

# DICTAMEN DEL SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS

**Sobre la propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros (COM (2005) 690 final)**

(2006/C 313/12)

EL SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y en particular su artículo 286,

Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y en particular su artículo 8,

Vista la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos,

Visto el Reglamento (CE) n° 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos, y en particular su artículo 41,

Vista la solicitud de dictamen remitida al SEPD, el 19 de enero de 2006, de conformidad con el artículo 28.2 del Reglamento (CE) n° 45/2001.

APRUEBA EL SIGUIENTE DICTAMEN:

## I. OBSERVACIONES PRELIMINARES

1. La Comisión, de conformidad con el artículo 28.2 del Reglamento (CE) n° 45/2001, remitió al SEPD la propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros, para que emitiera dictamen al respecto. Según el SEPD, el presente dictamen debe mencionarse en el preámbulo de la Decisión Marco.

2. Esta Decisión Marco deroga la Decisión 2005/876/JAI del Consejo, de 21 de noviembre de 2005, relativa al intercambio de información de los registros de antecedentes penales <sup>(1)</sup>, Decisión que tenía una perspectiva temporal limitada y que venía motivada por la urgencia. El 13 de enero de 2005, el SEPD presentó su dictamen sobre la propuesta de dicha Decisión del Consejo <sup>(2)</sup>. En este último dictamen se abordaban algunas importantes cuestiones referentes al intercambio de información procedente de los registros de antecedentes penales, por ejemplo la necesidad y la proporcionalidad del instrumento propuesto. El SEPD criticó el ámbito de aplicación del instrumento jurídico (su aplicación no se limita a determinados delitos graves) y las salvaguardias previstas en la propuesta respecto de la persona sobre la que se recaban datos.

3. También en el presente dictamen se abordarán esos elementos. Además, el dictamen tendrá en cuenta que esta propuesta es mucho más pormenorizada y prevé la instauración de un sistema permanente para el intercambio de información en un ámbito en que los Derechos nacionales de los Estados miembros relativos a los registros de antecedentes penales presentan una enorme diversidad.

<sup>(1)</sup> DO L 322 de 9.12.2005, p. 33.

<sup>(2)</sup> DO C 58 de 8.3.2005, p. 3.

4. El presente dictamen tratará, en primer lugar, el contexto de la propuesta. En una Unión Europea sin fronteras interiores, para luchar eficazmente contra el delito es preciso que las autoridades de los Estados miembros cooperen estrechamente entre sí. No obstante, esa cooperación se enfrenta a importantes obstáculos, en parte debido a que la lucha contra el delito es fundamentalmente competencia de los Estados miembros.

5. En segundo lugar, el SEPD tendrá en cuenta que la creación de un marco para el intercambio de información puede tener lugar conforme a diversos modelos que tienen distintas repercusiones en la protección de datos. El presente dictamen tratará los principales elementos de la propuesta (tanto en una sección general como artículo por artículo) y, de ese modo, analizará, entre otros, los siguientes aspectos:

- Las opciones en que se fundamenta la propuesta. La propuesta se refiere a los registros de antecedentes penales de los nacionales de los Estados miembros y no establece bases de datos centralizadas a nivel europeo; tampoco permite el acceso directo de las autoridades de un Estado miembro a las bases de datos de otro Estado miembro ni la cooperación a través de Eurojust.
- Las salvaguardias respecto de la protección de datos. El artículo 9 de la propuesta establece las condiciones de uso de los datos personales y recoge limitaciones relativas a los fines y el uso ulterior. En la propuesta no se habla de su relación con las normas generales sobre protección de datos en el tercer pilar, previstas en la propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal.
- El reparto de responsabilidades, ya que, como se explicará más adelante, pueden participar hasta tres Estados miembros. Debe quedar claro qué Estado miembro es responsable, entre otras cosas, de consignar los datos en los registros de antecedentes penales, actualizar dichos datos, procesarlos y darles un uso ulterior. Esto es tanto más importante cuanto que, como se pondrá de relieve en la sección II, el marco jurídico de los Estados miembros en este ámbito no está armonizado. En estas circunstancias, también debe quedar claro el modo en que se garantiza la adecuada supervisión del uso de los datos personales.

## II. EL CONTEXTO

6. En la Declaración del Consejo Europeo sobre la lucha contra el terrorismo, de los días 25 y 26 de marzo de 2004 se mencionaba la creación de un registro europeo de condenas e inhabilitaciones como una de las medidas legislativas destinadas a seguir desarrollando el marco legislativo para la lucha contra el terrorismo.

7. En el Programa de La Haya cambiaron, al parecer, el objetivo y la magnitud de las aspiraciones en esta materia. En lo que atañe al objetivo, el Programa de La Haya vincula la propuesta a la información obtenida de los registros nacionales de condenas e inhabilitaciones, en particular la relativa a los delincuentes sexuales. En cuanto a las aspiraciones, se anunció una propuesta sobre la mejora del intercambio de información procedente de los registros nacionales de antecedentes penales (en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal, bajo la rúbrica del reconocimiento mutuo).

8. La propuesta es uno de los muchos instrumentos jurídicos cuya finalidad es mejorar el intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros. Tal como prevé el Tratado UE (en particular, sus artículos 29 a 31), los instrumentos para una cooperación más estrecha entre los Estados miembros desempeñan un papel fundamental en el tercer pilar. Así, el tercer pilar constituye ante todo un marco de confianza y reconocimiento recíprocos y, en medida mucho más limitada, de armonización de los Derechos nacionales. Por lo tanto, la propuesta remite a los objetivos del Título VI del Tratado UE. Sin embargo, como, en lo esencial, las competencias están en manos de los Estados miembros, es necesario prestar atención concretamente a la eficacia del nuevo instrumento jurídico, dado que éste se plantea en un contexto en que existen distintos niveles de competencias.

9. Por otro lado, la propuesta ha de evaluarse a la luz del marco jurídico actualmente vigente en relación con el intercambio de información de los registros de antecedentes penales. El principal instrumento jurídico es el Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal, de 1959. La propuesta no pretende modificar sustancialmente el sistema de intercambio tal como queda establecido por el Convenio; lo que intenta, por el contrario, es hacer más eficaz el sistema actual, entre otras cosas creando el marco para el intercambio electrónico de información sobre condenas.

10. Sin embargo, las diferencias lingüísticas y los diversos contextos tecnológicos y jurídicos de los Estados miembros entorpecen un intercambio verdaderamente eficaz de la información de los registros de antecedentes penales entre dichos Estados. Es evidente la falta de armonización de los Derechos nacionales en materia de registros de antecedentes penales. Existen diferencias en las legislaciones nacionales por lo que respecta a las condenas que han de consignarse en dichos registros, los plazos durante los cuales han de figurar las condenas en dichos registros, la información de los registros de antecedentes penales que ha de facilitarse a terceros y los fines para los cuales puede facilitarse dicha información. En este sentido, cabe remitirse a las observaciones formuladas por el SEPD en su dictamen sobre la propuesta de Decisión marco del Consejo sobre el intercambio de información en virtud del principio de disponibilidad <sup>(3)</sup>. Es preciso adoptar nuevas medidas para que la información sea efectivamente localizable y accesible (véanse asimismo los puntos 50 a 54 del presente dictamen).

### El marco general para la protección de datos personales

11. La propuesta no aborda de manera exhaustiva la protección de datos personales. Tan sólo algunas disposiciones se refieren específicamente a la protección de datos. Esto es perfectamente comprensible, ya que el considerando 10 de la propuesta se refiere explícitamente a la (propuesta de) Decisión Marco del Consejo relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal. En efecto, esa Decisión Marco sería aplicable como *lex generalis* a las operaciones de tratamiento de datos llevadas a cabo en el marco de intercambios de registros de antecedentes penales, mientras que las disposiciones más específicas en materia de protección de datos establecidas en esta propuesta se considerarían como *lex specialis*. Por ejemplo, las normas sobre acceso son más favorables a la persona sobre la que se recaban datos (véanse además, en el presente dictamen, los comentarios sobre el artículo 9).

12. El SEPD respalda este enfoque, como ya ha puesto de relieve en anteriores dictámenes <sup>(4)</sup>. No obstante, el Parlamento Europeo y el Consejo siguen debatiendo la propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa a la protección de datos personales y también algunas cuestiones fundamentales (por ejemplo, el ámbito de aplicación y las salvaguardias respecto de las transferencias de datos a terceros países) distan mucho de haber quedado resueltas. Esta situación tiene importantes consecuencias para la evaluación de la actual propuesta.

13. En primer lugar, esto significa que esta propuesta no puede garantizar por sí misma una protección suficiente de los datos personales en el marco del intercambio de registros de antecedentes penales. Por consiguiente, el SEPD subraya que esta Decisión Marco del Consejo no debería entrar en vigor antes de que entre en vigor la Decisión Marco del Consejo relativa a la protección de datos personales. Esta sucesión deberá quedar enunciada en una disposición específica de uno de los artículos finales de la propuesta.

14. Por otro lado, es sumamente difícil evaluar las salvaguardias sobre protección de datos que ofrece esta propuesta sin tener una imagen clara y estable de las normas generales sobre protección de datos en el tercer pilar. Por ejemplo, la propuesta prevé también la transferencia de datos personales a terceros países, pero (suponiendo que las normas generales vendrán dadas por la Decisión Marco del Consejo relativa a la protección de datos personales), tan sólo establece algunas salvaguardias más específicas, si bien parciales (véanse asimismo los comentarios sobre el artículo 7). En general, de producirse, como consecuencia de las negociaciones mantenidas en el Consejo, cambios notables en el ámbito de aplicación y el contenido de la mencionada Decisión Marco del Consejo, dichos cambios afectarán a las salvaguardias de la protección de datos en el ámbito del intercambio de información de los registros de antecedentes penales. El SEPD recomienda que el Consejo ponga todo cuidado en vincular las negociaciones sobre esta propuesta a las negociaciones sobre la Decisión Marco del Consejo relativa a la protección de datos personales.

### III. PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA PROPUESTA

15. En primer lugar, la propuesta no abarca las condenas de nacionales de terceros países en los Estados miembros. Por razones obvias, el sistema propuesto no puede funcionar en esos casos, ya que los terceros países no están sujetos a la legislación de la Unión Europea.

<sup>(3)</sup> Dictamen de 28 de febrero de 2006 (DO C 116 de 17.5.2006, p.8), más concretamente la parte III.

<sup>(4)</sup> En particular, el dictamen de 19 de diciembre de 2005 sobre la propuesta de Decisión marco del Consejo relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal (DO C 47 de 25.2.2006, p. 27) y el dictamen de 20 de enero de 2006 sobre la propuesta de Decisión del Consejo sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados (VIS) por las autoridades de los Estados miembros responsables de la seguridad interior y por Europol, con fines de prevención, detección e investigación de los delitos de terrorismo y otros delitos graves (DO C 97 de 25.4.2006, p. 6).

16. El SEPD considera que, en cierta medida, los instrumentos jurídicos existentes garantizan el intercambio de información sobre las condenas de nacionales de terceros países. En particular, la obligación de consignar determinados datos de dichas personas en el Sistema de Información de Schengen <sup>(5)</sup> garantiza que la información sobre determinadas condenas esté disponible en todo el territorio de la Unión Europea. Asimismo, el sistema establecido en el artículo 7 del Convenio Europol prevé el intercambio de datos sobre personas condenadas, entre otros. Sin embargo, los fines perseguidos por estos instrumentos legislativos no son los mismos que los fines perseguidos al incluir datos personales en registros de antecedentes penales. Por lo tanto, el uso de datos recabados en virtud de uno de esos instrumentos existentes en el marco de un procedimiento penal no siempre sería acorde con el principio de limitación de los fines.

17. Además, los instrumentos existentes no garantizan que pueda intercambiarse la información de todos los registros de antecedentes penales, especialmente la información sobre personas que no entran en la definición de los artículos 95 y 96 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen. Por último, la situación jurídica de dichos nacionales no está clara. Por ejemplo, con arreglo al artículo 14.4, la Decisión de 21 de noviembre de 2005 <sup>(6)</sup>, que se aplica a los nacionales de terceros países, quedará derogada.

18. Tal vez fuera necesario un sistema alternativo para los nacionales de terceros países. Según la exposición de motivos, los Estados miembros estaban a favor de crear, en relación con los nacionales de terceros países, un índice de personas condenadas. La Comisión ha anunciado, para el último trimestre de 2006, una propuesta relativa al intercambio de información sobre las condenas de dichos nacionales. El SEPD evaluará dicha propuesta una vez se apruebe.

19. En segundo lugar, la propuesta no conlleva la creación de un registro europeo de antecedentes penales ni de ninguna otra base de datos de importancia a nivel europeo. En lo que a bases de datos se refiere, el efecto principal de la propuesta es que deberán centralizarse los actuales registros nacionales de antecedentes penales, que habrá que añadirles la información relativa a los nacionales condenados en otros Estados miembros y que deberán constituirse y desarrollarse sistemas técnicos que faciliten el intercambio de información entre los Estados miembros. El SEPD celebra que la propuesta no propugne una interconexión incondicional de las bases de datos, que daría lugar a una red de bases de datos difícil de supervisar <sup>(7)</sup>.

20. El SEPD subraya, en tercer lugar, que la propuesta parece ofrecer, hablando en términos generales, un sistema apropiado y *a priori* eficaz de intercambio de información y destaca, en particular, los siguientes elementos de la propuesta.

21. Según el artículo 4.2 de la propuesta, un Estado miembro en que se pronuncie una resolución condenatoria contra un nacional de otro Estado miembro y consigne dicha condena en su registro de antecedentes penales informará al otro Estado miembro. El artículo 5 establece que el Estado miembro de nacionalidad de la persona objeto de la resolución condenatoria habrá de conservar dicha información para poder transmitirla, a su vez, si la solicita un (tercer) Estado miembro con el fin de utilizarla en un procedimiento penal o, en condiciones muy estrictas, con otros fines. Si se presenta dicha solicitud, el Estado miembro de nacionalidad de la persona objeto de la resolución condenatoria facilitará determinada información (artículos 6 y 7).

22. La propuesta recoge otras disposiciones destinadas a garantizar el funcionamiento del sistema; la más importante de ellas es la obligación de designar una autoridad central (o, para determinados fines, una o más autoridades centrales) encargadas de transmitir y conservar la información. En este orden de cosas, el SEPD quisiera referirse también a los artículos 10 y 11. El artículo 10 establece un amplio régimen lingüístico; el artículo 11 establece una forma normalizada de intercambiar la información que, tras un periodo transitorio, dará lugar a la obligación de utilizar un formato normalizado y de transmitir los datos por vía electrónica. El SEPD acoge favorablemente estas disposiciones fundamentales. Un instrumento jurídico que fomente el intercambio de información ha de contener medidas adicionales para garantizar que la información sea efectivamente localizable y accesible.

<sup>(5)</sup> Véanse, en particular, los artículos 95 y 96 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, (DO L 239 de 22.9.2000, p. 19).

<sup>(6)</sup> Véase al punto 2 del presente dictamen.

<sup>(7)</sup> A este respecto véase asimismo el dictamen del SEPD sobre la propuesta de Decisión marco del Consejo sobre el intercambio de información en virtud del principio de disponibilidad, citado en la nota 3.

23. Por otro lado, el SEPD pone de relieve que dicho instrumento jurídico ha de contar con definiciones claras de las responsabilidades de los distintos actores y ha de establecer la delimitación de competencias entre las instancias nacionales y europeas. No debe implantarse un mecanismo policial excesivo, sino tratar de mantener un equilibrio entre los distintos intereses que están en juego, como son el interés de la persona sobre la que se recaban datos y el de la seguridad pública. Las posibilidades de acceso a los datos han de limitarse a fines estrictamente definidos; en caso contrario, un instrumento jurídico no se ajusta a sus objetivos y, por lo tanto, no es acorde con el principio de proporcionalidad. En términos generales y pese a los comentarios formulados en los puntos 37 a 40, la propuesta cumple estas condiciones.

#### IV. ARTÍCULO POR ARTÍCULO

##### Artículo 2: Definiciones

24. La propuesta no se limita a las condenas por delitos graves, sino que se aplica a todas las condenas transmitidas al registro nacional de antecedentes penales de conformidad con la legislación del Estado miembro de condena. La propuesta se hace extensiva a las resoluciones definitivas dictadas por autoridades administrativas.

25. Este ámbito de aplicación tan amplio se debe a las notables diferencias existentes entre las legislaciones de los Estados miembros en relación con el tipo de condenas que se transmiten a los registros nacionales de antecedentes penales. No corresponde al SEPD criticar esas competencias de los Estados miembros por lo que respecta a cuáles son las condenas que transmiten a los registros de antecedentes penales, incluidas las resoluciones dictadas por autoridades administrativas, en la medida en que pueden ser recurridas ante un órgano jurisdiccional penal. El SEPD recuerda, no obstante, su dictamen de 13 de enero de 2005 (véase el punto 2 del presente dictamen), en el cual concluía que el intercambio de información debía limitarse a las condenas por determinados delitos graves. Ahora, el SEPD lamenta que el legislador comunitario no justifique (ni en la exposición de motivos ni en ningún otro documento oficial) los motivos por los cuales esta propuesta sobre intercambio de información no puede limitarse a los delitos más graves. Esa explicación esclarecería por qué este ámbito de aplicación tan amplio es necesario dentro de un espacio común de libertad, seguridad y justicia y no excede los límites fijados por el principio de proporcionalidad.

##### Artículo 3: Autoridad central

26. La designación de una autoridad central es importante desde esta óptica. Si bien ello conlleva la existencia de una base de datos centralizada de personas condenadas en cada Estado miembro, también garantiza la clara responsabilidad de una autoridad especializada en el tratamiento del registro de antecedentes penales y de la información procedente del mismo, y hace improbable que se solicite a autoridades erróneas información sobre las condenas de determinadas personas, lo cual a su vez podría dar lugar a una circulación innecesaria de datos personales. Naturalmente, es indispensable que queden claramente definidas las funciones de la autoridad central<sup>(8)</sup>. En términos generales, la propuesta parece atender a esta exigencia. Asimismo, plantea la posibilidad de que las autoridades nacionales de protección de datos controlen de manera efectiva y relativamente sencilla el tratamiento de la información. Según el SEPD, ese control no se verá afectado sustancialmente en caso de que un Estado miembro utilice la posibilidad, prevista en el artículo 3, de designar más de una autoridad en un Estado miembro.

27. En relación con el artículo 3.2, el SEPD sugiere que la lista de las autoridades designadas se publique en el Diario Oficial, lo cual redundaría en una mayor transparencia del sistema.

28. Por otro lado, el SEPD no ve motivo para que la Secretaría General del Consejo deba informar a Eurojust de la designación de autoridades. El SEPD se pregunta para qué sirve esa notificación, sobre todo teniendo en cuenta que Eurojust no desempeña función alguna en el sistema que establece esta propuesta.

##### Artículos 4 y 5: Obligaciones del Estado miembro de condena y del Estado miembro de nacionalidad

29. El artículo 4 estipula la obligación del Estado miembro de condena de informar de toda condena al Estado miembro de nacionalidad. A continuación, la autoridad central de este último Estado miembro deberá conservar dicha información de conformidad con la obligación establecida en el artículo 5.

<sup>(8)</sup> Véase, en este mismo sentido, el dictamen de 15 de mayo de 2006 sobre la propuesta de Reglamento del Consejo sobre la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones judiciales y la cooperación en materia de obligaciones de alimentos (COM (2005) 649 final).

30. En lo que se refiere al periodo de conservación de los registros de antecedentes penales, la propuesta parece seguir el criterio de atribuirlo al Estado de condena. En efecto, al transmitir la información sobre las condenas se indicará también el plazo durante el cual la condena ha de permanecer en los registros de antecedentes penales del Estado miembro de condena, con arreglo a lo dispuesto en la legislación nacional de dicho Estado. También se comunicarán cualesquiera otras medidas que afecten al plazo durante el cual ha de conservarse la información. Después, el Estado miembro receptor deberá suprimir esos datos según corresponda. También parece aplicarse este mecanismo cuando la legislación del Estado miembro receptor permite únicamente un periodo de conservación más corto. El mismo mecanismo rige respecto de la alteración o supresión de la información que figura en los registros de antecedentes penales: el Estado miembro de condena informará de los cambios y el Estado miembro de nacionalidad de la persona condenada tendrá que actualizar en consecuencia sus registros.

31. En otras palabras, el Estado de condena puede considerarse como el propietario de los datos. El Estado miembro de nacionalidad de la persona objeto de la resolución condenatoria conserva los datos en nombre de ese otro Estado. El SEPD recomienda aclarar, en el texto o en los considerandos de la propuesta, este concepto de «propiedad», que también da lugar a una clara división de responsabilidades.

32. El SEPD ve con buenos ojos el mecanismo como tal, ya que garantiza la veracidad de los datos al hacer que se actualicen rápidamente y no se utilicen si han quedado obsoletos (véase también el artículo 5.3 de la propuesta). La veracidad de los registros de antecedentes penales es aún más importante en los casos en que la información está sujeta a numerosas transmisiones y traducciones.

33. Con objeto de garantizar esa veracidad también en ulteriores transmisiones de conformidad con el artículo 7, el SEPD recomienda que se establezca la obligación de que la autoridad central de la nacionalidad de la persona condenada notifique las actualizaciones o cancelaciones a las autoridades centrales de los otros Estados miembros o de terceros países que hayan solicitado la información antes de que ésta fuera actualizada o cancelada. Además, las autoridades centrales de estos últimos Estados miembros habrán de estar sometidas a la obligación de actualizar o suprimir la información y a la prohibición de utilizar información obsoleta. Estas obligaciones deberán facilitar también una mejor supervisión de las condiciones para el uso de datos personales (véanse los comentarios sobre el artículo 9).

34. Por último, el artículo 4.2 aborda la situación específica de las personas que tienen la nacionalidad de varios Estados miembros. En esos casos, la información sobre una condena se transmitirá a todos y cada uno de esos Estados miembros. La necesidad de esta transmisión múltiple es evidente. En tales casos es más obvia si cabe la importancia de los mecanismos que garantizan la veracidad de todas las bases de datos.

#### **Artículos 6 y 7: Solicitudes de información sobre las condenas, respuestas a esas solicitudes y transmisión a terceros países**

35. También por lo que respecta a la participación de un tercer Estado miembro requirente es preciso contar con una división y una definición claras de las responsabilidades. Los artículos 6 y 7 tratan estas solicitudes.

36. El artículo 7 determina en qué casos la información sobre las condenas deberá o podrá remitirse a la autoridad central del Estado miembro requirente y estipula también qué información ha de transmitirse. Además, establece la posibilidad de transmitir información sobre las condenas a terceros países. Es preciso evaluar minuciosamente todos estos aspectos.

37. Cabe señalar que la obligación de transmitir los datos únicamente está establecida en caso de que la solicitud de información del registro de antecedentes penales se realice con el fin de utilizarla en un procedimiento penal, conforme a una lista de datos que figura en el artículo 7.1. No obstante, en los casos en que la información extraída de los registros de antecedentes penales se solicite con otros fines, el Estado miembro de nacionalidad responderá de conformidad con su legislación nacional. Además, determinará si dicha información puede transmitirse al Estado miembro requirente de conformidad con la legislación del Estado miembro de condena (artículo 7.2).

38. El sistema es, por consiguiente, bastante complicado, ya que, a fin de cuentas, toda solicitud hecha para fines distintos de un procedimiento penal estará sujeta a tres distintos parámetros de legalidad: la legislación del Estado miembro requirente, la legislación del Estado miembro de nacionalidad de la persona condenada y la legislación del Estado miembro de condena. Este rompecabezas, que puede muy bien involucrar no sólo la ley de procedimiento criminal, sino también las normas nacionales aplicables en materia de protección de datos, deberá ser resuelto por la autoridad central del Estado miembro de nacionalidad de la persona condenada dentro del plazo (10 días) establecido en el artículo 8.

39. El SEPD se pregunta si este sistema es el más práctico y eficaz. Ciertamente, el SEPD está de acuerdo en que la transmisión de información ha de limitarse en estos casos, como se pone de relieve en el considerando 11 de la propuesta. Sin embargo, esta limitación podría lograrse mejor fijando de manera más precisa los fines para los cuales se puede transmitir la información de registros de antecedentes penales, así como restringiendo el grupo de personas que pueden solicitar dicha información, aparte del interesado. A juicio del SEPD, sólo en circunstancias excepcionales debería ser lícito que soliciten dicha información personas que no sean el interesado.

40. Por lo tanto, el SEPD recomienda racionalizar el mecanismo y establecer una definición más limitada y precisa de los fines, distintos del procedimiento penal, para los cuales puede solicitarse la información, así como una limitación del grupo de personas que pueden solicitar dicha información.

41. El artículo 6.2 trata una cuestión específica. Establece la posibilidad de que el interesado solicite a la autoridad central de un Estado miembro información sobre su registro de antecedentes penales, siempre y cuando el requirente sea o haya sido residente o nacional del Estado miembro requirente o del Estado miembro requerido. Esta disposición ha de entenderse en relación con el derecho más general del interesado de acceder a los datos personales que se refieren a él, también con respecto a la propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal.

42. El SEPD acoge con agrado esa disposición, por cuanto la propuesta permite al interesado ejercer su derecho no sólo directamente, dirigiéndose a la autoridad central que controla los datos, sino también indirectamente, a través de la autoridad central del lugar en que el interesado es residente. Con todo, las disposiciones más favorables recogidas en esta *lex specialis* no pueden restringir en modo alguno los derechos fundamentales del interesado ni generar en él confusión acerca de sus derechos. Con respecto a este punto, el SEPD sugiere estipular que la autoridad central del lugar de residencia «presentará» –no «podrá presentar»– la solicitud a la autoridad central del otro Estado miembro.

43. Por último, el SEPD examina el artículo 7.3, que trata de la información remitida por terceros países y de la transmisión de información a éstos. La disposición contiene salvaguardias específicas cuya finalidad es garantizar que el intercambio de información con terceros países no ponga en peligro las salvaguardias vigentes para el intercambio de información dentro del territorio mismo de la Unión Europea. En sí misma, la disposición es satisfactoria.

44. Sin embargo, dicha disposición ha de evaluarse en relación con el artículo 15 de la propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal. El artículo 15 de dicha propuesta es uno de los principales objetos de debate en el Consejo y no es nada evidente que ese artículo vaya a mantenerse en la versión final de la Decisión Marco del Consejo. El SEPD subraya que, en caso de que las negociaciones sobre la Decisión Marco del Consejo relativa a la protección de datos personales excluyan de su ámbito de aplicación las normas relativas a la transmisión de datos personales a terceros países, deberán establecerse en esta propuesta normas más precisas sobre la transmisión de datos personales a terceros países, con objeto de respetar los principios fundamentales de la protección de datos, así como el Protocolo Adicional al Convenio 108 del Consejo de Europa, relativo a las autoridades de control y a los flujos transfronterizos de datos.

### **Artículo 9: Condiciones para el uso de los datos personales**

45. El intercambio de información de registros de antecedentes penales entrará en el ámbito de aplicación de la Decisión Marco del Consejo relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal, una vez adoptada<sup>(9)</sup>. Lo mismo puede decirse de los propios registros de antecedentes penales, siempre y cuando el ámbito de aplicación de dicha Decisión Marco del Consejo no se limite a los datos personales que se hayan intercambiado entre los Estados miembros. De conformidad con la Decisión Marco del Consejo, el tratamiento de datos personales estará controlado por las autoridades nacionales de protección de datos.

<sup>(9)</sup> Véase el dictamen del SEPD mencionado en la nota 4.

46. Los artículos de esta propuesta no remiten a la Decisión Marco del Consejo. No es necesario que remitan a ella, pues dicha Decisión se aplica automáticamente. El artículo 9 establece las condiciones de uso de los datos de carácter personal. Debe considerarse como una *lex specialis* en relación con las salvaguardias generales referentes a la protección de datos. El artículo 9 especifica los fines para los cuales pueden utilizarse los datos. El artículo 9.1 establece una norma básica clara: los datos solicitados para su uso en un procedimiento penal sólo podrán ser utilizados en el marco del procedimiento penal concreto para el cual se solicitaron. El artículo 9.2 recoge una norma similar respecto de los datos solicitados fuera de un procedimiento penal. No obstante, es preciso aclarar esta disposición, pues da por supuesto que los datos sólo pueden solicitarse para otros procedimientos jurídicos, o cuasi jurídicos, mientras que el artículo 7 no menciona tal limitación. Debe aclararse qué otros fines están permitidos con arreglo a los artículos 7 y 9 (véanse asimismo los comentarios sobre el artículo 7).

47. El artículo 9.3 plantea la posibilidad de que el Estado miembro requirente utilice los datos para evitar una amenaza inminente y grave para la seguridad pública. El SEPD está de acuerdo en que debe permitirse la utilización de los datos en esas circunstancias excepcionales. Con todo, es preciso garantizar que las autoridades de protección de datos puedan controlar dicho uso excepcional. Por consiguiente, el SEPD recomienda que se incluya en la propuesta una disposición en este sentido, por ejemplo la obligación de notificar dicho uso a la autoridad nacional de protección de datos.

48. Por lo que respecta al control, es la autoridad central del Estado miembro de nacionalidad la que conserva la información. El control corre a cargo de la autoridad de protección de datos de ese Estado miembro, de conformidad con la Decisión Marco sobre protección de datos en el tercer pilar, una vez que ésta se adopte y entre en vigor. Sin embargo, no cabe responsabilizar de la calidad de los datos a la autoridad central de dicho Estado miembro, pues ésta depende totalmente de la información que le entrega el Estado miembro de condena. Es evidente que este hecho repercute en la eficacia del control.

49. A juicio del SEPD, la propuesta no debe tan sólo abordar la cooperación entre las autoridades centrales, sino también la cooperación entre las autoridades de protección de datos de los Estados miembros. El SEPD recomienda que se añada al artículo 9 una disposición en la cual se anime a las autoridades de protección de datos a que cooperen mutuamente de forma activa<sup>(10)</sup>, de modo que sea posible controlar eficazmente los diversos aspectos de la protección de datos, en particular la calidad de los mismos.

### Artículos 10 y 11: Lenguas y formato

50. El SEPD acoge favorablemente estas disposiciones adicionales, ya que la eficacia del sistema de intercambio de información entre los Estados miembros redundará también en beneficio de la protección de datos.

51. La existencia de un régimen lingüístico adecuado es esencial para la eficacia del sistema. El SEPD, si bien es plenamente consciente del principio de igualdad entre las lenguas y del carácter sensible que revisten los regímenes lingüísticos específicos en el marco de la cooperación europea, manifiesta su inquietud acerca del régimen lingüístico previsto en el artículo 10 de la propuesta. La norma básica enunciada en el artículo 10 es que la información se intercambiará en una de las lenguas oficiales del Estado miembro requirente. Esto tiene sentido, ya que los textos y las definiciones de carácter jurídico no siempre quedan exentos de ambigüedad al ser traducidos. No obstante, en una Unión Europea que cuenta actualmente con 25 Estados miembros, la observancia de esta norma básica haría inviable el sistema.

52. Con arreglo al párrafo tercero del artículo 10, un Estado miembro podrá indicar que acepta otras lenguas. Es obvio que la finalidad de este párrafo es fomentar el intercambio en una lengua, o en un número reducido de lenguas, cuyo conocimiento esté más extendido en la Unión Europea. Aun así, según el SEPD, ese párrafo deberá redactarse de modo que garantice en la práctica un régimen lingüístico viable, por ejemplo obligando a los Estados miembros a aceptar información en una lengua cuyo conocimiento esté muy extendido en el territorio de la Unión Europea. Esto es, como ya hemos dicho, indispensable para que el sistema funcione.

53. El uso de un formato normalizado puede también contribuir a la calidad de los datos. Utilizando ese formato, puede evitarse la ambigüedad en relación con el contenido de la información del registro de antecedentes penales, lo que supone una mayor calidad de los datos. La ausencia de ambigüedad puede asimismo conjurar el riesgo de que las autoridades de los Estados miembros soliciten más información de la que realmente necesitan.

<sup>(10)</sup> Como modelo de esa disposición, podría pensarse en las cláusulas análogas que figuran en las propuestas relativas al SIS II, si bien en ese caso el SEPD no desempeña función alguna.



54. Por este motivo, el SEPD lamenta que el uso obligatorio del formato pueda quedar aplazado durante un periodo transitorio bastante largo. En primer lugar, el formato (etc.) se establecerá mediante un procedimiento de comitología, sin plazo alguno para adoptar una decisión al respecto. En segundo lugar, los Estados miembros disponen de tres años, a partir del establecimiento del formato, antes de verse obligados a utilizarlo (artículo 11.6). El SEPD recomienda que:

- el establecimiento del formato se incluya en el texto mismo de la Decisión Marco;
- se establezcan las especificaciones técnicas mediante un procedimiento de comitología y dentro de un plazo claro;
- se suprima el periodo transitorio para que los Estados miembros apliquen el formato común o, si esto no fuera técnicamente posible, el periodo quede reducido a un año.

## V CONCLUSIÓN

55. El SEPD acoge con satisfacción las opciones que subyacen a la propuesta. En términos generales, la propuesta tiene en cuenta los obstáculos que las diferencias lingüísticas y los diversos contextos tecnológicos y jurídicos de los Estados miembros suponen para un intercambio eficaz de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros; y lo hace:

- definiendo al Estado miembro de condena como «propietario» de los datos y responsable de la calidad de los mismos;
- estableciendo la designación de una autoridad central en cada Estado miembro;
- estableciendo medidas adicionales para garantizar que la información sea efectivamente localizable y accesible.

56. El SEPD señala que la propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa a la protección de datos personales se sigue debatiendo en el Parlamento Europeo y en el Consejo y que algunas cuestiones fundamentales (por ejemplo, el ámbito de aplicación y las salvaguardias respecto de la transmisión de datos a terceros países) distan mucho de haber sido resueltas. El SEPD recomienda que:

- esta Decisión Marco del Consejo no entre en vigor antes de la fecha de la entrada en vigor de la Decisión Marco del Consejo relativa a la protección de datos personales;
- el Consejo debería cuidar de vincular las negociaciones sobre esta propuesta a las negociaciones sobre la Decisión Marco del Consejo relativa a la protección de datos personales. En caso de que las negociaciones sobre la Decisión Marco del Consejo relativa a la protección de datos personales excluyan de su ámbito de aplicación las normas relativas a la transmisión de datos personales a terceros países, deberían establecerse en esta propuesta normas más precisas sobre la transmisión de datos personales a terceros países.

57. El SEPD recomienda racionalizar el mecanismo y establecer una definición más limitada y precisa de los fines, distintos del procedimiento penal, para los cuales puede solicitarse la información, así como una limitación del grupo de personas que pueden solicitar dicha información. A juicio del SEPD, sólo en circunstancias excepcionales debería ser lícito que soliciten dicha información personas que no sean el interesado. Debería incluirse en la propuesta una disposición que permita a las autoridades de protección de datos controlar dicho uso excepcional.

58. El SEPD recomienda aclarar, en el texto o en los considerandos de la propuesta, el concepto de «propiedad», así como establecer la obligación de que la autoridad central de la nacionalidad de la persona condenada notifique las actualizaciones o cancelaciones a las autoridades centrales de los otros Estados miembros o de terceros países que hayan solicitado la información antes de que ésta fuera actualizada o cancelada.

59. El SEPD pide al legislador comunitario que justifique los motivos por los cuales esta propuesta sobre intercambio de información no puede limitarse a los delitos más graves, habida cuenta, entre otras cosas, de los límites fijados por el principio de proporcionalidad.

60. El SEPD acoge favorablemente las disposiciones adicionales de los artículos 10 y 11, siempre y cuando:

- el artículo 10 se redacte de forma que garantice realmente un régimen lingüístico viable;
- el artículo 11 se modifique de modo que el establecimiento del formato se incluya en el texto mismo de la Decisión Marco, se establezcan, las especificaciones técnicas mediante un procedimiento de comitología y dentro de un plazo claro y se suprima el periodo transitorio para que los Estados miembros apliquen el formato común o, si esto no fuera técnicamente posible, el periodo quede reducido a un año.

61. Otras recomendaciones del SEPD se refieren a los siguientes artículos:

- Respecto del artículo 3.2: ¿por qué ha de informar la Secretaría General del Consejo a Eurojust acerca de la designación de autoridades?
- Respecto del artículo 6.2: la autoridad central del lugar de residencia «presentará» –no «podrá presentar»– la solicitud a la autoridad central del otro Estado miembro.
- Respecto del artículo 9: debería añadirse una disposición en la cual se anime a las autoridades de protección de datos a que cooperen mutuamente de forma activa.

Hecho en Bruselas, el 29 de mayo de 2006.

Peter HUSTINX

*Supervisor Europeo de Protección de Datos*

---