

Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la Iniciativa de la República Francesa relativa a la Decisión del Consejo sobre la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros (5903/2/09 REV 2)

(2009/C 229/03)

EL SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y en particular su artículo 286,

Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y en particular su artículo 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⁾,

Vista la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal ⁽²⁾ (en lo sucesivo «Decisión Marco 2008/977/JAI»),

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 ⁽³⁾, y en particular su artículo 41,

HA ADOPTADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

I. INTRODUCCIÓN

Consulta al Supervisor Europeo de Protección de Datos

1. La Iniciativa de la República Francesa con vistas a la adopción de la Decisión del Consejo sobre la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros se publicó en el Diario Oficial de 5 de febrero de 2009 ⁽⁴⁾. Ni el Consejo ni el Estado miembro que presentó la Iniciativa solicitaron dictamen alguno al Supervisor Europeo de Protección de Datos. Fue la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo la que solicitó al Supervisor Europeo su comentario sobre la Iniciativa francesa, de conformidad con el artículo 41 del Reglamento (CE) n° 45/2001, en el contexto del dictamen del Parlamento Europeo sobre la Iniciativa. Aunque, en casos similares ⁽⁵⁾, el Supervisor Europeo haya emitido un dictamen por iniciativa propia, el presente dictamen debe considerarse asimismo como una respuesta a la mencionada petición del Parlamento Europeo.
2. Según el Supervisor Europeo de Protección de Datos, el presente dictamen debería mencionarse en el preámbulo de la Decisión del Consejo del mismo modo en que otros dictámenes suyos han sido mencionados en una serie de instrumentos jurídicos adoptados a partir de una Propuesta de la Comisión.

3. Aunque no exista ninguna obligación jurídica de solicitar el dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos por parte del Estado miembro que presenta una iniciativa sobre una medida legislativa con arreglo al Título VI del Tratado de la UE, las normas aplicables tampoco excluyen que se solicite. El Supervisor Europeo lamenta que ni la República Francesa ni el Consejo le hayan solicitado su dictamen en el presente caso.
4. El Supervisor Europeo hace hincapié en que, debido a la actual evolución de la Propuesta en el Consejo, los comentarios presentados en el presente dictamen se basan en la versión de la Propuesta de 24 de febrero de 2009 (5903/2/09 REV 2), publicada en el sitio web del Parlamento Europeo ⁽⁶⁾.
5. El Supervisor Europeo considera que se requieren más explicaciones en cuanto a la justificación de la Iniciativa, así como de algunos artículos específicos y los mecanismos a los que se refieren. Lamenta que no acompañen a la Iniciativa una evaluación de impacto ni una exposición de motivos. Se trata de elementos necesarios que mejoran la transparencia y, de forma más general, la calidad del proceso legislativo. La información explicativa también facilitaría la evaluación de una serie de propuestas que figuran en el texto, por ejemplo con respecto a la necesidad de conceder a Europol y Eurojust acceso al Sistema de Información Aduanero y la justificación de esta medida.

6. El Supervisor Europeo ha tenido en cuenta el Dictamen 09/03 de la Autoridad de Supervisión Común relativo al proyecto de Decisión del Consejo sobre la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros de 24 de marzo de 2009.

La Propuesta en su contexto

7. El marco jurídico del Sistema de Información Aduanero (en lo sucesivo «SIA») está regulado actualmente por instrumentos tanto del primer como del tercer pilar. El marco jurídico del tercer pilar que regula el sistema consiste fundamentalmente en el Convenio de 26 de julio de 1995 establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros (denominado en lo sucesivo «Convenio SIA» ⁽⁷⁾), así como los Protocolos de 12 de marzo de 1999 y de 8 de marzo de 2003.
8. Las disposiciones vigentes sobre protección de datos conllevan la aplicación del Convenio del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, de 28 de enero de 1981 (en lo sucesivo «Convenio 108 del Consejo de Europa»). Además, la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo es aplicable al SIA con arreglo a la Propuesta.

⁽¹⁾ DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

⁽²⁾ DO L 350 de 30.12.2008, p. 60.

⁽³⁾ DO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

⁽⁴⁾ DO C 29 de 5.2.2009, p. 6.

⁽⁵⁾ Véase, más recientemente, el Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la Iniciativa de quince Estados miembros con vistas a la adopción de una Decisión del Consejo por la que se refuerza Eurojust y se modifica la Decisión 2002/187/JAI, DO C 310 de 5.12.2008, p. 1.

⁽⁶⁾ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/organes/libe/libe_20090330_1500.htm

⁽⁷⁾ DO C 316 de 27.11.1995, p. 33.

9. La parte del sistema correspondiente al primer pilar está regulada por el Reglamento (CE) n° 515/97 del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre estas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria ⁽¹⁾.
10. El objetivo del Convenio SIA, de conformidad con su artículo 2, apartado 2, era contribuir a prevenir, investigar y perseguir las infracciones graves de las Leyes nacionales, aumentando, mediante la rápida difusión de información, la eficacia de los procedimientos de cooperación y control de las Administraciones aduaneras de los Estados miembros.
11. De conformidad con el Convenio SIA, el Sistema de Información Aduanero consiste en un banco central de datos accesible a través de terminales situadas en cada uno de los Estados miembros. Otras características fundamentales son las siguientes:
- El Convenio SIA establece que el Sistema de Información Aduanero comprenderá exclusivamente aquellos datos, incluidos los datos personales, que sean necesarios para alcanzar su objetivo, agrupados en las categorías siguientes: a) mercancías; b) medios de transporte; c) empresas; d) personas; e) tendencias del fraude; f) disponibilidad de conocimientos especializados ⁽²⁾.
 - Los Estados miembros determinarán los elementos que deberán incluirse en el SIA correspondientes a las tres últimas categorías, en la medida en que sean necesarios para la realización del objetivo del sistema. En ningún caso se incluirán elementos de datos personales en las dos últimas categorías. El acceso directo a los datos incluidos en el Sistema de Información Aduanero está actualmente reservado exclusivamente a las autoridades nacionales designadas por cada Estado miembro. Estas autoridades nacionales serán las Administraciones aduaneras, pero podrán serlo también otras autoridades facultadas, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias y los procedimientos del Estado miembro en cuestión, para intervenir a fin de alcanzar el objetivo del Convenio.
 - Los Estados miembros únicamente podrán hacer uso de los datos obtenidos del SIA para alcanzar el objetivo del Convenio, con la salvedad de que podrán utilizarlos también para fines administrativos o de otra índole con la autorización previa y bajo las condiciones impuestas por el Estado miembro que los haya introducido en el Sistema. Se establece una Autoridad de Supervisión Común con objeto de supervisar la parte del SIA correspondiente al tercer pilar.
12. La Iniciativa francesa, basada en el artículo 30, apartado 1, letra a), y el artículo 34, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea, tiene por objeto sustituir el Convenio SIA y los Protocolos de 12 de marzo de 1999 y de 8 de marzo de 2003 con objeto de adecuar la parte del sistema que depende del tercer pilar con los instrumentos del primer pilar.
13. No obstante, la Propuesta va más allá de la sustitución del texto del Convenio SIA por una Decisión del Consejo: modifica un número significativo de disposiciones del Convenio y amplía el ámbito de acceso actual del SIA al dar acceso a Europol y Eurojust. Además, la Propuesta incorpora disposiciones relativas al funcionamiento del SIA similares a las que establecía el citado Reglamento (CE) n° 766/2008, por ejemplo en lo que respecta a la creación de un fichero de identificación de los expedientes de investigación aduanera (capítulo VI).
14. La Propuesta también tiene en cuenta nuevos instrumentos jurídicos, como la Decisión Marco 2008/977/JAI y la Decisión Marco 2006/960/JAI, de 13 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea ⁽³⁾.
15. La Propuesta tiene por objeto, entre otros:
- reforzar la cooperación entre las administraciones aduaneras mediante el establecimiento de procedimientos que les permitan actuar conjuntamente e intercambiar datos personales y de otro tipo sobre las actividades de tráfico ilegal, utilizando nuevas tecnologías para la gestión y transmisión de esa información; estas operaciones de procesamiento de datos están sujetas a las disposiciones del Convenio 108 del Consejo de Europa, la Decisión Marco 2008/977/JAI y los principios contenidos en la Recomendación R (87) 15 del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 17 de septiembre de 1987, dirigida a regular la utilización de datos de carácter personal en el sector de la policía,
 - maximizar la complementariedad de la labor de cooperación entre las administraciones aduaneras y la que se realiza con Europol y Eurojust, permitiendo a estas agencias acceder a los datos del SIA.
16. En este contexto, el objetivo del SIA, de conformidad con el artículo 1 de la Propuesta, consiste «en contribuir a prevenir, investigar y perseguir las infracciones graves de las leyes nacionales, acelerando la disponibilidad de los datos y aumentando así la eficacia de los procedimientos de cooperación y control de las administraciones aduaneras de los Estados miembros». Esta disposición recoge en gran parte el contenido del artículo 2, apartado 2, del Convenio SIA.
17. Con el fin de alcanzar este objetivo, la Propuesta amplía el ámbito de aplicación en lo referente a la utilización de los datos del SIA e incluye consultas en los sistemas y la posibilidad de análisis estratégicos u operativos. El Supervisor Europeo de Protección de Datos toma nota de la ampliación de la finalidad y de la lista de categorías de datos de carácter personal que se van a recopilar y tratar, así como de la ampliación de la lista de personas que tendrán acceso directo al SIA.

⁽¹⁾ DO L 82 de 22.3.1997, p. 1.

⁽²⁾ La Propuesta añade una nueva categoría: g) retenciones, embargos o confiscaciones de mercancías.

⁽³⁾ DO L 386 de 29.12.2006, p. 89.

Puntos en los que se centra el presente dictamen

18. Dada su función actual de autoridad supervisora del segmento central de la parte correspondiente al primer pilar del SIA, el Supervisor Europeo está particularmente interesado en la Iniciativa y la reciente evolución registrada en el Consejo en relación con el contenido de ésta. El Supervisor destaca la necesidad de garantizar un planteamiento coherente y general con objeto de adecuar las partes del sistema correspondientes al primer pilar con las del tercer pilar.
19. El Supervisor observa que la Propuesta implica varios aspectos relacionados con los derechos humanos, en particular la protección de los datos de carácter personal, así como el derecho a la información y otros derechos de los interesados.
20. Por lo que se refiere al régimen actual de protección de datos en el Convenio SIA, el Supervisor Europeo desea mencionar que una serie de disposiciones vigentes del Convenio requieren modificación y actualización, dado que no se ajustan a los requisitos y normas actuales en materia de protección de datos. El Supervisor aprovecha la oportunidad para hacer hincapié en que garantizar un alto nivel de protección de los datos de carácter personal así como una aplicación más eficiente en la práctica debería considerarse un requisito previo esencial para la mejora del funcionamiento del SIA.
21. Tras algunas observaciones de carácter general, el presente dictamen se propone tratar principalmente las siguientes cuestiones pertinentes desde el punto de vista de la protección de datos de carácter personal:
 - salvaguardias para la protección de datos en el sistema,
 - fichero de identificación de los expedientes de investigaciones aduanera,
 - acceso de Eurojust y Europol al sistema (proporcionalidad y necesidad de dar acceso a estos organismos),
 - modelo de supervisión para el SIA en su conjunto,
 - lista de autoridades con acceso al SIA.

II. OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL

Coherencia entre las partes del sistema pertenecientes al primer y al tercer pilar

22. Como se menciona en la observaciones introductorias, el Supervisor Europeo de Protección de Datos está particularmente interesado en la reciente evolución relativa a la parte de SIA correspondiente al tercer pilar, dado que ya realiza labores de supervisión sobre la parte central regida por el primer pilar, de conformidad con el nuevo Reglamento (CE) n° 766/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾ con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria.
23. En este contexto, el Supervisor Europeo desea llamar la atención del legislador sobre el hecho de que ya ha tratado cuestiones relacionadas con la supervisión de la parte del

primer pilar del SIA en una serie de dictámenes, en particular en su dictamen de 22 de febrero de 2007 ⁽²⁾.

24. En este dictamen, el Supervisor Europeo destacó que «la creación y mejora de los diversos instrumentos para intensificar la cooperación comunitaria, tales como el SIA, (...) suponen un aumento de la parte de la información personal que será recogida en primer lugar por las autoridades administrativas de los Estados miembros y luego intercambiada entre ellas y, en algunos casos, incluso con terceros países. La información personal sometida a tratamiento y compartida en fases sucesivas puede incluir información relativa a infracciones, supuestas o confirmadas, en materia aduanera o agraria. (...) Por otra parte, su importancia aumenta si se piensa en el tipo de datos recogidos y compartidos, en especial las sospechas sobre la participación de individuos en actos ilícitos, y, en general, en la finalidad y el resultado del tratamiento.»

Necesidad de un planteamiento estratégico para el conjunto del SIA

25. El Supervisor Europeo destaca que, a diferencia de las modificaciones introducidas por el Reglamento (CE) n° 766/2008 en el instrumento del primer pilar que rige el SIA, la Propuesta plantea una revisión completa del Convenio SIA, que da al legislador la oportunidad de tener una visión más global del conjunto del sistema, basada en un planteamiento coherente y general.
26. A juicio del Supervisor Europeo este planteamiento debe también estar orientado hacia el futuro. Novedades como la adopción de la Decisión Marco 2008/977/JAI y la (posible) entrada en vigor futura del Tratado de Lisboa deberían reflejarse debidamente en la Propuesta y tenerse en cuenta a la hora de decidir del contenido de la misma.
27. Por lo que se refiere a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Supervisor Europeo llama la atención del legislador sobre la necesidad de proceder a un análisis profundo de los posibles efectos de la supresión de la estructura de pilares de la UE sobre el SIA en el momento de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, dado que el sistema reposa actualmente en una combinación de instrumentos pertenecientes al primer y al tercer pilar. El Supervisor Europeo lamenta la falta de información explicativa sobre esta importante evolución futura, que afectaría significativamente al marco jurídico que haya de regir al SIA en el futuro. De manera más general, el Supervisor Europeo plantea la cuestión de si no sería más oportuno que el legislador esperara a que el Tratado de Lisboa entrara en vigor para efectuar esta revisión, con objeto de evitar toda posible inseguridad jurídica.

El Supervisor Europeo hace un llamamiento a la coherencia con otros sistemas de gran envergadura

28. Desde el punto de vista del Supervisor Europeo la sustitución del Convenio SIA en su conjunto constituye asimismo una buena oportunidad para garantizar la coherencia del SIA con otros sistemas y mecanismos que se han desarrollado desde la adopción del Convenio. A este respecto, el Supervisor Europeo hace un llamamiento a la coherencia —también en cuanto al modelo de supervisión— con otros instrumentos jurídicos, en particular los que establecen el Sistema de Información de Schengen II y el Sistema de Información de Visados.

⁽¹⁾ DO L 218 de 13.8.2008, p. 48.

⁽²⁾ Dictamen de 22 de febrero de 2007 sobre la Propuesta de Reglamento [COM(2006) 866 final], DO C 94 de 28.4.2007, p. 3.

Relación con la Decisión Marco 2008/977/JAI

29. El Supervisor Europeo acoge con satisfacción que la Propuesta tenga en cuenta la Decisión Marco relativa a la protección de datos personales, dado el intercambio de datos entre los Estados miembros que tiene lugar en el marco del SIA. El artículo 20 de la Propuesta estipula claramente que a menos que la Decisión disponga lo contrario, la Decisión Marco 2008/977/JAI se aplicará a la protección del intercambio de datos. El Supervisor observa asimismo que la Propuesta hace referencia a la Decisión Marco también en otras disposiciones, como el artículo 4, apartado 5, que estipula que en ningún caso se incluirán los datos personales contemplados en el artículo 6 de la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo; el artículo 8, relativo al uso de los datos obtenidos del SIA con el fin de alcanzar el objetivo formulado en el artículo 1, apartado 2, de la Decisión; el artículo 22 de la Propuesta, relativo a los derechos de las personas en relación con los datos personales del SIA, y el artículo 29 sobre responsabilidades.
30. El Supervisor Europeo considera que los conceptos y principios establecidos en esta Decisión Marco son adecuados en el contexto del SIA, y deberían por consiguiente ser aplicables tanto en aras de la seguridad jurídica como de la coherencia entre los regímenes jurídicos.
31. Una vez dicho lo anterior, el Supervisor Europeo insiste no obstante en que el legislador debería proporcionar las garantías necesarias de que, a la espera de la plena aplicación de la Decisión Marco 2008/977/JAI, de conformidad con sus disposiciones finales, no habrá ninguna laguna normativa en el sistema de protección de datos. En otras palabras, el Supervisor desea destacar que está a favor del planteamiento consistente en que se establezcan las salvaguardias necesarias y adecuadas antes de que se lleven a cabo nuevos intercambios de datos.

III. OBSERVACIONES DE CARÁCTER ESPECÍFICO

Salvaguardias relativas a la protección de datos

32. El Supervisor Europeo estima que la aplicación efectiva del derecho de protección de datos y el derecho a la información constituyen elementos fundamentales para el correcto funcionamiento del SIA. Las salvaguardias relativas a la protección de datos no son únicamente necesarias para garantizar la protección efectiva de las personas cuyos datos figuran en el SIA, sino que pueden servir asimismo para facilitar un funcionamiento adecuado y más eficiente del sistema.
33. El Supervisor Europeo llama la atención del legislador sobre el hecho de que la necesidad de salvaguardias sólidas y eficientes en materia de protección de datos resulta aún más evidente cuando se considera que el SIA es una base de datos basada más en «sospechas» que en condenas o otras resoluciones de carácter judicial o administrativo. Esto se refleja en el artículo 5 de la Propuesta que estipula que «los datos relativos a las categorías mencionadas en el artículo 3 sólo se introducirán en el Sistema de Información Aduanero con fines de observación e informe, de vigilancia discreta, de controles específicos y de análisis estratégico u operativo. A efectos de las acciones sugeridas [...], sólo podrán introducirse en el Sistema de Información Aduanero los datos personales [...], si, sobre todo por la existencia de actividades ilegales previas, existen razones objetivas para creer que la persona en cuestión ha cometido, está cometiendo o pretende cometer infracciones graves de las leyes nacionales». Habida cuenta de esta caracte-

rística del SIA, la Propuesta requiere salvaguardias equilibradas, eficientes y actualizadas en materia de protección de datos personales y mecanismos de control.

34. Por lo que se refiere a las disposiciones específicas de la Propuesta sobre protección de datos personales, el Supervisor Europeo toma nota de los esfuerzos que realiza el legislador por proporcionar más salvaguardias que las existentes en el Convenio SIA. No obstante, el Supervisor ha de exponer aún una serie de graves inquietudes relativas a las disposiciones sobre protección de datos, y en particular con respecto a la aplicación del principio de limitación de la finalidad.
35. Debe mencionarse asimismo en este contexto que las observaciones sobre las salvaguardias relativas a la protección de datos formuladas en el presente dictamen no se limitan únicamente a las disposiciones que modifican o amplían el ámbito de aplicación del Convenio SIA, sino que también afectan a las partes copiadas del texto vigente del Convenio. El motivo de ello, como se menciona en las observaciones de carácter general, es que a juicio del Supervisor Europeo algunas de las disposiciones del Convenio no parecen cumplir ya los requisitos actuales de protección de datos, y la Iniciativa francesa brinda una buena oportunidad de contemplar con nuevos ojos el sistema en su conjunto y garantizar el nivel adecuado de protección de datos, equivalente al de la parte del sistema regulada por el primer pilar.
36. El Supervisor Europeo observa con satisfacción que la lista de datos personales que puede incluirse en el SIA deberá ser cerrada y exhaustiva. También se congratula de que la Propuesta aporte una definición más amplia de la expresión «datos personales», con respecto a la del Convenio SIA. Con arreglo al artículo 2, apartado 2, de la Propuesta, se define la expresión «datos personales» como «toda información sobre una persona física identificada o identificable (el interesado). Se considerará identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social.»

Limitación de la finalidad

37. Un ejemplo de las disposiciones que provocan graves inquietudes acerca de la protección de datos es el artículo 8 de la Propuesta, en el que se estipula que «los Estados miembros únicamente podrán hacer uso de los datos obtenidos del SIA para alcanzar el objetivo enunciado en el artículo 1, apartado 2. No obstante, podrán utilizarlos también para fines administrativos o de otra índole con la autorización previa del Estado miembro que los haya introducido en el Sistema y bajo las condiciones que éste haya impuesto. Cualquier otro uso de dichos datos se hará de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias y los procedimientos del Estado miembro que pretenda su utilización, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, de la Decisión marco 2008/977/JAI». Esta disposición relativa al uso de los datos obtenidos del SIA es fundamental para la estructura del sistema y requiere, por tanto, especial atención.
38. El artículo 8 de la Propuesta se refiere al artículo 3, apartado 2, de la Decisión Marco 2008/977/JAI que trata de los «Principios de licitud, proporcionalidad y finalidad». El artículo 3 de la Decisión Marco establece que:

«1. Las autoridades competentes solo podrán recoger datos personales con fines determinados, explícitos y legítimos en el marco de sus funciones y solo podrán tratarlos para el mismo fin con el que se hayan recogido. El tratamiento de los datos deberá ser lícito y adecuado, pertinente y no excesivo con respecto a los fines para los que se recojan.

2. Se autorizará el tratamiento posterior para otros fines en la medida en que:

- a) el tratamiento no sea incompatible con los fines para los que se recogieron los datos;
- b) las autoridades competentes estén autorizadas a tratar los datos para tales otros fines con arreglo a la normativa aplicable, y
- c) el tratamiento sea necesario para ese otro fin y proporcionado a él.».

39. Sin perjuicio de la aplicación del artículo 3, apartado 2, de la Decisión Marco 2008/977/JAI en el que se establecen las condiciones generales con arreglo a las cuales puede permitirse el tratamiento con otros fines, el Supervisor Europeo llama la atención sobre el hecho de que el artículo 8 de la Propuesta, al permitir el uso de los datos pertenecientes al SIA *para fines administrativos o de otra índole*, que no se definen en la Propuesta, suscita inquietud en cuanto al cumplimiento de los requisitos de protección de datos, en particular respecto al principio de limitación de la finalidad. Además, el instrumento del primer pilar no permite un uso tan general. Por consiguiente, el Supervisor insta a que se precisen los fines para los cuales pueden utilizarse los datos. Esta cuestión es esencial desde la perspectiva de la protección de datos ya que atañe a los principios básicos del uso de datos en los sistemas de gran envergadura: «los datos deberán emplearse únicamente para fines bien definidos y claramente limitados regulados por el marco jurídico.».

Transferencia de datos a terceros países

40. El artículo 8, apartado 4, de la Propuesta trata de los datos que podrán ser transferidos a terceros países y a organizaciones internacionales. Esta disposición estipula que «los datos obtenidos del SIA podrán ser transferidos, con la autorización previa y bajo las condiciones impuestas por el Estado miembro que los haya introducido en el Sistema, [...] a países terceros y a organizaciones internacionales o regionales que hayan manifestado su deseo de utilizarlos. Los Estados miembros adoptarán medidas especiales para garantizar la seguridad de esos datos al transferirlos a servicios situados fuera de su territorio. Deberán comunicar los pormenores de esas medidas a la Autoridad de Supervisión Común contemplada en el artículo 25.».

41. El Supervisor Europeo toma nota de que el artículo 11 de la Decisión Marco sobre la protección de datos personales es aplicable en este contexto. No obstante, debe destacarse que, habida cuenta del carácter muy general de la aplicación de la disposición del artículo 8, apartado 4, de la Propuesta, que en principio permite a los Estados miembros transferir los datos obtenidos del SIA a países terceros y a organizaciones internacionales o regionales que hayan manifestado su deseo de utilizarlos, las salvaguardias contempladas en dicho artículo no son suficientes desde el punto de vista de la protección de datos personales. El Supervisor insta a que se reconsidere el artículo 8, apartado

4 con objeto de garantizar un sistema uniforme de evaluación de la adecuación mediante un mecanismo apropiado; por ejemplo, cabría implicar en dicha evaluación al Comité establecido en el artículo 26 de la Propuesta.

Otras salvaguardias relativas a la protección de datos

42. El Supervisor Europeo toma nota con satisfacción de las disposiciones sobre modificación de datos (capítulo IV, artículo 13), que constituyen un elemento importante del principio de calidad de los datos. El Supervisor acoge con satisfacción, en particular, el ámbito de aplicación de esta disposición, ampliado y modificado con respecto al Convenio SIA, que añade ahora la rectificación y borrado de datos. Por ejemplo, el artículo 13, apartado 2, estipula que si un Estado miembro suministrador o Europol advirtiese o fuese advertido de que los datos que ha incluido son materialmente inexactos o han sido introducidos o almacenados contraviniendo la presente Decisión, modificará, completará, *rectificará* o *borrará* los datos, según proceda, e informará de ello a los demás Estados miembros y a Europol.

43. El Supervisor Europeo toma nota de las disposiciones del capítulo V relativas a la *Conservación de datos*, ampliamente basadas en el Convenio SIA, y que establecen, entre otras cosas, plazos para la conservación de datos copiados procedentes del SIA.

44. El capítulo IX (Protección de los datos personales) refleja numerosas disposiciones del Convenio SIA. No obstante, aporta un cambio significativo: la aplicación de la Decisión Marco sobre la protección de datos personales al SIA y la mención, en el artículo 22 de la Propuesta, de que «los derechos de las personas en relación con los datos personales del Sistema de Información Aduanero, especialmente el derecho de acceso a ellos, su rectificación, borrado o bloqueo, se ejercerán de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias y los procedimientos del Estado miembro en el que se invoquen esos derechos, en aplicación de la Decisión marco 2008/977/JAI». En este contexto, el Supervisor Europeo desea destacar en particular la importancia de mantener el procedimiento para que los interesados puedan invocar sus derechos y solicitar acceso en cualquier Estado miembro. El Supervisor vigilará cuidadosamente la aplicación práctica de este importante derecho de los interesados.

45. La Propuesta también amplía el ámbito de aplicación del Convenio SIA por lo que respecta a la prohibición de copiar datos del SIA en otros ficheros nacionales de datos. El Convenio SIA menciona explícitamente en su artículo 14, apartado 2, que «los datos personales incluidos por otros Estados miembros no podrán ser copiados del Sistema de Información Aduanero en otros ficheros nacionales de datos». La Propuesta, en su artículo 21, apartado 3, permite dicha copia «salvo que se trate de copias a sistemas de gestión de riesgos destinados a orientar los controles aduaneros a escala nacional o de copias a sistemas de análisis operativo que permitan coordinar las actuaciones». Con respecto a lo anterior, el Supervisor Europeo comparte las observaciones realizadas por la Autoridad de Supervisión Común en su Dictamen 09/03, en particular en lo que se refiere a la expresión «sistemas de gestión de riesgos», así como la necesidad de estipular el momento y las circunstancias en las que sería posible la copia permitida por el artículo 21, apartado 3.

46. El Supervisor Europeo acoge con satisfacción las disposiciones sobre seguridad, que son fundamentales para el funcionamiento eficiente del SIA (capítulo XII).

Fichero de identificación de los expedientes de investigación aduanera

47. La Propuesta añade disposiciones relativas al fichero de identificación de los expedientes de investigación aduanera (artículos 16 a 19). Ello refleja la creación de dichos ficheros en el instrumento del primer pilar. Aunque el Supervisor Europeo no cuestiona la necesidad de estas nuevas bases de datos en el marco del SIA, llama la atención sobre la necesidad de salvaguardias adecuadas para la protección de datos. En este contexto, el Supervisor acoge con satisfacción el hecho de que la excepción prevista en el artículo 21, apartado 3, no se aplique al citado fichero de identificación.

Acceso de Europol y Eurojust al SIA

48. La Propuesta da acceso al sistema a la Oficina Europea de Policía (Europol) y a la Unidad Europea de Cooperación Judicial (Eurojust).

49. En primer lugar, el Supervisor Europeo hace hincapié en la necesidad de definir claramente el objetivo del acceso y evaluar la proporcionalidad y necesidad de ampliar el acceso. La información sobre los motivos de la necesidad de ampliar a Europol y Eurojust el acceso al sistema brilla por su ausencia. El Supervisor destaca asimismo que cuando lo que está en juego es el acceso a los ficheros, a las funcionalidades y al tratamiento de la información personal, existe una necesidad clara de evaluar anticipadamente no sólo la utilidad de dicho acceso, sino también la necesidad real y documentada de dicha Propuesta. El Supervisor destaca que no se ha facilitado justificación alguna de los motivos.

50. El Supervisor Europeo también insta a que se incluyan en el texto definiciones precisas de las tareas para las cuales se puede dar acceso a Europol y Eurojust a los datos.

51. Con arreglo al artículo 11, «Europol estará facultada, dentro de los límites de su mandato y para llevar a cabo sus tareas, para acceder a los datos introducidos en el SIA y consultarlos directamente, y para introducir datos en dicho sistema.»

52. El Supervisor Europeo se congratula de las limitaciones introducidas en la Propuesta, como:

- someter el uso de la información perteneciente al SIA al consentimiento del Estado miembro que ha introducido los datos en el sistema,
- limitaciones en la comunicación de los datos a terceros países por parte de Europol (de nuevo únicamente con el consentimiento del Estado miembro que ha introducido los datos en el sistema),
- acceso limitado al SIA (personal autorizado),
- revisión de las actividades de Europol por la Autoridad Común de Control de Europol.

53. El Supervisor Europeo quisiera asimismo mencionar que siempre que la Propuesta se refiere al Convenio Europol debería tenerse en cuenta la Decisión del Consejo sobre la base de la cual, y con efecto a partir del 1 de enero de 2010, Europol se convertirá en agencia de la UE.

54. El artículo 12 de la Propuesta trata del acceso del Eurojust al SIA. Estipula que «a reserva de lo dispuesto en el capítulo IX, los miembros nacionales [...] y sus asistentes estarán facultados, dentro de los límites de su mandato y con el fin de llevar a cabo sus tareas, para acceder a los datos introducidos en el SIA de conformidad con los artículos 1, 3, 4, 5 y 6, y para consultarlos». La Propuesta contempla, en lo relativo al consentimiento del Estado miembro que ha introducido los datos, mecanismos similares a los previstos para Europol. Las observaciones anteriores, que instan a justificar la necesidad de dar acceso y de establecer límites adecuados y necesarios en caso de concederse dicho acceso, son asimismo aplicables a Eurojust.

55. El Supervisor Europeo acoge con satisfacción que el acceso al SIA esté limitado únicamente a los miembros nacionales de Eurojust, sus suplentes y sus asistentes. El Supervisor observa, sin embargo, que el artículo 12, apartado 1, menciona únicamente a los miembros y sus asistentes, mientras que en otros apartados del artículo 12 se incluye a los suplentes de los miembros nacionales. Los legisladores deberían garantizar la claridad y coherencia en este contexto.

Supervisión: hacia un modelo coherente y general

56. Con respecto a la Propuesta de supervisión de la parte del SIA regulada por el tercer pilar, el Supervisor Europeo llama la atención del legislador sobre la necesidad de garantizar una supervisión coherente y general de todo el sistema. Debería tenerse en cuenta el complejo marco jurídico que regula el SIA, basado en dos bases jurídicas, y debería evitarse que coexistan dos modelos diferentes de supervisión, tanto en aras de una mayor claridad como por motivos de carácter práctico.

57. Como ya se ha mencionado anteriormente en el presente Dictamen, en la actualidad el Supervisor Europeo actúa como supervisor del segmento central de la parte del sistema correspondiente al primer pilar. Y ello de conformidad con el artículo 37 del Reglamento (CE) n° 515/97 que estipula que «el Supervisor Europeo de Protección de Datos verificará que el SIA cumple lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 45/2001». El Supervisor observa que el modelo de supervisión que propone la Propuesta francesa no tiene en cuenta este papel. El modelo de supervisión se basa en el papel de la Autoridad de Supervisión Común del SIA.

58. Si bien el Supervisor Europeo aprecia la labor realizada por la Autoridad de Supervisión Común del SIA, destaca dos motivos por los cuales debería aplicarse un modelo de supervisión coordinada, coherente con sus actuales tareas de supervisión en otros sistemas de gran envergadura. En primer lugar, un modelo de este tipo garantizaría la coherencia interna entre las partes del sistema reguladas por el primer pilar y las reguladas por el tercer pilar. En segundo lugar, también aportaría coherencia con respecto a los modelos establecidos en otros sistemas de gran envergadura. Por tanto, el Supervisor aconseja que se aplique al SIA en su conjunto un modelo similar al utilizado en el SIS II («supervisión coordinada» o «modelo de distintos niveles»). Como se menciona en el Dictamen del Supervisor Europeo sobre la parte del SIA regulada por el primer pilar, «en el marco del SIS II, el legislador europeo ha optado por racionalizar el modelo de supervisión, aplicando el mismo modelo de distintos niveles que se describe *supra* a los entornos del sistema correspondientes al primer y tercer pilar.»

59. El Supervisor Europeo considera que la solución más oportuna a lo anteriormente expuesto consiste en introducir un sistema de supervisión más uniforme, el modelo ya experimentado basado en una estructura de tres niveles: las autoridades encargadas de la protección de datos a nivel nacional, el Supervisor Europeo de Protección de Datos a nivel central y un nivel de coordinación entre ambos. El Supervisor Europeo tiene la convicción de que el Convenio SIA brinda una ocasión única de simplificar y dar mayor coherencia a la supervisión, en plena consonancia con otros sistemas de gran envergadura (VIS, SIS II y Eurodac).
60. Por último, el modelo de supervisión coordinada también tiene en cuenta de manera más adecuada los cambios que se introducirán con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la supresión de la estructura de pilares de la UE.
61. El Supervisor Europeo no se pronuncia en lo que respecta a si la inserción de un modelo de supervisión coordinada requeriría modificaciones del instrumento que regula el SIA correspondiente al primer pilar, es decir, el Reglamento (CE) nº 766/2008, pero llama la atención del legislador sobre la necesidad de analizar este aspecto también desde el punto de vista de la coherencia jurídica.

Lista de autoridades con acceso al SIA

62. El artículo 7, apartado 2, establece que cada Estado miembro tiene la obligación de enviar a los demás Estados miembros y al Comité mencionado en el artículo 26 la lista de las autoridades competentes que ha designado para que tengan acceso al SIA, precisando para cada autoridad a qué datos puede tener acceso y con qué finalidad.
63. El Supervisor Europeo advierte de que la Propuesta sólo establece que los Estados miembros deben intercambiar la información sobre las autoridades que tienen acceso al SIA e informar al Comité a que se refiere el artículo 26, pero sin que se contemple la publicación de dicha lista de autoridades. Ello es de lamentar, ya que la publicación contribuiría a una mayor transparencia y crearía una herramienta práctica para la supervisión efectiva del sistema, por ejemplo por parte de las autoridades competentes encargadas de la protección de datos.
65. Lamenta la ausencia de documentos explicativos que pudieran facilitar ciertas aclaraciones e informaciones necesarias sobre los objetivos y la especificidad de algunas de las disposiciones de la Propuesta.
66. El Supervisor Europeo hace un llamamiento para que se preste mayor atención en la Propuesta a la necesidad de establecer salvaguardias específicas relativas a la protección de datos. Considera que en una serie de cuestiones debería garantizarse mejor la aplicación práctica de la protección de datos, en particular en lo que se refiere a la aplicación de la limitación de la finalidad con respecto al uso de los datos introducidos en el SIA. El Supervisor considera que ello constituye un requisito previo esencial para la mejora del funcionamiento del Sistema de Información Aduanera.
67. El Supervisor Europeo insta a que se introduzca en la Propuesta un modelo de supervisión coordinada. Obsérvese que el Supervisor desempeña en la actualidad tareas de supervisión sobre la parte del sistema regulada por el primer pilar. Destaca que, en aras de una mayor coherencia, el mejor planteamiento consistiría en aplicar el modelo de supervisión coordinada también a la parte del sistema regulada por el tercer pilar. Este modelo garantizaría asimismo, cuando sea necesario y adecuado, la coherencia con otros instrumentos jurídicos que rigen el establecimiento y el uso de otros sistemas de tecnologías de la información de gran envergadura.
68. El Supervisor Europeo insta a facilitar más explicaciones sobre la necesidad y proporcionalidad de conceder a Euro-pol y Eurojust acceso al SIA. Hace hincapié en la ausencia de información explicativa sobre esta cuestión en la Propuesta.
69. El Supervisor Europeo insiste asimismo en que se refuerce el artículo 8, apartado 4, de la propuesta en lo que se refiere a la transferencia de datos a terceros Estados o a organizaciones internacionales. Ello incluye la necesidad de garantizar un sistema uniforme de evaluación de la adecuación.
70. El Supervisor Europeo insta a que se incluya una disposición sobre la publicación de la lista de autoridades que tienen acceso al SIA con el fin de aumentar la transparencia y facilitar la supervisión del sistema.

IV. CONCLUSIONES

64. El Supervisor Europeo apoya la Propuesta de Decisión del Consejo sobre la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros. Insiste en que, debido a los trabajos legislativos en curso en el Consejo, sus observaciones no se basan en el texto definitivo de la Propuesta.

Hecho en Bruselas, el 20 de abril de 2009.

Peter HUSTINX

Supervisor Europeo de Protección de Datos