

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS

Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre el Libro Verde de la Comisión titulado «Eficacia en la ejecución de las resoluciones judiciales en la Unión Europea: Transparencia de los activos patrimoniales de los deudores» — COM(2008) 128 final

(2009/C 20/01)

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 petición de dictamen, de conformidad con el artículo 28, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 45/2001, recibida de la Comisión Europea el 10 de marzo de 2008;

HA ADOPTADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

I. INTRODUCCIÓN

Consulta al SEPD

1. Antes de adoptar el Libro Verde, la Comisión consultó informalmente al SEPD respecto del borrador, algo que el SEPD agradece, puesto que le brindó la oportunidad de realizar algunas sugerencias antes de que la Comisión adoptase el proyecto.

2. Como ya expuso en su documento de orientación titulado «El Supervisor Europeo de Protección de Datos como asesor de las instituciones comunitarias», el SEPD no sólo asesora sobre propuestas formales, sino que puede reaccionar ante documentos previos, tales como comunicaciones o consultas, que constituyen la base de las opciones políticas escogidas en las propuestas de legislación ⁽¹⁾. En consecuencia, en este caso el SEPD fue consultado por la Comisión mediante carta de 6 de marzo de 2008.
3. En aquella misma fecha, la Comisión inició una consulta pública en la que invitaba a los interesados a presentar observaciones antes del 30 de septiembre de 2008. El presente dictamen debe considerarse también como un complemento de dicha consulta pública. El SEPD se pone a disposición para aportar comentarios informales sobre los proyectos de propuestas que se deriven de este Libro Verde y espera que se le consulte sobre cualquier propuesta legislativa que se adopte, de conformidad con el artículo 28, apartado 2 del Reglamento (CE) n° 45/2001.

El Libro Verde en su contexto y el núcleo del dictamen

4. El Libro Verde se centra en las posibles medidas que pueden adoptarse en el plano de la UE para «aumentar la transparencia de la situación patrimonial de los deudores y mejorar el derecho de los acreedores a obtener información, todo ello sin menoscabo de los principios que rigen la protección de la intimidad del deudor», de conformidad con la Directiva 95/46/CE. El Libro Verde analiza detenidamente la situación actual así como una amplia gama de posibles opciones para alcanzar esos objetivos.

⁽¹⁾ Documento de orientación «El Supervisor Europeo de Protección de Datos como asesor de las instituciones comunitarias para las propuestas de legislación y documentos conexos», 18 de marzo de 2005. Puede consultarse en el sitio web del SEPD: www.edps.europa.eu

5. En estas circunstancias, el presente dictamen tiene por principal objeto servir de orientación en relación con las cuestiones de protección de datos que puedan surgir de las posibles iniciativas legislativas derivadas de este Libro Verde.
6. En primer lugar, cabe advertir que el SEPD ya ha emitido algunos dictámenes sobre propuestas que presentan muchas similitudes con este proyecto de Libro Verde, en particular en el terreno de las obligaciones de alimentos ⁽¹⁾, así como de la coordinación de los sistemas de seguridad social ⁽²⁾.
7. Todas esas iniciativas comparten muchos elementos: fomentar y gestionar la difusión de información personal para garantizar mejor los derechos de los ciudadanos dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia; hacer frente a la diversidad de ordenamientos jurídicos y de autoridades nacionales competentes; garantizar que la difusión de datos personales se realiza dentro del respeto de la correspondiente normativa, con lo que no solo se garantiza el derecho fundamental del ciudadano a la protección de los datos personales, sino también la calidad de los datos utilizados en los sistemas afectados.
8. Con estos antecedentes, el SEPD observa que algunos de los argumentos empleados en los dictámenes citados, así como en los mencionados en los apartados que siguen, pueden ser útiles también en este caso.

II. OBSERVACIONES SUSTANTIVAS

Diferencias en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y fundamentos de Derecho para tratar datos personales

9. En primer lugar, cabe subrayar que en el ámbito de la transparencia de los activos patrimoniales de los deudores, tal como reconoce el Libro Verde, los sistemas actualmente vigentes en los Estados miembros son muy heterogéneos, tanto en lo que respecta a las autoridades encargadas de la ejecución (que pueden ser tanto autoridades públicas como profesionales privados habilitados) como en cuanto a las normas sustantivas. Como el Libro Verde no tiene intención de armonizar esos aspectos, hay que tomar en consideración esas diferencias, ya que las autoridades encargadas de la ejecución, que actuarán como responsables del tratamiento, pueden ser muy distintas.
10. Según la Directiva 95/46/CE, los responsables del tratamiento sólo pueden proceder a él con el consentimiento inequívoco del interesado o con otro fundamento jurídico legítimo, tal como el cumplimiento de una obligación jurídica

⁽¹⁾ Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos, de 16 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 (DO C 242 de 7.10.2006, p. 20).

⁽²⁾ Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos, de 6 de marzo de 2007, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) nº 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social [COM(2006)16 final] (DO C 91 de 26.4.2007, p. 15).

o de una misión de interés público o inherente al ejercicio del poder público [artículo 7, letras a), c) y e), de la Directiva].

11. A este respecto, el SEPD advierte que el uso del consentimiento como fundamento jurídico parece tener un alcance muy limitado, ya que no es probable que el deudor dé libremente su consentimiento al tratamiento de sus datos personales con el fin de garantizar la transparencia de sus activos patrimoniales a los fines de una ejecución. Por el contrario, establecer la obligación jurídica específica —nacional o de la UE— de que las autoridades encargadas de la ejecución sean quienes traten los datos personales de los deudores no sólo constituiría un fundamento jurídico adecuado, de acuerdo con el artículo 7, letra c), sino que permitiría que se dispusiera, de forma eficaz y uniforme, de los datos de los deudores, con unas claras garantías respecto de la protección de los datos. Alternativamente, podría establecerse una disposición específica destinada al cumplimiento de una misión de interés público, de conformidad con el artículo 7, letra e) de la Directiva.
12. Por ello, el SEPD recomienda que las posibles actuaciones legislativas que deriven del Libro Verde garanticen que el tratamiento de los datos personales realizado por todo el elenco de autoridades encargadas de la ejecución se base claramente en al menos uno de los fundamentos jurídicos que establece el artículo 7 de la Directiva 95/46/CE ⁽³⁾.

Proporcionalidad

13. El de proporcionalidad es un concepto de carácter esencial que debe tenerse en cuenta en este contexto, en particular para garantizar que la información personal sobre los deudores no es excesiva en relación con la deuda y que se mantiene únicamente durante el tiempo necesario para los fines para los que se recabó y para los que se trate posteriormente ⁽⁴⁾.
14. Por tanto, el SEPD se congratula de la última frase del punto 4, letra b) que, refiriéndose a la necesidad de respetar el principio de proporcionalidad en la declaración del deudor, afirma: «[habría que excluir] de la declaración toda información que no fuera necesaria para el fin para el que se solicita. Una solución que obligue al deudor a revelar por adelantado todos sus activos respeta menos la privacidad que una solución que sólo obligue al deudor a revelar información necesaria cuando se cumplan determinadas condiciones específicas». En este sentido, también es importante garantizar que el acceso a los datos personales del deudor sea proporcional a los fines perseguidos y esté sujeto a limitaciones específicas. A esta cuestión se hace referencia en la última frase del punto 4.c), en que el Libro Verde afirma que con el fin de evitar la coerción indebida del deudor, una posible futura «declaración patrimonial europea» podría prohibir la publicación de la declaración del deudor en un registro abierto. El SEPD

⁽³⁾ Véanse también el Dictamen del SEPD sobre obligaciones de alimentos, apartados 14-18, y el Dictamen sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, apartados 27-33.

⁽⁴⁾ Véanse también el Dictamen del SEPD sobre obligaciones de alimentos, apartados 45-49, y el Dictamen sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, apartados 21-26.

advierte que esta afirmación general requerirá especial atención y mayores especificaciones cuando se presenten propuestas relativas a un posible registro europeo de morosos.

15. Ante esta perspectiva, el SEPD recomienda que se tenga en cuenta debidamente el principio de proporcionalidad no solo en relación con los datos que deban comunicar los deudores, sino en relación con otros aspectos, tales como el tiempo durante el cual se almacenarán y comunicarán los datos, los organismos que tendrán acceso a ellos y las formas de comunicación.

Principio de finalidad

16. Otra cuestión pertinente es la relativa al principio de finalidad, según el cual los datos se recogerán con fines determinados, explícitos y legítimos, y no se tratarán posteriormente de manera incompatible con dichos fines [artículo 6, apartado 1, letra b) de la Directiva 95/46/CE]. Por tanto, la definición completa y precisa de las finalidades para las que se tratan los datos personales de los deudores será elemento esencial de cualquier propuesta sobre la transparencia de los activos patrimoniales de aquellos.

17. Esto supone que, por ejemplo, como se menciona brevemente en la nota 26 a pie de página del proyecto de Libro Verde, la información del deudor obtenida para el cobro de una deuda no puede utilizarse con fines distintos de la ejecución del crédito del acreedor.

18. No obstante, puede ser necesario establecer excepciones al principio de finalidad. Esto podría ocurrir, por ejemplo, en caso de que una iniciativa legislativa estableciera que las autoridades encargadas de la ejecución recabaran de terceros (tales como organismos fiscales o de la seguridad social) datos personales recogidos originariamente con fines distintos de la ejecución de un crédito, tales como registros de población, registros fiscales o registros de la seguridad social (mencionados en el apartado II.2 del Libro Verde). Podría ocurrir, asimismo, en el caso de que los datos tratados para la ejecución de un crédito sean necesarios para otros fines, tales como una investigación fiscal o el enjuiciamiento de un delito.

19. Esos casos deben abordarse a la luz del artículo 13 de la Directiva 95/46/CE, que establece algunas de las posibles excepciones al principio de finalidad. En particular, el artículo 13.1 —letra d), represión de infracciones penales; letra e), asuntos fiscales; letra f), ejercicio de la autoridad pública; letra g), la protección de los derechos y libertades de otras personas— podrían justificar una excepción en este sentido. Ya se ha recurrido a esas posibilidades, tanto en el Derecho nacional como en el comunitario, como menciona el Libro Verde en relación con el acceso a los registros fiscales y de la seguridad social, y con la cooperación entre

autoridades fiscales nacionales ⁽¹⁾. En algunos casos se han dispuesto garantías adicionales, tales como el control jurisdiccional o la supervisión pública.

20. No obstante, el artículo 13 de la Directiva 95/46/CE exige que esas excepciones sean necesarias y se basen en medidas legales, las cuales podrán adoptarse en el plano nacional o en el de la UE. A este respecto, sería de desear que cualquier propuesta que derive del Libro Verde garantice que el tratamiento de datos originariamente recogidos para fines distintos de la ejecución de un crédito se basará explícita y claramente en medidas legislativas. Por añadidura, el legislador puede considerar si en las medidas legislativas derivadas del Libro Verde debe hacerse referencia específica a las condiciones en que pueden tratarse ulteriormente para otros fines los datos recogidos originariamente para garantizar la transparencia de los activos patrimoniales de los deudores.

21. En vista de lo que antecede, el SEPD recomienda que toda medida sobre la transparencia de los activos patrimoniales de los deudores respete el principio de finalidad y de que toda excepción a este principio cumpla las condiciones enunciadas en el artículo 13 de la Directiva 95/46/CE ⁽²⁾.

Información a los deudores, derechos de los interesados y medidas de seguridad

22. Aparte de las cuestiones mencionadas, conviene que las posibles iniciativas que deriven del Libro Verde consideren debidamente los siguientes aspectos:

— de conformidad con la sección IV de la Directiva 95/46/CE, es esencial informar adecuadamente a los interesados del tratamiento de sus datos y de los derechos que les asisten. Concretamente, esto significa que hay que proporcionar una información adecuada a los deudores con independencia de que los datos se hayan obtenido de ellos directamente o indirectamente a través de terceros,

— deben garantizarse los derechos de los interesados respecto del acceso y rectificación de sus datos personales, de conformidad con el artículo 12 de la Directiva 95/46/CE, así como el derecho de oposición por razones legítimas propias de su situación particular, de acuerdo con el artículo 14. A este respecto, podrían estudiarse medidas para facilitar el ejercicio transfronterizo de esos derechos ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Véanse las páginas 7-8 del Libro Verde.

⁽²⁾ Véanse también el Dictamen del SEPD sobre obligaciones de alimentos, apartados 14-16, y el Dictamen sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, apartados 18-20.

⁽³⁾ Véase, por ejemplo, el Dictamen sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, apartados 36-38, y el artículo 6 de la propuesta de la Comisión 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].

- debe considerarse la adopción de medidas técnicas y de organización, de conformidad con el artículo 17 de la Directiva 95/46/CE, de modo que se garantice un nivel de seguridad apropiado en la transmisión entre autoridades de ejecución y en el acceso a esta información. La seguridad del sistema debe tenerse en cuenta ya en el momento de definir la arquitectura del sistema de intercambio de información.

III. CONCLUSIÓN

23. El SEPD acoge con agrado el Libro Verde y la amplia consulta a que ha sido sometido y recomienda:

- las posibles actuaciones legislativas que deriven del Libro Verde deben garantizar que el tratamiento de datos personales realizado por todo el elenco de autoridades de ejecución esté basado claramente en al menos uno de los fundamentos jurídicos enunciados en el artículo 7 de la Directiva 95/46/CE y, en particular, en sus letras c) o e),
- el principio de proporcionalidad ha tenerse debidamente en cuenta no solo en relación con los datos que comuniquen los propios deudores, sino también en relación con otros aspectos, tales como el tiempo durante el que los datos se almacenarán y podrán comunicarse, los

organismos que tendrán acceso a los datos y las formas de comunicación,

- toda medida sobre la transparencia de los activos patrimoniales de los deudores debe respetar el principio de finalidad y toda excepción necesaria debe cumplir las condiciones establecidas en el artículo 13 de la Directiva 95/46/CE,
 - los aspectos relativos a la información a los deudores, los derechos de los interesados y la seguridad del tratamiento deben tomarse debidamente en cuenta.
24. El SEPD se pone a disposición para formular comentarios informales sobre los proyectos de propuestas que se deriven de este Libro Verde y espera que se le consulte sobre cualquier propuesta legislativa que se adopte, de conformidad con el artículo 28, apartado 2 del Reglamento (CE) n° 45/2001.

Hecho en Bruselas, el 22 de septiembre de 2008.

Peter HUSTINX

Supervisor Europeo de Protección de Datos
