

Bruselas, 21 de noviembre de 2025
(OR. en)

15421/1/25
REV 1

LIMITE

DATAPROTECT 299
JAI 1685
SIMPL 182

NOTA

De:	Presidencia
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
Asunto:	Perspectivas para la simplificación de la aplicación del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) - Estado de los trabajos

Adjunto se remite a las delegaciones el informe de la Presidencia sobre las perspectivas para la simplificación de la aplicación del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) con vistas a la sesión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (Justicia).

El presente informe tiene por objetivo recopilar, resumir y analizar los principales resultados y conclusiones de los debates celebrados durante la Presidencia danesa sobre la simplificación y la aplicación del RGPD, así como ofrecer un resumen de los posibles próximos pasos, a fin de contribuir a las futuras reflexiones sobre el RGPD, como actuación consecutiva al diálogo sobre la aplicación que la Comisión organizó en julio de 2025 y como antesala de la futura propuesta de paquete omnibus digital.

Tras el informe, la Comisión ha adoptado una propuesta de paquete omnibus digital¹ que incluye varias modificaciones del RGPD. Si bien las modificaciones propuestas abordan algunos de los puntos planteados durante los intercambios sobre este asunto en el Consejo, el informe de la Presidencia y su presentación durante la sesión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior no tienen por objetivo iniciar un debate sobre las iniciativas legislativas ni anticiparse a los debates futuros.

En este contexto, la Presidencia destaca que su informe aborda una perspectiva más amplia, que incluye iniciativas tanto legislativas como no legislativas, que puede tenerse en cuenta para contribuir a otras iniciativas estratégicas relacionadas con la simplificación y la aplicación del código normativo digital de la UE con vistas a reforzar la competitividad mundial de la Unión.

¹ Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2016/679, (UE) 2018/1724, (UE) 2018/1725 y (UE) 2023/2854 y las Directivas 2002/58/CE, (UE) 2022/2555 y (UE) 2022/2557 en lo que respecta a la simplificación del marco legislativo digital, y se derogan los Reglamentos (UE) 2018/1807, (UE) 2019/1150, (UE) 2022/868 y la Directiva (UE) 2019/1024 (Paquete omnibus digital)

INFORME DE LA PRESIDENCIA**PERSPECTIVAS PARA LA SIMPLIFICACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL
REGLAMENTO GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS****I. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO**

Desde su adopción en 2016, el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) se ha convertido en uno de los actos legislativos emblemáticos de la Unión. El RGPD traspone a las actividades cotidianas de organizaciones y personas el objetivo de reforzar la protección de los datos personales y fomentar la confianza en los flujos transfronterizos de datos en la Unión.

En su última posición acerca de la aplicación del RGPD, adoptada en diciembre de 2023¹, el Consejo consideró que el Reglamento sigue siendo un éxito. Ha dado lugar a resultados positivos para la armonización del Derecho de la Unión en materia de protección de datos y el refuerzo de una cultura de protección de datos a escala de la UE. Su aplicación ha aumentado la confianza y la seguridad jurídica y ha facilitado los flujos transfronterizos de datos dentro de la UE, beneficiando así al mercado interior y al desarrollo de la economía digital.

El Consejo señaló, no obstante, que siguen existiendo problemas de aplicación práctica tanto para las organizaciones privadas como para las públicas, y que la aplicación de disposiciones específicas del RGPD todavía podría beneficiarse de una mayor claridad y orientación para garantizar la coherencia y la seguridad jurídica. El Consejo manifestó, por lo tanto, la necesidad de estudiar medidas que faciliten el cumplimiento del RGPD, en especial para las entidades de menor tamaño.

¹ ST 15507 2023 - Posición del Consejo y conclusiones acerca de la aplicación del Reglamento General de Protección de Datos.

Esta valoración ha evolucionado a lo largo de dicho proceso de estudio, sobre todo a la luz del desarrollo del código normativo digital de la UE, pero también al abordar la creciente necesidad de una regulación más sencilla y de la reducción de las cargas normativas como un paso fundamental hacia una Europa más competitiva, sencilla y rápida.

En este contexto, y con vistas a **suscitar un debate más general para la simplificación de la aplicación del RGPD**, la Presidencia danesa ha proporcionado activamente un espacio para **los debates políticos y técnicos en el seno del Consejo, con el fin de propiciar perspectivas sobre el futuro del Derecho de la UE en materia de protección de datos** y de garantizar que la Comisión tenga en cuenta las observaciones de los Estados miembros en su reflexión en curso sobre el RGPD².

Dicho debate debe entenderse también a la luz de la prioridad de la Presidencia danesa de apoyar el avance del programa de simplificación de la Comisión. En consonancia con el llamamiento de los jefes de Estado o de Gobierno europeos de utilizar todos los instrumentos y políticas para impulsar la competitividad de la Unión³, la Presidencia considera importante evaluar también cómo simplificar los actos legislativos de la UE relativos al ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia para reforzar la competitividad mundial de la Unión Europea.

Una iniciativa destacada en este sentido es la propuesta «Ómnibus IV», que incluye modificaciones específicas del RGPD para reducir la carga de las obligaciones de mantenimiento de registros de las pymes y pequeñas empresas de mediana capitalización. El Consejo acordó una orientación general sobre dicha propuesta en septiembre de 2025.

² https://commission.europa.eu/document/download/835dfd02-a38c-4cc3-ba53-5b0499e2b8b9_en?filename=Summary%20Conclusions%20Implementation%20Dialogue%20on%20the%20GDPR.pdf.

³ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>.

Al margen de esta propuesta, la Presidencia inició un debate de orientación más amplio basándose en dos debates clave:

- el 23 de julio de 2025, durante su sesión informal en Copenhague, **los ministros y ministras de Justicia celebraron una sesión de trabajo sobre el tema «Simplificación y el RGPD: encontrar un equilibrio entre la competitividad y el derecho a la protección de los datos personales en un marco jurídico europeo sólido»;**
- el 10 de octubre de 2025, a raíz del debate ministerial, **el Grupo «Protección de Datos» mantuvo un debate específico sobre el alivio de la carga administrativa relacionada con el RGPD.**

El presente informe de la Presidencia tiene por objetivo resumir y analizar los principales resultados y conclusiones de dichos debates, así como los posibles próximos pasos, a fin de contribuir a las futuras reflexiones sobre el RGPD, como actuación consecutiva al diálogo sobre la aplicación que la Comisión organizó en julio de 2025 y como antesala de la futura propuesta de paquete omnibus digital.

II. ABORDAR LA NECESIDAD DE EQUILIBRAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, LA COMPETITIVIDAD Y LA INNOVACIÓN EN EL MARCO DEL RGPD

La Presidencia se ha afanado por proporcionar un espacio para apoyar un debate integral sobre la simplificación y el RGPD, prestando especial atención a la cuestión de los ámbitos o tipos de situaciones en los que el RGPD puede dar lugar a una carga innecesaria y, por lo tanto, puede simplificarse.

En la reflexión política puesta en marcha se ha constatado una contraposición constante entre dos objetivos políticos generales: **la defensa del derecho fundamental a la protección de los datos personales y el fomento de la competitividad y la innovación en el mercado digital europeo**. A lo largo de los debates celebrados durante la Presidencia danesa se ha recordado que el RGPD sigue siendo un instrumento importante para salvaguardar los datos personales de la ciudadanía y, al mismo tiempo, permitir el flujo de datos en la Unión y fuera de esta.

- En general, la Presidencia considera que los diferentes puntos de vista expuestos confirman el compromiso político con el papel fundacional de los derechos fundamentales en la Unión y la importancia horizontal de la simplificación. De este modo, son reflejo de un enfoque equilibrado: preservar los sólidos principios de protección del RGPD sin dejar de procurar mejoras y aclaraciones pragmáticas y específicas que potencien la puesta en práctica, reduzcan las cargas innecesarias y garanticen una articulación armonizada con el código normativo digital de la UE.
- La Presidencia observa que una parte importante de las observaciones recibidas refleja apertura a considerar modificaciones específicas del RGPD basadas en hechos empíricos. Al mismo tiempo, algunas delegaciones hacen de su preocupación por las repercusiones en el grado de protección y en la seguridad jurídica de las empresas un argumento decisivo contra la realización de modificaciones, incluso específicas.
- La Presidencia pone de relieve que entre los Estados miembros no se percibe necesidad de una revisión completa del RGPD y que la opinión mayoritaria es que los principios básicos, el razonamiento y la estructura del Reglamento han demostrado ser un marco resiliente y exitoso. No obstante, la necesidad de ofrecer orientaciones y apoyo adicionales para su aplicación sigue siendo acuciante.

La Presidencia considera que el debate celebrado a nivel político ha supuesto un impulso valioso para continuar con los debates a nivel técnico en el Consejo, a fin de **seguir alimentando los debates políticos en curso sobre la simplificación y el código normativo digital de la UE**.

La Comisión Europea ha contribuido también a los debates de los últimos meses, particularmente compartiendo las observaciones recibidas en el marco del diálogo sobre la aplicación del RGPD que se celebró en julio de 2025, pero también proporcionando información sobre sus reflexiones y posibles iniciativas de seguimiento.

III. REFLEXIONES EN PROFUNDIDAD SOBRE LAS PERSPECTIVAS PARA LA SIMPLIFICACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL RGPD

El debate específico que se celebró el 10 de octubre de 2025 en el Grupo «Protección de Datos» ha demostrado ser particularmente beneficioso para estudiar en profundidad medidas concretas que faciliten el cumplimiento del RGPD, tanto mediante orientaciones como mediante posibles simplificaciones específicas. El debate estuvo precedido de un cambio de impresiones con D.^a Anu Talus, presidenta del Comité Europeo de Protección de Datos (CEPD), centrado particularmente en la Declaración de Helsinki del CEPD sobre la mejora de la claridad, el apoyo y el diálogo con otras entidades⁴. Este cambio de impresiones aportó más información sobre las nuevas iniciativas del CEPD para facilitar el cumplimiento del RGPD, en especial por parte de las microorganizaciones y las pequeñas y medianas organizaciones, reforzar la coherencia e impulsar la cooperación entre reguladores.

⁴ The Helsinki Statement on enhanced clarity, support and engagement - A fundamental rights approach to innovation and competitiveness [Declaración de Helsinki sobre la mejora de la claridad, el apoyo y el diálogo con otras entidades - La innovación y la competitividad desde el enfoque de los derechos fundamentales], adoptada el 2 de julio de 2025: [edpb-statement-20250702-enhanced-clarity-support-engagement_en_0.pdf](#).

Durante el debate en profundidad en el Grupo, a las delegaciones se les pidió reflexionar sobre todas las medidas, legislativas o de otra índole, que pueden contribuir a aliviar las cargas administrativas relativas al RGPD⁵ con vistas a proporcionar nuevas observaciones a la Comisión para su estudio en curso, así como observaciones relativas a la aplicación de la Declaración de Helsinki del CEPD. A raíz del debate, la Presidencia recibió contribuciones por escrito⁶ de nueve delegaciones en las que se trataban con mayor detalle los elementos clave que deben abordarse para facilitar el cumplimiento del RGPD.

- Los debates a nivel técnico parecen confirmar una dirección política constante: **preservar los principios básicos del RGPD a la vez que se eliminan los obstáculos procedimentales que repercuten desproporcionadamente en los responsables del tratamiento de menor tamaño.** La proporcionalidad y el enfoque basado en los riesgos han brindado una importante herramienta de análisis a tal fin.
- El debate y las contribuciones recibidas confirman que existe un **consenso amplio en torno a que una revisión completa del RGPD como marco jurídico sería contraproducente.** Algunas delegaciones inciden además en la necesidad de consultas amplias y propuestas basadas en hechos empíricos para cualquier nueva adaptación o mejora del marco legislativo.
- Existe un consenso amplio sobre el hecho de que **la mejora de la ejecución, la orientación y la puesta en práctica puede contribuir a simplificar la aplicación del RGPD.** Algunas delegaciones presentaron asimismo **propuestas concretas de modificaciones específicas del marco legislativo actual.**

⁵ WK 12926 2025 - Easing administrative burdens related to the General Data Protection Regulation (GDPR) [Aliviar las cargas administrativas relativas al Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)] - documento de reflexión.

⁶ WK 14186 2025 - Easing administrative burdens related to the General Data Protection Regulation (GDPR) [Aliviar las cargas administrativas relativas al Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)] - Comentarios de los Estados miembros.

a) Oportunidades de simplificación en el marco jurídico actual

Todas las delegaciones consideran que deben estudiarse y priorizarse las iniciativas específicas no legislativas en el marco jurídico actual del RGPD, **y que las autoridades de control y el CEPD deben desempeñar un papel clave en la simplificación de la interpretación y la aplicación del RGPD.** A tal efecto, los Estados miembros han acogido positivamente la Declaración de Helsinki del CEPD y han animado a su aplicación continuada como prioridad.

- *Necesidad de unas orientaciones más claras, prácticas y basadas en el riesgo.* Parece que existe un amplio consenso con respecto a la elaboración de orientaciones sectoriales, modelos, listas de comprobaciones y directrices concisas que traduzcan las obligaciones abstractas del RGPD en pasos concretos para los responsables y encargados del tratamiento. En este sentido, se han mencionado cuestiones específicas como, por ejemplo, la anonimización y la seudonimización, la investigación científica o la protección de los menores. Varias delegaciones piden también que el enfoque basado en los riesgos consagrado en el RGPD se integre y se refleje en mayor medida en la interpretación y orientación que ofrezcan las autoridades de control y el CEPD en sus correspondientes directrices.
- *Refuerzo de los procedimientos para la consulta de las partes interesadas y los profesionales.* Las delegaciones han puesto de relieve el valor de unos procedimientos de consulta periódicos y transparentes entre las autoridades de control y las partes interesadas y los profesionales, tanto a escala nacional como de la UE. Estas consultas generan confianza entre las partes interesadas y las autoridades de control, ayudan a estas últimas a comprender qué asuntos generan incertidumbre en la práctica e incrementan la transparencia.

- Simplificación mediante una interpretación armonizada. Algunas delegaciones han señalado el papel central del CEPD para garantizar una interpretación coherente y armonizada del RGPD. Sus directrices y la aplicación plena y efectiva del mecanismo de coherencia previsto en el RGPD deberían reducir las divergencias entre las interpretaciones nacionales y limitar el exceso de prudencia en los enfoques del cumplimiento. En particular, algunas delegaciones han solicitado también una lista para toda la UE de las actividades de tratamiento exentas de una evaluación de impacto relativa a la protección de datos (lo que se conoce como «lista blanca»).
- Herramientas de cumplimiento a medida y marcos de referencia listos para usar. Numerosas delegaciones han pedido que se desarrolle un conjunto uniforme de herramientas prácticas para el cumplimiento, lo que podría ser particularmente beneficioso para las organizaciones de menor tamaño. El conjunto podría incluir, por ejemplo, modelos para la notificación de las violaciones de la seguridad de los datos, los registros de las actividades de tratamiento y las evaluaciones de impacto relativas a la protección de datos. Las herramientas previstas en el RGPD, en particular los códigos de conducta y la certificación, se han mencionado en repetidas ocasiones como elementos beneficiosos para facilitar el cumplimiento; se deben seguir fomentando, respaldando y elaborando a medida para adaptarlos en particular a las necesidades de las organizaciones de menor tamaño. Además, el desarrollo de espacios controlados de pruebas se ha destacado como algo particularmente relevante para el apoyo a la innovación.
- Apoyo específico para las pymes y otras organizaciones de menor tamaño. Los debates han permitido también fijar una serie de medidas no legislativas que pueden aliviar la carga administrativa de los operadores de menor tamaño, como portales para la autoevaluación o cuestionarios guiados en línea. También se han mencionado actividades de sensibilización realizadas por las autoridades de control, la financiación de programas de formación y la creación de servicios de asistencia específicos.
- Digitalización y recursos. Varias delegaciones han mencionado que unas soluciones innovadoras y una mayor digitalización de las herramientas disponibles para que las autoridades de control cooperen entre ellas e interactúen con los interesados, así como con otras partes interesadas, serían valiosos avances para mejorar la ejecución y la correcta aplicación del RGPD. La necesidad de dotar a las autoridades de control de los recursos apropiados también se ha relacionado con esta recomendación.

- Aclarar la interacción del RGPD con otros actos legislativos de la UE. Se ha determinado que la cooperación entre los reguladores competentes y la necesidad de directrices conjuntas del CEPD y la Comisión Europea suponen elementos clave para aclarar mejor la interacción del RGPD con otros actos del código normativo digital de la UE, en particular el Reglamento de Inteligencia Artificial, el Reglamento de Servicios Digitales, el Reglamento de Mercados Digitales y la Directiva SRI 2. En este sentido, algunas delegaciones han mencionado también la legislación sectorial que contiene disposiciones concretas sobre el tratamiento de los datos personales.

b) Opciones tentativas de modificaciones específicas del RGPD

La Presidencia señala que, en la fase actual, las posiciones de las delegaciones difieren en cuanto a la conveniencia de realizar nuevas modificaciones del RGPD. Un grupo de delegaciones **hace de su preocupación** por las repercusiones en el grado de protección y en la seguridad jurídica de las empresas un argumento decisivo contra la realización de modificaciones, incluso específicas. Otro grupo de delegaciones muestra **disposición a estudiar** futuras propuestas en función de las justificaciones que las acompañen. Un tercer grupo de delegaciones **plantea propuestas concretas para modificar de manera específica o limitada** el marco jurídico actual con vistas a simplificar la aplicación del RGPD. Entre tales propuestas se encuentran las siguientes:

- Un enfoque basado en los riesgos más sólido. Varias delegaciones han propuesto que obligaciones como el deber de cumplir las obligaciones de transparencia (artículos 13 y 14), la protección de datos desde el diseño (artículo 25), la obligación de llevar un registro de las actividades de tratamiento (artículo 30) y el deber de comunicar las violaciones de la seguridad de los datos personales (artículo 33) deben calibrarse en función del riesgo real para los interesados. En la práctica, algunas delegaciones consideran que ello implicaría que el tratamiento de bajo riesgo —especialmente por parte de las entidades de menor tamaño— podría quedar exento de los requisitos de documentación y cumplimiento más engorrosos.

- Aliviar la carga normativa y facilitar el cumplimiento. Algunas delegaciones han sugerido medidas específicas para reducir la carga que suponen algunas obligaciones del RGPD, sobre todo para las entidades de menor tamaño. Entre ellas se incluyen la posibilidad de cumplir las obligaciones de información (artículos 13 y 14) proporcionando un URL o código QR permanente que dirija a una declaración de privacidad detallada, modificaciones específicas para limitar las repercusiones de las solicitudes abusivas (artículos 15 y 57) y la posibilidad de simplificar los requisitos de documentación en virtud del artículo 24.
- Simplificar las notificaciones de las violaciones de la seguridad de los datos. Haciendo referencia a los debates entablados previamente durante la Presidencia polaca en este sentido, varias delegaciones han sugerido un punto de contacto único o una ventanilla única para notificar los incidentes transfronterizos con arreglo a los marcos de la UE de protección de datos y ciberseguridad con el fin de evitar presentar información por duplicado a varias autoridades de control. Se ha mencionado el principio de «solo una vez», en virtud del cual la información presentada a un regulador puede ser reutilizada por otro regulador, como forma de reducir la presentación de información repetitiva. Algunas delegaciones han sugerido simplificar el límite para notificar a las autoridades de control las violaciones de la seguridad de los datos. Una delegación sugirió asimismo incluir un plazo de tres días hábiles para notificar las violaciones de la seguridad de los datos (en lugar del plazo actual de setenta y dos horas).
- Aclarar definiciones y conceptos para simplificar la aplicación. Una delegación ha mencionado la necesidad de aclarar los conceptos de decisiones automatizadas (artículo 22), corresponsabilidad del tratamiento (artículo 26) o acuerdos de tratamiento (artículo 28) con el fin de facilitar el cumplimiento. También se ha mencionado la necesidad de adaptar la articulación entre la anonimización y la seudonimización, en consonancia con la jurisprudencia del TJUE. Una delegación ha mencionado también las dificultades relacionadas con la aplicación del artículo 9 al trabajo de socorro en caso de catástrofe.

- *Adaptar el control del cumplimiento.* Un número reducido de delegaciones consideran también que es necesario abordar las disposiciones del RGPD relativas al control de su cumplimiento y a la imposición de medidas correctivas y multas administrativas, y han propuesto un enfoque de «corregir antes que sancionar» para las infracciones menores, así como una mayor integración del enfoque basado en los riesgos en la definición del nivel de las sanciones impuestas. De manera similar, una delegación ha considerado la opción de que el derecho a presentar una reclamación dependa de determinadas condiciones.
- *Garantizar la coherencia horizontal del código normativo digital de la UE.* Numerosas delegaciones han puesto de relieve la necesidad de garantizar la coherencia horizontal del RGPD con el código normativo digital de la UE. Algunas delegaciones consideran que unas directrices comunes y la cooperación entre reguladores serían suficientes para alcanzar este objetivo, mientras que otras han indicado que el mayor grado de coherencia podría alcanzarse mediante modificaciones legislativas.

IV. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

De los debates mantenidos durante la Presidencia danesa puede destacarse que el RGPD sigue siendo un instrumento importante para la salvaguardia de los derechos fundamentales en la era digital y que su revisión completa se considera contraproducente. No obstante, la Presidencia considera que sigue siendo posible aliviar la carga administrativa y normativa que el RGPD supone para numerosos responsables del tratamiento —en especial las pymes y las organizaciones basadas en el voluntariado— mediante una combinación de **orientaciones claras y prácticas, facilitación y recursos digitales y una mayor integración del enfoque basado en los riesgos**, así como, posiblemente, mediante **mejoras limitadas y específicas del acto legislativo**.

A tal efecto, la Presidencia recuerda que los Estados miembros han acogido positivamente la Declaración de Helsinki del CEPD y han animado a su aplicación continuada como prioridad. La Presidencia señala también que el futuro paquete omnibus digital de la Comisión puede suponer una oportunidad para seguir estudiando algunas de las cuestiones del presente informe.

La Presidencia pone de relieve que, a lo largo de este estratégico debate, **la seguridad jurídica, la competitividad de las empresas europeas y el alto grado de protección de los datos personales** han sido un objetivo recurrente y común, lo que debe reflejarse en los futuros avances políticos y legislativos.

Por último, la Presidencia observa que la opinión mayoritaria en el seno del Consejo es que garantizar la coherencia entre actos jurídicos es fundamental para la simplificación de la aplicación del RGPD. En este contexto, la Presidencia quisiera poner de relieve que puede ser beneficioso reflexionar no solo sobre cómo solucionar las incoherencias y la falta de claridad en el marco jurídico actual, sino también sobre cómo evitar que se generen incoherencias y falta de claridad en el contexto de las futuras propuestas legislativas que interactúen con el RGPD.
