

039/2025

I

El Anteproyecto de ley que se informe tiene como objetivo, de acuerdo con la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), que se acompaña, la incorporación a la normativa española de preceptos necesarios para el cumplimiento de los siguientes reglamentos europeos, en vigor, relativos a la comercialización de determinadas materias primas:

- Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, y por el que se deroga el Reglamento (UE) nº 995/2010.

- Reglamento (CE) n.º 2173/2005 del Consejo, de 20 de diciembre de 2005, relativo al establecimiento de un sistema de licencias FLEGT aplicable a las importaciones de madera en la Comunidad Europea.

Y más en concreto, establecer el régimen sancionador y establecer los procedimientos de coordinación y colaboración entre autoridades competentes y otras administraciones implicadas, a nivel sectorial y territorial, así como otras medidas necesarias para la aplicación de ambos Reglamentos.

II

El Reglamento (UE) 2023/1115, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, y por el que se deroga el Reglamento (UE) 995/2010 (en adelante, el Reglamento 2023/1115, o el Reglamento) establece normas vinculantes para los operadores y comerciantes de la Unión Europea (UE) que comercializan determinados productos (ganado bovino, cacao, café, palma aceitera, caucho, soja y madera) en el mercado de la UE, con el objetivo de minimizar la contribución de la UE a la deforestación mundial y la degradación forestal, consecuencia de la expansión de las tierras agrícolas, que está vinculada a la producción de los productos básicos cubiertos por el Reglamento, así como reducir la contribución de la UE a las emisiones de

gases de efecto invernadero y a la pérdida de biodiversidad mundial (art. 1 Reglamento).

El Reglamento estipula que sólo se permitirá la comercialización en el mercado de la UE o la exportación desde la UE de productos que hayan sido producidos en terrenos que no hayan sido objeto de deforestación ni degradación forestal después del 31 de diciembre de 2020. Antes de introducir en el mercado productos o antes de exportarlos, los operadores ejercerán la *diligencia debida* sobre ellos y presentarán la *declaración de diligencia debida* correspondiente en el *sistema de información* habilitado por la Comisión, que estará *a disposición de las autoridades competentes* (art. 4.2). Asimismo, los Estados miembros designarán una o varias autoridades competentes como responsables del cumplimiento de las obligaciones derivadas del Reglamento, y velarán por que las autoridades competentes dispongan de las facultades, independencia funcional y recursos adecuados para cumplir las obligaciones establecidas en el Reglamento (art. 14).

La Comisión Europea, como requiere el Reglamento, ha publicado un listado que clasifica a los países según su nivel de riesgo asociado a la deforestación. El Reglamento establece un trato diferenciado respecto a las obligaciones en materia de diligencia debida de los operadores económicos y las inspecciones y controles que han de llevar a cabo las autoridades de los Estados miembros en función del *nivel de riesgo del país* donde se haya producido la materia prima, reforzando la vigilancia de los países de alto riesgo y simplificando la diligencia debida de los países de bajo riesgo. Para los demás se establece una categoría estándar (art. 16).

En cuanto al *Sistema de Información*, el Reglamento prevé desarrollar una plataforma centralizada gestionada a nivel de la UE para almacenar y procesar la información. Las empresas deberán introducir declaraciones de diligencia debida en dicha plataforma, confirmando que los productos cumplen con los requisitos del Reglamento. El sistema, que es una aplicación de un programa informático basado en la plataforma Traces, creada en virtud del Reglamento (UE) 2017/625 sobre el cumplimiento de las normas de la UE relativas a la cadena agroalimentaria, está diseñado para facilitar la transferencia de información entre las autoridades competentes de los Estados miembros de la UE y las autoridades aduaneras.

De conformidad con el art. 33.3 del Reglamento 2023/1115, un acto de ejecución, el Reglamento (UE) 2024/3084, de la Comisión, de 4 diciembre de 2024, ha establecido las normas de funcionamiento de este sistema de información, incluidas las normas para la protección de datos personales y el intercambio de datos con otros sistemas informáticos.

III

Desde la perspectiva de la normativa de protección de datos personales, que es lo que a esta AEPD le incumbe en este informe, el APL tiene una regulación específica y concreta en materia de protección de datos, referida a un instrumento que crea el propio anteproyecto, y que no viene requerido estrictamente por los Reglamentos europeos cuyos preceptos se incorporan a la normativa española. Se trata del denominado “repositorio estatal de información EUDR”, previsto en el artículo 14 del APL, y al que igualmente se hace referencia en el art. 5, como competencia de la Administración General del Estado, a través de la Oficina de Lucha contra la Deforestación asociada al Comercio, y en el art. 6, desde la perspectiva de la Administración de las Comunidades Autónomas.

Como hemos expuesto, el Reglamento (UE) 2023/1115 establece que antes de introducir en el mercado productos o antes de exportarlos, los operadores ejercerán la diligencia debida sobre ellos y presentarán la declaración de diligencia debida correspondiente en el *sistema de información* habilitado por la Comisión, que estará a disposición de las autoridades competentes. El art. 33.2 del Reglamento (UE) 2023/1115 establece las funcionalidades que tendrá, como el registro de operadores y comerciantes, registro de las declaraciones de diligencia debida, etc.

El art. 2.2 del Reglamento de ejecución (UE) 2024/3084, de la Comisión, de 4 diciembre de 2024, establece que:

El sistema de información será usado por operadores y comerciantes y, en su caso, por sus representantes autorizados, para presentar y gestionar las declaraciones de diligencia debida y para comprobar la validez de los números de referencia, así como por las autoridades competentes, las autoridades aduaneras y la Comisión para acceder a las declaraciones de diligencia debida y actuar en relación con ellas, por ejemplo mediante el intercambio de información que contenga datos personales entre las autoridades competentes, las autoridades aduaneras y la Comisión (...)

El prelegislador español ha considerado que “para poder cumplir las obligaciones de información ambiental, además de otras obligaciones derivadas del Reglamento EUDR”, se establece un Repositorio estatal de información (MAIN, página 41), determinando que se trata de un “instrumento para facilitar el cumplimiento de la normativa europea, configurándolo como un *sistema informático* que permita poner en común todo el trabajo desarrollado en este ámbito por las diferentes autoridades competentes españolas”.

El art. 14 del APL lo crea como una “base de datos que integra la información existente en el sistema de información europeo previsto en el artículo 33 del Reglamento EUDR y la suministrada por las autoridades competentes y la autoridad aduanera en el ejercicio de sus funciones en el marco de lo dispuesto en el artículo 27 del Reglamento EUDR (...)”. Esta base de datos será “digitalizada” y accesible a todas las autoridades competentes y a la autoridad aduanera. De los art. 14.5 y 6.d) del APL resulta que además suministran y actualizan información al repositorio las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas, y la autoridad aduanera (art. 14.1 APL)

Nos encontramos por lo tanto con un repositorio, o registro de información, que podría contener datos personales, como reconoce el art. 14.4 del APL, al establecer que “Los datos de carácter personal estarán protegidos por la normativa estatal vigente sobre protección de datos de carácter personal”, esto es, RGPD y LOPDGDD. Cabe recordar aquí brevemente que el RGPD define dato personal, en su art. 4.1 como “toda información sobre una *persona física* identificada o identificable («el interesado»), de forma que toda argumentación o sugerencia en este Informe respecto a la adecuación de la norma a la normativa de protección de datos habrá de ser relacionada exclusivamente con datos personales de personas físicas, únicas a las que se aplica el RGPD y la LOPDGDD, y no a datos de personas jurídicas, que no están incluidas en el ámbito de aplicación de estas (art. 1.1 y 1.2 RGPD).

Se trata, en definitiva, de una base de datos de información, respecto de la cual pueden darse una variedad de tratamientos de datos personales (y no personales, en el sentido de la normativa de protección de datos), entre ellos (sin carácter exhaustivo) los de suministro, actualización, acceso, extracción, análisis o comunicación de dichos datos para las funciones previstas en el APL, y en el Reglamento (UE) 2023/1115.

El art. 4.1 RGPD define «tratamiento» como “cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción”. El TJUE ha interpretado ampliamente el concepto de “tratamiento”, por ejemplo, en la STJUE de 22 de junio de 2023, C-579/21, Pankki, en que dice:

En segundo lugar, por lo que respecta al concepto de «tratamiento», tal como se define en el artículo 4, punto 2, del RGPD, procede señalar que, al utilizar la expresión «cualquier operación», el legislador de la Unión quiso dar a este concepto un alcance amplio, al emplear una enumeración no exhaustiva de operaciones aplicadas a datos personales o conjuntos de datos personales, que comprenden, entre

otras cosas, la recogida, el registro, la conservación o incluso la consulta (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de mayo de 2023, Österreichische Datenschutzbehörde y CRIF, C-487/21, EU:C:2023:369, apartado 27).

IV

La Disposición adicional segunda del APL se refiere a los tratamientos de datos personales en el repositorio estatal de información EUDR.

Esta AEPD considera favorablemente la regulación de los tratamientos de datos por el prelegislador de una manera unitaria en la norma legal, por cuanto el Tribunal Constitucional, y el TJUE, han establecido que es la ley la que habrá de contemplar las injerencias en el derecho fundamental a la protección de datos. Así, y entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/2019, de 22 de mayo, establece:

(...) Por mandato expreso de la Constitución, toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas ora incida directamente sobre su desarrollo (artículo 81.1 CE), ora limite o condicione su ejercicio (artículo 53.1 CE), precisa una habilitación legal (por todas, STC 49/1999, de 5 de abril, FJ 4). (...) Esta doble función de la reserva de ley se traduce en una doble exigencia: por un lado, la necesaria intervención de la ley para habilitar la injerencia; y, por otro lado, esa norma legal «ha de reunir todas aquellas características indispensables como garantía de la seguridad jurídica», esto es, «ha de expresar todos y cada uno de los presupuestos y condiciones de la intervención» (STC 49/1999, FJ 4). En otras palabras, «no sólo excluye apoderamientos a favor de las normas reglamentarias [...], sino que también implica otras exigencias respecto al contenido de la Ley que establece tales límites» (STC 292/2000, FJ 15).

Así, respecto del contenido de la Disposición Adicional Segunda:

(i) El apartado 1 hace referencia a la Oficina de Lucha contra la Deforestación asociada al Comercio, como responsable del tratamiento de datos de carácter personal que se realicen, lo que se considera correcto, pues el art. 4.7 RGPD, respecto del concepto de responsable del tratamiento establece que “si el Derecho de la Unión o de los Estados miembros determina los fines y medios del tratamiento, el responsable del tratamiento o los criterios específicos para su nombramiento podrá establecerlos el Derecho de la Unión o de los Estados miembros”;

(ii) El apartado 1 hace referencia a la finalidad del “repositorio”, por lo que se sugiere que se modifique por lo siguiente. En realidad, la redacción del APL no establece las finalidades “*del tratamiento de datos personales*”, que es lo que debería de regularse en este apartado, por ser esta disposición adicional específica para tal fin, sino la finalidad del repositorio (véase la redacción del apartado 1). Esta finalidad “del repositorio” debería de ir en realidad en el art. 14, que es el que regula el “repositorio”, y en la DA 2ª regularse las “finalidades de los distintos *tratamientos* de datos” que resulten.

Desde una perspectiva práctica, se sugiere que se tenga en cuenta por el prelegislador la regulación que realiza el art. 12.1 del Reglamento de ejecución (UE) 2024/3084, de la Comisión, de 4 diciembre de 2024 (y en general todo el Capítulo IV del mismo, relativo a los “Tratamiento de datos de carácter personal en el sistema de información”) de los fines de los tratamientos y su redacción, que serían fácilmente replicables, con las adaptaciones necesarias, a los tratamientos de datos personales que resulten del repositorio estatal de información.

(iii) El apartado 2 de la DA 2ª configura a las autoridades competentes autonómicas y a la autoridad aduanera como “encargado del tratamiento de los datos personales que faciliten”. Esta AEPD sugiere que se revise dicha calificación como encargados, no sólo a la vista de la propia definición de encargado en el art. 4.8 RGPD, que hace referencia tratar los datos por cuenta de otro, cuando no parece que resulte que esas autoridades traten los datos que introducen en el repositorio por cuenta de un tercero sino como sus propias obligaciones legales establecidas por el APL de suministrar datos al repositorio, sino también por la regulación que realiza el citado Reglamento de ejecución (UE) 2024/3084, de la Comisión, de 4 diciembre de 2024, respecto de las distintas autoridades en el art. 12.6, como “responsables independientes” respecto de las actividades de tratamiento de datos que lleve a cabo, y en el art. 14 respecto de los tratamientos en que cooperen las distintas autoridades, en cuyo caso las califica de “corresponsables del tratamiento” en el sentido del art. 26.1 RGPD, lo que además conlleva que cuando así lo exija el artículo 26, apartado 1, del RGPD, los responsables del tratamiento determinarán sus responsabilidades respectivas en el cumplimiento de las obligaciones en virtud del RGPD mediante un acuerdo entre ellos.

Y ello por cuanto, como resulta de la jurisprudencia del TJUE (véase, por ejemplo, Sentencia de 5 de diciembre de 2023, C-683/21):

42 Sin embargo, la existencia de una responsabilidad conjunta no se traduce necesariamente en una responsabilidad equivalente de los diversos agentes a los que atañe un tratamiento de datos personales. Por el contrario, esos agentes pueden presentar una implicación en distintas etapas de ese tratamiento y en distintos grados, de modo que el nivel de responsabilidad de cada uno de ellos debe evaluarse

teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes del caso concreto (sentencia de 5 de junio de 2018, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, C-210/16, EU:C:2018:388, apartado 43). Por otra parte, la responsabilidad conjunta de varios agentes respecto a un mismo tratamiento no exige que cada uno de ellos tenga acceso a los datos personales en cuestión (sentencia de 10 de julio de 2018, Jehovan todistajat, C-25/17, EU:C:2018:551, apartado 69 y jurisprudencia citada).

(iv) El apartado 3 hace referencia a los datos que “se podrán tratar”. Para evitar que se interprete dicho precepto de una manera contraria al principio de minimización de datos (art. 5.1.c RGPD), se sugiere modificar la redacción para que diga que 3. *En el repositorio estatal de información EUDR **SÓLO** se podrán tratar los siguientes datos de carácter personal: (...).*

(v) El repositorio incluye tratamientos de datos relativos a sanciones administrativas. En cuanto dichas sanciones se refieran a personas físicas hay que tener en cuenta, en primer lugar, que no hay obligación por los Estados de comunicar a la Comisión las sentencias firmes con sanciones impuestas a personas físicas pues el art. 25.3 del Reglamento EUDR restringe esa obligación a sentencias impuestas a personas jurídicas. En cualquier caso, respecto de ese tratamiento de datos personales (cuando las sanciones se refieran a personas físicas) ha de guardarse un especial cuidado por cuanto el art. 10 RGPD, interpretado de conformidad con la jurisprudencia del TJUE (STJUE 22 junio 2021, C-439/19), puede determinar que sanciones administrativas, por su entidad o severidad, puedan ser consideradas “de naturaleza penal” a los efectos del art. 10 RGPD y 10 LOPDGDD, por lo que se sugiere que de ser necesario este tratamiento de datos (de sanciones respecto de personas físicas), de conformidad con lo dispuesto expresamente en el art. 10.1 RGPD, “se establezca garantías adecuadas para los derechos y libertades de los interesados”, expresamente en esa norma, en el sentido de dicha disposición. Y ello sin perjuicio, además, de que conforme al apartado 5 de la DA 2ª, haya la Oficina de Lucha contra la Deforestación asociada al Comercio, de adoptar medidas técnicas y organizativas apropiadas para garantizar que el tratamiento se lleve a cabo de acuerdo con lo dispuesto en esta disposición y con lo establecido en el RGPD y la LOPDGDD, pues a ello está obligado, por su mera condición de responsable del tratamiento, conforma l propio RGPD (art. 24, 25 o 32 del RGPD).