9. Los componentes de interoperabilidad establecidos por las propuestas cubrirían:
 - tres sistemas existentes: el Sistema de Información de Schengen (SIS), el sistema Eurodac y el Sistema de Información de Visados (VIS);
 - tres sistemas propuestos que aún están en fase de preparación o de desarrollo:
 - uno recientemente acordado por los legisladores de la Unión y que deberá desarrollarse: el Sistema de Entradas y Salidas (SES) ⁽¹⁾, y
 - dos que aún se están negociando: el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) propuesto ⁽²⁾ y el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales propuesto para los nacionales de terceros países (ECRIS-TCN) ⁽³⁾,
 - la base de datos de INTERPOL sobre documentos de viaje robados y perdidos, y
 - los datos de Europol ⁽⁴⁾.
10. La interoperabilidad de estos sistemas consta de cuatro componentes:
 - un portal de búsqueda europeo;
 - un servicio compartido de correspondencia biométrica;
 - un repositorio común de identidades; y
 - un detector de identidades múltiples.
11. El portal de búsqueda europeo actuaría como intermediario de mensajes. Su propósito es ofrecer una interfaz sencilla que proporcione resultados de búsqueda rápidos de forma transparente. Permitiría la consulta simultánea de diferentes sistemas utilizando datos de identidad (tanto biográficos como biométricos). Es decir, el usuario final podría realizar una única búsqueda y obtener resultados de todos los sistemas a los que tenga acceso autorizado, en lugar de tener que consultar en cada sistema individualmente.
12. El servicio compartido de correspondencia biométrica sería una herramienta técnica que facilitaría la identificación de una persona que estuviera registrada en diversas bases de datos. Almacenaría plantillas de los datos biométricos (impresiones dactilares e imágenes faciales) contenidos en los sistemas de información centralizados de la UE (como el SIS, el Eurodac, el SES, el VIS y el ECRIS-TCN). Permitiría, por un lado, buscar simultáneamente datos biométricos almacenados en diferentes sistemas y, por otro, comparar dichos datos.
13. El repositorio común de identidades facilitaría la identificación de personas, especialmente en el territorio de los Estados miembros, y contribuiría además a simplificar el acceso de la policía a sistemas informáticos no policiales. El repositorio común almacenaría datos biográficos y biométricos registrados en el VIS, el ECRIS-TCN, el SES, el sistema Eurodac y el SEIAV. Almacenaría los datos (lógicamente separados) de acuerdo con el sistema a partir del cual se originasen.

⁽¹⁾ Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales y se modifican el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) n.º 767/2008 y (UE) n.º 1077/2011, DO L 327, de 9 de diciembre de 2017, p. 20.

⁽²⁾ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 y (UE) 2016/1624, COM(2016) 731 final, de 16 de noviembre de 2016.

⁽³⁾ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un sistema centralizado para la identificación de los Estados miembros que poseen información sobre condenas de nacionales de terceros países y apátridas (NTP) a fin de complementar y apoyar al Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (sistema ECRIS-TCN) y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1077/2011, COM(2017) 344 final, de 29 de junio de 2017.

⁽⁴⁾ Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo (DO L 135 de 24.5.2016, p. 53).

14. El detector de identidades múltiples sería una herramienta que permitiría conectar identidades del repositorio común y el SIS, y que almacenaría los enlaces existentes entre registros. Almacenaría enlaces con información cuando se detectasen una o más coincidencias concretas o posibles, o cuando se cometiera una usurpación de identidad. Comprobaría la existencia de datos consultados o introducidos en más de un sistema con el fin de detectar identidades múltiples (por ejemplo, datos biométricos idénticos asociados a distintos datos biográficos, o datos biográficos idénticos o similares asociados a distintos datos biométricos). El detector de identidades múltiples mostraría los registros de identidad biográficos que tuvieran una conexión en los diferentes sistemas.
15. Mediante los cuatro componentes de interoperabilidad, las propuestas pretenden:
 - proporcionar a los usuarios autorizados acceso rápido, perfecto, controlado y sistemático a los sistemas de información pertinentes;
 - facilitar los controles de identidad de nacionales de terceros países dentro del territorio de los Estados miembros;
 - detectar identidades múltiples asociadas al mismo conjunto de datos, y
 - simplificar el acceso de la policía a sistemas de información no policiales.
16. Además, las propuestas establecerían un repositorio central de informes y estadísticas, el formato de mensaje universal, e introducirían mecanismos automatizados de control de la calidad de los datos.
17. La publicación de dos propuestas legislativas en lugar de una es la consecuencia de la necesidad de respetar la distinción entre los sistemas que conciernen a:
 - el acervo de Schengen en materia de fronteras y visados [es decir, el VIS, el SES, el SEIAV y el SIS, regulados por el Reglamento (CE) n.º 1987/2006];
 - el acervo de Schengen en materia de cooperación policial, o en ámbitos no relacionados con el acervo de Schengen (el sistema Eurodac, el ECRIS-TCN y el SIS, regulados por la Decisión 2007/533/JAI del Consejo).
18. Se trata de dos propuestas complementarias que han de ser leídas conjuntamente. La numeración de los artículos es esencialmente similar en ambas, como también lo es su contenido. Por lo tanto, a menos que se especifique lo contrario, cuando hacemos referencia a un artículo concreto, nos referimos al mismo artículo de ambas propuestas.

5. CONCLUSIONES

142. El SEPD reconoce que la interoperabilidad, siempre que se aplique de manera bien planificada y respetando los requisitos esenciales de necesidad y proporcionalidad, puede resultar una herramienta útil para responder a las necesidades legítimas de las autoridades competentes que utilizan sistemas de información a gran escala y, especialmente, para mejorar el intercambio de información.
143. Subraya que la interoperabilidad no es una decisión esencialmente técnica, sino que, principal y fundamentalmente, es una decisión política la que debe tomarse, que tendrá repercusiones jurídicas y sociales importantes en los próximos años. En el contexto de la clara tendencia a mezclar objetivos legislativos y políticos de la UE distintos (es decir, el control fronterizo, el asilo y la inmigración, la cooperación policial y, ahora también, la cooperación judicial en materia penal), y con el fin también de brindar a la policía acceso rutinario a bases de datos no policiales, la decisión del legislador de la Unión de hacer que los sistemas de información a gran escala sean interoperables no solo alteraría de forma permanente y profunda su estructura y su manera de funcionar, sino que también cambiaría el modo en que se han interpretado los principios jurídicos en la materia hasta ahora, y se llegaría a un punto de no retorno. Por estos motivos, el SEPD pide un debate más amplio sobre el futuro del intercambio de información en la EU, su gestión y las formas de salvaguardar los derechos fundamentales en este contexto.
144. Aunque las propuestas así presentadas podrían dar la impresión de que la interoperabilidad es el último elemento de sistemas de información que ya funcionan plenamente (o, por lo menos, de sistemas cuyo fundamento jurídico ya es «estable» y que se encuentran en las últimas fases del proceso legislativo), el SEPD quiere recordar que no es este el caso. En realidad, tres de los seis sistemas de información de la UE que pretenden interconectar las propuestas no existen hoy por hoy (SEIAV, ECRIS-TCN y SES), dos están siendo revisados (SIS y Eurodac) y uno se deberá revisar a finales de este año. Evaluar las implicaciones precisas para la intimidad y la protección de datos de un sistema muy complejo y con tantos «elementos móviles» es prácticamente imposible. El SEPD recuerda la importancia de garantizar la coherencia entre los textos legales que ya se están negociando (o que se van a negociar) y las propuestas, con el fin de garantizar un entorno jurídico, organizativo y técnico unificado para todas las actividades de tratamiento de datos personales dentro de la Unión. En este contexto, le gustaría subrayar que este Dictamen se entiende sin perjuicio de futuras intervenciones que puedan producirse conforme vayan desarrollándose en el proceso legislativo los diferentes instrumentos jurídicos interdependientes.

145. El SEPD señala que, si bien la interoperabilidad pudo haberse concebido inicialmente como una herramienta que facilitase únicamente el uso de los sistemas, las propuestas traen consigo nuevas posibilidades de acceso y utilización de la información almacenada en los diferentes sistemas, con el fin de combatir la usurpación de identidad, facilitar los controles de identidad y simplificar el acceso de la policía a sistemas de información no policiales.
146. Como ya hiciera en su documento de reflexión, el SEPD hace hincapié en la importancia de aclarar primero el alcance del problema de la usurpación de identidad entre los nacionales de terceros países, con el fin de garantizar que la medida propuesta sea apropiada y proporcionada.
147. En lo que respecta al uso de los datos almacenados en los diversos sistemas para facilitar los controles de identidad dentro de los territorios de los Estados miembros, el SEPD subraya que las finalidades de dicho uso (es decir, combatir la migración irregular y contribuir a ofrecer un elevado nivel de seguridad) están formuladas de manera demasiado amplia, y deberían «restringirse estrictamente» y «definirse de manera precisa» en las propuestas, con el fin de respetar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Considera, en particular, que el acceso al repositorio común de identidades para determinar la identidad de un ciudadano de un tercer país con vistas a garantizar un elevado nivel de seguridad únicamente debería permitirse cuando exista, en las mismas condiciones, acceso con los mismos fines a bases de datos nacionales similares (por ejemplo, el registro de nacionales o residentes, etc.). Recomienda que se aclare este aspecto en las propuestas. De no hacerse, parecería que las propuestas establecen la presunción de que los nacionales de terceros países constituyen por definición una amenaza contra la seguridad. Recomienda además que se garantice que el acceso a los datos para identificar a una persona durante un control de identidad se permita:
- en principio, en presencia de la persona, y
 - cuando esta no sea capaz de cooperar y no disponga de un documento que demuestre su identidad, o
 - se niegue a cooperar, o
- cuando existan motivos justificados o bien fundados para creer que los documentos presentados son falsos o que la persona no está diciendo la verdad sobre su identidad.
148. El SEPD comprende la necesidad de que las fuerzas de seguridad dispongan de las mejores herramientas para identificar a los autores de actos terroristas y otros delitos graves. Sin embargo, sería inaceptable eliminar salvaguardias auténticas introducidas para preservar derechos fundamentales, principalmente en interés de agilizar un proceso. Por lo tanto, recomienda añadir en el artículo 22, apartado 1, de las propuestas las condiciones relativas a la existencia de motivos razonables, la búsqueda previa en las bases de datos nacionales y la realización de una consulta en el sistema automático de identificación dactilar de los demás Estados miembros, en virtud de la Decisión 2008/615/JAI, antes de llevar a cabo cualquier búsqueda de identidad en el repositorio común. Además, considera que el cumplimiento de las condiciones de acceso incluso a información limitada como la coincidencia o ausencia de coincidencias debería verificarse en todo momento, con independencia del acceso posterior a los datos almacenados en el sistema que haya generado la coincidencia.
149. El SEPD considera que la necesidad y la proporcionalidad del uso de los datos almacenados en el ECRIS-TCN para detectar identidades múltiples y facilitar los controles de identidad deberían establecerse con mayor claridad, y pide también claridad con respecto a su compatibilidad con el principio de limitación de la finalidad. Por consiguiente, recomienda que se garantice en las propuestas que los datos almacenados en el ECRIS-TCN puedan ser consultados y utilizados únicamente con las finalidades del ECRIS-TCN descritas en su instrumento jurídico.
150. El SEPD acoge con satisfacción que las propuestas pretendan crear un entorno técnico armonizado de sistemas que trabajarán conjuntamente para ofrecer un acceso rápido, perfecto, controlado y sistemático a la información que las partes interesadas necesitan para cumplir con su trabajo. Recuerda que los principios fundamentales de la protección de datos deben tenerse en cuenta en todas las fases de aplicación de las propuestas y, por consiguiente, recomienda incluir en ellas la obligación de que eu-LISA y los Estados miembros apliquen los principios de la protección de datos por diseño y por defecto.
151. Al margen de los comentarios generales y de las principales cuestiones antes mencionadas, el SEPD formula recomendaciones adicionales en relación con los siguientes aspectos de las propuestas:
- la funcionalidad del portal de búsqueda europeo, del servicio compartido de correspondencia biométrica, del repositorio común de identidades y del detector de identidades múltiples;
 - los períodos de conservación de los datos en el repositorio común de identidades y en el detector de identidades múltiples;
 - la verificación manual de los enlaces;
 - el repositorio central de informes y estadísticas;

- la división de funciones y responsabilidades entre eu-LISA y los Estados miembros;
 - la seguridad de los componentes de interoperabilidad;
 - los derechos de las personas a quienes se refieren los datos;
 - el acceso por el personal de eu-LISA;
 - el período de transición;
 - los registros, y
 - la función de las autoridades nacionales de supervisión y el SEPD.
152. El SEPD mantiene su disponibilidad para ofrecer asesoramiento adicional sobre las propuestas, incluso en relación con cualquier acto delegado o de ejecución adoptado en virtud de las propuestas de Reglamento que puedan tener un impacto en el tratamiento de los datos personales.

Hecho en Bruselas, el 19 de marzo de 2018.

Giovanni BUTTARELLI
Supervisor Europeo de Protección de Datos
