PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

PROVISIONAL
2004/0813(CNS)

18.4.2005

*

PROYECTO DE INFORME

sobre la iniciativa de la República Francesa, de Irlanda, del Reino de Suecia y del Reino Unido relativa a un proyecto de Decisión marco sobre la conservación de los datos tratados y almacenados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de los datos transmitidos por redes públicas de comunicaciones, a efectos de la prevención, investigación, descubrimiento y represión de la delincuencia y las infracciones penales, con inclusión del terrorismo
(8958/2004 – C6-0198/2004 – 2004/0813(CNS))

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Alexander Nuno Alvaro

Explicación de los signos utilizados

*	Procedimiento de consulta *mayoría de los votos emitidos*
**I	Procedimiento de cooperación (primera lectura) *mayoría de los votos emitidos*
**II	Procedimiento de cooperación (segunda lectura) *mayoría de los votos emitidos para aprobar la Posición Común* *mayoría de los miembros que integran el Parlamento para rechazar o modificar la Posición Común*
***	Dictamen conforme *mayoría de los miembros que integran el Parlamento salvo en los casos contemplados en los art. 105, 107, 161 y 300 del Tratado CE y en el art. 7 del Tratado UE*
***I	Procedimiento de codecisión (primera lectura) *mayoría de los votos emitidos*
***II	Procedimiento de codecisión (segunda lectura) *mayoría de los votos emitidos para aprobar la Posición Común* *mayoría de los miembros que integran el Parlamento para rechazar o modificar la Posición Común*
***III	Procedimiento de codecisión (tercera lectura) *mayoría de los votos emitidos para aprobar el texto conjunto*

(El procedimiento indicado se basa en el fundamento jurídico propuesto por la Comisión.)

Enmiendas a un texto legislativo

En las enmiendas del Parlamento las modificaciones se indican ***en negrita y cursiva***. La utilización de la *cursiva fina* constituye una indicación para los servicios técnicos referente a elementos del texto legislativo para los que se propone una corrección con miras a la elaboración del texto final (por ejemplo, elementos claramente erróneos u omitidos en alguna versión lingüística). Estas propuestas de corrección están supeditadas al acuerdo de los servicios técnicos interesados.

ÍNDICE

Página

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO.....5

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 6

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la iniciativa de la República Francesa, de Irlanda, del Reino de Suecia y del Reino Unido relativa a un proyecto de Decisión marco sobre la conservación de los datos tratados y almacenados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de los datos transmitidos por redes públicas de comunicaciones, a efectos de la prevención, investigación, descubrimiento y represión de la delincuencia y las infracciones penales, con inclusión del terrorismo (8958/2004 – C6-0198/2004 – 2004/0813(CNS))

(Procedimiento de consulta)

El Parlamento Europeo,

– Vista la iniciativa de la República Francesa, de Irlanda, del Reino de Suecia y del Reino Unido (8958/2004)[1],

– Vista la letra b del apartado 2 del artículo 34 del Tratado UE,

– Visto el apartado 1 del artículo 39 del Tratado UE, conforme al cual ha sido consultado por el Consejo (C6-0198/2004),

– Visto el dictamen de la Comisión de Asuntos Jurídicos sobre el fundamento jurídico propuesto,

– Vistos los artículos 93, 51 y el apartado 4 del artículo 41 de su Reglamento,

– Visto el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, así como el dictamen de la Comisión de Industria, Investigación y Energía (A6-0000/2005),

1. Rechaza la iniciativa de la República Francesa, de Irlanda, del Reino de Suecia y del Reino Unido;

2. Pide a la República Francesa, a Irlanda, al Reino de Suecia y al Reino Unido que retiren su iniciativa;

3. Encarga a su Presidente que transmita la posición del Parlamento al Consejo y a la Comisión, así como a los Gobiernos de la República Francesa, de Irlanda, del Reino de Suecia y del Reino Unido.

[1] Pendiente de publicación en el DO.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objetivo del proyecto

En el marco de la reunión de ministros de Justicia e Interior celebrada en el Consejo los días 29 y 30 de abril de 2004, Francia, Irlanda, el Reino Unido y Suecia decidieron presentar un proyecto común[1] de Decisión marco sobre la conservación de los datos tratados y almacenados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas. Los antecedentes de dicha iniciativa se remontan a una Declaración sobre la lucha contra el terrorismo adoptada por el Consejo Europeo el 25 de marzo de 2004[2], en la que se encarga al Consejo que estudie medidas relativas al establecimiento de normas sobre la conservación de datos de tráfico de comunicaciones por parte de los proveedores de servicios.

El objetivo del proyecto consiste en facilitar la cooperación judicial en materia penal mediante la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre conservación de los datos tratados y almacenados por los proveedores de un servicio de comunicaciones electrónicas accesible al público o de una red de comunicaciones pública, a efectos de prevención, investigación, descubrimiento y represión de las infracciones penales, incluido el terrorismo.

Se incluyen los datos de tráfico y de localización, así como los datos del abonado y del usuario generados en relación con la telefonía, los servicios de mensajes breves y los protocolos de Internet, incluido el correo electrónico, y queda excluido el contenido de la comunicación. En el proyecto se prevé un plazo mínimo de conservación de los datos de 12 meses y un plazo máximo de 36 meses. En relación con el segundo y tercer grupo, los Estados miembros podrán disponer plazos de conservación distintos de los previstos. Los Estados miembros que soliciten asistencia judicial a otros Estados miembros de la UE deberán poder acceder a los datos almacenados por éstos últimos. El proyecto no contiene disposiciones sobre compensación de los costes ocasionados.

II. Valoración del proyecto

El ponente alberga dudas tanto con respecto a la elección del fundamento jurídico (1.) como a la proporcionalidad de la disposición (2.). Por otra parte, señala la posibilidad de que el proyecto vulnere el artículo 8 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos (3.).

1. Fundamento jurídico

En opinión del ponente, el fundamento jurídico elegido por el Consejo no es compatible con la legislación comunitaria. El proyecto contiene disposiciones que corresponden más bien al tercer pilar y asimismo al primer pilar.

El Consejo parte de sus competencias legislativas exclusivas a efectos del Título VI del Tratado de la Unión Europea (TUE) y se fundamenta en la letra c) del apartado l del artículo 31 en relación con la letra b) del apartado 2 del artículo 34 del TUE.

En cambio, el ponente parte de la base de que las disposiciones propuestas engloban dos ámbitos separados. Por una parte, en el presente proyecto del Consejo procede establecer,

[1] Documento del Consejo 8958/04, de 28.04.04
[2] Documento del Consejo 7764/04, de 28 de marzo de 2004

entre otras cuestiones, la obligación de conservar los datos por parte de los proveedores de servicios, así como la definición de tales datos y la duración de la conservación, lo que pertenece al ámbito del Derecho comunitario. Por otra parte, se trata del acceso y el intercambio de datos tratados y almacenados en los Estados miembros, de modo que será preciso establecer un procedimiento común en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal, el cual pertenece al tercer pilar.

En la actualidad existen diversas disposiciones comunitarias referidas a las obligaciones de los proveedores de servicios. Se trata en este caso de datos a efectos del artículo 1, en relación con el artículo 2, letra a) de la Directiva 95/46/CE de octubre de 1995. Ésta versa sobre las obligaciones generales de los Estados miembros con el fin de garantizar la protección de la intimidad de las personas físicas en cuanto al tratamiento de los datos personales. Asimismo, la Directiva 2002/58/CE de 12 de julio de 2002 regula de manera especial el tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas. El principio subyacente tras las dos Directivas consiste en que los datos almacenados deben eliminarse en el momento en que su conservación deja de estar justificada. El artículo 15 de la Directiva 2002/58/CE permite a los Estados miembros la conservación excepcional de datos, en tanto se estime necesario, proporcionado y apropiado para la persecución de delitos. Los Estados miembros no fueron capaces de llegar a un acuerdo referido al plazo de conservación durante las negociaciones mantenidas en relación con la Directiva sobre protección de datos en el sector de las comunicaciones, de modo que hubo que renunciar a fijar dicho plazo.

De este modo, el fundamento jurídico elegido por el Consejo se opone a lo dispuesto en el artículo 47 TUE, conforme al cual ninguna disposición del TUE afectará al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). Según ello, ninguna norma que se fundamente en el TUE puede repercutir en las disposiciones del TCE. La repercusión en la legislación comunitaria se deriva en el caso presente de la inobservancia del marco jurídico comunitario existente. Así pues, entre otras disposiciones, la obligación del proveedor de conservar los datos per se, así como la definición de los datos que se conservarán y la duración del periodo de conservación, se incluyen en el ámbito regulador del TCE.

Por razones lógicas, las disposiciones propuestas en el presente proyecto deben basarse en el mismo fundamento jurídico que el marco legislativo existente. Por ello, en este caso se debería haber tomado como fundamento el artículo 95 de TCE, el cual prevé el procedimiento de codecisión.

Tal opinión ha obtenido el respaldo de la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo. El ponente ha tenido noticia de que tanto los servicios jurídicos de la Comisión Europea como los del Consejo están de acuerdo con esta interpretación.

2. Proporcionalidad de la disposición

Por otra parte, el ponente duda de la proporcionalidad de las disposiciones concretas. A su juicio, la relación entre medios y fines no es adecuada, ya que tales disposiciones no son apropiadas ni necesarias y resultan en exceso rigurosas para los afectados.

En relación con el volumen de datos que deberán almacenarse, sobre todo en el ámbito de

Internet, el ponente duda de que resulte en absoluto posible hacer una valoración orientada a los fines perseguidos.

Las personas pertenecientes al ámbito de la delincuencia organizada y el terrorismo saben cómo evitar que sus datos se rastreen. Entre las prácticas a las que recurren con tal fin cabría citar la adquisición de tarjetas telefónicas a través de testaferros o el uso de teléfonos móviles de proveedores extranjeros, el empleo de cabinas telefónicas públicas, el cambio de la dirección IP empleada en servicios de correo electrónico o de la dirección de correo electrónico, o incluso el uso de proveedores de servicios de Internet establecidos fuera de Europa y que, por tanto, no están obligados a conservar los datos tratados y almacenados.

Si todos los datos de tráfico a efectos del proyecto de Decisión hubieran de almacenarse verdaderamente, el volumen de datos correspondiente a un proveedor de servicios de Internet importante, teniendo en cuenta el tráfico actual, se cifraría entre 20 000 y 40 000 terabytes. Ello representa un volumen correspondiente a unos cuatro millones de kilómetros de archivadores, lo que equivale, a su vez, a diez montañas de archivos cada una de las cuales cubriría la distancia que separa la Tierra de la Luna. Ante tan ingente cantidad de datos, un proceso de búsqueda efectuado con la tecnología de que se dispone en la actualidad, sin inversiones adicionales, duraría 50-100 años. Así pues, cabe dudar de disponibilidad inmediata de los datos solicitados.

Frente a la presente propuesta de almacenamiento masivo de datos, podría ofrecerse como alternativa el almacenamiento motivado que establece, entre otras, la Convención sobre delincuencia cibernética del Consejo de Europa[1] y que parece un medio igualmente idóneo pero menos riguroso.

En vista de la justificación aducida por el Consejo para el rechazo de dicha alternativa[2] se hace obligado, además, preguntarse en qué medida dicho objetivo previsto de conservación de datos almacenados y tratados es compatible con el principio de la presunción de inocencia.

Por otra parte, el proyecto no alude a las posibles inconveniencias que sus disposiciones pueden acarrear a los afectados. Además de la profunda vulneración del derecho a la protección de los datos personales, cabe temer que la Decisión represente una enorme carga tanto para la industria europea de las telecomunicaciones como, especialmente, para las pequeñas y medianas empresas que operan en este sector.

En este contexto, se produciría un aumento de costes referido principalmente a:

- la adaptación de los sistemas a la generación y conservación de los datos,
- la adaptación de los procesos empresariales a efectos del archivo de datos y

[1] ETS nº 185, 8 de noviembre de 2001; la Convención no se ha incorporado aún a la legislación de todos los Estados miembros.

[2] Documento del Consejo 8958/04 ADD 1. En el documento explicativo del proyecto de Decisión marco sobre la conservación de datos se alude únicamente a que la conservación motivada de datos "no puede contribuir a que se investigue a personas sobre las que aún no recae sospecha de pertenencia una organización criminal o terrorista alguna [...] Sin embargo, no cubre las necesidades de los organismos de seguridad, los servicios secretos y los organismos represión de la delincuencia en lo tocante a la lucha contra los malhechores entre los que también cabe incluir a los terroristas".

- el proceso y la valoración de las solicitudes presentadas por las autoridades en materia de seguridad.

La inversión necesaria en el sector de la telefonía conmutada tradicional se cifraría, según los cálculos de las grandes empresas del sector, en un 180 millones de euros por empresa dentro de los Estados miembros, mientras que los costes de explotación anuales podrían ascender hasta 50 millones de euros por empresa. En el caso de las pequeñas y medianas empresas, ello supondría una amenaza cierta a la continuidad del negocio. Según ciertas estimaciones, los gastos en el ámbito de Internet supondrían la multiplicación del importe de la inversión que tendrían que afrontar las empresas de telefonía conmutada tradicionales. Por ello, el Comité del Artículo 36 ha propuesto que la obligación de conservación se aplique únicamente a los datos definidos en una lista común incluida en el instrumento[1].

Cabe achacar al proyecto del Consejo la carencia de una normativa armonizada para el reparto de la carga de los costes que dicha armonización supondrá. Ello daría lugar a distorsiones de la competencia que pondrían en peligro la subsistencia de estructuras de competencia sostenibles a largo plazo y obstaculizarían así la realización de un mercado interior europeo unitario.

3. Compatibilidad con el artículo 8 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos

El ponente considera que el proyecto vulnera el artículo 8 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos.

Sólo podrá admitirse la interceptación o el almacenamiento de datos si responde a tres requisitos fundamentales, de acuerdo con el apartado 2 del artículo 8 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y de la interpretación reservada a esta disposición por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: un fundamento jurídico, la necesidad de tal medida en una sociedad democrática y la conformidad con uno de los objetivos legítimos enumerados en el Convenio[2]. Tal como resulta del examen efectuado, cabe poner en tela de juicio que el presente proyecto cumpla estos requisitos fundamentales[3].

III. Resultado

Por los motivos enunciados, el ponente rechaza el presente proyecto de Decisión marco e insta a los cuatro Estados miembros a que lo retiren.

El ponente espera que los Estados miembros presenten un estudio que justifique sin lugar a dudas la necesidad de la conservación de datos tratados y almacenados prevista.

[1] Documento del Consejo 15098/04, de 23 de noviembre de 2004

[2] Grupo del artículo 29 sobre la protección de datos, 11885/04 de 9 de noviembre de 2004.

[3] El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha subrayado que los Estados partes no disponen de potestad ilimitada para interceptar en secreto los datos de las personas que se encuentren en su territorio. En vista de que justificar dicha autorización en virtud de la defensa de la democracia amenazaría precisamente con socavarla y destruirla, el Tribunal recalca que los Estados Partes no podrán adoptar cualquier decisión que estimen oportuna para combatir el espionaje o el terrorismo.

Igualmente, el ponente propone que la obligación de conservar los datos, la definición de los datos que hay que conservar y la duración de dicha conservación se traten por separado en una Directiva. Por ello, insta a la Comisión a que elabore una propuesta en ese sentido. El ponente señala que mediante la aplicación de la Convención sobre delincuencia cibernética del Consejo de Europa y la mejora de la cooperación transfronteriza en el ámbito en cuestión podrían lograrse los objetivos de la presente propuesta de Directiva. Antes de que, por último, se pueda tomar una decisión relativa a nuevas disposiciones, será necesario tener en cuenta los resultados del estudio cuya elaboración se ha exigido anteriormente. En caso de que el proyecto del Consejo, en contra de lo que cabe esperar, logre la mayoría en la votación correspondiente, el ponente exige que se incluya en el texto la obligatoriedad de evaluar las disposiciones que éste contiene una vez transcurrido un periodo de tres años, con el fin de comprobar su eficacia y justificar la conservación de los datos tratados y almacenados.