

Bruselas, 8.12.2021
SWD(2021) 377 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo

relativa al intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros, por la que se deroga la Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo

{COM(2021) 782 final} - {SEC(2021) 420 final} - {SWD(2021) 374 final}

Ficha resumen
Evaluación de impacto de una propuesta para modernizar la actual cooperación policial dentro de la UE mediante la creación de un código de cooperación policial de la UE en materia de intercambio de información y comunicación
A. Necesidad de actuar
¿Por qué? ¿Cuál es el problema que se afronta?
La seguridad y la delincuencia transfronteriza (incluidos los delitos fiscales) son, por definición, una cuestión internacional. Como se mencionó en la Estrategia de la UE para una Unión la Seguridad de 2020, Europa se enfrenta a un panorama de seguridad en evolución constante, con amenazas cambiantes y cada vez más complejas. Estas amenazas se propagan a través de las fronteras y se manifiestan en grupos de delincuencia organizada que participan en una amplia gama de actividades delictivas. Incluso un delito aparentemente local puede tener vínculos con otros delitos cometidos en toda Europa por los mismos autores. Además, la creciente movilidad dentro de la UE crea retos adicionales para la prevención y la lucha contra todas las formas de amenaza delictiva. La rápida evolución del panorama delictivo y la mayor movilidad de las personas sugieren que la cooperación transfronteriza entre las autoridades policiales de la UE será crucial para hacer frente a las infracciones penales y permitir que los ciudadanos de la UE disfruten en el futuro de sus derechos de libre circulación en un entorno seguro. Sin embargo, siguen existiendo fronteras y obstáculos para el intercambio de datos entre las fuerzas de seguridad, lo cual da lugar a ángulos muertos y lagunas para numerosos delincuentes y terroristas que actúan en más de un Estado miembro. Dado el carácter transfronterizo de la lucha contra la delincuencia y la mejora de la seguridad, los Estados miembros dependen unos de otros para colmar la laguna de información. Las autoridades policiales de la UE cooperan e intercambian información, en particular sobre la base de la Decisión marco (2006/960/JAI) sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea («Decisión marco sueca»), pero existen deficiencias importantes. Las autoridades policiales no intercambian información de manera eficaz ni eficiente con sus socios de otros Estados miembros debido a tres problemas de índole jurídica, estructural y técnica. 1) Las normas nacionales impiden el flujo eficaz y eficiente de la información. De hecho, la Decisión marco sueca de 2006 no se aplica plenamente, lo que impide a las autoridades policiales de otros Estados miembros recibir dicha información de manera eficaz y eficiente; 2) Las estructuras nacionales no siempre se establecen y equipan de manera suficientemente eficiente y eficaz. De hecho, los Estados miembros no siempre disponen de las estructuras necesarias para recibir solicitudes de información de otros Estados miembros, canalizarlas hacia las autoridades nacionales adecuadas y facilitar la información solicitada como corresponde; 3) La libre elección del canal o canales de comunicación entre los Estados miembros provoca frecuentes duplicaciones de las solicitudes. De hecho, las autoridades policiales de los Estados miembros utilizan diversos canales para enviar solicitudes de información a otros Estados miembros y responder a ellas, lo cual dificulta que el intercambio de información se realice de forma eficaz y eficiente. Estos tres problemas están interrelacionados y plantean importantes decisiones estratégicas que requieren una evaluación detallada de las causas del problema, los objetivos correspondientes, las opciones políticas disponibles y su impacto.
¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa?
Se prevé que esta iniciativa apoyará de manera fundamental a los Estados miembros en el cumplimiento de su compromiso con la cooperación policial. Responde a las apremiantes necesidades operativas y a los llamamientos del Consejo a considerar «la posibilidad de consolidar el marco jurídico de la UE para seguir reforzando la cooperación policial transfronteriza, apoyar el desarrollo de un intercambio de información fluido y rápido y un desarrollo ulterior de las estructuras y plataformas pertinentes». La iniciativa pretende alcanzar los siguientes objetivos:

- 1) Objetivo I: facilitar **a las autoridades policiales un acceso equivalente** a la información conservada en otro Estado miembro (similar al acceso concedido a la información dentro de un Estado miembro), respetando al mismo tiempo los derechos fundamentales y los requisitos en materia de protección de datos;
- 2) Objetivo II: garantizar que todos los Estados miembros dispongan de una **ventanilla única** eficaz en funcionamiento, particularmente cuando se necesite una **autorización judicial** para proporcionar los datos a petición de otro Estado miembro, y asegurar su cooperación efectiva con los **Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA)**;
- 3) Objetivo III: establecer un **canal de comunicación por defecto obligatorio** para el intercambio de información policial entre los Estados miembros (cuando proceda).

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE?

Se espera que la actuación de la UE beneficie a toda la Unión, con un efecto dominó en los países asociados a Schengen, al reforzar la seguridad general y la confianza entre los Estados miembros. De este modo, se espera que apoye el principio fundamental de Schengen (un espacio sin controles en las fronteras interiores).

Unas **normas, estándares mínimos y requisitos comunes para toda la UE** mejorarán considerablemente el flujo de información, en consonancia con las normas de **alto nivel en materia de seguridad y protección de datos**.

Además, las normas comunes posibilitan un cierto nivel de automatización de los flujos de trabajo de intercambio de información, liberando así a los agentes de las autoridades policiales de determinadas actividades manuales que requieren mucho tiempo o trabajo.

B. Soluciones

¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado? ¿Existe o no una opción preferida? ¿Por qué?

Se han estudiado una serie de opciones legislativas. Algunas opciones se descartaron rápidamente tras una preselección. Se han **evaluado con todo detalle las siguientes opciones políticas**:

- 1) Opción para abordar el **objetivo I**: («facilitar un acceso equivalente a la información»)
 - opción 1.1: propuesta legislativa por la que se actualiza la Decisión marco sueca de 2006 para garantizar que esté en consonancia con la Directiva sobre protección de datos en el ámbito penal de 2016 + medidas de apoyo no vinculantes (formación, orientaciones de la Comisión);
 - opción 1.2: opción 1.1 + simplificación del uso de la Decisión marco sueca + mejora de la claridad de los conjuntos de datos nacionales disponibles para un posible intercambio;
 - Opción 1.3: opción 1.2 + disposiciones que garanticen el cumplimiento de los requisitos relativos a los plazos para poner los datos a disposición de otro Estado miembro (inclusive cuando se requiera una autorización judicial).
- 2) Opciones para abordar el **objetivo II**: [«garantizar que todos los Estados miembros dispongan de una ventanilla única eficaz en funcionamiento, particularmente cuando se necesite una autorización judicial para proporcionar los datos a petición de otro Estado miembro, y asegurar su cooperación efectiva con los Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA)»]
 - opción 2.1: continuar con las directrices no vinculantes del Consejo sobre las ventanillas únicas nacionales + medidas de apoyo no vinculantes (formación, apoyo financiero, orientación);
 - opción 2.2: *aproximación de las normas mínimas* sobre la composición de las ventanillas únicas (incluida la presencia obligatoria de una autoridad judicial), sus funciones, dotación de personal y sistemas informáticos, y su cooperación con estructuras regionales como los Centros de Cooperación Policial y Aduanera + medidas de apoyo no vinculantes (formación, apoyo financiero, orientación);
 - opción 2.3: *armonización* de las normas relativas a la composición de las ventanillas únicas (incluida la presencia obligatoria de una autoridad judicial), sus funciones, dotación de personal y sistemas informáticos, y su cooperación con estructuras regionales como los Centros de Cooperación Policial y Aduanera + medidas de apoyo no vinculantes (formación, apoyo financiero,

orientación).

3) Opciones para abordar el **objetivo III**: [«establecer un canal de comunicación por defecto obligatorio para el intercambio de información policial entre los Estados miembros (cuando proceda)»]

- **opción 3.1**: continuar con las directrices no vinculantes del Consejo y las recomendaciones de poner a Europol en copia cuando se utilice SIENA¹ en casos incluidos en el mandato de Europol + medidas de apoyo no vinculantes (formación, apoyo financiero);
- **opción 3.2**: obligación de utilizar el mismo canal de comunicación para el mismo fin (haciendo de Europol SIENA el canal preferido cuando proceda) + obligación de poner a Europol en copia cuando utilice SIENA en casos comprendidos en el mandato de Europol + medidas blandas (como en la opción 3.1);
- **opción 3.3**: obligación de utilizar SIENA por defecto para todos los intercambios bilaterales de información (a menos que el Derecho de la Unión disponga otra cosa) + obligación de poner a Europol en copia en los casos comprendidos en el mandato de Europol, tanto después del final de un período transitorio como con el apoyo del Fondo de Seguridad Interior para el despliegue de SIENA + medidas de apoyo (como en la opción 3.1).

Tras una evaluación detallada del impacto de las principales opciones, el **paquete de opciones preferidas** está compuesto por las **opciones 1.3, 2.2 y 3.3**.

¿Quién apoya cada opción?

En general, las partes interesadas apoyan el desarrollo de un intercambio de información fluido y oportuno y el desarrollo ulterior de las estructuras y plataformas pertinentes.

Se espera que los Estados miembros apoyen la mayoría de las medidas previstas en la opción preferida. Al mismo tiempo, los Estados miembros son conscientes de la importancia de su soberanía nacional en el ámbito de la acción coercitiva desde una perspectiva operativa y procedimental. Es posible que las opiniones positivas expresadas en el ámbito de los expertos no se sigan compartiendo a nivel político.

El principal punto de debate probable se refiere a la opción 3.3 (hacer que Europol SIENA sea el canal obligatorio de comunicación entre los Estados miembros salvo que el Derecho de la Unión disponga otra cosa). Sin embargo, algunos Estados miembros también han defendido esta opción en el Consejo: «emplear SIENA como canal de comunicación por defecto aumentaría la racionalización del intercambio de información entre los servicios de seguridad y aumentaría el nivel de seguridad en el contexto de la cooperación policial en la Unión. Del mismo modo, permitiría centrar los esfuerzos en desarrollar una única solución en lugar de varias, contribuyendo así al objetivo de lograr una mayor seguridad interior de la UE».

Se espera que el Parlamento Europeo verifique la existencia de garantías sólidas en materia de protección de datos. De hecho, los debates con todas las partes interesadas pusieron de manifiesto la importancia de establecer salvaguardias adecuadas para garantizar la observancia de los derechos fundamentales y, en particular, el derecho a la protección de los datos personales.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

La opción preferida, un elemento que marca un antes y un después, respondería eficazmente a los problemas detectados, reforzando al mismo tiempo el apoyo de Europol a los Estados miembros, con el objetivo final de **prevenir, detectar e investigar los delitos respetando plenamente los derechos fundamentales**.

Los **beneficiarios finales de la opción preferida son los ciudadanos**, que disfrutarán de las ventajas directas e indirectas de la mejora de la lucha contra la delincuencia y de la reducción de los índices de delincuencia. En términos de eficiencia, los **principales beneficiarios son las autoridades policiales nacionales**.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

La opción de política preferida requiere inversiones tanto a escala de la UE como de los Estados miembros. Estos costes corresponderían esencialmente a la modernización de los sistemas informáticos y a la formación.

¹ «Aplicación de la Red de Intercambio Seguro de Información» de Europol.

Estos costes variarían considerablemente de un Estado miembro a otro en función de la eficiencia y la eficacia de su ventanilla única y de sus Centros de Cooperación Policial y Aduanera (en su caso). La opción preferida ofrece soluciones eficientes a los retos que, de otro modo, tendrían que abordarse a un coste más elevado, presentarían una escasa compatibilidad o serían menos eficientes. Sin embargo, algunas de las opciones son difíciles de cuantificar. Según datos de Europol, los costes asociados a la integración de Europol SIENA en veinte sistemas de gestión de casos (SGC) de Estados miembros y el desarrollo de SGC en diez Estados miembros se estiman en 2,5 millones EUR (se necesita una inversión única). Los beneficios en materia de eficiencia compensarían estos costes (se necesitarían menos recursos para la gestión de casos, es decir, se podrían dedicar más recursos a la «resolución de casos»). La opción preferida no contiene obligaciones reglamentarias para los ciudadanos/consumidores por lo que no genera costes adicionales para estas partes interesadas.
¿Cómo se verán afectadas las empresas, las pymes y las microempresas?
La opción preferida podría tener un pequeño impacto positivo en las pequeñas y medianas empresas, dado el aumento de la demanda de productos y servicios informáticos.
¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?
Como se ha indicado anteriormente, la opción preferida requiere inversiones a escala de los Estados miembros. Estos costes corresponderían esencialmente a la modernización de los sistemas informáticos y a la formación. Sin embargo, algunas de las opciones son difíciles de cuantificar. Estos costes variarían considerablemente de un Estado miembro a otro en función de la eficiencia y la eficacia de su ventanilla única y de sus Centros de Cooperación Policial y Aduanera (en su caso). Según los datos de Europol, los costes de desarrollo de un SGC nacional podrían ascender a 150 000 EUR (gasto puntual) por Estado miembro. Los beneficios en materia de eficiencia compensarían estos costes (se necesitarían menos recursos para la gestión de casos, es decir, se podrían dedicar más recursos a la «resolución de casos»). Las mejoras informáticas necesarias tanto en las ventanillas únicas como en los CCPA podrían ascender a un total máximo de 11,5 millones EUR (2,5 millones EUR para las ventanillas únicas + 9 millones EUR para los CCPA). Estos costes (inversión puntual), considerados aceptables, son proporcionales al problema detectado y no exceden de lo necesario para alcanzar el objetivo específico. El Fondo de Seguridad Interior de la UE prestará apoyo (fundamentalmente a través de programas nacionales).
¿Habrá otras repercusiones significativas?
La opción preferida capacita a los Estados miembros y a las plataformas de información regionales para que puedan acceder a los datos existentes y compartirlos de forma más eficaz y eficiente. La opción preferida también garantiza la plena adaptación de una nueva Directiva sobre intercambio de información y comunicación a la Directiva sobre protección de datos en el ámbito penal de 2016. Esta adaptación garantiza un cumplimiento explícito de los derechos fundamentales, lo cual no ocurre actualmente con la Decisión marco sueca de 2006. La opción preferida responde a un objetivo de interés general y se limita estrictamente a lo que es necesario y proporcionado para alcanzar dicho objetivo.
D. Seguimiento
¿Cuándo se revisará la política?
[Dos] años después del plazo de transposición, y posteriormente cada [cuatro] años, la Comisión deberá presentar al Parlamento Europeo y al Consejo dos informes. El primero evaluará hasta qué punto los Estados miembros han adoptado las medidas necesarias para cumplir la presente Directiva; el segundo comparará sus resultados con sus objetivos y determinará sin la motivación subyacente sigue siendo válida, además de evaluar las posibles repercusiones de opciones futuras.