

**Resumen ejecutivo del segundo Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos 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**

(El texto completo del presente dictamen puede encontrarse en inglés, francés y alemán en el sitio web del SEPD [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu))

(2015/C 392/09)

**I. LA PROPUESTA Y SU CONTEXTO**

1. Desde 2007, momento en que la Comisión adoptó una propuesta de Decisión marco del Consejo sobre esta materia, se ha venido debatiendo sobre un posible sistema de registro de nombres de los pasajeros (PNR) en la Unión Europea <sup>(1)</sup>. La propuesta original tenía como objetivo obligar a las compañías aéreas que efectúen vuelos entre la Unión Europea y terceros países a transmitir los datos PNR de todos los pasajeros a las autoridades competentes, con el fin de prevenir, detectar, investigar y enjuiciar los delitos terroristas y los delitos graves. El SEPD emitió un dictamen sobre dicha propuesta <sup>(2)</sup> y siguió su evolución.
2. El 2 de febrero de 2011, la Comisión adoptó una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la utilización de los datos de los registros de nombres de los pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos terroristas y delitos graves (en adelante «la propuesta»). El SEPD emitió un dictamen sobre esta nueva propuesta <sup>(3)</sup>, en el cual hacía comentarios y observaciones sobre el texto que guardaban relación, entre otras cuestiones, con la necesidad y la proporcionalidad de la propuesta, su ámbito de aplicación, el intercambio de información entre los Estados miembros y la conservación de los datos PNR.
3. El 23 de abril de 2012, el Consejo adoptó un enfoque general sobre el texto propuesto por la Comisión <sup>(4)</sup>, con vistas a iniciar las negociaciones con el Parlamento.
4. El procedimiento legislativo ha estado en suspenso desde que la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo (LIBE) rechazó la propuesta el 24 de abril de 2013 <sup>(5)</sup>, cuestionando su necesidad y proporcionalidad. De forma reciente, se han reavivado los debates, tras los ataques terroristas de París en enero de 2015 <sup>(6)</sup>.
5. En su Resolución de 11 de febrero de 2015, sobre las medidas de lucha contra el terrorismo <sup>(7)</sup>, el Parlamento Europeo se comprometió a «trabajar en pro de la finalización de una directiva de la UE sobre los PNR antes de finales de año» e instó a la Comisión a «que establezca las consecuencias de la sentencia del TJUE relativa a la Directiva sobre conservación de datos y sus posibles repercusiones en una directiva PNR de la UE». El Parlamento Europeo alentó asimismo al Consejo a que logre avances en el paquete de protección de datos por si los diálogos «tripartitos» sobre ambos, la Directiva PNR de la UE y el paquete de protección de datos, pudieran desarrollarse en paralelo. La Comisión también invitó a expertos independientes procedentes de ámbitos como el policial, la seguridad y la inteligencia, y a representantes del Grupo de Trabajo del Artículo 29 a que aporten sus opiniones sobre la necesidad y la proporcionalidad del sistema PNR.
6. Asimismo, la Resolución pide a los Estados miembros «que optimicen el uso de las plataformas, bases de datos y sistemas de alerta que ya existen a nivel europeo, como el Sistema de Información de Schengen (SIS) y el Sistema de Información Avanzada de Pasajeros (APIS) <sup>(8)</sup>» y anima decididamente a «que se mejore el intercambio de información entre las autoridades policiales y judiciales de los Estados miembros y las agencias de la UE» <sup>(9)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2007) 654 final.

<sup>(2)</sup> Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos, de 20 de diciembre de 2007, acerca de la propuesta de Decisión marco del Consejo sobre utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (Passenger Name Record — PNR) con fines coercitivos (DO C 110 de 1.5.2008, p. 1).

<sup>(3)</sup> Dictamen del SEPD de 25 de marzo de 2011 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.

<sup>(4)</sup> Enfoque general del Consejo, texto adoptado el 23 de abril de 2013, 8916/2.

<sup>(5)</sup> Véase la Resolución del Parlamento Europeo de 23 de abril de 2013.

<sup>(6)</sup> Véase [https://es.wikipedia.org/wiki/Atentado\\_contra\\_Charlie\\_Hebdo](https://es.wikipedia.org/wiki/Atentado_contra_Charlie_Hebdo). En relación con la conexión con las propuestas PNR de la UE, véase, por ejemplo, la declaración de los miembros del Consejo Europeo tras la reunión informal de los Jefes de Estado o de Gobierno, Bruselas, de 12 de febrero de 2015. <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/> y el informe sobre la aplicación de las medidas de la lucha antiterrorismo de la UE: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9422-2015-REV-1/es/pdf>

<sup>(7)</sup> Resolución 2015/2530 del Parlamento Europeo

<sup>(8)</sup> Resolución, apartado 11.

<sup>(9)</sup> Resolución, apartado 22.

7. En este contexto, el ponente de la Comisión LIBE ha presentado un informe actualizado el 17 de febrero de 2015 <sup>(1)</sup>. En dicho documento, se propusieron diversas modificaciones a la propuesta de la Comisión, como la inclusión de los vuelos dentro de la UE. El Grupo de Trabajo del Artículo 29 envió una carta a la Comisión LIBE para que presentase sus comentarios y observaciones sobre el informe <sup>(2)</sup>. La Comisión LIBE adoptó una votación orientativa el 15 de julio de 2015 y acordó iniciar negociaciones con el Consejo.
8. El presente dictamen del SEPD abordará los cambios en la propuesta, tal como han sido propuestos por la Comisión LIBE y el Consejo, a la vista de las negociaciones tripartitas que deben comenzar este mes. El presente dictamen tendrá en cuenta la sentencia *Digital Rights Ireland* del Tribunal de Justicia Europeo <sup>(3)</sup> dictada el 8 de abril de 2014 (en adelante, «la sentencia *DRI*») y la integrará en su motivación.
9. El SEPD reconoce que Europa se enfrenta a graves amenazas terroristas y debe adoptar medidas significativas. La lucha contra el terrorismo y la delincuencia grave es un interés legítimo perseguido por el legislador y el SEPD, como institución de supervisión independiente de la UE, no está en principio a favor ni en contra de ninguna medida. En el pleno respeto del papel del legislador a la hora de evaluar la necesidad y la proporcionalidad de las medidas propuestas, el SEPD analiza de forma respetuosa en el presente dictamen sus implicaciones para la protección de los datos personales de las personas físicas y su intimidad, teniendo en cuenta el marco legislativo y la jurisprudencia existentes en materia de protección de datos e intimidad. El presente análisis hace referencia a nuestra misión de asesorar a las instituciones sobre las repercusiones en materia de protección de datos de sus políticas, en particular cuando tienen un impacto más grave en los derechos a la intimidad y la protección de datos.

#### IV. CONCLUSIÓN

62. El SEPD recibe con agrado las diversas mejoras que han realizado el Consejo y la Comisión LIBE en la propuesta, por ejemplo, en relación con las disposiciones específicas en materia de protección de datos, la presencia de un Responsable de Protección de Datos, o una referencia específica al poder de las autoridades de supervisión.
63. Sin embargo, la propuesta no cumple el requisito previo fundamental de un sistema PNR, esto es, el cumplimiento de los principios de necesidad y proporcionalidad. La propuesta no proporciona una evaluación exhaustiva de la capacidad de los instrumentos existentes actuales para lograr la finalidad del sistema PNR de la UE. Asimismo, no establece ningún análisis pormenorizado sobre hasta qué punto medidas menos intrusivas pueden lograr el objetivo del sistema PNR de la UE. Por último, la recopilación y el tratamiento masivos y sin una finalidad de los datos del sistema PNR constituyen una medida de vigilancia general. En opinión del SEPD, el único objetivo que cumpliría los requisitos de transparencia y proporcionalidad, sería la utilización caso a caso de los datos PNR aunque solo en los casos en que se establezca la existencia de una amenaza grave y determinada a través de indicadores concretos.
64. Dado que no se dispone de información respecto de haber demostrado de forma adecuada la necesidad y la proporcionalidad de las medidas, el SEPD considera que la propuesta, incluso modificada, aún no cumple las normas establecidas en los artículos 7, 8 y 52 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el artículo 16 del TFUE y el artículo 8 del CEDH.
65. El SEPD alentaría a los legisladores a que sigan considerando la viabilidad de aplicar medidas de vigilancia más selectivas y menos intrusivas contra las actuales amenazas, que estuvieran basadas en iniciativas más específicas que se centrasen, en su caso, en categorías específicas de vuelos, pasajeros o países.
66. Además de las deficiencias esenciales que se han identificado anteriormente en la propuesta, las principales observaciones que el SEPD realiza en el presente dictamen guardan relación con los siguientes aspectos:
  - la propuesta debería limitar el período de conservación de datos al período que quede justificado por un criterio objetivo que explique dicho período de conservación,
  - la propuesta debería establecer de forma más explícita que los datos PNR no pueden ser utilizados para fines distintos a los de prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de delitos terroristas y formas graves de delincuencia transnacional,
  - en principio, debería obtenerse una autorización previa por parte de un tribunal o un organismo administrativo independiente tras una solicitud de acceso a los datos por parte de una autoridad competente,

<sup>(1)</sup> El informe está disponible en el siguiente enlace: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0248+0+DOC+XML+V0//ES>

<sup>(2)</sup> Carta de 19 de marzo de 2015 del Grupo de Trabajo del Artículo 29 al Presidente de la Comisión LIBE.

<sup>(3)</sup> TJUE, *Digital Rights Ireland* Ltd, de 8 de abril de 2014, en los asuntos acumulados C-293/12 y C-594/12.

- la propuesta debería hacer referencia a las garantías adecuadas que salvaguarden la seguridad de los datos tratados por la Unidad de Información sobre Pasajeros,
- el ámbito de aplicación del sistema PNR debería ser mucho más limitado en lo referente al tipo de delito. De forma adicional, debería precisarse mejor la definición de «formas graves de delincuencia transnacional» y una «amenaza grave e inmediata contra la seguridad pública»,
- los criterios exigidos para acceder a los datos PNR por parte de las autoridades competentes deberían definirse con mayor precisión y ser más precisos,
- se invita a los legisladores a que esperen hasta la adopción del nuevo paquete de protección de datos para adaptar completamente las obligaciones de la propuesta a las nuevas disposiciones adoptadas,
- la evaluación de la Directiva debería estar basada en datos generales, incluido el número de personas efectivamente condenadas, y no solo enjuiciadas, sobre la base del tratamiento de sus datos.

Bruselas, 24 de septiembre de 2015.

Giovanni BUTTARELLI

*Supervisor Europeo de Protección de Datos*

---