

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS

Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un código de conducta para los sistemas informatizados de reserva

(2008/C 233/01)

EL SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS,

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

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

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

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

Vista la solicitud de dictamen recibida de la Comisión Europea el 20 de noviembre de 2007, de conformidad con el artículo 28, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 45/2001,

HA ADOPTADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

I. INTRODUCCIÓN**Consulta al Supervisor Europeo de Protección de Datos**

1. La Comisión Europea envió al Supervisor Europeo de Protección de Datos, de conformidad con el artículo 28, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 45/2001, la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un código de conducta para los sistemas informatizados de reserva (en lo sucesivo «la propuesta»), para consultarle sobre la misma.
2. La propuesta se aplica al tratamiento de los datos de los pasajeros en los sistemas informatizados de reserva y se relaciona directamente con otros modelos de recogida y uso de datos de pasajeros en la UE o en la relación con terceros países. El Supervisor Europeo de Protección de Datos considera de gran interés esos modelos, por lo que expresa su satisfacción ante la consulta de la Comisión.

La propuesta en su contexto

3. El objetivo de la propuesta es la actualización de las disposiciones del código de conducta para los sistemas informatizados de reserva introducido por el Reglamento (CEE) n° 2299/89 del Consejo en 1989. El código está resultando cada vez más inadecuado a las nuevas condiciones del mercado y debería simplificarse para mejorar la competencia, manteniendo las garantías fundamentales, y garantizar que los consumidores reciban información imparcial.
4. La propuesta no está orientada principalmente a la protección de los datos personales aunque, teniendo en cuenta la gran cantidad de datos personales que procesan los sistemas informatizados de reserva, en la propuesta se ha dedicado específicamente un artículo a la protección de datos para completar las disposiciones de la Directiva 95/46/CE, que sigue aplicándose como *lex generalis*.
5. Hay otras disposiciones de la propuesta con repercusiones en la protección de datos, aunque tengan como principal objetivo garantizar a todas las partes interesadas la igualdad de información, con vistas a la competencia leal: asimismo es bien recibida desde el punto de vista de la protección de la intimidad la protección de la identidad de los abonados, sean personas físicas o empresas.
6. El Supervisor Europeo de Protección de Datos observa que la propuesta trata únicamente las actividades de los sistemas informatizados de reserva consideradas como interfaz entre las compañías aéreas y las agencias de viajes. No incluye la prestación de otros servicios informáticos, como el alojamiento de los sistemas de reservas de las compañías aéreas. Los datos personales tratados en este otro contexto no podrán, por tanto, gozar de algunas de las garantías contempladas en el código de conducta, aunque les será aplicable el régimen general de protección de datos de la Directiva 95/46/CE.

Orientación del dictamen

7. El dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos tratará en primer lugar el ámbito y las condiciones de aplicación de la propuesta en lo que afecta a la aplicación de la Directiva 95/46/CE. Se centrará a continuación en el fondo de la propuesta, analizando aquellos artículos que tratan cuestiones que afectan a la protección de datos. Se señalan los aspectos positivos y se sugieren posibles mejoras. Se prestará especial atención a las condiciones en que esas disposiciones se aplicarán en la práctica.
8. Por último, el dictamen irá más allá de las disposiciones concretas de la propuesta y tratará algunas implicaciones de carácter más general creadas por el tratamiento de datos de los pasajeros en sistemas informatizados de reserva, como interfaz de las agencias de viajes o como prestadores de servicios informáticos. Se analizará, en concreto, el acceso de terceros países a los datos de los sistemas informatizados de reserva.

II. ÁMBITO Y CONDICIONES DE APLICACIÓN

9. La propuesta incluye disposiciones detalladas sobre la protección de datos personales. Son disposiciones que «especifican y complementan» las de la Directiva 95/46/CE y se entienden sin perjuicio de las disposiciones de dicha Directiva ⁽¹⁾. Esta relación explícita entre ambos instrumentos es un aspecto positivo.
10. El Supervisor Europeo de Protección de Datos observa que los ámbitos de aplicación del código de conducta y de la Directiva 95/46/CE no son idénticos. De hecho el criterio determinante para la aplicación del código de conducta es que los sistemas *se ofrezcan para su uso o se utilicen* en el territorio de la Comunidad ⁽²⁾. Las disposiciones de la Directiva se aplican en el supuesto de que el responsable del tratamiento *esté establecido* en un Estado miembro o, de estar establecido fuera del territorio de la Comunidad, *utilice medios* situados en el territorio de la Comunidad ⁽³⁾.
11. En consecuencia pueden contemplarse varias posibilidades de aplicación del código de conducta y de la Directiva:
- si el sistema informatizado de reserva está situado en la UE se aplicarán tanto el código de conducta como la Directiva pues se reúnen los criterios de ambos,
 - si el sistema informatizado de reserva está situado fuera de la UE, la oferta de servicios en la UE y la utilización de los medios en la UE llevarán a la aplicación de ambos instrumentos jurídicos.

Aunque sean distintos los criterios para aplicar el código de conducta y la Directiva, llevarían en la práctica a la aplicación combinada de ambos instrumentos, pues *la oferta de servicios de sistemas informatizados de reserva en la UE* conduce a la aplicación del código de conducta y esa oferta de servicios se realizaría en la práctica utilizando medios (informáticos) situados en la UE, lo que tendrá también como consecuencia que se aplique la Directiva.

12. Otra consecuencia de la amplitud del ámbito de aplicación del código de conducta y de la Directiva es su repercusión sobre las compañías aéreas, que pueden estar establecidas dentro o fuera de la UE. En principio, las compañías aéreas establecidas fuera de la UE no están sometidas a los principios europeos sobre protección de datos, salvo en el supuesto de que *utilicen medios situados en el territorio de la Comunidad* para el tratamiento de los datos personales (con aplicación de la Directiva). Se daría este supuesto en el caso, por ejemplo, de que se utilizara un sistema informatizado de reserva situado en la UE para alojar un servicio de reserva. También debe tenerse en cuenta que los datos correspondientes a los vuelos de las compañías aéreas quedarán sometidos a la normativa de la UE si realiza su tratamiento un operador de un sistema informatizado de reserva situado en la UE o que ofrezca servicios dentro de la UE (con aplicación del código de conducta).

III. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

Principios básicos de la protección de datos

13. El artículo 11 de la propuesta establece un conjunto de garantías sobre el tratamiento de datos personales, incluida la limitación de la finalidad, la necesidad de los datos, la protección especial de los datos sensibles, limitaciones del almacenamiento y derechos de información y de acceso de los interesados.
14. Se valora también positivamente la precisión que se da en el artículo 11 sobre el carácter de los sistemas informatizados de reserva, que deberán considerarse responsables del tratamiento de datos para la realización de reservas o la emisión de billetes relacionados con productos de transporte. En consecuencia los interesados podrán ejercer sus derechos no sólo ante las agencias de viaje o los transportistas aéreos, sino también, cuando proceda, ante los operadores de sistemas informatizados de reserva.
15. La obligación de que las compañías participantes y los intermediarios garanticen la exactitud de los datos (aunque no se limita a los datos personales), según se dispone en el artículo 9, es una referencia explícita a la Directiva 95/46/CE, según la cual los datos personales deben ser exactos.
16. Hay que señalar que estas disposiciones de la propuesta coinciden con las observaciones que el Grupo de Trabajo del artículo 29 hizo en su recomendación n.º 1/98 ⁽⁴⁾. Son especialmente oportunas por cuanto detallan algunas disposiciones de la Directiva 95/46/CE: se hace, en concreto, referencia a la limitación del período de almacenamiento en soporte no digital de los datos personales (72 horas) y a la destrucción de la información en un plazo máximo de tres años, con una limitación del acceso, que queda restringido a la finalidad original del tratamiento de datos (es decir, a la resolución de controversias acerca de la facturación). Queda también considerada la transparencia del tratamiento, pues el abonado debe proporcionar los datos para poder entrar en contacto con el vendedor de sistemas e información sobre el derecho de acceso.

⁽¹⁾ Artículo 11, apartado 9 de la propuesta.

⁽²⁾ Artículo 1 de la propuesta.

⁽³⁾ Artículo 4, apartado 1, letras a) y c), de la Directiva 95/46/CE.

⁽⁴⁾ Recomendación de 28 de abril de 1998 sobre los sistemas informatizados de reserva de las líneas aéreas, doc. WP10.

17. Además de estas cuestiones ya incluidas en la propuesta, ésta podría completarse en tres aspectos.

Datos sensibles

18. En primer lugar, en lo que respecta a que el interesado pueda manifestar su consentimiento al tratamiento de datos sensibles, debería manifestarse explícitamente que el consentimiento debe basarse en una información adecuada. Aunque del artículo 2, letra h), de la Directiva 95/46/CE se desprende que toda manifestación de voluntad debe ser «libre, específica e informada», puede no ser siempre así en la práctica. En consecuencia, podría completarse el apartado 3 del artículo 11 de la siguiente forma: «... dichos datos sólo se tratarán si el interesado manifiesta su consentimiento explícito para su tratamiento *tras ser debidamente informado*».

Medidas de seguridad

19. En segundo lugar, en lo que respecta a las cuestiones de seguridad se da por supuesto que se aplicarán los principios generales de la Directiva 95/46/CE. El Supervisor Europeo de Protección de Datos recomendaría que estos principios se completaran con obligaciones más directamente centradas en el carácter específico de los datos personales que se procesan en los sistemas informatizados de reserva. Dado que estos sistemas pueden funcionar como interfaz global para las compañías aéreas y también como proveedor de servicios o alojar información de una compañía aérea determinada, debería desglosarse claramente la gran cantidad de datos tratados según estas dos distintas funciones usando «*murallas chinas*» y otras medidas de seguridad adecuadas. El Supervisor Europeo de Protección de Datos recomienda que se añada este aspecto en un nuevo apartado del artículo 11.
20. El artículo 11 podría completarse pues añadiendo detrás del apartado 4 un nuevo apartado con el siguiente texto: «*En el caso de que un sistema informatizado de reserva explote bases de datos con distintas funciones, como la de servir de interfaz o alojar información de compañías aéreas, deberán adoptarse medidas técnicas y organizativas para evitar que se interconecten las bases de datos y garantizar que los datos personales únicamente serán accesibles a aquellos efectos concretos para los que fueron recogidos*».

Información de carácter comercial

21. En tercer lugar el Supervisor Europeo de Protección de Datos acoge con satisfacción las condiciones que en el artículo 7 y en el artículo 11, apartado 5, se imponen al tratamiento de datos con vistas a estudios de mercado. Los vendedores de sistemas únicamente podrán proporcionar a terceros ese tipo de datos en un formato que no permita la identificación, independientemente de que sean datos de organizaciones, empresas o personas físicas. En este caso el objetivo fundamental es evitar la identificación de las agencias de viajes ⁽¹⁾, pero se supone que el anonimato se aplica a todo tipo de datos personales que se tratan durante el proceso de la reserva, lo que incluye también los datos personales de los clientes de las agencias de viajes. Debería hacerse esta aclaración en la propuesta, completando el apartado 5 del artículo 11 de la siguiente forma: «*Serán*

anónimos los datos de todos los participantes en el procedimiento de reserva, incluido el consumidor final».

IV. APLICACIÓN

22. Como consecuencia de la amplitud del ámbito de aplicación del Reglamento, quedan sometidos los responsables del tratamiento de datos establecidos fuera de la UE a las competencias de la Comisión y de las autoridades nacionales responsables de la protección de datos a efectos de garantizar que los agentes implicados dan cumplimiento al Reglamento. Es esencial que la Comisión, que aparece explícitamente mencionada en la propuesta como responsable de que se aplique el código de conducta cuente con medios eficaces para garantizar el cumplimiento de los principios sobre protección de datos.
23. Para garantizar el cumplimiento efectivo del código de conducta deberían garantizarse el control y la localización de los datos personales en la red del sistema informatizado de reserva. De hecho agentes distintos, como las compañías aéreas y las agencias de viajes, transmiten los datos personales y tienen acceso a los mismos, y los sistemas informatizados de reserva los tratan a título distinto, actuando o no en nombre de las compañías aéreas.
24. Además de que es preciso distinguir claramente entre las distintas actividades de los sistemas informatizados de reserva, para tener constancia clara de la circulación de los datos personales entre las compañías aéreas, las agencias de viajes y los sistemas informatizados de reserva, parece absolutamente necesario tener detalle de los flujos de los datos. Este aspecto es fundamental para valorar la competencia de las entidades encargadas de la aplicación (las autoridades nacionales responsables de la protección de datos y la Comisión).
25. Lo indicado es especialmente necesario por el hecho de que los sistemas informatizados de reserva están interconectados y habida cuenta de la complejidad de la red de esos sistemas. Por ejemplo, debe especificarse en qué medida se puede tener acceso y se pueden procesar posteriormente en un sistema informatizado de reserva los datos personales introducidos a través de una compañía aérea o una agencia de viajes clientes de un sistema informatizado de reserva distinto.
26. Según el artículo 12 de la propuesta, la Comisión será competente para iniciar procedimientos ejecutivos en caso de infracciones del Reglamento. Entre las competencias de la Comisión figuran, en consecuencia, el control del cumplimiento de los principios sobre protección de datos que aparecen en el Reglamento.
27. En la práctica sus funciones pueden entrar en el mismo ámbito de competencia que las de las autoridades nacionales de protección de datos por ser aplicable la normativa nacional sobre protección de datos a las actividades de los sistemas informatizados de reserva y a los vendedores de sistemas. En ese caso deberá garantizarse la coherencia de los procedimientos de aplicación de la ley y la colaboración entre las autoridades y la Comisión. Un foro adecuado para facilitar esa coordinación podría ser el Grupo de Trabajo del artículo 29.

⁽¹⁾ Exposición de motivos, punto 5 «información adicional», párrafo «*explicación detallada de la propuesta*».

28. Además, al actuar en ejercicio de sus competencias, la Comisión manejará determinados expedientes con todos los datos de supuestas infracciones (por ejemplo, tendrá acceso a los expedientes de las partes afectadas al aplicarse lo dispuesto en el artículo 15 de la propuesta). En esos expedientes es inevitable que haya incluidos datos personales, lo que supondría que el Supervisor Europeo de Protección de Datos sería competente para supervisar su tratamiento, por formar parte de las funciones que le asignan las instituciones europeas de acuerdo con el Reglamento (CE) n° 45/2001, como en todos los demás casos en que la Comisión interviene como supervisora de datos.

V. ACCESO DE TERCEROS PAÍSES A LOS DATOS DE LOS PASAJEROS

29. El acceso de terceros países a los datos de los pasajeros ha llevado a celebrar acuerdos concretos entre la Unión Europea y los terceros países y, en particular, a un acuerdo que se celebró en julio de 2005 entre la UE y Canadá, y a otro celebrado en julio de 2007 entre la UE y los Estados Unidos. Según estos acuerdos los datos del registro de nombres de los pasajeros que las compañías aéreas transmitan a autoridades extranjeras deben cumplir determinadas condiciones sobre protección de datos.

30. En ese contexto la función del sistema informatizado de reserva sería distinta según actuara para alojar compañías aéreas o como interfaz de las mismas.

El sistema informatizado de reserva como alojamiento de compañías aéreas

31. Ya se ha indicado que las compañías aéreas que no gestionan un sistema propio de reserva los subcontratan con terceros, que pueden ser sistemas informatizados de reserva. Estos últimos no actúan en este caso como interfaz de las agencias de viajes, sino como prestadores de servicios de alojamiento de datos de la compañía aérea. Por actuar como alojamiento de las compañías el sistema informatizado de reserva podría transmitir a las autoridades de terceros países información del registro de nombres de los pasajeros.

32. Según la Comisión ⁽¹⁾ esta actividad del sistema informatizado de reserva está excluida del ámbito de aplicación del Reglamento, no quedando afectadas en estas circunstancias sus obligaciones sobre transferencias a terceras partes. No obstante, siguen siendo aplicables los principios generales sobre protección de datos contenidos en la Directiva 95/46/CE y los del Convenio n° 108 del Consejo de Europa en lo que a las condiciones para la transferencia a terceros países se refiere.

33. Estima el Supervisor Europeo de Protección de Datos que las entidades que proporcionan ese tipo de servicios informáticos son los responsables del servicio que ofrecen y de la posterior transmisión de datos a terceras partes. En ese sentido deberían ser considerados corresponsables del tratamiento, juntamente con las compañías aéreas correspondientes, de los servicios que prestan. En consecuencia, cuando un proveedor de servicios, tanto si es un sistema informatizado de reserva como otro tipo de proveedor de servicios informáticos, transmite datos de pasajeros a

terceros países deben cumplirse las condiciones de cuantos acuerdos internacionales se hayan celebrado con ese país.

34. Entre las obligaciones podría incluirse la resolución de problemas prácticos, como los procedimientos para la transmisión de datos y la transición de un tipo de transmisión automática a un tipo de descarga, lo que implica que el servicio informático controla las condiciones de la transmisión y la calidad de los datos que se transmiten. También deberían tenerse en cuenta las obligaciones sobre transparencia, en concertación con las compañías aéreas y en la medida en que el servicio informático realice de hecho los servicios de reserva de las compañías aéreas. Debería también darse a los interesados la posibilidad de recurrir contra el sistema informatizado de reserva a propósito del tratamiento de datos que ese sistema haya realizado dentro de la transmisión a terceros.

El sistema informatizado de reserva como interfaz

35. Independientemente de la situación en que actúen los sistemas informatizados de reserva en su función de prestadores de servicios y de que tengan que tener en cuenta los acuerdos internacionales celebrados entre la UE y terceros países, debería también abordarse la situación en que tales sistemas actúen como interfaz, caso en que a toda solicitud de datos personales presentada por un tercero se le aplican las condiciones del Reglamento y, en principio, deberá denegarse la transmisión. De hecho, según el artículo 11, apartado 4, de la propuesta, sólo se autorizará el acceso a los datos del sistema informático de reserva cuando sea necesario para resolver controversias acerca de la facturación. Es importante el hecho de que esta disposición se aplica con independencia de la situación del sistema informático de reserva (esté situado en la Unión Europea o en los Estados Unidos), bastando que los servicios se ofrezcan para la utilización en el territorio de la Comunidad.

VI. CONCLUSIÓN

36. El Supervisor Europeo de Protección de Datos se felicita por el hecho de que la propuesta incluya los principios de protección de datos contemplados en las disposiciones de la Directiva 95/46/CE. Esas disposiciones amplían la seguridad jurídica y sería útil completarlas con otras garantías sobre tres aspectos: la garantía de que para tratar datos sensibles el consentimiento de los interesados se dé estando éstos plenamente informados, la disposición de medidas de seguridad que tengan en cuenta la diversidad de servicios que ofrecen los sistemas informatizados de reserva, y la protección de la información de carácter comercial (véanse los puntos 18 a 21 del presente dictamen).

37. En cuanto respecta al ámbito de aplicación de la propuesta los criterios por los que la propuesta se hace aplicable a los sistemas informatizados de reserva establecidos en terceros países plantea la cuestión de su aplicación práctica, de forma coherente con la aplicación de la *lex generalis*, es decir de la Directiva 95/46/CE (véanse los puntos 9 a 12).

38. Para que quede garantizada la aplicación efectiva de la propuesta, estima el Supervisor Europeo de Protección de Datos que es necesaria una perspectiva clara y global sobre el conjunto de problemas planteados sobre los sistemas informatizados de reserva, teniendo en cuenta la complejidad de la red de ese tipo de sistemas y las condiciones en que terceras partes pueden tener acceso a los datos personales procesados en ellos.

⁽¹⁾ Decisión C(2005) 652/1 sobre la compatibilidad del acceso de los Estados Unidos al registro de nombres de los pasajeros con el Reglamento (CEE) n° 2299/89 del Consejo por el que se establece un código de conducta para los sistemas informatizados de reserva.

39. Aunque estos temas rebasan las disposiciones concretas de la propuesta, se considera fundamental ubicar la cuestión en su contexto global y ser consciente de las consecuencias y de los retos que implica la existencia de cantidades tan grandes de datos personales, algunos de carácter sensible, procesados en una red mundial accesible en la práctica a los poderes públicos de terceros Estados.
40. En consecuencia, es determinante garantizar que las autoridades competentes de la aplicación de la norma, es decir, la Comisión, según se contempla en la propuesta, y las autoridades nacionales responsables de la protección de datos la

cumplen de hecho, no sólo en lo que respecta a los aspectos sobre competencia de la propuesta sino en lo que respecta a los principios sobre protección de datos (véanse los puntos 22 a 35).

Bruselas, 11 de abril de 2008.

Peter HUSTINX
Supervisor Europeo de Protección de Datos
