



Bruselas, 27.3.2013
SWD(2013) 99 final

Part 1

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

**RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO sobre la adaptación del marco
jurídico de la Oficina Europea de Policía al Tratado de Lisboa**

que acompaña al documento

Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

**RELATIVO A LA AGENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LA COOPERACIÓN
Y LA FORMACIÓN EN FUNCIONES COERCITIVAS (EUROPOL) Y POR EL QUE
SE DEROGAN LAS DECISIONES 2009/371/JAI Y 2005/681/JAI DEL CONSEJO**

{COM(2013) 173 final}
{SWD(2013) 98 final}
{SWD(2013) 100 final}

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO sobre la adaptación del marco jurídico de la Oficina Europea de Policía al Tratado de Lisboa

que acompaña al documento

Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

RELATIVO A LA AGENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LA COOPERACIÓN Y LA FORMACIÓN EN FUNCIONES COERCITIVAS (EUROPOL) Y POR EL QUE SE DEROGAN LAS DECISIONES 2009/371/JAI Y 2005/681/JAI DEL CONSEJO

El artículo 88 del TFUE establece la nueva base jurídica de Europol (Reglamento) y el control de sus actividades por el Parlamento Europeo junto con los Parlamentos nacionales.

Además, el Programa de Estocolmo¹ subrayó que la delincuencia organizada se había globalizado más, y que combatirla exige, entre otras cosas, el intercambio sistemático de información, e hizo un llamamiento para que Europol se convierta en «el eje para el intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros, un prestador de servicios y una plataforma para los servicios policiales²».

Un estudio de evaluación ha confirmado que Europol aporta valor añadido a la seguridad de los ciudadanos europeos y cuenta con un sólido sistema de protección de datos. No obstante, dicho informe señalaba una serie de aspectos que es preciso mejorar para que Europol pueda cumplir los objetivos del Programa de Estocolmo.

Esta reforma debe formar parte de un paquete de medidas más amplio que incluye una propuesta de fusión de la Escuela Europea de Policía «CEPOL» con Europol y la aplicación del programa europeo de formación en funciones coercitivas, destinado a los agentes que trabajan en estos servicios.

Por último, mediante la reforma de Europol, la Comisión se ha comprometido a aplicar las normas de gobernanza acordadas en julio de 2012 conjuntamente con el Parlamento Europeo y el Consejo en el enfoque común sobre los organismos descentralizados de la UE³.

En la preparación de la presente evaluación de impacto, la Comisión ha consultado a los principales grupos de interesados.

¹ Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, DO C 115 de 4.5.2010, p. 1 – 38.

² Asimismo, el Consejo Europeo instó a la Comisión a «estudiar el modo de asegurarse de que Europol reciba información de las autoridades policiales de los Estados miembros, de modo que estos puedan utilizar plenamente las competencias de Europol».

³ http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_en.pdf

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Las redes terroristas y de la delincuencia a gran escala constituyen una amenaza significativa para la seguridad interior de la UE. Los servicios con funciones coercitivas no pueden seguir trabajando aisladamente y deben cooperar.

La creación de un espacio común sin fronteras interiores y la mayor integración de la Unión Europea han contribuido en gran medida a la libre circulación de los ciudadanos de la UE, pero tienen que ir acompañadas por el refuerzo de las medidas de seguridad para abordar la delincuencia transfronteriza. La creación de Europol, la agencia de la UE destinada a ayudar a los servicios coercitivos de la UE a mejorar la cooperación entre sí, contribuye a este fin.

Europol presta asistencia a las fuerzas nacionales de policía al facilitar, en particular, el **intercambio de información sobre actividades delictivas**. Realiza **análisis operativos** que ayudan a los servicios coercitivos en sus investigaciones transnacionales. Presta **asistencia operativa** (conocimientos) en las investigaciones transfronterizas o las coordina; y presta ayuda financiera para las investigaciones sobre la falsificación del euro. Asimismo, proporciona **análisis estratégicos en forma de evaluaciones de riesgos**. Europol no tiene **capacidad de investigación autónoma ni poder coercitivo**.

1.1. Descripción del problema

La Comisión ha señalado algunas deficiencias que impiden que Europol se convierta en un eje para el intercambio de información entre los agentes que desempeñan funciones coercitivas en los Estados miembros.

PROBLEMA N° 1

1.1.1. Los Estados miembros no suministran a Europol la información necesaria para combatir las formas graves de delincuencia transfronteriza

La UE ha presentado iniciativas, tanto legislativas como financieras, para promover el intercambio de información en el núcleo de sus políticas de asuntos de interior. Europol depende fundamentalmente de los Estados miembros para la recogida de datos y la inteligencia. La Decisión del Consejo exige a los Estados miembros que **faciliten a Europol los datos** que sean de su competencia.

No obstante, los Estados miembros no suministran a Europol toda la información necesaria para luchar contra la delincuencia o no lo hacen a su debido tiempo. También existen importantes diferencias entre los Estados miembros sobre la comunicación de información. Diversas estadísticas confirman este extremo.

Los **factores determinantes** son:

- **Imprecisión de las disposiciones legales vigentes:** la obligación de los Estados miembros de proporcionar datos no está establecida de forma explícita, lo que deja margen para interpretaciones contradictorias y dudas sobre el tipo, el nivel de detalle y la extensión de la información que los Estados miembros deben enviar a Europol. Algunos Estados miembros ni siquiera reconocen la existencia de esta obligación.

- **Factores sociológicos y culturales: escasa sensibilización, ignorancia y una mentalidad policial** que incita a los agentes de los servicios coercitivos a ser **cautos a la hora de compartir información**.
- **Factores organizativos:** existen factores organizativos que repercuten en el rendimiento y la eficacia de las unidades nacionales de Europol (ENU), creadas en cada Estado miembro para ser el punto de contacto de Europol.

La renuencia a transmitir información le impide a Europol detectar vinculaciones con hechos delictivos cometidos en otros países, y obtener una visión precisa de la delincuencia en el conjunto de la UE, algo que le permitiría coordinar las investigaciones que realizan los Estados miembros. En consecuencia, los Estados miembros consideran que los investigaciones de Europol no aportan suficiente valor añadido y están menos motivados para facilitar información a la agencia.

PROBLEMA N° 2

1.1.2. Limitaciones del tratamiento de datos

Europol gestiona varias bases de datos que ayudan a los Estados miembros a prevenir y luchar contra las formas graves de delincuencia transfronteriza y el terrorismo. La Decisión del Consejo sobre Europol predefine previa y estrictamente estas bases de datos y les asigna fines diferentes, establece normas distintas sobre quien puede acceder a ellas y disposiciones específicas sobre protección de datos y seguridad.

El sistema de información de Europol (EIS) es una base de datos de referencia que se utiliza para realizar comprobaciones cruzadas de datos. Los ficheros de análisis (*Analysis Work Files, AWF*) son bases de datos para el análisis operativo y la asistencia a investigaciones en curso. Combinan datos verificados que se utilizan para la identificación con sistemas de inteligencia. Hay un fichero de análisis sobre la delincuencia organizada (AWF SOC) y otro sobre el terrorismo (AWF CT).

El Estado miembro es el propietario de los datos que suministra. Decide la finalidad para la que transmite los datos a Europol (a efectos de mera referencia en la base EIS o para fines de análisis específico en uno o varios ficheros de análisis). También decide quién podrá acceder a ellos y el uso al que se destinarán («principio de propiedad»).

Entre las bases de datos solo es posible la comprobación cruzada (detectar si el mismo dato figura en otra base de datos). Un analista de Europol no está autorizado a establecer vínculos entre datos de diferentes bases, a menos que se lo autoricen todos aquellos que suministraron los datos a la base de datos a la que no tiene acceso. En la práctica, esto puede durar de unas semanas a meses.

Los vínculos entre datos (detectar relaciones entre datos) es lo único que permite a un analista evaluar si la información es relevante para ser analizada y si la información sobre organizaciones delictivas o terroristas es significativa, por ejemplo, en relación con el papel que desempeña un delincuente en la jerarquía de un grupo delictivo implicado en delitos graves y de terrorismo (por ejemplo, tráfico de drogas o armas destinado a actividades terroristas). El análisis de la delincuencia no puede realizarse sin establecer vínculos.

Todo esto impide que se realicen análisis eficaces y retrasa el descubrimiento de tendencias y modelos en las actividades delictivas. Europol no puede producir informes de inteligencia sobre delincuentes, terroristas y sus vínculos que pueden ser necesarios para las investigaciones de los Estados miembros.

Además, los datos enviados por un Estado miembro pueden destinarse tanto al intercambio en el sistema EIS como al análisis en los ficheros de análisis AWF. La separación técnica implica que los datos deben ser almacenados al menos dos (o tres) veces y se duplican las obligaciones tanto del propietario de los datos como de Europol de conservar (actualizar, suprimir) los datos, y los riesgos de introducir diferencias entre conjuntos de datos inicialmente iguales.

1.2. HIPÓTESIS DE REFERENCIA

El establecimiento del control de Europol por el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales mejoraría la rendición de cuentas por la agencia, pero no repercutiría en el papel de Europol como eje para el intercambio de información entre los servicios con funciones coercitivas. El suministro de información debería seguir creciendo, pero persisten diferencias entre los Estados miembros. En cuanto a la gestión de datos, el almacenamiento de datos en bases separadas técnicamente seguirá limitando la capacidad de Europol de elaborar informes analíticos globales destinados a los Estados miembros, especialmente sobre los vínculos entre los grupos de la delincuencia organizada y las redes terroristas. Los analistas de Europol no podrían establecer vínculos entre la información sobre la delincuencia organizada y la de las redes terroristas (almacenada en diferentes AWF y en EIS). En este contexto, persistirán los retrasos en la identificación de tendencias y modelos. Seguirá existiendo la posibilidad de almacenamiento múltiple en dos o tres sitios.

2. OBJETIVOS POLÍTICOS

Objetivo general de la reforma de Europol: aumentar la seguridad de la UE al convertir a Europol en el eje del intercambio de información entre los servicios con funciones coercitivas en los Estados miembros, así como apoyar mejor a estos servicios en la prevención y la lucha contra la delincuencia transfronteriza grave y el terrorismo.

Objetivos específicos y operativos:

1. Aumentar el suministro de información a Europol por los Estados miembros:

- a) aumentar el volumen y la calidad de la información suministrada por los Estados miembros a Europol;
- b) reducir las diferencias en el nivel de la información suministrada por los Estados miembros.

2. Crear un entorno de tratamiento de datos que permita a los analistas de Europol ayudar realmente a los Estados miembros a prevenir y combatir las formas graves de la delincuencia transfronteriza y el terrorismo para:

- c) garantizar que los analistas de Europol puedan establecer vínculos y realizar análisis de todos los elementos pertinentes de los datos;

- d) reducir los retrasos en la identificación de tendencias y modelos; y
- e) reducir el almacenamiento múltiple de datos.

3. OPCIONES ESTRATÉGICAS

3.1. Opción 1: Hipótesis de referencia/la mera «lisbonización»

Para conseguir mayores contribuciones de los Estados miembros, en cooperación con la CEPOL y la Comisión, Europol seguirá aplicando sus «medidas moderadas»: sensibilización en forma de muestra itinerante, promoción de la formación sobre buenas prácticas de las unidades nacionales de Europol.

El análisis se desarrollará a partir de bases de datos separadas con posibilidades limitadas de establecer vínculos y analizar datos dispersos en diferentes bases de datos.

3.2. Opción 2: Nuevas modificaciones legislativas del Reglamento Europol

A. Suministro de información procedente de los Estados miembros

A.1 Reforzar las obligaciones e introducir incentivos

El Reglamento dispondrá:

- la sensibilización continua;
- la aclaración de la disposición legal sobre la obligación de facilitar datos. Los Estados miembros tendrían la obligación de compartir todos los datos que entran en el mandato de Europol y, en particular, los efectivamente intercambiados con otro Estado miembro. Para establecer las prioridades, la obligación se centraría en la información sobre la delincuencia definida como prioritaria para la UE en el ciclo político de la UE en relación con la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional;
- el control del cumplimiento de la obligación por los Estados miembros. Europol presentará un informe anual al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el suministro de información por parte de los Estados miembros y la actividad de las unidades nacionales de Europol;
- incentivos económicos para los Estados miembros. El Reglamento prorrogará la ayuda financiera para apoyar las actividades de los Estados miembros en ámbitos delictivos distintos de la falsificación del euro.

A.2. Permitir el acceso de Europol a las bases de datos de los servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros

Mediante el acceso a las bases de datos nacionales de los servicios con funciones coercitivas por el sistema de respuesta positiva/negativa, que solo permite saber si el dato buscado está o no en la base de datos, Europol podría detectar si un Estado miembro posee información pertinente. A continuación, en caso de «respuesta positiva», Europol podría solicitar esta información. Los Estados miembros mantendrían el control sobre los datos, ya que se necesita su autorización para la transferencia.

Este sistema requeriría una nueva arquitectura informática: 1) un sistema que permita remitir preguntas al Estado miembro y reunir las respuestas; 2) inversiones de los Estados miembros para reorganizar sus bases de datos a fin de separar los datos que entran en el mandato de Europol o la creación de una base de datos de transmisión, así como proporcionar las conexiones informáticas adecuadas.

B. Gestión de datos

B.1. Fusión de los dos ficheros de análisis (AWF) en uno

Según esta opción, los dos AWF se refunden en uno y la base EIS se mantiene separada.

B.2. Nuevo entorno de tratamiento

El Reglamento de Europol dejará de estar «centrado en las bases de datos». Deberá establecer garantías procesales para aplicar los principios de protección de datos, con especial hincapié en la «protección de la privacidad mediante el diseño» y plena transparencia respecto del responsable de la protección de datos de Europol y las autoridades de control. Vinculado por el principio de «protección de la privacidad mediante el diseño», Europol tendría en cuenta todos los requisitos de protección de datos desde el principio de la elaboración de las especificaciones y la arquitectura de los sistemas y las tecnologías de comunicación.

Existen varias soluciones técnicas para alcanzar este objetivo. En cualquier caso:

- las garantías de protección de datos estarán asociadas al elemento y al tipo de dato más que a una base de datos predefinida;
- para garantizar la limitación a una finalidad específica, el proveedor de datos determinaría desde el principio la finalidad de la operación de tratamiento para la que se intercambian datos con Europol (controles cruzados, análisis operativo, análisis general);
- toda la información será plenamente visible para los analistas de Europol en la medida necesaria para desempeñar sus tareas. No obstante, los socios de Europol seguirán pudiendo imponer restricciones de acceso para la utilización por terceros.

4. ANÁLISIS DEL IMPACTO

4.1. Opción 1: Hipótesis de referencia/la mera «lisbonización»

Aumentar la seguridad en la UE (0): Europol seguirá teniendo una visión fragmentada de la delincuencia en la UE. Los Estados miembros no recibirían suficiente asistencia.

Protección de datos personales (0): ningún impacto en la protección de los datos personales, ningún impacto indirecto positivo en el derecho a la vida privada.

Costes (0): sin nuevos costes en comparación con la situación actual.

Opción 2: Nuevas modificaciones legislativas del Reglamento Europol

4.1.1. *Repercusiones de las opciones incluidas en la opción política A*

4.1.1.1. Refuerzo de las obligaciones e introducción de incentivos adicionales (A1)

Aumentar la seguridad en la UE (+++): impacto positivo en las deficiencias y aumento del volumen y la calidad de la información que envían los Estados miembros.

El hecho de centrarse en los objetivos del ciclo político de la UE y el intercambio de la información a nivel bilateral incrementará el flujo de datos sobre las amenazas más graves destinado a Europol.

El seguimiento de la actuación de las unidades nacionales de Europol y el suministro de información por parte de cada Estado miembro incrementaría la presión entre las partes. Así se fomentarían las buenas prácticas en la organización eficiente de las unidades nacionales de Europol, la sensibilización y la intensificación de la cooperación entre estas últimas y los servicios nacionales con funciones coercitivas.

Si las investigaciones transfronterizas reciben ayudas financieras, los Estados miembros estarán más motivados para implicar en mayor medida a Europol.

Algunos resultados positivos obtenidos en el sector de la falsificación así lo demuestran.

Protección de datos personales (0): ningún impacto con respecto a la hipótesis de referencia.

Costes (--):

Para el presupuesto de la UE:

- coste de 6 puestos para tratar el mayor volumen de datos suministrados;
- ayuda financiera a las investigaciones de los Estados miembros distintas de la falsificación del euro por un importe de 800 000 EUR anuales (compensado por el recorte de otras actividades del consejo de administración de Europol).

Para los presupuestos nacionales:

- ningún gasto de material;
- costes imputados a los Estados miembros para una formación única de funcionarios de los servicios coercitivos que se ocupan de la delincuencia transfronteriza grave: 600 000 EUR, 3 millones EUR ó 6 millones EUR;
- la posible reorganización de las unidades nacionales de Europol, en cada caso concreto.

Ventajas: aumento de la eficacia de la lucha contra la delincuencia transfronteriza grave, cifrado en varios millones EUR en 2015-2020

4.1.1.2. Permitir el acceso de Europol a las bases de datos de los servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros (A2)

El aumento de la seguridad en la UE (+++) permitiría superar la falta de conocimientos, la ineficacia de las unidades nacionales de Europol y la escasa sensibilización de los Estados miembros. Los Estados miembros mantendrán el control sobre los datos al tiempo que autorizan su transferencia.

Europol recibirá una mayor cantidad de información relevante y esto le permitirá ofrecer unos productos de mayor calidad a los Estados miembros.

Protección de datos personales (0): Ninguna. El acceso sería mediante el sistema de consulta de respuestas positiva/negativa. Para recibir el contenido de la información, Europol tendría que solicitarlo a los Estados miembros. Antes de la transmisión, el Estado miembro deberá ofrecer todas las garantías de protección de datos.

Costes (--):

Para el presupuesto de la UE:

- 1) inversión única de 78 millones EUR y
- 2) 46 millones EUR de inversiones anuales periódicas.

Costes para los presupuestos de los Estados miembros:

- inversiones aisladas de 660 000 EUR para la adaptación de sus sistemas informáticos y la conexión al sistema de transmisión;
- inversiones periódicas de 2 millones EUR al año;
- costes posibles de dos puestos adicionales, según cada caso concreto.

4.1.2. Repercusiones de la opción política B

4.1.2.1. Fusión de dos AWF en uno (B1)

El aumento de la seguridad en la UE (++++) podría suponer una identificación más rápida de tendencias, modelos y vínculos entre grupos delictivos también implicados en el terrorismo.

Gracias a la ampliación del ámbito de aplicación del AWF para cubrir tanto la delincuencia grave organizada como el terrorismo, los analistas de Europol podrían visualizar todos los vínculos entre la información facilitada al fichero AWF fusionado. El establecimiento de vínculos entre los datos del sistema EIS y los del fichero AWF no será posible todavía. Se mantendrá el almacenamiento múltiple de los datos.

Protección de datos personales (0). No habrá repercusiones en la protección de datos personales con respecto a la hipótesis de referencia, ya que esta opción es una mera extensión del sistema actual.

Costes (0). Implicaría costes mínimos, ya que los dos ficheros AWF que se fusionarán se basan en las mismas soluciones tecnológicas. Podrían ser sufragados por el presupuesto informático de Europol. Las inversiones necesarias y el trabajo de consultoría se han realizado mediante la preparación de la reciente fusión de 23 ficheros AWF en dos, por lo que sus resultados podrían utilizarse de nuevo.

4.1.2.2 Nuevo entorno de tratamiento (B2)

Mayor seguridad en la UE (+++). Los analistas de Europol podrían analizar y establecer vínculos entre los datos que necesitan. Esto permitiría a Europol poner en contacto todos los aspectos de la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo. En un entorno de tratamiento único, Europol podría identificar, analizar y definir mejor las estructuras de enlace

entre los grupos de la delincuencia organizada y las redes terroristas a través, por ejemplo, de pistas financieras.

Impacto en la protección de datos personales (0): Sería al menos el mismo nivel de protección de datos que en la hipótesis de referencia.

Impacto en los costes (0). Esta opción no implicaría ningún gasto adicional inmediato con respecto a la hipótesis de referencia.

5. OPCIÓN POLÍTICA PREFERIDA

La opción política preferida sería la opción 2 (nuevas modificaciones legislativas), que se compone de las opciones A1 y B2.

- Gracias a los incentivos y al refuerzo de la obligación de suministrar información, los Estados miembros tendrían más certeza y estarían más motivados para enviar datos.
- Las nuevas normas de gestión de datos permitirían a los analistas de Europol acceder a toda la información que necesitan para establecer vínculos entre datos y definir tendencias y modelos. Europol ofrecería unos productos más pertinentes y actualizados a los Estados miembros. No habría almacenamiento múltiple de datos.

En relación con los costes:

- La ayuda financiera ofrecida por Europol para las investigaciones de los Estados miembros exigiría 800 000 EUR al año para alcanzar una masa crítica de financiación. Estos fondos se obtendrán redistribuyendo las prioridades del presupuesto de Europol.
- Para llevar a cabo esta reforma y gestionar el mayor flujo de información procedente de los Estados miembros, Europol necesita 6 EJC. Se reasignarán tres puestos y será necesario dotar otros tres. Así, el total de costes de personal ascenderá a 77 millones EUR en el periodo de 2015 a 2020. Ahora bien, aproximadamente dos tercios de estos costes se compensarán con el ahorro resultante de la fusión con CEPOL.
- No habrá costes inmediatos en vista de las nuevas normas de gestión de datos.