
La directiva europea sobre la utilización de datos PNR para la lucha contra el terrorismo y la delincuencia grave

PID_00248557

Alba Bosch Moliné

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 2 horas





Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 España de Creative Commons. Podéis copiarlos, distribuirlos y transmitirlos públicamente siempre que citéis el autor y la fuente (FUOC. Fundació para la Universitat Oberta de Catalunya), no hagáis de ellos un uso comercial y ni obra derivada. La licencia completa se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.es>

Índice

1. Introducción	5
1.1. Precedentes	5
1.2. Un tratamiento de datos «entre pilares»	6
2. El proceso de adopción de la directiva	8
3. Contenido de la Directiva	10
3.1. Objetivos del tratamiento y retención de datos	10
3.2. Utilización y transmisión de los datos	10
4. Otras cuestiones	12
4.1. ¿Cómo se soluciona la situación entre pilares?	12
4.2. ¿Cuál ha sido la opinión del Supervisor Europeo de Protección de Datos?	12
4.3. El papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea	13
5. Conceptos clave/imágenes	15
Bibliografía	19

1. Introducción

1.1. Precedentes

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos empezó a solicitar datos detallados de los registros de nombres de pasajeros (PNR, en sus siglas en inglés) aéreos y a usarlos no solo para contrastarlos con bases de datos de personas buscadas, sino también para crear perfiles e intentar identificar con ellos a pasajeros de alto riesgo no fichados por la policía.

La Ley norteamericana de aviación y seguridad del transporte¹ obligó en 2001 a las compañías aéreas operando vuelos de pasajeros hacia Estados Unidos a proporcionar al Departamento de Interior (DHS, en sus siglas en inglés) acceso electrónico (sistema *pull*) a los datos de registros de pasajeros (PNR) contenidos en sus sistemas de reserva y salida. La necesidad de un marco legal para las transferencias de datos PNR desde la UE a Estados Unidos y a otros países que requerían estos datos ha llevado a la UE a negociar acuerdos bilaterales (concluidos, por el momento, con Canadá y Australia, además de Estados Unidos²). La UE pronto empezó a considerar también la posibilidad de requerir también los datos PNR de los pasajeros aéreos que cruzan sus fronteras exteriores y, tras diez años de negociaciones, adoptó la Directiva PNR en 2016.

Referencia bibliográfica

Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave, OJ L 119, 4 de mayo de 2016, pág. 132 (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0681&from=EN> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0681&from=EN>, último acceso el 16 de marzo de 2016. En adelante: Directiva PNR.

A diferencia de los datos API, requeridos por la UE desde hace tiempo⁴, los datos PNR suelen ser introducidos o proporcionados por los propios pasajeros. Incluyen muchas más categorías de datos, se solicitan antes que los datos API y se retienen durante más tiempo³.

⁽⁴⁾Directiva 2004/82/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0082&from=ES>, último acceso el 22 de abril de 2017.

Datos API

Advanced Passenger Information (API) incluye: número y clase del documento de viaje utilizado, nacionalidad, nombre y fecha de nacimiento del pasajero, paso fronterizo uti-

Nota

Cualquier opinión expresada por la autora en estos materiales es propia y no representa a ninguna organización.

⁽¹⁾Aviation and Transportation Security Act (ATSA, Pub.L. 107-71, 19.11.2001), disponible en <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ71/content-detail.html>, último acceso el 23 de abril de 2017.

⁽²⁾Para más información sobre los acuerdos PNR con terceros países ver http://ec.europa.eu/justice/data-protection/international-transfers/pnr-tftp/pnr-and-tftp_en.htm, último acceso el 30 de abril de 2017.

Ved también

Sobre sistema *pull* y PNR, ver el apartado 5 de este módulo.

⁽³⁾Los datos deben enviarse a más tardar al término del embarque a las autoridades, que los eliminan a las 24 horas de su envío, una vez que los pasajeros ya han entrado en la UE.

lizado para penetrar en la UE, horas de salida y llegada del transporte, número total de personas transportadas.

1.2. Un tratamiento de datos «entre pilares»

Anteriormente, las aerolíneas ya recogían datos PNR para fines comerciales⁵. En la UE, este y los posteriores tratamientos por parte de las compañías aéreas se enmarcan, por tanto, en el antiguo *primer pilar* del derecho comunitario europeo. En este ámbito se sitúan las legislaciones nacionales que transponen la Directiva Europea de Protección de Datos⁶, reemplazada por el nuevo Reglamento general de protección de datos⁷ (RGPD).

⁽⁶⁾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, OJ L 281, 23 de noviembre de 1995, pág. 31 (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:es:HTML>, último acceso el 30 de abril de 2017).

⁽⁷⁾Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), OJ L 119, 4 de mayo de 2016, pág. 1 (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=ES>, último acceso el 23 de abril de 2017).

Sin embargo, la Directiva PNR requiere que estos datos inicialmente recogidos para fines comerciales se reutilicen para fines policiales, correspondientes al antiguo tercer pilar, que está regulado por distintas normas de protección de datos (incluyendo la Decisión Marco 2008/977/JAI⁸, sustituida por la nueva Directiva de Policía⁹).

⁽⁸⁾Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal, OJ L 350, 30 de diciembre de 2008, pág. 60 (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:350:0060:0071:es:PDF>, último acceso el 30 de abril de 2017).

⁽⁹⁾Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, OJ L 119, 4 de mayo de 2016, pág. 89 (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0680&from=ES>, último acceso el 23 de abril de 2017).

En 2009, el Tratado de Lisboa¹³ abolió la división entre pilares y proporcionó una nueva base en el artículo 16 del TFUE¹⁰ que permitía adoptar reglas de protección de datos que cubrieran tanto el ámbito comercial como el ámbito policial. Sin embargo, el hecho de que en vez de un instrumento comprensivo se hayan adoptado dos nuevos marcos diferentes de protección de datos (el RGPD y la Directiva de Policía, a los cuales se añadirá el próximo reglamento sobre el tratamiento de datos por parte de las instituciones europeas¹⁴), no eli-

⁽⁵⁾Para más información ver <http://www.eraa.org/policy/security/advance-passenger-information-api-and-passenger-notifications-records-pnr>, último acceso el 23.04.2017).

Ved también

Sobre el «primer pilar» del derecho comunitario europeo, ver el apartado 5 de este módulo.

⁽¹⁰⁾Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, OJ C 326, 26 de octubre de 2012, pág. 47 (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>, último acceso el 23 de abril de 2017).

⁽¹¹⁾Artículo 13 (1-2) de la Directiva PNR.

mina completamente estas situaciones «entre pilares» (Bosch, 2014). Por este motivo, la Directiva PNR especifica qué normas de protección de datos se aplican¹¹ y qué autoridad nacional debe controlar la aplicación de la Directiva¹².

⁽¹²⁾Artículo 15 Directiva PNR.

⁽¹³⁾Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, OJ C 306, 17 de diciembre de 2007, pág. 1 (último acceso el 16 de marzo de 2017). Para más información sobre los tratados de la UE y los principales cambios aportados, ver https://europa.eu/european-union/law/treaties_es (último acceso el 16 de marzo de 2017).

⁽¹⁴⁾Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión y a la libre circulación de estos datos, y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 45/2001 y la Decisión núm. 1247/2002/CE (COM(2017) 8 final), disponible en <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-8-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>, último acceso el 30 de abril de 2017.

Referencia bibliográfica

Para más información sobre la antigua estructura de pilares y el marco europeo de protección de datos, ver:

A. Bosch Moliné (2014). «La protección de datos en la acción exterior de Europol en contexto: el marco europeo de protección de datos y el antiguo tercer pilar», cap. 3 de «La dimensión exterior de Europol desde el punto de vista de la protección de datos. El caso del acuerdo TFTP». En: M. Pi Llorens. *La Dimensión Exterior de las Agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia* (págs.10-13). Madrid: Marcial Pons (disponible también en http://www.iaitg.eu/mediapool/67/671026/data/20140407_abosch_Europol.pdf, último acceso el 30 de abril de 2017).

2. El proceso de adopción de la directiva

La Directiva PNR se adoptó el 27 de abril de 2016 tras un proceso de casi diez años. La primera propuesta de la Comisión Europea en 2007 para una Decisión Marco del Consejo sobre la utilización de datos PNR para fines policiales quedó obsoleta antes de su aprobación por el Consejo debido a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009. Como consecuencia, una segunda propuesta, esta vez bajo la forma de una directiva, fue presentada en 2011. A diferencia de la primera, y en conformidad con su nueva base legal¹⁵, la nueva propuesta requería la plena participación del Parlamento Europeo¹⁶.

⁽¹⁶⁾Mediante el llamado «procedimiento legislativo ordinario», correspondiente a la antigua codecisión. Para más información sobre los métodos de toma de decisiones en la UE ver https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_es (último acceso el 16 de marzo de 2017).

El Consejo llegó con relativa rapidez a un acuerdo en 2012. Sin embargo, la Comisión de Libertades Civiles (LIBE) del Parlamento Europeo, ejerciendo sus nuevas competencias, rechazó la propuesta de Directiva en 2013¹⁷, ya que consideraba que el posible impacto sobre los derechos de los ciudadanos no era proporcional a los beneficios en términos de seguridad que se podían obtener con la Directiva. Finalmente, el Pleno del Parlamento Europeo decidió devolver la propuesta a LIBE, que emitió un segundo informe favorable incluyendo una serie de enmiendas¹⁸. Poco antes, la Comisión Europea ya había empezado a financiar Unidades de Información de Pasajeros¹⁹ (UIP) en los Estados miembros como primer paso para la implementación de sistemas PNR nacionales²⁰. La Directiva Europea sobre el PNR se aprobó finalmente en abril de 2016.

⁽²⁰⁾Comisión Europea, Prevention of and fight against crime 2007-2013. Action Grants 2012. Targeted Call For Proposals (disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/calls/call-2012/pnr-targeted-call/docs/pnr_call_for_proposals_2012_final_en.pdf, último acceso el 16 de marzo de 2017).

El cambio de posición del Parlamento Europeo entre 2013 y 2016 se puede explicar por varios motivos, incluyendo un cambio de legislatura, la escalada de atentados terroristas en Europa y la creciente preocupación por el fenómeno de los combatientes extranjeros (foreign fighters)²¹. El hecho de que cuando se debatía la segunda propuesta varios Estados miembros ya hubieran iniciado sistemas PNR nacionales, en parte gracias al apoyo de la Comisión Europea, proporcionaba un argumento adicional. En efecto, en estas circunstancias, un nuevo rechazo del Parlamento Europeo a un marco legislativo europeo en este ámbito podría haber tenido como consecuencia una constelación de sistemas PNR nacionales, cada uno con requisitos, normas y garantías de protección de datos diferentes. Una pesadilla para el mercado interior y una incertidumbre

⁽¹⁵⁾Artículo 82, apartado 1, letra d), y artículo 87, apartado 2, letra a) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁽¹⁷⁾Ver el resumen del informe de LIBE (29 de abril de 2013) en <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1263036&t=d&l=en> (último acceso el 16 de marzo de 2017).

⁽¹⁸⁾Para más información sobre las enmiendas propuestas por LIBE (7 de septiembre de 2015) ver <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1399489&t=d&l=en> (último acceso el 21 de febrero de 2017).

⁽¹⁹⁾Dedicadas a la recogida, tratamiento, análisis y transmisión de datos PNR.

⁽²¹⁾Para más información sobre la acción del Consejo de la UE contra el fenómeno de los combatientes extranjeros ver <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/>, último acceso el 23 de abril de 2017.

para los defensores de los derechos a la privacidad y a la protección de datos. La nueva Directiva, sin embargo, no consigue una armonización completa, ya que contiene varios elementos opcionales (ver sección III).

3. Contenido de la Directiva

La Directiva contiene una serie de elementos obligatorios y otras medidas opcionales para los Estados miembros de la UE. Prevé un margen de dos años para su transposición en la legislación nacional.

De acuerdo con la Directiva, los Estados miembros deben obligar a las compañías aéreas que operan vuelos exteriores desde o hacia la UE a enviar datos PNR (y API) a la base de datos de la Unidad de Información de Pasajeros (UIP²²) del Estado miembro en cuyo territorio aterrizará o de cuyo territorio saldrá el vuelo. Estos datos deben transmitirse primero entre 24 y 48 horas antes de la hora de salida programada del vuelo, y de nuevo inmediatamente después del cierre del vuelo²³, aunque esta segunda transmisión puede limitarse a una simple actualización de la primera²⁴. En caso de una amenaza concreta y real relacionada con delitos de terrorismo o delitos graves, las UIP pueden solicitar transmisiones adicionales.

Además, permite a los Estados miembros aplicarla también a los vuelos intra-europeos, a otros medios de transporte y a otros operadores como las agencias de viajes y los turoperadores.

3.1. Objetivos del tratamiento y retención de datos

Los datos transmitidos se almacenan en una UIP durante cinco años²⁵ para ser tratados para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos de terrorismo y otros delitos graves²⁶ como el tráfico de seres humanos, el cibercrimen y la pornografía infantil²⁷.

Pasados los primeros seis meses de retención, los datos sufren un proceso de «despersonalización», que no los anonimiza pero que enmascara elementos que pueden permitir una identificación directa del pasajero (nombres, números de identidad, etc.). Puesto que los datos no están anonimizados, su tratamiento sigue estando sujeto a la legislación de protección de datos.

3.2. Utilización y transmisión de los datos

Las UIP utilizan los datos recibidos para evaluar qué pasajeros que van a entrar o salir del territorio de la UE pueden estar implicados en un delito de terrorismo o delito grave y deben, por tanto, ser examinados por las autoridades nacionales competentes²⁸ o por Europol.

⁽²²⁾ Ver artículo 4 de la Directiva PNR.

⁽²³⁾ Es decir, una vez que los pasajeros hayan embarcado en el avión y no sea posible embarcar o desembarcar pasajeros.

⁽²⁴⁾ Artículo 8 de la Directiva PNR.

⁽²⁵⁾ Artículo 12.1 de la Directiva PNR.

⁽²⁶⁾ Delitos punibles con una pena privativa de libertad o un auto de internamiento de una duración máxima no inferior a tres años con arreglo al derecho nacional de un Estado miembro (incluidos en el anexo II de la Directiva PNR).

⁽²⁷⁾ Artículo 2 de la Directiva PNR.

⁽²⁸⁾Autoridades competentes para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de delitos de terrorismo y delitos graves. Cada Estado miembro debe especificar cuáles son las autoridades competentes para solicitar o recibir datos PNR (o el resultado de su tratamiento por parte de las UIP) para seguir examinándolos o tomar las medidas adecuadas (art. 7).

Con el fin de realizar esta evaluación, las UIP pueden (1) realizar un tratamiento con arreglo a criterios predeterminados (*profiling*) o (2) comparar los datos PNR con bases de datos «pertinentes»²⁹ a los efectos de la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos de terrorismo y delitos graves. Los datos PNR se utilizarán también para (3) establecer o actualizar los criterios para efectuar el *profiling*.

⁽²⁹⁾La Directiva no especifica a qué bases de datos se refiere.

Además, en casos particulares, a petición (razonada y con suficiente base) de las autoridades competentes, las UIP deben facilitar los datos a dichas autoridades (o a Europol), así como los resultados de su tratamiento.

Respecto a la creación de criterios para evaluar a los pasajeros, la Directiva establece que estos deben ser «orientados, proporcionados y específicos» y no deben basarse en ningún caso en datos sensibles³⁰. El *profiling* efectuado conforme a estos criterios debe ser no discriminatorio.

⁽³⁰⁾Origen racial o étnico, las opiniones políticas, las creencias religiosas o filosóficas, la pertenencia a un sindicato, la salud o la vida u orientación sexual de la persona

Las UIP deben transmitir a las autoridades nacionales competentes los datos PNR de las personas que han identificado mediante la evaluación. Sin embargo, antes de realizar la transferencia, las UIP deben analizar cada caso y asegurarse de efectuar una revisión por medios no automatizados.

Tras la evaluación, las UIP también deben enviar los datos PNR pertinentes y necesarios de las personas identificadas a las UIP de los demás Estados miembros. Estas los deben transmitir a sus autoridades competentes tras analizar cada caso. La Directiva también regula las condiciones para transferencias de datos PNR entre Estados miembros de la UE, a Europol³¹ y a terceros países.

⁽³¹⁾Artículos 9-10 de la Directiva PNR.

4. Otras cuestiones

4.1. ¿Cómo se soluciona la situación entre pilares?

El artículo 13 clarifica en parte las normas de protección de datos aplicable al tratamiento de datos PNR. Así, especifica que la Directiva 95/46/CE³⁴ (que será sustituida por el Reglamento general de protección de datos³⁵) se aplica al tratamiento de datos por parte de las compañías aéreas. Respecto a los derechos de los pasajeros sobre el tratamiento de datos, la Directiva PNR menciona la Decisión Marco 2008/977/JAI, que será sustituida por la Directiva de Policía³⁶. También especifica que se aplicará la legislación nacional sobre confidencialidad y seguridad de los datos adoptada sobre la base de la Decisión Marco 2008/977/JAI. El cumplimiento de esta Decisión³², sustituida por la directiva de Policía, constituye además uno de los requisitos para permitir la transferencia de datos PNR a terceros países³³.

⁽³²⁾En concreto, su artículo 13.

⁽³³⁾Artículo 11.1.a) de la Directiva PNR.

⁽³⁴⁾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 (OJ L 281, 23 de noviembre de 1995, pág. 31 (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31995L0046>, último acceso el 2 de enero de 2017).

⁽³⁵⁾Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, OJ L 119, 4 de mayo de 2016, pág. 1 (Reglamento general de protección de datos) (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>, último acceso el 2 de abril de 2017).

⁽³⁶⁾Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, OJ L 119, 4 de mayo de 2016, pág. 89 (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32016L0680>, último acceso el 2 de abril de 2017).

4.2. ¿Cuál ha sido la opinión del Supervisor Europeo de Protección de Datos?

En sus opiniones de 2011³⁹ y 2015⁴⁰, el Supervisor Europeo de Protección de Datos³⁷ (SEPD) cuestionaba la necesidad y proporcionalidad³⁸ de tratar datos de todos los pasajeros aéreos entrando y saliendo de la UE, independientemente de si se trataba de sospechosos o no, para fines policiales y de someterlos a procesos de *profiling*. El objetivo no era un control de fronteras tradicional, sino detectar a personas no fichadas por la policía antes de que cometieran un crimen, como explicaba la propuesta de Directiva. También criticó la falta

⁽³⁷⁾Para más información sobre el SEPD ver https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-data-protection-supervisor_es, último acceso el 1 de mayo de 2017).

⁽³⁸⁾Artículo 52.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

de predictibilidad de la medida, puesto que ni las bases de datos con las que se iban a comparar los datos PNR ni los criterios para el *profiling* estaban definidos en la propuesta.

⁽³⁹⁾Dictamen del SEPD sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la Unión Europea sobre la utilización y la transferencia de los registros de nombres de los pasajeros al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos, OJ C 35, 9 de febrero de 2012, pág. 16 (disponible en https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/11-12-09_us_pnr_es.pdf, último acceso el 1.05.2017).

⁽⁴⁰⁾Segundo Dictamen del SEPD sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos terroristas y delitos graves, OJ C 392, 25 de noviembre de 2015, pág. 11 (resumen en español disponible en https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/15-09-24_pnr_summary_es.pdf, texto completo disponible en inglés en https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/15-09-24_pnr_en.pdf, último acceso el 1 de mayo de 2017). Ver también el Dictamen del SEPD sobre la Propuesta de una Decisión Marco del Consejo sobre los registros de nombres de pasajeros (PNR) para fines policiales, OJ C 110, 1 de mayo de 2008, pág. 1.

Respecto a la seguridad jurídica y al valor añadido de la propuesta en términos de armonización, el SEPD señalaba que la propuesta no impedía a los Estados establecer tratamientos de datos de pasajeros para otros fines, respecto a otros medios de transporte además del aéreo o respecto a los vuelos intraeuropeos.

El SEPD reconocía que el periodo de retención de los datos PNR (treinta días plenamente visibles más cinco años «despersonalizados») se había limitado en comparación con la propuesta de 2007⁴¹, pero recordaba que los datos siguen cubiertos por las normas de protección de datos aunque estén «despersonalizados»⁴².

El SEPD concluía que, de los usos propuestos por la Directiva PNR, solo el tratamiento de datos PNR de forma restringida o puntual (no masivamente y continuamente) ante amenazas graves establecidas por indicadores concretos cumpliría con los principios básicos de protección de datos. El Grupo del Artículo 29 adoptó también varias opiniones en esta línea⁴³.

⁽⁴¹⁾Ver sección II.

⁽⁴²⁾Ver sección III.

⁽⁴³⁾Ver http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/index_en.htm, último acceso el 29 de abril de 2017.

4.3. El papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

En su Resolución del 11 de febrero de 2015 sobre medidas antiterroristas⁴⁴, el Parlamento Europeo no solo se comprometió a trabajar para la finalización de una Directiva PNR para finales de ese mismo año, sino que también urgó a la Comisión a considerar el posible impacto de la decisión del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) que invalidó la Directiva de Retención de Datos⁴⁵. Además, el Parlamento Europeo solicitó al TJUE una opinión sobre la compatibilidad del acuerdo de transferencias de datos PNR entre la UE y Canadá con los Tratados de la UE y con la Carta de Derechos Fundamentales. Esta opinión podría tener un impacto no solo sobre el acuerdo con Canadá, sino también sobre otros acuerdos existentes y futuros de transferencias de datos PNR y sobre la misma Directiva PNR. Por el momento, el abogado general Mengozzi ya ha

⁽⁴⁴⁾Resolución 2015/2530 del Parlamento Europeo.

⁽⁴⁵⁾Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de abril de 2014, Digital Rights Ireland y otros (C-293/12 y C-594/12).

⁽⁴⁶⁾Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 2015, Schrems (C-362/14).

manifestado que diversas disposiciones del proyecto de acuerdo son contrarias a los derechos fundamentales de la Unión⁴⁷. La sentencia Schrems, que invalidó la decisión de la Comisión sobre la adecuación de Estados Unidos («Safe Harbor»⁴⁶), también ha sido tenida en cuenta en este caso. Las conclusiones del abogado general no vinculan pero pueden influir en la inminente decisión del TJUE.

⁽⁴⁷⁾Conclusiones del abogado general Paolo Mengozzi presentadas el 8 de septiembre de 2016. Dictamen 1/15. Solicitud de dictamen presentada por el Parlamento Europeo, disponible en <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d557835aa4c7cf4ad292bff0efd188e11e.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyLaNj0?text=&docid=183140&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=731631>, último acceso el 29 de abril de 2017.

5. Conceptos clave/imágenes

1) ¿Qué información revelan los datos PNR?

Los datos PNR contienen información proporcionada por los pasajeros y recogida por las compañías aéreas, agencias de viajes y turoperadores durante procedimientos de reserva y *check-in*. La Directiva PNR se refiere, en concreto, a las siguientes categorías de datos PNR⁴⁸:

⁽⁴⁸⁾Anexo I de la Directiva PNR.

- 1) Localizador de registro PNR
- 2) Fecha de reserva/emisión del billete
- 3) Fecha(s) de viaje prevista(s)
- 4) Nombre(s) y apellido(s)
- 5) Dirección y datos de contacto (número de teléfono, dirección de correo electrónico)
- 6) Todos los datos de pago, incluida la dirección de facturación
- 7) Itinerario completo del viaje para el PNR específico
- 8) Información sobre viajeros asiduos
- 9) Agencia de viajes/operador de viajes
- 10) Situación de vuelo del pasajero: confirmaciones, facturación, no comparecencia o pasajeros de última hora sin reserva
- 11) Información PNR escindida/dividida
- 12) Observaciones generales (incluida toda la información disponible sobre menores de 18 años no acompañados, como nombre y sexo del menor, edad, idiomas que habla, nombre, apellidos y dirección de contacto del acompañante en el aeropuerto de salida y vínculo con el menor, nombre, apellidos y dirección de contacto del acompañante en el aeropuerto de llegada y vínculo con el menor, agente en el lugar de salida y de llegada)
- 13) Información sobre el billete, incluidos el número del billete, la fecha de emisión, los billetes solo de ida y la indicación de la tarifa de los billetes electrónicos (*automatic ticket fare quote*)
- 14) Datos del asiento, incluido el número

15) Información sobre códigos compartidos

16) Toda la información relativa al equipaje

17) Número de viajeros y otros nombres de viajeros que figuran en el PNR

18) Cualquier información recogida en el sistema de información anticipada sobre los pasajeros (sistema API) (incluidos el tipo, número, país de emisión y fecha de expiración de cualquier documento de identidad, nacionalidad, apellidos, nombre, sexo, fecha de nacimiento, compañía aérea, número de vuelo, fecha de salida, fecha de llegada, aeropuerto de salida, aeropuerto de llegada, hora de salida y hora de llegada)

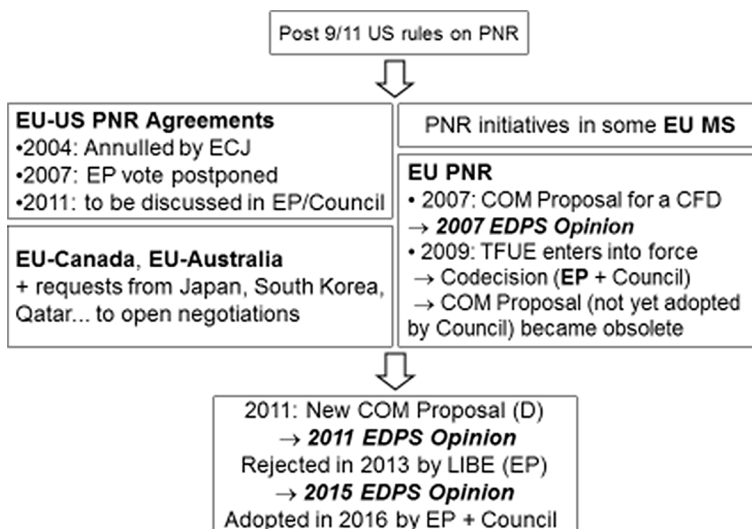
19) Todo el historial de cambios de los datos PNR indicados en los números 1 a 18.

Fuente: anexo I de la Directiva PNR

Los datos PNR revelan, por tanto, información como: a dónde y por qué ruta se viaja, al lado de quién se sienta un pasajero, a quién pertenece la tarjeta de crédito con la que se efectuó el pago del billete o si otros viajes se pagaron con esa misma tarjeta. Campos como «Observaciones generales» podrían revelar también datos sensibles relativos a la salud o a la religión, por ejemplo si mencionan que el pasajero necesita asistencia para embarcar o si se incluyen los requerimientos de dieta del pasajero⁴⁹. Por este motivo, la Directiva PNR prohíbe a las UIP utilizar datos sensibles y les obliga a suprimirlos inmediatamente en caso de que los reciban por parte de las compañías aéreas.

⁽⁴⁹⁾Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Proposal for a Directive on the use of Passenger Name Record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime (COM(2011) 32 final), disponible en <http://fra.europa.eu/en/opinion/2011/fra-opinion-proposal-passenger-name-record-pnr-directive> (último acceso el 29.04.2017).

2) La Directiva PNR en contexto (imagen)



Fuente: elaboración Alba Bosch Moliné 2012 (actualizado el año 2017).

3) Los métodos de transmisión (*push* frente a *pull*)

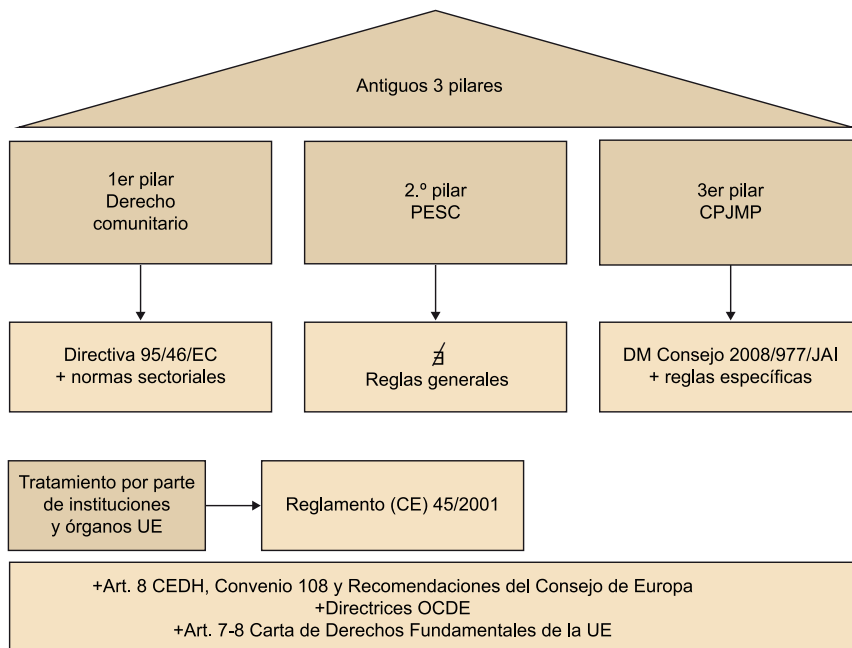
Existen dos formas de transferir los datos PNR de las compañías aéreas a las autoridades competentes: la extracción (*pull*), que permite a las autoridades acceder al sistema de reserva de la aerolínea y obtener una copia de los datos, y la transmisión (*push*), mediante el cual las compañías aéreas mantienen el control y envían los datos a las autoridades competentes.

Como se explica en el preámbulo de la Directiva PNR, «se considera que el «método de transmisión» ofrece un nivel mayor de protección de los datos y que debe ser obligatorio para todas las compañías aéreas. La Directiva PNR establece que las compañías aéreas deben enviar los datos a las UIP mediante el método de transmisión (*push*)»⁵⁰.

⁽⁵⁰⁾Considerando 16 de la Directiva PNR.

4) Consecuencias de la antigua división en pilares en el derecho europeo de protección de datos (imagen)

El marco de protección de datos *pre-Lisboa*



Fuente: elaboración Alba Bosch Moliné (2012).

Bibliografía

Tratados de la UE

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, OJ C 306, 17 de diciembre de 2007, pág. 1 (último acceso el 16 de marzo de 2017). Para más información sobre los tratados de la UE y los principales cambios aportados, ver: https://europa.eu/european-union/law/treaties_es (último acceso el 16 de marzo de 2017).

Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, OJ C 326, 26 de octubre de 2012, pág. 47 (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>, último acceso el 23 de abril de 2017).

Legislación de protección de datos

Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), OJ L 119, 4 de mayo de 2016, pág. 1 (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=ES>, último acceso el 23 de abril de 2017).

Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, OJ L 119, 4 de mayo de 2016, pág. 89 (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0680&from=ES>, último acceso el 23 de abril de 2017).

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, OJ L 281, 23 de noviembre de 1995, pág. 31 (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:es:HTML>, último acceso el 30 de abril de 2017).

Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal, OJ L 350, 30 de diciembre de 2008, pág. 60 (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:350:0060:0071:es:PDF>, último acceso el 30 de abril de 2017).

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión y a la libre circulación de estos datos, y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 45/2001 y la Decisión núm. 1247/2002/CE (COM(2017) 8 final), disponible en <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-8-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>, último acceso el 30 de abril de 2017 (todavía no adoptada en esa fecha).

Legislación y documentación relativa a los datos PNR y API

Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave, OJ L 119, 4 de mayo de 2016, pág. 132 (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0681&from=EN>, último acceso el 16 de marzo de 2016).

Directiva 2004/82/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0082&from=ES>, último acceso el 22 de abril de 2017).

Dictamen del SEPД sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la Unión Europea sobre la utilización y la transferencia de los registros de nombres de los pasajeros al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos, OJ C 35, 9 de febrero de 2012, pág. 16 (disponible en https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/11-12-09_us_pnr_es.pdf, último acceso el 1 de mayo de 2017).

Segundo Dictamen del SEPD sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos terroristas y delitos graves, OJ C 392, 25 de noviembre de 2015, pág. 11 (resumen en español disponible en https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/15-09-24_pnr_summary_es.pdf, texto completo disponible en inglés en https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/15-09-24_pnr_en.pdf, último acceso el 1 de mayo de 2017).

Dictamen del SEPD sobre la Propuesta de una Decisión Marco del Consejo sobre los registros de nombres de pasajeros (PNR) para fines policiales, OJ C 110, 1 de mayo de 2008, pág. 1.

Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Proposal for a Directive on the use of Passenger Name Record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime (COM(2011) 32 final), disponible en <http://fra.europa.eu/en/opinion/2011/fra-opinion-proposal-passenger-name-record-pnr-directive> (último acceso el 29 de abril de 2017).

Opiniones del Grupo del Artículo 29 sobre la propuesta de Directiva y acuerdos PNR: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/index_en.htm (último acceso el 29 de abril de 2017).

Comisión Europea, Prevention of and fight against crime 2007-2013. Action Grants 2012. Targeted Call For Proposals (disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/calls/call-2012/pnr-targeted-call/docs/pnr_call_for_proposals_2012_final_en.pdf, último acceso el 16 de marzo de 2017).

Conclusiones del abogado general Paolo Mengozzi presentadas el 8 de septiembre de 2016. Dictamen 1/15. Solicitud de dictamen presentada por el Parlamento Europeo, disponible en <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d557835aa4c7cf4ad292bff0efd188e11e.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyLaNj0?text=&docid=183140&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=731631>, último acceso el 29 de abril de 2017.

Para más información

Acuerdos PNR de la UE con terceros países: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/international-transfers/pnr-tftp/pnr-and-tftp_en.htm (último acceso el 30 de abril de 2017).

Datos API y PNR: <http://www.eraa.org/policy/security/advance-passenger-information-api-and-passenger-notifications-records-pnr> (último acceso el 23 de abril de 2017).

El Supervisor Europeo de Protección de Datos: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-data-protection-supervisor_es (último acceso el 1 de mayo de 2017).

El Grupo del Artículo 29: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=50083 (último acceso el 29 de abril de 2017).

La Agencia de Derechos Fundamentales de la UE: <http://fra.europa.eu/es>

Métodos de toma de decisiones en la UE ver https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_es (último acceso el 16 de marzo de 2017).

Consecuencias de la antigua estructura de pilares sobre el marco europeo de protección de datos: «La protección de datos en la acción exterior de Europol en contexto: el marco europeo de protección de datos y el antiguo tercer pilar». En: A. Bosch Moliné. «La dimensión exterior de Europol desde el punto de vista de la protección de datos. El caso del acuerdo TFTP». En: M. Pi Llorens (2014). *La Dimensión Exterior de las Agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia* (págs. 10-13). Madrid: Marcial Pons. Disponible también en http://www.iaitg.eu/mediapool/67/671026/data/20140407_abosch_Europol.pdf (último acceso el 4 de marzo de 2017).