



**CONSEJO DE  
LA UNIÓN EUROPEA**

**Bruselas, 24 de mayo de 2004 (15.06)  
(OR. en)**

**SCHAC 2504/04**

**LIMITE**

**NOTA**

---

del:	Presidente de la Autoridad de Control Común de Schengen
con fecha de:	19 de mayo de 2004
al:	Presidente del Comité del Artículo 36
Asunto:	Dictamen sobre el desarrollo del SIS II

---

**1. Introducción**

La Autoridad de Control Común (ACC) ha tratado de influir desde el principio en el desarrollo del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), con la intención de garantizar que cumple las más estrictas normas de protección de datos.

Aunque el Consejo, en sus conclusiones de los días 5 y 6 de junio de 2003, estableció ciertos requisitos generales para el nuevo sistema, no ha habido una decisión definitiva sobre el contenido y las funciones exactas que deben incorporarse, ni siquiera, a pesar de su importancia, sobre la finalidad exacta de este sistema de segunda generación <sup>1</sup>.

El presente dictamen repasa la evolución del propósito original para el que se creó el SIS y examina las diversas propuestas para el SIS II, analizando cómo podrían cambiar el carácter del sistema. Por último, el dictamen expone los motivos de la opinión de la ACC de que debería tomarse cuanto antes una decisión sobre el objetivo de este nuevo sistema.

---

<sup>1</sup> A lo largo de todo el documento se hace referencia a las conclusiones del Consejo; se trata, en todos los casos, de las Conclusiones del Consejo Europeo de Justicia y Asuntos de Interior celebrado en Luxemburgo los días 5 y 6 de junio.

La ACC seguirá supervisando el desarrollo del SIS II y dando orientaciones más detalladas cuando se confirmen las propuestas específicas sobre el sistema.

## **2. El Sistema de Información de Schengen**

### **2.1. Antecedentes**

En principio, el SIS se creó, , como una de las medidas compensatorias destinadas a permitir la libre circulación de personas. El sistema en sí proporcionaba los medios para llevar a cabo controles de fronteras y otros controles policiales y aduaneros.

Como las autoridades competentes tenían que poder realizar esos controles con rapidez, el instrumento adoptó la forma de un sistema de respuestas positivas o negativas. En la práctica eso significaba que cuando una persona era sometida a un control, una búsqueda en el SIS mostraría si se había introducido en el sistema una descripción de la persona en cuestión y, en caso afirmativo, la actuación inmediata requerida. El SIS estaba concebido para tratar únicamente los datos necesarios para ese fin; toda información adicional había que obtenerla a través de las oficinas SIRENE.

La responsabilidad del tratamiento de los datos del SIS y las disposiciones de salvaguardia de los derechos de las personas se establecieron en el Convenio de Schengen. Las últimas cifras muestran que el SIS contiene actualmente información sobre un millón de personas, aproximadamente.

### **2.2. Situación cambiante**

En 2003, el Consejo concluyó lo siguiente:

"El SIS II es un sistema de respuestas positivas o negativas que permite intercambiar información a efectos de controlar la libre circulación de personas y mantener la seguridad pública, y en particular asistir a las autoridades nacionales en su lucha contra la delincuencia transnacional, en el contexto del objetivo de la UE de preservar y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia."

Puede afirmarse que esta definición del sistema es más amplia que la contenida en el artículo 93 del Convenio de Schengen, y sirve para indicar el contexto en que ha llegado a considerarse el SIS desde que la integración del acervo de Schengen en el marco jurídico e institucional de la Unión Europea.

La mayor cooperación entre los cuerpos y fuerzas de seguridad nacionales y la creación de nuevas organizaciones, tales como Europol, llevaron a una situación en que la información contenida en el SIS se consideró un valioso recurso para la lucha contra la delincuencia y el terrorismo.

Se propuso un nuevo sistema de información de Schengen para hacer frente a la ampliación de la UE, y se consideró que este nuevo sistema podría aprovechar las nuevas tecnología al tiempo que tenía en cuenta otras novedades en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior. En ese contexto, y teniendo presentes esos objetivos generales, fue como se elaboraron las propuestas para el SIS II.

### **3. SIS II**

#### **3.1. Elaboración de un nuevo sistema**

Podría decirse que hay tres aspectos en la elaboración de un nuevo sistema de información de este tipo: el proceso político de toma de decisiones, que debe establecer la finalidad del sistema y cómo va a alcanzarla; el marco jurídico que proporcionará la base jurídica, especificando la finalidad del sistema y disponiendo las normas relativas al acceso a la información y demás; y el desarrollo técnico del propio sistema.

En principio, estaba previsto que el Consejo Europeo de junio de 2003 formulara propuestas firmes sobre la finalidad y las funciones técnicas del SIS II pero, como observó el Parlamento Europeo en su Recomendación, "el Consejo aún no ha adoptado una decisión sobre cuestiones concretas tales como las nuevas categorías de objetos o personas que deben incluirse" <sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre el Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), 20 de noviembre de 2003.

Esta falta de directrices claras ha dado lugar a una situación en que la Comisión no tiene más remedio que proponer que el nuevo sistema sea lo más flexible posible. Por consiguiente, la elaboración del sistema va guiándose por las exigencias cambiantes de los asuntos de justicia e interior en la UE, más que por un propósito definido y establecido en un marco jurídico; si esto continúa, el carácter del sistema podría cambiar por completo y el SIS II evolucionaría hacia un instrumento de investigación y administración con diversas funciones. Sería preocupante que el desarrollo del SIS II continuara haciéndose a retazos, ya que la falta de transparencia inherente a ese planteamiento hace difícil valorar la repercusión de los cambios resultantes en el carácter del sistema.

### **3.2. SIS II: Un instrumento flexible**

"Desde su concepción inicial, se consideró que el SIS II debía ser un instrumento flexible, con capacidad de adaptarse a circunstancias cambiantes y de atender, en un plazo razonable y sin importantes costes o esfuerzos adicionales, a las demandas de uso que fueran planteándose durante su existencia."

Esta cita de las Conclusiones del Consejo de junio de 2003 pone de relieve un rasgo definitorio del desarrollo del SIS II. En efecto, en su más reciente comunicación, la Comisión citó la "flexibilidad" como uno de los requisitos clave del nuevo sistema, afirmando: "El SIS II debería tener potencial suficiente para manejar un número notablemente más elevado de datos y, una vez que sea operativo, ampliarse para hacer frente a nuevos tipos de información, nuevos objetos e incluso nuevas funciones, que están siendo objeto de discusión en el marco del Consejo" <sup>3</sup>.

Este requisito de construir un sistema flexible de naturaleza indefinida plantea varios problemas:

En primer lugar está la preocupación de que en un sistema flexible hay mayor probabilidad de que se produzca una gradual "deformación de la función" a medida que reciba peticiones de una variada gama de agencias y organizaciones, y que eso conduzca a que la información que se guarda en el sistema se utilice para fines para los que no estaba prevista en un principio.

---

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Desarrollo del Sistema de Información de Schengen II y posibles sinergias con un futuro Sistema de Información de Visados, 11 de diciembre de 2003.

En segundo lugar, es difícil discernir cómo puede hacerse una valoración apropiada de las posibles implicaciones de SIS II si su desarrollo ha de ser tan flexible que no está clara la forma definitiva que adoptará el sistema. La creación de un sistema tan flexible, sin restricción alguna, tiene necesariamente que hacer más difícil que aquellos que lo desarrollan tomen en consideración el principio de proporcionalidad, que debería ser un principio rector en cualquier proyecto de esta naturaleza.

A medida que se vaya desarrollando el sistema, con nuevos usuarios y nuevas categorías de información, el marco jurídico tendrá que ir evolucionando en consonancia, y no es el menor de los motivos el que las actuales salvaguardias que protegen los derechos de las personas se crearon únicamente para el SIS en su concepción original. La ACC sugiere que, como primer paso, se haga una evaluación de las repercusiones sobre el derecho a la intimidad para determinar los efectos que el SIS II y sus distintas funciones pueden llegar a tener sobre los derechos de las personas; esa evaluación podría entonces constituir la base a partir de la cual concebir un nuevo marco jurídico.

#### **4. SIS II: Cambios del sistema que se proponen**

##### **4.1. Acceso al sistema**

Las peticiones dirigidas al SIS en años recientes han reflejado la evolución de los acontecimientos en la lucha contra la delincuencia y el terrorismo en la UE. Por ejemplo, hubo una iniciativa española que pretendía conceder a Europol y a Eurojust acceso al SIS <sup>4</sup>. Permitir a organizaciones de ese tipo el acceso al sistema tendrá consecuencias para el carácter del SIS II, puesto que es más probable que esas organizaciones -por ejemplo, los equipos conjuntos de investigación de Europol- hagan un uso práctico de la información que pueda obtenerse del sistema. La ACC sigue opinando que las funciones para las que se concede acceso deben ser conformes a lo dispuesto en los artículos del Convenio de Schengen que regulan el acceso a los datos y el uso que puede hacerse de la información contenida en el sistema.

---

<sup>4</sup> Esta iniciativa culminó en la adopción del Reglamento (CE) n.º 871/2004 del Consejo el 29 de abril de 2004.

Permitir que organismos exteriores accedan al SIS puede incluso producir una alteración total del fin para el cual se usa la información contenida en el sistema. En un reciente dictamen sobre una propuesta de la Comisión de que se dé acceso al SIS a las autoridades de matriculación de vehículos, la ACC advirtió que ese paso constituiría una desviación de los fines originarios del sistema, ya que la aplicación de la propuesta supondría usar el SIS en apoyo de la política común de transportes de la UE.

No obstante, la tendencia a dar acceso a una gama más amplia de organismos parece dispuesta a afirmarse: el Consejo concluyó que nuevas autoridades deben poder acceder al SIS II, incluso aunque eso signifique la posibilidad de un acceso parcial o un acceso que "persiga efectos distintos de los inicialmente previstos por las descripciones".

La ACC comprende que la mayor cooperación entre los cuerpos y fuerzas de seguridad es esencial para mejorar la seguridad en toda Europa y que, por ello, el permitir a otras organizaciones el acceso a la información contenida en el SIS II puede ser adecuado en ciertos casos. Sin embargo, sólo debe permitirse ese acceso cuando sea necesario y de forma proporcionada, no simplemente porque sea posible. Por este motivo, la ACC considera que deben definirse claramente los cometidos específicos para los cuales Europol y Eurojust (y cualquier otra organización) necesitan acceder al SIS II; y la reforma legislativa que debe acompañar el desarrollo del nuevo sistema parece brindar la ocasión propicia para garantizar que esos cometidos y esas relaciones se establecen en un marco jurídico claro.

Ese marco jurídico debe imponer restricciones sobre lo que las organizaciones pueden hacer con la información que obtengan del sistema y es importante garantizar que las organizaciones a las que se dé acceso al SIS II tengan la obligación de cumplir el mismo nivel de protección de datos previsto en el Convenio de Schengen y en otras normas pertinentes, tales como las del Convenio de 1981 para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, del Consejo de Europa.

El enfoque fragmentado para decidir qué autoridades pueden tener acceso al SIS sigue constituyendo un motivo de preocupación para la ACC. A pesar de las Conclusiones del Consejo de junio de 2003 y de la intención de la Comisión de concebir el sistema de manera que sea lo más flexible posible, la ACC apoyaría la recomendación del Parlamento Europeo de que "la utilización de los datos [debe ser] únicamente para los fines expresamente indicados con antelación". En sus recomendaciones, el Parlamento Europeo expresa su objeción a cualquier exención respecto de dicho principio, "tal como, por ejemplo, la que se expresa en las conclusiones del Consejo de los días 5 y 6 de junio de 2003, que piden que se siga examinando la posibilidad de que algunas autoridades utilicen los datos del SIS para otros fines distintos de los que fueron originalmente introducidos en el SIS".

Si va a ser posible dar acceso a nuevas organizaciones una vez que el SIS II esté en funcionamiento, debería haber criterios claros en que basar esas decisiones. Los criterios deberían establecerse en la legislación y deberían tener en cuenta si, por ejemplo, se puede dar acceso a organizaciones privadas además de a las públicas.

## **4.2. Información en el sistema**

### **4.2.1. Categorías adicionales de información**

Parece probable que aumente la presión para añadir nuevas categorías de información al sistema, sobre todo porque la propuesta de hacer del SIS II un sistema flexible facilitará la introducción de más categorías en el futuro. Ya se han dado pasos en ese sentido: la Decisión Marco del Consejo relativa a la orden de detención europea dispone que la información de la nueva orden de detención se procese en el SIS. La adición de nuevas categorías de información podría llevar al SIS II a duplicar otros sistemas de información de la UE, tales como el sistema de información de Europol o el de aduanas, una situación que podría tener consecuencias para los patrones de protección de datos.

La ACC considera que debe haber criterios claros para decidir qué puede consignarse en SIS II y, una vez más, la finalidad del sistema tiene que servir de punto de partida para esas decisiones.

#### **4.2.2. Nuevos tipos de información: identificadores biométricos**

Hay planes para introducir nuevos tipos de información y se ha expresado especial interés en los datos biométricos.

Se afirma la necesidad de que el SIS II contenga identificadores únicos para que las autoridades nacionales competentes puedan resolver problemas relativos a la identidad de una persona, por lo que el Consejo ha resuelto que el SIS II deberá permitir "el almacenamiento, la transferencia y la posible solicitud de datos biométricos, especialmente de fotografías e impresiones dactilares".

La Comunicación de la Comisión (diciembre de 2003) da ejemplos de situaciones en las que el uso de identificadores biométricos serviría de ayuda. Uno de ellos es el caso en que las autoridades han detenido a una persona que esté en posesión de documentos falsos. En este momento no sería posible, usando únicamente la información contenida en SIS, determinar si se había incluido una descripción de esa persona con otro nombre. Sin embargo, si el sistema almacenase también identificadores biométricos, tales como impresiones dactilares, sería posible comparar dichas impresiones con las de la persona en cuestión. Así, los usuarios podrían determinar si se había introducido en el sistema una descripción de esa persona con otro nombre o no.

Como otro ejemplo de caso en que el acceso a datos biométricos sería útil, la Comisión cita una situación en que el sistema tiene registrada una descripción, pero la persona en cuestión afirma que se refiere a otro individuo (los resultados "falsos" son, al parecer, bastante frecuentes cuando se trata de nombres corrientes). Se afirma que tales casos se podrían resolver rápidamente si las autoridades pudieran comparar el identificador de la persona en cuestión con el que figura en la descripción consignada en el sistema. Eso permitiría a las autoridades determinar si la persona detenida es en realidad la persona de quien se había introducido una descripción.

Estos ejemplos ilustran los dos ámbitos de aplicación de que se dispondría si el sistema de información permitiera el almacenamiento de datos biométricos. El primer caso, en que el usuario hace una búsqueda utilizando todos los identificadores biométricos del sistema para encontrar una correspondencia con la persona que le interesa (comparación con múltiples identificadores) se denomina sistema de "identificación"; el segundo caso, en que el identificador biométrico de una persona concreta se coteja con una descripción específica del sistema para establecer si se trata o no de la misma persona (comparación con un identificador), se denomina sistema de "verificación".

La fiabilidad de esos dos sistemas varía -como los usos que se pueden hacer de ellos-, pero cualquiera que sea el que se escoja, éste es otro ejemplo de decisión que ha de adoptarse tomando como punto de partida la finalidad del sistema, aplicando una prueba de proporcionalidad.

#### **4.2.3. Nuevos tipos de información: Algunas salvaguardias básicas**

La inclusión de datos biométricos conlleva una serie de problemas prácticos que están todavía sin resolver (el modo en que se recogerán los indicadores biométricos, por ejemplo), y hasta que se hayan propuesto planes detallados, es difícil saber qué salvaguardias adicionales harán falta, pero como mínimo, la inclusión de datos biométricos requeriría un marco jurídico claro que estableciese exactamente en qué circunstancias y con qué propósito se pueden llevar a cabo búsquedas de datos biométricos. Esto es de especial importancia en vista de que la inclusión de datos biométricos hace más probable la perspectiva de una deformación de la función del sistema, al aprovechar las organizaciones, y en particular, los cuerpos y fuerzas de seguridad, la flexibilidad del SIS II para solicitar acceso a datos biométricos con fines diversos.

El riesgo sería aún mayor si los datos biométricos se conservasen en secciones nacionales además de en la sección central del SIS II, ya que las fuerzas y cuerpos de seguridad podrían tener mayores oportunidades de usarlos para fines ajenos al ámbito del Convenio de Schengen.

Como salvaguardia contra esto, el acceso a nuevas categorías de información debe quedar registrado, y deberían hacerse inspecciones periódicas del sistema para garantizar que sólo personas habilitadas tienen acceso a la información y que únicamente se accede a ella con fines legítimos. Es más, las normas sobre la conservación de nuevos tipos de información deben dejar claro que sólo puede conservarse durante el tiempo sea necesario para un fin específico.

### **4.3. Nuevas funciones técnicas**

Una de las razones para desarrollar el SIS II era aprovechar las nuevas tecnologías para incluir nuevas funciones. Se propuso que el SIS II permitiera la interconexión de las descripciones consignadas en el sistema con la intención de hacerlo más eficaz. La ACC declaró que ese paso debía ir precedido de un marco jurídico y, en un dictamen anterior, la ACC advirtió de que la interconexión de las descripciones podía permitir a los usuarios el acceso a una información a la que no tendrían derecho; por tanto, la ACC se congratula de la declaración del Consejo (en sus conclusiones) en el sentido de que debería haber salvaguardias para garantizar que la interconexión de descripciones "[no] afecte a los actuales derechos de acceso a las diferentes categorías de descripciones".

No obstante, la interconexión de descripciones es un ejemplo de función que podría llevar a un cambio en la naturaleza del sistema, de un sistema de información a un sistema de investigación.

## **5. Control del SIS II**

La arquitectura propuesta para el nuevo sistema plantea cuestiones relativas al control y la supervisión. Si el sistema se vuelve cada vez más centralizado, ¿cómo tendrá que evolucionar su supervisión? Puede ocurrir que la ACC necesite más facultades para adaptarse a los cambios de arquitectura del sistema.

La Comunicación de la Comisión decía que las Partes contratantes podrían escoger entre mantener una base de datos nacional o tener solamente una interfaz nacional y buscar directamente en el sistema central. ¿Cuáles podrían ser las consecuencias de este cambio?

Actualmente, el Convenio de Schengen otorga a las autoridades nacionales de protección de los datos personales la facultad de supervisar las respectivas secciones nacionales del sistema. Si las secciones nacionales son sustituidas por una interfaz, eso tendría efectos sobre la supervisión nacional, y las facultades legales conferidas a las autoridades nacionales tendrían que cambiar en consecuencia. Habría que garantizar, asimismo, que todas las autoridades pertinentes de supervisión contarían con los suficientes recursos para llevar a cabo eficazmente la supervisión del sistema. En cualquier caso, en la futura discusión sobre el control y la supervisión del SIS II deben participar las autoridades nacionales de protección de los datos personales, así como la ACC y el recién creado Supervisor Europeo de Protección de Datos.

## 6. Conclusión

Aunque es posible que no exista la intención de alterar el carácter del SIS de sistema de control a base de respuestas positivas o negativas, la ACC considera que la adición de nuevas funciones (tales como la interconexión de las descripciones), la inclusión de nuevos tipos de información y la tendencia a permitir a una gama más amplia de organismos el acceso al sistema -combinada con la propuesta flexibilidad del nuevo sistema-, podrían llevar a un cambio *de facto* de la naturaleza del SIS II y a que evolucione hacia un instrumento de investigación.

No se trata de una idea nueva: en 2001, la propia Comisión afirmaba lo siguiente:

"La Comisión desea insistir en la importancia de progresar en la definición de las funciones del SIS y subraya que algunas de las propuestas actualmente en discusión cambiarían de manera fundamental la finalidad del SIS, pues de ser un sistema de información se convertiría en un sistema de información e investigación" <sup>5</sup>.

Hay buenas razones por las que debería preocuparnos ese cambio. En primer lugar, existe la posibilidad de que al incorporar nuevas categorías de datos, el SIS II duplique sistemas de información existentes en la UE. En segundo lugar, las normas sobre protección de datos personales deben actualizarse para garantizar que el nuevo sistema, con sus nuevas capacidades, no conculque los derechos de las personas; y esas normas siempre irán a la zaga si no se establecen límites al modo en que evoluciona el sistema. Es importante también que el SIS II se desarrolle de acuerdo con el principio de proporcionalidad; es decir, que las funciones técnicas y las categorías de datos que incorpore el SIS II no deben ir más lejos de lo necesario para lograr los fines del sistema. Sin embargo, los fines deben establecerse antes de que eso pueda ponerse a prueba.

La ACC desearía reiterar que, antes de que puedan resolverse las cuestiones jurídicas y técnicas, tiene que haber una decisión política sobre el objetivo del SIS II; y hay que definir detalladamente las funciones técnicas y las categorías de datos que debe incorporar para lograr esos fines.

---

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Desarrollo del Sistema de Información Schengen II, 18 de diciembre de 2001.

Por otra parte, no parece que haya ninguna iniciativa todavía en el Consejo para empezar a trabajar en la concepción de un nuevo marco jurídico para el SIS II y, por los motivos expuestos en el presente dictamen, la ACC insta a que ese trabajo comience cuanto antes. Las conclusiones de una evaluación de los efectos sobre el derecho a la intimidad podrían ser útiles para elaborar el marco jurídico y, además de estudiar las propuestas relacionadas con el sistema, tales como la sinergia propuesta entre el SIS II y el nuevo Sistema de Información de Visados, una evaluación de esa índole podría estudiar la supervisión del sistema y si son necesarias salvaguardias adicionales.

Por su parte, la ACC está dispuesta a prestar su asistencia siempre que sea posible. Además, dado el largo alcance de las consecuencias de las propuestas sobre el SIS II, la ACC espera ser informada con la suficiente antelación de todo nuevo acontecimiento, con el fin de tener tiempo de preparar orientaciones que puedan ser tenidas en cuenta por los responsables de la toma de decisiones.

Bruselas, 19 de mayo de 2004

---