

## **Resumen ejecutivo del dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre el segundo paquete de fronteras inteligentes de la UE**

*(El texto completo del presente dictamen está disponible en inglés, francés y alemán en el sitio web del SEPD [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu))*

(2016/C 463/11)

### **RESUMEN EJECUTIVO**

El legislador de la UE contempla desde hace mucho tiempo la creación de un Sistema de Entradas y Salidas (SES) que registrará las entradas y salidas de nacionales de terceros países en el territorio de la Unión Europea. La Comisión adoptó tres propuestas como parte del primer paquete de fronteras inteligentes en 2013; los colegisladores expresaron graves objeciones y el paquete no alcanzó un consenso. A continuación, la Comisión puso en marcha un ejercicio de prueba de concepto en respuesta a dichas objeciones y publicó este año un segundo paquete de fronteras inteligentes, esta vez integrado por dos propuestas revisadas.

El SEPD ha llevado a cabo un análisis pormenorizado de estas propuestas y formula sus recomendaciones con el objetivo de ayudar al legislador y de garantizar que el marco legal aplicable al SES sea plenamente conforme con la legislación de la UE relativa a la privacidad y la protección de datos, y en particular con los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

El SEPD reconoce que se necesitan sistemas de información coherentes y eficaces para las fronteras y la seguridad. Estas propuestas llegan en un momento crucial en el que la UE se enfrenta a graves retos en este ámbito. Sin embargo, el SEPD destaca el importante carácter invasivo que puede tener el tratamiento de datos personales propuesto en el marco del SES, por lo que este debería examinarse desde la perspectiva de los artículos 7 y 8 de la Carta. La necesidad y proporcionalidad del SES deben evaluarse tanto de forma general, teniendo en cuenta los sistemas informáticos a gran escala que ya existen en la UE, como de forma específica, en el caso concreto de aquellos nacionales de terceros países que visitan legalmente la UE. El SEPD señala que los datos del SES se procesarán con dos fines distintos, para la gestión de fronteras y con fines de facilitación, por una parte, y con fines de aplicación de la ley, por la otra. El SEPD recomienda firmemente que se introduzca claramente la diferencia entre estos objetivos en toda la propuesta relativa al SES de 2016, ya que dichos fines tienen repercusiones diferentes en el derecho a la privacidad y la protección de datos.

Aunque acoge con beneplácito la atención prestada a las objeciones en materia de privacidad y protección de datos formuladas anteriormente y las mejoras introducidas en las propuestas revisadas, el SEPD plantea serias objeciones respecto a varios aspectos de la propuesta relativa al SES que el legislador debería justificar mejor o incluso reconsiderar, en particular:

- la conservación de los datos del SES durante cinco años. El SEPD señala que se debe demostrar mejor la necesidad de conservar durante cinco años los datos de las personas que rebasan la duración de estancia autorizada, y que un período de conservación de cinco años para todos los datos personales almacenados en el SES parece desproporcionado;
- la recopilación de la imagen facial de los viajeros con obligación de visado, la cual ya se almacena en el Sistema de Información de Visados (VIS);
- la necesidad de acceder a los datos del SES por parte de las autoridades policiales y judiciales, que no se sustenta en evidencias convincentes;
- el requisito de que el interesado proporcione sus huellas dactilares al ejercer sus derechos de acceso, corrección o eliminación de sus datos personales, lo que podría constituir un obstáculo importante para el ejercicio efectivo de estos derechos.

El dictamen presenta igualmente otras recomendaciones en materia de protección de datos y privacidad que deberían tenerse en cuenta en el proceso legislativo, incluida la seguridad del sistema.

## I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

1. La Comisión anunció por primera vez en 2008 su intención de crear un Sistema Europeo de Entradas y Salidas para controlar la entrada y salida de nacionales de terceros países en el territorio de la Unión Europea <sup>(1)</sup>. En ese momento, el SEPD presentó sus observaciones preliminares <sup>(2)</sup> sobre la idea y destacó determinados problemas en un dictamen de julio de 2011 <sup>(3)</sup>. La Comisión expuso asimismo sus puntos de vista en una Comunicación <sup>(4)</sup> intitulada *Fronteras inteligentes: opciones y camino a seguir* de octubre de 2011, sobre la cual el Grupo de trabajo del artículo 29 presentó sus observaciones <sup>(5)</sup>. El SEPD también presentó su aportación en una mesa redonda conjunta con varias partes interesadas <sup>(6)</sup>.
2. En febrero de 2013, la Comisión adoptó tres propuestas como parte del primer paquete de fronteras inteligentes: una propuesta para crear un Sistema de Entradas y Salidas <sup>(7)</sup> (en lo sucesivo, la «propuesta relativa al SES de 2013»), una propuesta para crear un Programa de Registro de Viajeros <sup>(8)</sup> (en lo sucesivo, la «propuesta relativa al RTP de 2013») y una propuesta por la que se modifica el Código de fronteras Schengen <sup>(9)</sup> para introducir estos cambios. El paquete se enfrentó de inmediato a críticas de ambos colegisladores basadas en objeciones técnicas, operativas y de coste, así como importantes objeciones en materia de protección de datos. Ese mismo año, el SEPD presentó sus primeras recomendaciones concretas sobre las tres propuestas en forma de un dictamen <sup>(10)</sup>. El Grupo de trabajo del artículo 29 también emitió un dictamen <sup>(11)</sup>, al que contribuyó el SEPD, que ponía en duda la necesidad del Sistema de Entradas y Salidas en tanto que tal.
3. A principios de 2014 y en respuesta a estas objeciones, la Comisión anunció la puesta en marcha de un ejercicio de prueba de concepto consistente en dos fases: primero un estudio técnico <sup>(12)</sup> y un estudio de costes <sup>(13)</sup> para identificar las opciones y soluciones más aptas para la implantación de las fronteras inteligentes, seguida en 2015 de un proyecto piloto <sup>(14)</sup> dirigido por la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (en lo sucesivo, «eu-LISA») destinado a poner a prueba las diferentes opciones identificadas. Al mismo tiempo, la Comisión inició en julio de 2015 una consulta pública <sup>(15)</sup> de tres meses de duración para recoger los puntos de vista y opiniones de ciudadanos y organizaciones, a la que también contribuyó el SEPD <sup>(16)</sup>.
4. El 6 de abril de 2016, la Comisión publicó un segundo paquete de fronteras inteligentes <sup>(17)</sup>. En esta ocasión solo se propone un sistema: el Sistema de Entradas y Salidas (en lo sucesivo, «el SES»). La Comisión decidió

<sup>(1)</sup> Comunicación de la Comisión, de 13 de febrero de 2008, *Preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras en la Unión Europea*, COM(2008) 69 final.

<sup>(2)</sup> Observaciones preliminares del SEPD, de 3 de marzo de 2008, sobre tres Comunicaciones sobre gestión de fronteras.

<sup>(3)</sup> Dictamen del SEPD, de 7 de julio de 2011, sobre la Comunicación sobre migración.

<sup>(4)</sup> Comunicación de la Comisión, de 25 de octubre de 2011, *Fronteras inteligentes: opciones y camino a seguir*, COM(2011) 680 final.

<sup>(5)</sup> El Grupo de trabajo del artículo 29 presentó sus observaciones sobre la Comunicación de la Comisión sobre fronteras inteligentes en una carta dirigida a la Comisaria Malmström, de 12 de junio de 2012.

<sup>(6)</sup> Mesa redonda del SEPD sobre el paquete de fronteras inteligentes y las repercusiones sobre la protección de datos, Bruselas, 10 de abril de 2013, véase el resumen en: [http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/PressNews/Events/2013/13-04-10\\_Summary\\_smart\\_borders\\_final\\_EN.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/PressNews/Events/2013/13-04-10_Summary_smart_borders_final_EN.pdf)

<sup>(7)</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, COM(2013) 95 final.

<sup>(8)</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Programa de Registro de Viajeros, COM(2013) 97 final.

<sup>(9)</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 562/2006 en lo que respecta a la utilización del Sistema de Entradas y Salidas (SES) y el Programa de Registro de Viajeros, COM(2013) 96 final.

<sup>(10)</sup> Dictamen del SEPD, de 18 de julio de 2013, sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) y la propuesta de Reglamento por el que se establece un Programa de Registro de Viajeros (RTP).

<sup>(11)</sup> Dictamen 5/2013, de 6 de junio de 2013, del Grupo de trabajo del artículo 29 sobre fronteras inteligentes.

<sup>(12)</sup> Estudio técnico sobre fronteras inteligentes – Informe final, octubre de 2014, disponible en: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart\\_borders\\_technical\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_technical_study_en.pdf)

<sup>(13)</sup> Estudio técnico sobre fronteras inteligentes – Análisis de costes, octubre de 2014, disponible en: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart\\_borders\\_costs\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_costs_study_en.pdf)

<sup>(14)</sup> Informe final de la eu-LISA sobre el proyecto piloto de fronteras inteligentes, diciembre de 2015, disponible en: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/index_en.htm)

<sup>(15)</sup> Consulta pública de la Comisión sobre fronteras inteligentes, disponible en: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting\\_0030\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0030_en.htm)

<sup>(16)</sup> Observaciones formales del SEPD, de 3 de noviembre de 2015, sobre la consulta pública de la Comisión sobre fronteras inteligentes.

<sup>(17)</sup> Véase el comunicado de prensa en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1247\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1247_es.htm)

revisar su propuesta relativa al SES de 2013 y la propuesta por la que se modifica el Código de fronteras Schengen de 2013, pero retiró su propuesta relativa al RTP de 2013. El paquete de fronteras inteligentes actual se compone de:

- una Comunicación sobre Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad <sup>(1)</sup>;
  - una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y los datos de denegación de entrada de nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, se determinan las condiciones de acceso al SES a efectos policiales y se modifica el Reglamento (CE) n.º 767/2008 y el Reglamento (UE) n.º 1077/2011 <sup>(2)</sup> (en lo sucesivo, la «propuesta relativa al SES de 2016»), y
  - una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 399/2016 <sup>(3)</sup> en lo relativo al uso del Sistema de Entradas y Salidas (SES) <sup>(4)</sup> (en lo sucesivo, la «propuesta de modificación del Código de fronteras Schengen de 2016»).
5. Asimismo, una evaluación de impacto detallada <sup>(5)</sup> acompaña las dos propuestas.
  6. El paquete de fronteras inteligentes ha cobrado un nuevo impulso tras la actual crisis migratoria y los recientes atentados terroristas en Europa. Las Presidencias neerlandesa y eslovaca anunciaron que tienen previsto trabajar intensamente en el paquete para llegar a un acuerdo político antes de que termine 2016 <sup>(6)</sup>.
  7. El SEPD se muestra satisfecho por el hecho de haber sido consultado de manera informal por la Comisión antes de la adopción de las nuevas propuestas. Asimismo acoge con beneplácito la excelente cooperación <sup>(7)</sup> entre la DG HOME y el SEPD a través del proceso de renovación del primer paquete de fronteras inteligentes.

#### IV. CONCLUSIÓN

90. El SEPD acoge con satisfacción los trabajos efectuados por la Comisión en la propuesta relativa al SES de 2016 para tener en cuenta las objeciones en materia de protección de datos planteadas en relación con el paquete de fronteras inteligentes de 2013. Algunas de las recomendaciones y observaciones del SEPD que se recogen en su dictamen anterior sobre el paquete se han tenido en cuenta, por ejemplo, las relativas a la introducción de procedimientos de retirada en caso de imposibilidad técnica o fallo del sistema.
91. El SEPD acoge con beneplácito los esfuerzos de la Comisión para justificar la necesidad de crear el SES, pero formula recomendaciones principales relacionadas directamente con su proporcionalidad a fin de que el SES cumpla plenamente las obligaciones esenciales de necesidad y proporcionalidad contempladas en el artículo 52, apartado 1, de la Carta. Señala que la necesidad y proporcionalidad del SES deben evaluarse tanto de forma general, teniendo en cuenta los sistemas informáticos a gran escala que ya existen en la UE, como de forma específica, en el caso concreto de aquellos nacionales de terceros países que visitan legalmente la UE. Considera que un período de conservación de cinco años para todos los datos personales almacenados en el SES debería justificarse plenamente. Asimismo destaca que los siguientes aspectos de la propuesta relativa al SES de 2016 deberían justificarse mejor y sustentarse en pruebas convincentes: la recopilación de la imagen facial de los viajeros con obligación de visado, el período de cinco años de conservación de los datos de las personas que rebasan la duración de estancia autorizada y la necesidad de acceder a los datos del SES por parte de las autoridades policiales y judiciales. *Quod non*, el legislador de la UE debería reconsiderar estos aspectos.
92. Por otra parte, en vista de la amplia interferencia con los derechos fundamentales a la privacidad y protección de datos de los nacionales de terceros países, el SEPD considera que el SES debería seguir siendo un instrumento de gestión de fronteras destinado exclusivamente a este fin. Por ello, la discrepancia entre los objetivos declarados del SES, a saber, los objetivos principales de gestión y facilitación del cruce de fronteras, y el objetivo secundario de aplicación de la ley, deberían introducirse y reflejarse claramente en toda la propuesta relativa al SES de 2016, en particular en relación con sus artículos 1 y 5.

<sup>(1)</sup> Comunicación de la Comisión 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.

<sup>(2)</sup> COM(2016) 194 final.

<sup>(3)</sup> Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (texto codificado) (DO L 77 de 23.3.2016, p. 1).

<sup>(4)</sup> COM(2016) 196 final.

<sup>(5)</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, de 6 de abril de 2016, sobre la «Evaluación de impacto de la creación de un Sistema de Entradas y Salidas de la UE que acompaña la propuesta relativa al SES de 2016 y la propuesta por la que se modifica el Código de fronteras Schengen de 2016», SWD(2016) 115 final (en lo sucesivo, la «Evaluación de impacto»).

<sup>(6)</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8485-2016-INIT/en/pdf>

<sup>(7)</sup> En 2015 se celebraron dos talleres sobre aspectos de las fronteras inteligentes con participación de la DG HOME y el SEPD, a saber: un taller el 20 de marzo dedicado específicamente a la preparación de las propuestas de fronteras inteligentes y un taller interactivo, el 21 de septiembre de 2015, sobre Consideraciones en materia de protección de datos y privacidad de las políticas de migración y asuntos de interior, en el que se abordaron igualmente las propuestas de fronteras inteligentes de 2013; véanse las actas del taller de 20 de marzo de 2015 en el anexo 16 de la Evaluación de impacto.

93. Asimismo, el SEPD plantea objeciones respecto a la obligación de que todos los interesados entreguen siempre sus huellas dactilares para solicitar el acceso, corrección y eliminación de sus datos personales. Este hecho podría crear un importante obstáculo para el ejercicio efectivo del derecho de acceso, que es una garantía significativa para la persona interesada incluida en el artículo 8, apartado 2, de la Carta de la UE.
94. Otras recomendaciones del SEPD que figuran en el presente dictamen se refieren a los siguientes aspectos y artículos:
- El artículo 14 debería reformularse de tal modo que, en aquellos casos en los que las imágenes de los nacionales de terceros países se tomen en directo, dichas imágenes alcancen un nivel mínimo de calidad, y en el artículo 33 se debería especificar que la Comisión facilitará información detallada sobre la forma de alcanzar el nivel de calidad necesario de las imágenes faciales tomadas en directo.
  - El artículo 15, apartado 3, debería enmendarse a fin de que especifique la información que las autoridades fronterizas pueden recopilar, almacenar y utilizar cuando soliciten que se aclaren los motivos de la imposibilidad temporal para facilitar huellas dactilares.
  - El artículo 39 debería exponer la urgente necesidad de coordinación entre la eu-LISA y los Estados miembros para garantizar la seguridad del SES.
  - En la propuesta deberían quedar claras las competencias en materia de seguridad en caso de interconexión de los programas nacionales de facilitación de los Estados miembros para el SES. El nuevo artículo 8 *sexies* del Código de fronteras Schengen debería especificar que la seguridad debe garantizarse mediante una evaluación adecuada de los riesgos para la seguridad de la información y describir las medidas de seguridad necesarias.
  - La propuesta debería especificar con claridad que la eu-LISA es responsable de la seguridad del servicio web, la seguridad de los datos personales que contiene y el proceso para trasladar los datos personales del sistema central al servicio web.
  - El artículo 44, apartado 1, debería modificarse para incluir la información transmitida a los interesados: el período de conservación que se aplica a sus datos, el derecho de las personas que rebasan la duración de estancia autorizada para que sus datos personales se borren si demuestran que han superado el período de estancia autorizada debido a sucesos graves e imprevisibles, y una explicación de que se podrá acceder a los datos del SES para gestión de y facilitación de cruce de fronteras.
  - El artículo 46, apartado 1, debería establecer un plazo estricto armonizado para responder a las solicitudes de acceso, el cual no debería ser superior a unos pocos meses.
  - El artículo 9, apartado 2, debería modificarse por medio de una descripción clara de las salvaguardias que garantizan que se prestará la debida atención a los datos sobre menores, personas mayores y personas con discapacidad.
  - El artículo 57 debería modificarse para exigir que la eu-LISA desarrolle funciones que permitan a los Estados miembros, la Comisión, la eu-LISA y Frontex extraer automáticamente las estadísticas necesarias directamente del Sistema Central del SES, sin necesidad de un repositorio adicional.
  - La propuesta debería ofrecer al SEPD información y recursos adecuados para que pueda ejercer su función de Supervisor del futuro SES con eficacia y eficiencia.
  - El artículo 28, apartado 2, debería establecer un plazo estricto para que las autoridades competentes lleven a cabo la verificación *ex post* de las condiciones de acceso a los datos del SES con fines coercitivos en caso de emergencia.
  - El artículo 28, apartado 3, debería modificarse para establecer que las autoridades designadas y las autoridades de verificación no formen parte de la misma organización.
95. El SEPD insiste en que es necesario abordar estos problemas desde una perspectiva general. Alienta al legislador a que continúe su ejercicio de identificación de las diferentes bases de datos en el ámbito fronterizo y migratorio, a fin de mejorar la coordinación y evitar los traslapes entre los diferentes sistemas, respetando al mismo tiempo las normas en materia de protección de datos y en sus relaciones con terceros países.

Hecho en Bruselas, el 21 de septiembre de 2016.

Giovanni BUTTARELLI

Supervisor Europeo de Protección de Datos