



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 21.2.2006  
COM(2006) 73 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO  
EUROPEO**

**Penas privativas de derechos impuestas por condenas penales en la Unión Europea**

{SEC(2006)220}

## COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

### Penas privativas de derechos impuestas por condenas penales en la Unión Europea

1. Una pena privativa de derechos puede definirse como una medida que inhabilita, durante un período limitado o ilimitado, a una persona física o jurídica, para ejercer determinados derechos, cargos o actividades, ir a ciertos lugares o realizar determinadas acciones<sup>1</sup>. Es una categoría de sanción cuyo objetivo es fundamentalmente preventivo. Cuando una persona condenada por un delito es privada de la posibilidad de ejercitar ciertos derechos (por ejemplo, el derecho a trabajar con menores), la finalidad esencial es evitar que reincida. En un espacio de libertad, seguridad y justicia donde los particulares deben disfrutar de un alto grado de protección, hay razones para que el efecto de ciertas penas privativas de derechos sea reconocido en todo el territorio de la Unión. Es especialmente pertinente en un mercado interior donde las personas circulan libremente.
2. En aras de su eficacia, podría ser necesario que, en determinadas circunstancias, estas sanciones se reconocieran y ejecutaran en todo el territorio de la Unión. Así lo declara el Programa de La Haya<sup>2</sup>, en el que el Consejo Europeo invitaba a la Comisión a presentar propuestas sobre la mejora del intercambio de información de los registros nacionales de condenas e inhabilitaciones, en particular de los delincuentes sexuales. Este objetivo también se establece en el Plan de Acción adoptado conjuntamente por el Consejo y la Comisión los días 2 y 3 de junio de 2005 para dar el efecto al Programa de La Haya, así como en la Comunicación sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y el fortalecimiento de la confianza mutua entre los Estados miembros adoptada por la Comisión en mayo de 2005<sup>3</sup>, documentos en los que se anuncia la adopción de la presente Comunicación.
3. La presente Comunicación intenta aclarar el concepto de pena privativa de derechos, valorar la legislación pertinente a nivel europeo y esbozar un posible enfoque a este respecto.

#### 1. CARACTERÍSTICAS GENERALES

4. Una pena privativa de derechos según la definición del apartado 1 es un concepto muy amplio que exige una mayor clarificación a efectos de la presente Comunicación.
5. *La exclusión de penas privativas de derechos no ligadas a una condena penal.* De conformidad con el marco a que se refiere el apartado 2, la presente Comunicación

---

<sup>1</sup> Libro Verde sobre la aproximación, el reconocimiento mutuo y la ejecución de penas en la Unión Europea ("Libro Verde sobre penas"), COM(2004) 334 final de 30.04.2004.

<sup>2</sup> Adoptado los días 4 y 5 de noviembre de 2004 (DO C 53 de 3.03.2005, p. 1).

<sup>3</sup> COM(2005) 195 de 19.5.2005.

solamente afecta a las penas privativas de derechos derivadas de una **condena penal** y no, por ejemplo, a las medidas adoptadas en el marco de un proceso pendiente, las medidas impuestas con fines puramente preventivos a personas que no puedan ser consideradas penalmente responsables, ni a las prohibiciones que puedan resultar de conductas no constitutivas de delito.

6. *Naturaleza de la pena privativa de derechos.* La pena privativa de derechos puede derivar de una condena penal por varios motivos:
  - puede ser una pena impuesta por el tribunal, bien accesoria de la pena principal, bien alternativa si se impone en lugar de una o más penas principales;
  - puede ser una pena accesoria que se impone automáticamente como consecuencia de la pena principal, aunque no la imponga el tribunal;
  - puede imponerse en procedimientos administrativos o disciplinarios derivados de una condena penal.
7. *Ámbito de aplicación material.* El alcance potencial de las penas privativas de derechos coincide con el número de derechos de que una persona física o jurídica puede ser privada (por ejemplo, privación del derecho a conducir, privación del derecho a residir en un área particular, exclusión de los procedimientos de contratación pública, privación de derechos civiles, cívicos o familiares).
8. *Ámbito de aplicación personal.* Las penas privativas de derechos son aplicables tanto a las personas físicas como jurídicas. No todos los Estados miembros reconocen la responsabilidad penal de las personas jurídicas<sup>4</sup>. Esta cuestión no concierne específicamente a las penas privativas de derechos y se trata con mayor detalle en el Libro Verde de la Comisión sobre penas<sup>5</sup>.
9. *Heterogeneidad de las penas privativas de derechos en la Unión.* Según el Libro Verde sobre penas, las legislaciones de los Estados miembros sobre sanciones divergen ampliamente y lo mismo cabe decir de las legislaciones sobre penas privativas de derechos. En un mismo Estado miembro, el abanico de penas privativas de derechos es amplio y el tipo y maneras de ejecutarlas pueden variar considerablemente. Esta heterogeneidad se hace particularmente patente desde la perspectiva de la Unión Europea. Aunque determinadas penas privativas de derechos existen en todos los Estados miembros, por ejemplo, la privación del derecho a conducir, en absoluto es la regla general<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, Bélgica, Francia, Irlanda, Países Bajos y Reino Unido reconocen la responsabilidad penal de las personas jurídicas, contrariamente a Grecia, Alemania o Italia.

<sup>5</sup> Apartado 3.1.6.

<sup>6</sup> Esta heterogeneidad y las dificultades de un enfoque general quedaron patentes en el debate de la iniciativa presentada por Dinamarca en 2002 con vistas a la adopción de una Decisión del Consejo sobre el incremento de la cooperación entre los Estados miembros de la Unión Europea con respecto a las inhabilitaciones (DO C 223 de 19.9.2002, p. 17). Esta iniciativa sigue pendiente ante el Consejo.

## **2. INVENTARIO DE INSTRUMENTOS ADOPTADO A NIVEL DE LA UNIÓN EUROPEA**

10. Un determinado número de instrumentos adoptados a nivel de la UE se refieren a las penas privativas de derechos. Por una parte, hay instrumentos que aspiran a aproximar la legislación nacional sobre penas privativas de derechos (apartado 2.1). Por otra parte, hay instrumentos que tratan de los efectos que una medida privativa de derechos (o una condena) impuesta en un Estado miembro puedan surtir en los demás Estados miembros (apartado 2.2).

### **2.1. Instrumentos de aproximación de las penas**

11. Estos instrumentos están enumerados en el anexo de presente Comunicación. La mayoría se refiere a las penas privativas de derechos como posibles penas previstas para condenar delitos particulares. Los siguientes instrumentos contienen más disposiciones preceptivas referentes a las penas privativas de derechos impuestas por una condena penal:
- a) La Decisión marco 2004/68/JAI relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil<sup>7</sup> exige a los Estados miembros la adopción de las medidas necesarias para garantizar que una persona física condenada por alguna de las infracciones mencionadas en el instrumento pueda, en su caso, ser inhabilitada, con carácter temporal o permanente, para el ejercicio de actividades profesionales que supongan el cuidado de niños (artículo 5.3). Ello no significa que la pena privativa de derechos deba ser una consecuencia automática de la condena de uno de estos delitos, sino simplemente que cada Estado miembro debe prever la posibilidad de impedir que la persona ejerza una actividad específica como una de las posibles penas aplicables a la condena;
  - b) La Decisión marco 2003/568/JAI relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado<sup>8</sup> contiene una disposición similar en el artículo 4.3;
  - c) La reciente legislación referente a los procedimientos para la adjudicación de contratos públicos aumenta su transparencia, contribuyendo así a combatir la corrupción y la delincuencia organizada. El artículo 45, apartado 1, de la Directiva sobre contratación pública<sup>9</sup> establece, en determinadas circunstancias, la exclusión de la participación en un contrato público de todo candidato o licitador que haya sido condenado por sentencia firme por participación en una organización delictiva, corrupción, fraude en detrimento

---

<sup>7</sup> DO L 13 de 20.1.2004, p. 44.

<sup>8</sup> DO L 192 de 31.7.2003, p. 54. Es interesante que el Convenio de 26 de mayo de 1997 relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea (DO C 195 de 25.6.1997, p. 2) no contenga ninguna disposición sobre las penas privativas de derechos.

<sup>9</sup> Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, DO L 134 de 30.4.2004, p. 114. Los Estados miembros deben haber aplicado la Directiva a más tardar el 31 de enero de 2006.

de los intereses financieros de las Comunidades o blanqueo de capitales<sup>10</sup>. La Directiva se aplica tanto a personas físicas como jurídicas.

Puede trazarse un paralelismo con otras directivas comunitarias que se aplican al sector financiero. La mayoría de estos instrumentos contienen una disposición tipo según la cual el órgano directivo de la institución pertinente deba estar integrado por personas de "buena reputación". Por ejemplo, según la Directiva bancaria<sup>11</sup>, no puede autorizarse a una entidad de crédito a llevar a cabo sus tareas si las personas concernidas no tienen suficientemente buena reputación. Por tanto, es probable que se comprueben sus antecedentes penales y que no sean autorizados si han sido condenados por delitos como blanqueo de capitales o corrupción. Sin embargo, la interpretación de "buena reputación" se deja a los Estados miembros y las penas privativas de derechos no derivan sistemáticamente de la comisión de delitos específicos. Lo mismo se aplica a la legislación relativa a empresas de inversión<sup>12</sup>, al intercambio de valores<sup>13</sup>, al control legal de documentos contables<sup>14</sup> y a los seguros<sup>15</sup>.

## 2.2. Medidas referentes al efecto de condenas o penas privativas de derechos

12. Los instrumentos referentes al efecto que una medida privativa de derechos (o una condena) impuesta en un Estado miembro surta en los otros Estados miembros pueden dividirse en tres categorías.
13. Una primera categoría incluye una serie de directivas que pueden considerarse instrumentos que permiten el reconocimiento mutuo parcial. Algunas de ellas se ocupan directamente del reconocimiento de una **pena privativa de derechos** impuesta en otro Estado miembro (a y b). Otras se centran en las consecuencias que en estos términos podrían derivar del reconocimiento de una **condena** pronunciada en otro Estado miembro (c y d).

---

<sup>10</sup> A este respecto, también debe hacerse referencia al artículo 29 c) de la Directiva Servicios, al artículo 20.1 c) de la Directiva Suministros y al artículo 24.1 c) de la Directiva Obras que se tratan más detalladamente en el anexo. La Directiva de contratación pública deroga estas disposiciones con efectos del 31 de enero de 2006.

<sup>11</sup> Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, DO L 126 de 26.5.2000, p. 1.

<sup>12</sup> Véase el artículo 9 de la Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se modifican las Directivas 85/611/CEE y 93/6/CEE del Consejo y la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 93/22/CEE del Consejo, DO L 145 de 30.4.2004, p. 1.

<sup>13</sup> Véase los artículos 5 a y 5 b de la Directiva 85/611/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM), DO L 375 de 31.12.1985, p. 3.

<sup>14</sup> Véase el artículo 3 de la Octava Directiva 84/253/CEE del Consejo, de 10 de abril de 1984, basada en la letra g) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado CEE, relativa a la autorización de las personas encargadas del control legal de documentos contables, DO L 126 de 12.05.1984, p. 20.

<sup>15</sup> Véanse los artículos 6.1 a) y 8 de la Directiva 2000/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, sobre el seguro de vida, DO L 345 de 19.12.2002, p. 1 y el artículo 8 de la Directiva 73/239/CE sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad del seguro directo distinto del seguro de vida, y a su ejercicio, DO L 228 de 16.08.1973, p. 3 (en su versión modificada por la Directiva 92/49/CE, DO L 228 de 11.08.1992, p. 1).

- a) Las Directivas sobre el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones<sup>16</sup> municipales y europeas<sup>17</sup>. La primera permite que la inhabilitación para el derecho de sufragio pasivo impuesta en un Estado miembro se reconozca en otro Estado miembro. La segunda exige que la inhabilitación para el derecho de sufragio pasivo impuesta en un Estado miembro se reconozca en otro Estado miembro y permite que la inhabilitación para el derecho de sufragio activo impuesta en un Estado miembro se reconozca en otro Estado miembro.
- b) La Directiva relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión<sup>18</sup> tiene por objeto permitir el reconocimiento de una decisión de expulsión adoptada por un Estado miembro contra un nacional de un país tercero que está en el territorio de otro Estado miembro. En particular, se aplica a las decisiones de expulsión basadas en una amenaza grave y actual para el orden público o la seguridad nacional adoptadas tras una condena por una infracción punible con una pena privativa de libertad de al menos un año. No se aplica a los miembros de las familias de los ciudadanos de la Unión que hayan ejercido su derecho a la libre circulación, cubiertos por la Directiva 2004/38/CE que regula estrictamente las restricciones permitidas de la libertad de circulación y subraya que las condenas penales anteriores no pueden justificar por sí solas tales restricciones<sup>19</sup>.
- c) La Directiva de contratación pública antes mencionada es un instrumento que implica el reconocimiento mutuo parcial de condenas, ya que da lugar a que normalmente una condena impuesta en un Estado miembro tenga por consecuencia la exclusión de la contratación pública en toda la Unión. En los casos en que se haya impuesto una condena en un Estado miembro pero el órgano de contratación esté situado en otro Estado miembro, puede pedir cooperación a las autoridades competentes del primer Estado miembro para obtener información relativa a la condena.

---

<sup>16</sup> La Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, DO L 368 de 31.12.94, p. 38. Fue modificada por la Directiva 96/30/CE de 13 de mayo de 1996, DO L 122 de 22.5.1996, p. 14.

<sup>17</sup> Directiva 93/109/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, DO L 329 de 31.12.1993, p. 34).

<sup>18</sup> Directiva 2001/40/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001, DO L 149 de 2.6.2001. La reciente propuesta, presentada por la Comisión, de Directiva del Parlamento europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio (COM (2005) 391 final de 1.9.2005) establece una normativa flexible y completa, aplicable si un nacional de un país tercero que es objeto de una decisión de expulsión o de retorno expedida en un Estado miembro es detenido en el territorio de otro Estado miembro. Los Estados miembros tienen diversas opciones, una de ellas es el reconocimiento mutuo, dependiendo de las circunstancias del caso particular. Tras la adopción de esta propuesta, la Directiva 2001/40/CE será superflua y, por tanto, será derogada.

<sup>19</sup> La Directiva 2004/38/CE, de 29 de abril de 2004 (DO L 158 de 30.4.2004, p. 77) consolida instrumentos anteriores y deberá transponerse antes del 30 de abril de 2006.

A nivel de la UE, el Reglamento financiero<sup>20</sup> también crea un mecanismo para la exclusión de licitaciones y subvenciones europeas de las personas físicas o jurídicas que han cometido ciertos delitos;

- d) El 7 de septiembre de 2005, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron una nueva Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales<sup>21</sup>, que sustituirá a quince directivas actualmente aplicables a esta materia. Requiere que las autoridades competentes de los Estados miembros de acogida y de origen intercambien información relativa, en particular, a acciones disciplinarias o sanciones penales que pudieran tener consecuencias para el ejercicio de las actividades profesionales en cuestión (artículo 56, apartado 2). Esta nueva Directiva consolida la obligación existente de informar. Sin embargo, como ocurre actualmente, el intercambio de información no implica automáticamente una inhabilitación para ejercer la profesión en el país de acogida. Esta cuestión se deja al país de acogida. A este respecto, procede destacar la diferencia entre esta Directiva y la Directiva 98/5/CE<sup>22</sup> relativa al derecho de establecimiento de los abogados (que no se ve afectada por la nueva Directiva). Puesto que el derecho de establecimiento se basa en el reconocimiento de la inscripción profesional de los abogados más que en sus cualificaciones, la Directiva 98/5/CE garantiza que una inhabilitación impuesta en el Estado miembro de origen surta efectos en el país de acogida.

14. Una segunda categoría comprende los instrumentos que no están en vigor o que sólo han sido ratificados por un número limitado de Estados miembros:

- a) Iniciativa danesa “con vistas a la adopción de una Decisión del Consejo sobre el incremento de la cooperación entre los Estados miembros de la Unión Europea con respecto a las inhabilitaciones”<sup>23</sup>. Esta iniciativa, que está aún ante el Consejo, se centra en el acceso al empleo y sólo comprende a las personas físicas. Por otra parte, prevé únicamente el intercambio de información entre Estados miembros y no el reconocimiento mutuo de las resoluciones sobre penas privativas de derechos<sup>24</sup>.
- b) El Convenio de 1998 sobre las decisiones de privación del derecho de conducir<sup>25</sup>. Este convenio no establece el reconocimiento directo de las

---

<sup>20</sup> Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, DO L 248 de 16.9.2002, p. 1. Véanse los artículos 93 b) y 93 e).

<sup>21</sup> DO L 255 de 30.09.2005, p. 22.

<sup>22</sup> Directiva 98/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 1998 destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título, DO L 77 de 14.03.1998, p. 36.

<sup>23</sup> DO C 223 de 19.09.2002, p. 17.

<sup>24</sup> Aquí puede trazarse un paralelismo con el Convenio europeo del Consejo de Europa de 1970 sobre la validez internacional de las sentencias penales. Ratificado por 9 Estados miembros (a 6 de octubre de 2005), se aplica en particular a las penas privativas de derechos. Sin embargo, los mecanismos que establecen no siguen el esquema en que se funda el principio del reconocimiento mutuo: el Convenio exige la doble tipificación, permite la revisión de los motivos de la privación de derechos, establece normas para determinar su duración e incluye la posibilidad de limitar el alcance de la pena privativa de derechos.

<sup>25</sup> DO C 216 de 10.07.1998, p. 1. Véase también el informe explicativo del Convenio sobre las decisiones de privación del derecho de conducir, DO C 211 de 23.7.1999, p. 1.

prohibiciones de conducir impuestas en un Estado miembro por los demás Estados miembros y los mecanismos que establece no siguen el esquema en que se basa el principio del reconocimiento mutuo. Concretamente, el Convenio permite que el Estado miembro de aplicación elija convertir la decisión extranjera en una orden judicial o administrativa nacional. Hasta ahora, ha sido ratificado por un número muy limitado de Estados miembros<sup>26</sup>.

15. Finalmente, la tercera categoría está integrada por resoluciones, es decir, actos no vinculantes, para combatir la violencia relacionada con el fútbol. Una Resolución del Consejo que data de 1997<sup>27</sup> destaca que las prohibiciones de entrada a los estadios son eficaces para prevenir y contener los desórdenes relacionados con los partidos de fútbol nacionales, y que es deseable que si un Estado miembro impone tal prohibición los demás Estados miembros la apliquen para partidos de fútbol europeos. Una Resolución de 2003<sup>28</sup> invita a los Estados miembros a estudiar la posibilidad de ampliar las prohibiciones de entrada a los estadios a determinados partidos de fútbol en otros Estados miembros, vinculándola a la imposición de penas en caso de incumplimiento de la prohibición.

### 2.3. Conclusión

16. Del inventario anterior puede deducirse que:
- a) hay un número relativamente limitado de instrumentos europeos que prevean penas privativas de derechos de manera vinculante, es decir, instrumentos que exijan a los Estados miembros la inclusión de inhabilitaciones profesionales entre las posibles penas (véase el apartado 11 a) y b)) o que exijan que determinadas condenas impliquen privación de derechos (como en la Directiva de contratación pública);
  - b) con excepción de la Directiva sobre el reconocimiento mutuo de decisiones en materia de expulsión<sup>29</sup>, los instrumentos que tratan de los efectos de ciertas penas privativas de derechos o condenas fuera del Estado miembro de condena no establecen auténticos sistemas de intercambio de información que constituyan para los Estados miembros una fuente de información fiable y completa sobre las penas privativas de derechos o condenas impuestas en otros Estados miembros.
17. La Comisión está examinando actualmente el establecimiento de un sistema de intercambio de información referente a los permisos de conducir. Esta iniciativa se basa en sentencias recientes del Tribunal de Justicia que señalan la existencia de una obligación de los Estados miembros de intercambiar información en determinadas circunstancias, ampliando así el sistema de intercambio voluntario de información

---

<sup>26</sup> España y Eslovaquia, a 5 de octubre de 2005.

<sup>27</sup> Resolución del Consejo de 9 de junio de 1997 sobre la prevención y el control del gamberrismo en los partidos de fútbol mediante el intercambio de experiencias, la prohibición de entrada en los estadios y la política de medios de comunicación, DO C 193 de 24.6.1997, p. 1.

<sup>28</sup> Resolución del Consejo de 17 de noviembre de 2003 sobre la adopción en los Estados miembros de la prohibición de acceso a las instalaciones donde tienen lugar partidos de fútbol de dimensión internacional, DO C 281 de 22.11.2003, p. 1.

<sup>29</sup> En ese caso, el intercambio de información mutuo tiene lugar mediante una alerta incorporada en el Sistema de Información de Schengen (SIS) sobre la base del artículo 96.3 del Convenio de 19 de junio de 1990 por el que se aplica el Acuerdo de Schengen.

establecido por la Directiva 91/439/CEE<sup>30</sup> sobre el permiso de conducción. La reciente propuesta de Directiva sobre el permiso de conducción, que modifica la Directiva 91/439/CEE, además pone de relieve la necesidad de aplicar un sistema general de intercambio obligatorio de información<sup>31</sup>.

### **3. POSIBLES PLANTEAMIENTOS SOBRE LAS PENAS PRIVATIVAS DE DERECHOS**

18. Con miras a asegurar que las penas privativas de derechos se conviertan en herramientas eficaces a nivel de la UE para sancionar determinadas conductas penales y evitar su repetición, podrían seguirse dos planteamientos distintos, que no se excluyen mutuamente. En primer lugar, cabría considerar que una inhabilitación a escala de la UE para ejercer determinadas actividades debe derivar de la comisión de ciertos delitos. En segundo lugar, cabría considerar que, en determinadas circunstancias, los efectos de una inhabilitación nacional deberían extenderse a todo el territorio de la UE. En todo caso, cualquier propuesta legislativa en este ámbito estará sujeta, de conformidad con la Comunicación de la Comisión de 27 de abril de 2005<sup>32</sup>, a un estudio pormenorizado de la evaluación de impacto para determinar, en particular, su incidencia en los derechos fundamentales.

#### **3.1. Vinculación de los efectos de la pena privativa de derechos a la comisión de ciertos delitos**

19. Teóricamente, el planteamiento seguido en la Directiva de contratación pública podría aplicarse a otros sectores con objeto de prohibir el acceso a ciertos empleos o actividades en toda la Unión tras una condena por un delito particularmente grave.

20. Es probable que la adopción de tal instrumento requiera:

- que se definan las actividades y profesiones afectadas;
- una armonización mínima de los delitos en sí;
- la armonización de la duración de las penas privativas de derechos para evitar una potencial discriminación. Actualmente, la duración de una pena privativa de derechos suele variar en función del período durante el que la información permanece en el certificado nacional de antecedentes penales. La propuesta original de la Comisión para la Directiva de contratación pública<sup>33</sup> armonizaba

---

<sup>30</sup> DO L 237 de 24.08.1991, p. 1

<sup>31</sup> La propuesta se propone en particular poner fin al "turismo del permiso de conducción" y facilitar la aplicación del principio de que una persona sólo puede tener un permiso. Mantiene las disposiciones por las que los Estados miembros pueden negarse a reconocer el permiso de conducción de una persona cuyo permiso se haya retirado y que indirectamente aún posea otro permiso. También consolida las obligaciones de los Estados miembros al exigirles que cada Estado miembro se asegure de que el solicitante de un nuevo permiso no sea objeto de una prohibición de conducción impuesta por las autoridades de otro Estado miembro (artículo 8.5 de la propuesta, COM(2003) 621).

<sup>32</sup> Comunicación de la Comisión - Respeto de la Carta de Derechos Fundamentales en las propuestas legislativas de la Comisión - Metodología para un control sistemático y riguroso, COM(2005) 172 final de 27.04.2005.

<sup>33</sup> COM(2000) 275 final.

la duración de la pena privativa de derechos automática fijándola en cinco años, pero esa disposición no se recogió en el texto definitivo.

21. En la práctica, la adopción de tal instrumento significaría que el acceso a ciertas actividades, hasta cierto punto, se regula a nivel europeo y tendrá que justificarse con arreglo a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Este planteamiento regulador podría resultar inoportuno para actividades que, como en la Directiva de contratación pública, no necesariamente alcanzan a todo el territorio de la UE. Tampoco es éste el planteamiento adoptado en el sector financiero (véase el apartado 11 c) *supra*).

### **3.2. Prever el reconocimiento mutuo de las penas privativas de derechos**

22. Aunque el reconocimiento mutuo es la piedra angular del establecimiento de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, ampliar el efecto territorial de las penas privativas de derechos podría considerarse una agravación de la pena y plantea la cuestión de los derechos del individuo, para quien el ámbito de aplicación territorial de la pena privativa de derechos se amplía a todo el territorio de la Unión. Además, hay una gran diversidad de sanciones penales en la Unión Europea y un Estado miembro que no castigue el delito en cuestión con este tipo de pena podría oponerse a la extensión a toda la Unión de los efectos de una pena privativa de derechos impuesta en otro Estado miembro<sup>34</sup>.

23. Por tanto, en un primer momento un enfoque razonable sería adoptar un planteamiento sectorial y dar prioridad al reconocimiento mutuo de las penas privativas de derechos en los campos donde ya existe una base común entre los Estados miembros. Esto presupone un grado suficiente de homogeneidad por lo que se refiere a las sanciones, lo que ocurre en particular cuando:

- la pena privativa de derechos ya existe en todos los Estados miembros para una categoría específica de delitos (por ejemplo, la privación del derecho a conducir) o
- un instrumento jurídico requiere específicamente que en todos los Estados miembros esté previsto este tipo de pena para ciertos tipos de delitos (por ejemplo, la inhabilitación para trabajar con niños, véase el apartado 11 *supra*). Si las penas privativas de derechos son solo una de las penas posibles para castigar la conducta que el instrumento jurídico exige tipificar, pero no obliga a los Estados miembros a prever este tipo de pena, no hay garantía de que exista una base común.

24. Aun cuando exista una base común, podrían surgir dificultades de las diferencias entre Estados miembros sobre la naturaleza de la prohibición<sup>35</sup> o su sustancia (duración, por ejemplo). Habría que definir el margen de maniobra que hay que dejar al Estado ejecutante.

---

<sup>34</sup> Véase el Libro Verde sobre penas antes mencionado.

<sup>35</sup> Por ejemplo, algunos ordenamientos jurídicos prevén resoluciones específicas para imponer tales prohibiciones, mientras que otros son una consecuencia automática de la condena penal; aun cuando se adopte una resolución, su naturaleza (por ejemplo, administrativa o penal) puede diferir.

#### 4. REQUISITO PREVIO: MEJORAR EL FLUJO DE INFORMACIÓN

25. Los dos casos antes descritos presuponen que la información sobre condenas y penas privativas de derechos circule entre los Estados miembros.

##### 4.1. Condenas

26. Se han tomado ya varias medidas para mejorar los mecanismos existentes de intercambio de información:

– El 13 de octubre de 2004, la Comisión adoptó una propuesta de Decisión del Consejo relativa al intercambio de la información de los registros de los antecedentes penales<sup>36</sup> con el fin de mejorar rápidamente los mecanismos actuales de intercambio de información entre los Estados miembros, principalmente estableciendo plazos para transmitir estas informaciones. El Consejo la adoptó el 21 de noviembre de 2005<sup>37</sup>.

– El 25 de enero de 2005 la Comisión presentó un Libro Blanco que analizaba las principales dificultades para intercambiar información sobre condenas y formulaba propuestas para crear un sistema informatizado de intercambio de información<sup>38</sup>. Tras los debates sobre el Libro Blanco, el Consejo de Justicia e Interior de 14 de abril de 2005 acordó el camino seguir. Sobre esta base, y a la luz de los objetivos definidos en el programa de La Haya, la Comisión presentó el 22 de diciembre de 2005 una propuesta legislativa que expone una reforma profunda de los mecanismos de intercambio existentes<sup>39</sup>. En 2006 habría que seguir trabajando para mejorar el acceso a la información sobre las condenas impuestas en la Unión Europea a nacionales de terceros países.

27. En este contexto, cabe mencionar también que el 17 de marzo de 2005 la Comisión adoptó una Propuesta de Decisión marco del Consejo relativa a la consideración de las resoluciones condenatorias entre los Estados miembros de la Unión Europea con motivo de un nuevo proceso penal<sup>40</sup>. La propuesta define las condiciones en que una condena impuesta en otro Estado miembro debe considerarse en nuevos procesos penales relativos a hechos diferentes.

##### 4.2. Penas privativas de derechos

28. Las penas privativas de derechos son una forma de sanción cuya naturaleza puede variar dentro del mismo Estado miembro y *a fortiori* de un Estado miembro a otro. Pueden imponerse en el marco de un procedimiento penal, civil/mercantil, administrativo o disciplinario o ser el resultado automático de una condena. Por otra parte, en algunos Estados miembros se imponen generalmente como sanciones administrativas o disciplinarias más que "judiciales". Estas disparidades dificultan el acceso a la información exhaustiva, tanto más cuanto que las normas referentes a la organización de los registros nacionales también difieren ampliamente: todos los

---

<sup>36</sup> COM(2004) 664 de 13.10.2004.

<sup>37</sup> DO L 322 de 9.12.2005, p. 33.

<sup>38</sup> COM(2005) 10 de 25.1.2005.

<sup>39</sup> COM(2005) 690.

<sup>40</sup> COM(2005) 91 de 17.03.2005.

Estados miembros registran las condenas penales, pero según los datos recabados por la Comisión, existe un alto grado de diversidad entre los Estados miembros, particularmente por lo que se refiere al contenido de los certificados de antecedentes penales<sup>41</sup>. En algunos Estados miembros, solamente se registran las resoluciones dictadas por los órganos jurisdiccionales penales, mientras que en otros, el registro también contiene resoluciones de autoridades civiles, mercantiles o administrativas. Por ejemplo, algunos registros nacionales inscriben las privaciones de los derechos del ejercicio de la autoridad parental.

29. La naturaleza concreta de la pena privativa de derechos y la llevanza del registro nacional afectado, determinará, por tanto, cómo se inscribe en el registro. Mientras que, en general, las penas privativas de derechos impuestas por los órganos jurisdiccionales penales se encuentran en todos los registros, no es este el caso de las penas privativas de derechos que derivan automáticamente de una condena o que impone una autoridad administrativa o una organización profesional a raíz de la condena. Por tanto, el alcance de las inscripciones en los registros nacionales de las penas privativas de derechos puede variar considerablemente entre los Estados miembros.
30. Así, debería evaluarse el margen para mejorar el intercambio de información sobre las penas privativas de derechos, siempre respetando la necesidad de asegurar un alto grado de protección de los datos personales. El tratamiento de datos personales y el intercambio de información sobre penas privativas de derechos deberían en todo caso cumplir el marco jurídico existente para el tratamiento de datos personales en la Unión Europea<sup>42</sup>. Idealmente, el objetivo debería ser permitir el intercambio completo de información por lo que se refiere a los siguientes tipos de penas privativas de derechos:
- i) penas privativas de derechos impuestas por un órgano jurisdiccional a raíz de una condena penal (es decir, como parte de la condena penal);
  - ii) penas privativas de derechos impuestas en un Estado miembro que derivan automáticamente de una condena en ese mismo Estado;
  - iii) penas privativas de derechos impuestas en un Estado miembro a raíz de una condena penal en ese Estado miembro, independientemente de la autoridad que las imponga, cuando el procedimiento ofrezca las mismas garantías que un procedimiento penal;
  - iv) penas privativas de derechos impuestas a personas jurídicas por delitos o infracciones que hubieran sido infracciones penales de haberlos cometido una

---

<sup>41</sup> Vea el anexo del Libro Blanco COM(2005) 10.

<sup>42</sup> Véase: 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 (DO L 281 de 23.11.1995) y 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 (DO L 8 de 12.01.2001). La Comisión también adoptó el 4 de octubre de 2005 una 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 (COM(2005) 475).

persona física y por las que una persona jurídica puede considerarse responsable (penal o administrativamente) en todos los Estados miembros<sup>43</sup>.

31. Habida cuenta de lo anterior, debería evaluarse la necesidad de adoptar normas mínimas a nivel de la UE que exijan a los Estados miembros inscribir sistemáticamente al menos algunas penas privativas de derechos en sus certificados de antecedentes penales nacionales - o en los registros de penados<sup>44</sup> - en la medida en que ya exista una base común entre los Estados miembros.

## 5. CONCLUSIÓN

32. La existencia de una condena penal que conlleva una pena privativa de derechos es el denominador común entre los Estados miembros. La mejora del acceso a la información sobre las condenas impuestas en otros Estados miembros debe permitir que los Estados miembros tomen en consideración esta información, en particular, para evaluar si deben permitir a una persona acceder a determinados trabajos o actividades. La Comisión, por tanto, favorece un planteamiento basado en la mejora de la circulación de la información sobre las condenas y proseguirá en los próximos años el trabajo ya emprendido.
33. Respecto al reconocimiento mutuo de las penas privativas de derechos, la Comisión favorece un planteamiento "sectorial", en los sectores donde existe una base común entre los Estados miembros, punto de vista compartido por varios Estados miembros. Esa base común existe en particular en relación con las inhabilitaciones para trabajar con niños y la privación del derecho a conducir (véase el apartado 23). En octubre de 2004, Bélgica presentó una iniciativa sobre el reconocimiento mutuo de las inhabilitaciones para trabajar con niños a consecuencia de condenas por delitos sexuales cometidos contra menores. En el futuro, la Comisión también tiene intención de proponer una Decisión marco que sustituya al Convenio de 1998 sobre las decisiones de privación del derecho de conducir (véase el apartado 14 b)). El objetivo será completar los instrumentos comunitarios existentes a fin de asegurar el pleno reconocimiento de las privaciones del derecho a conducir.

---

<sup>43</sup> Varios instrumentos de la UE requieren que los Estados miembros tomen las medidas necesarias para que las personas jurídicas puedan considerarse responsables (penal o administrativamente) de los delitos a los que el instrumento se aplica y ser condenadas en consecuencia. Esto significa que, al menos para una serie limitada de delitos, las personas jurídicas pueden ser responsables en todos los Estados miembros.

<sup>44</sup> Con independencia del tipo de responsabilidad, la frecuencia con que las penas impuestas a personas jurídicas se inscriben en los registros nacionales varía según el Estado miembro (véase el anexo del Libro Blanco COM(2005) 10). En los países que reconocen la responsabilidad penal de las personas jurídicas, los antecedentes penales nacionales a menudo, aunque no siempre, abarcan tanto a personas naturales como jurídicas. Sería un claro avance si las penas (incluidas las privativas de derechos) impuestas a personas jurídicas por infracciones que habrían tenido carácter penal de haberse cometido por una persona física se inscribieran sistemáticamente en un registro nacional.