

Bruselas, 12.1.2021
COM(2021) 16 final

2021/0007 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

**relativa a la posición que se ha de tomar en nombre de la Unión Europea en la
Organización de Aviación Civil Internacional en relación con la enmienda 28 del anexo
9, parte D del Convenio sobre Aviación Civil Internacional**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA PROPUESTA

El objeto de la presente propuesta es la decisión por la que se determina la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, ante la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), en relación con la enmienda 28 del anexo 9 sobre Facilitación del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (el «Convenio de Chicago»). El Consejo de la OACI adoptó esta enmienda el 23 de junio de 2020.

La enmienda 28 está relacionada con las normas para el tratamiento de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR), que se abordan en la parte D, capítulo 9 del anexo 9.

Por datos PNR se entienden los datos personales de los pasajeros que obtienen las líneas aéreas para sus fines comerciales, por lo que se diferencian de otros datos relacionados con los viajes que ellos mismos recogen por cuenta de las autoridades, como la información anticipada sobre los pasajeros (API). Las autoridades policiales de todo el mundo utilizan, cada vez más, los datos PNR que les transfieren las aerolíneas para luchar contra el terrorismo y las formas graves de delincuencia.

2. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

2.1. El Convenio sobre Aviación Civil Internacional (el «Convenio de Chicago»)

El Convenio de Chicago, cuya finalidad es regular el transporte aéreo internacional, entró en vigor el 4 de abril de 1947 y creó la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

Todos los Estados miembros de la Unión son Partes del Convenio de Chicago.

2.2. La Organización de Aviación Civil Internacional

La OACI es una agencia especializada de las Naciones Unidas cuyos objetivos son desarrollar los principios y las técnicas de la navegación aérea internacional y fomentar la organización y el desenvolvimiento del transporte aéreo internacional.

El Consejo de la OACI es un órgano permanente de la OACI, del que forman parte treinta y seis Estados contratantes elegidos por la Asamblea de la OACI por un período de tres años. En el período 2019-2022, siete Estados miembros de la Unión están representados en el Consejo de la OACI¹.

Entre las funciones preceptivas del Consejo de la OACI, que se enumeran en el artículo 54 del Convenio de Chicago, figura la adopción de normas y métodos recomendados internacionales (también conocidos como SARP, por sus siglas en inglés), incorporados como anexos al Convenio de Chicago. Las normas son condiciones cuya aplicación homogénea se considera necesaria, mientras que los métodos recomendados no son obligatorios.

El Consejo de la OACI también convoca a la Asamblea, que es su órgano soberano. La Asamblea de la OACI se reúne al menos una vez cada tres años, momento en el que fija la dirección política de la Organización para el trienio siguiente. El 40.º período de sesiones de la Asamblea de la OACI se celebró entre el 24 de septiembre y el 4 de octubre de 2019 en Montreal (Canadá).

¹ Estos son: Alemania, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia y Países Bajos.

2.3. El proceso para actualizar las normas y métodos recomendados de la OACI sobre el PNR

La elaboración de las nuevas normas y métodos recomendados internacionales del PNR tiene sus raíces en la Resolución 2396 (2017) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, adoptada el 21 de diciembre de 2017². La Resolución requiere a los Estados miembros de la ONU que, *«de conformidad con las normas y métodos recomendados de la OACI, desarrollen la capacidad de reunir, procesar y analizar los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) y se aseguren de que todas sus autoridades nacionales competentes utilicen y compartan esos datos, respetando plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales»*. Asimismo, insta a la OACI a que *«colabore con sus Estados miembros con miras a establecer una norma para la reunión, el uso, el tratamiento y la protección de los datos PNR»*.

Se confió la elaboración de propuestas para revisar las normas y métodos recomendados del PNR a un grupo de expertos, la comisión especial del PNR de la OACI, establecida por el Comité de Transporte Aéreo de la OACI (ATC) en marzo de 2019. El trabajo de la comisión especial terminó en diciembre de 2019 y el Panel de Facilitación de la OACI lo revisó en enero de 2020.

El ATC aprobó las propuestas del Panel de Facilitación de la OACI el 7 de febrero de 2020. A dicha aprobación le siguió una consulta formal a los Estados miembros de la OACI mediante la circular 2020 14E de la OACI. La consulta a los Estados finalizó el 15 de mayo de 2020.

Tras la consulta a los Estados, la Secretaría de la OACI analizó las respuestas que recibió de los Estados y presentó una propuesta al ATC. La propuesta de la Secretaría fue prácticamente idéntica al resultado de la reunión del Panel de Facilitación en enero de 2020. Del mismo modo, en su reunión del 19 de junio de 2019, el ATC recomendó al Consejo de la OACI que adoptase las normas y métodos recomendados del PNR, tal como los presenta la Secretaría, solo con algunas rectificaciones menores.

El 23 de junio de 2020, durante la décima reunión de su 220.º período de sesiones, el Consejo de la OACI adoptó la enmienda 28 del anexo 9 del Convenio de Chicago. Como se ha señalado anteriormente, el Anexo 9 establece las normas internacionales sobre facilitación y su capítulo 9, parte D, hace referencia específicamente al PNR.

El 17 de julio de 2020, la OACI informó a sus Estados miembros de la adopción de la enmienda 28 mediante otra circular (CE 6/3-20/71). La enmienda entró en vigor el 30 de octubre de 2020, a menos que la mayoría de los Estados registrasen su desaprobación antes de esa fecha, de conformidad con el artículo 90 del Convenio de Chicago. La enmienda se aplicará a partir del 28 de febrero de 2021. Sin embargo, los Estados miembros de la OACI pueden notificar, antes del 30 de enero de 2020, las diferencias entre sus reglamentos y prácticas nacionales y los consagrados en las normas que establece la enmienda 28, si consideran que existen ciertas diferencias entre sus reglamentos o prácticas nacionales y alguna de las normas. Dicha notificación debe enviarse de conformidad con el artículo 38 del Convenio de Chicago y el mecanismo aplicable para la presentación de las diferencias.

2.4. Los aspectos del PNR de la enmienda 28 del Anexo 9

Si es efectiva, la enmienda 28 reemplazará las normas 9.22-9.22.1 existentes y el método recomendado 9.23 por las nuevas normas y métodos recomendados 9.23-9.38. Estas normas y métodos recomendados están mucho más detallados que el marco existente, y abarcan, entre

² Resolución 2396 (2017) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 21 de diciembre de 2017 relativa a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas y los combatientes terroristas extranjeros.

otros, aspectos relacionados con la limitación de la finalidad, la supervisión, los derechos del interesado, el método de transmisión, la conservación de datos, el tratamiento de datos sensibles y la relación entre los Estados contratantes del Convenio de Chicago en relación con las transferencias de datos PNR. Parte de la orientación no vinculante presentada en el documento 9944 de la OACI, que establece las orientaciones relativas a los datos PNR³ se ha actualizado con la nueva normativa.

La norma 9.23 obliga a los Estados contratantes a seguir desarrollando la capacidad de recopilar, usar, tratar y proteger los datos PNR y de traducir las normas para la aplicación práctica de esta capacidad en el marco jurídico y administrativo interno adecuado, manteniendo la coherencia con las normas y métodos recomendados. El carácter obligatorio del desarrollo de las capacidades de tratamiento del PNR respeta la Resolución 2396 (2017) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La norma 9.24 requiere que los Estados contratantes identifiquen con claridad los datos PNR que se utilizarán en sus operaciones y establece los fines para los cuales las autoridades podrán utilizar los datos PNR en pleno cumplimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Tales fines no deben ser más amplios de lo necesario, en concreto, los fines de seguridad fronteriza para luchar contra el terrorismo y las formas graves de delincuencia. Además, la divulgación de los datos PNR dentro del Estado receptor o en otros debe limitarse a las autoridades competentes que ejercen funciones pertinentes relacionadas con los fines para los que se procesan los datos PNR. Estas autoridades también deben garantizar protecciones comparables a las otorgadas por la autoridad que comunica los datos.

La norma 9.25 establece las condiciones relativas a la seguridad de los datos y los derechos de las personas en relación con el tratamiento de sus datos PNR, incluidas las relativas a la no discriminación, el suministro de información, los recursos administrativos y judiciales, el acceso a los datos y la posibilidad de solicitar correcciones, supresiones o anotaciones. El método recomendado 26 alienta a los Estados a notificar a las personas sobre el tratamiento de sus datos PNR y los derechos y medios de reparación que se les ofrece.

La norma 9.27 exige a los Estados contratantes que basen el tratamiento automatizado de los datos PNR en criterios objetivos, precisos y fiables que indiquen de forma efectiva la existencia de un riesgo, sin dar lugar a una diferenciación ilegal, y se abstengan de tomar decisiones que generen acciones adversas significativas que afecten al interés jurídico de los individuos, basado únicamente en un tratamiento automatizado de los datos PNR.

Según la norma 9.28, los Estados deben designar una (o varias) autoridades nacionales competentes con poder para llevar a cabo una supervisión independiente de la protección de los datos PNR y determinar si los datos PNR se recogen, utilizan, transforman y protegen respetando plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La norma 9.29 impide a los Estados exigir a las compañías aéreas que recojan datos PNR que no se requieren como parte de sus procedimientos habituales de funcionamiento empresarial o que filtren dichos datos antes de transmitirlos. También se prohíbe el tratamiento de datos sensibles; es decir, datos PNR que revelen el origen racial o étnico de un individuo, sus opiniones políticas, creencias religiosas o filosóficas, afiliación sindical o datos relativos a su salud, vida sexual u orientación sexual, excepto en circunstancias excepcionales e inmediatas, para proteger los intereses vitales del interesado o de otra persona física. Si se transmiten dichos datos, los Estados deben eliminarlos tan pronto como sea posible.

La norma 9.30 establece las obligaciones relativas a la retención de datos, la despersonalización y la nueva personalización de los datos PNR, y exige a los Estados que

³ OACI, Directrices sobre los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR), primera edición, 2010.

retengan los datos correspondientes por un período determinado, tal como se define en su marco jurídico y administrativo, que ha de ser ese período necesario y proporcionado para los fines para los que se utilizan los datos PNR, y que vuelvan a enmascararlos después de un período de tiempo establecido. Después del enmascaramiento, la nueva personalización solo debería ser posible cuando los datos se vayan a utilizar en relación con una causa, amenaza o riesgo relacionado con los fines para los que los datos PNR pueden ser objeto de tratamiento. El método recomendado 9.32 sugiere un período de retención máximo de cinco años y el método recomendado 9.33 propone que los datos PNR deban despersonalizarse en un periodo de seis meses y que no transcurran más de dos años desde el momento en que los transfieren las compañías aéreas.

La norma 9.33 establece que los datos PNR deberían ser, por regla general, transmitidos a través del sistema de transmisión activa («push»), menos intrusivo con la privacidad. Asimismo, pretende minimizar la sobrecarga de las compañías aéreas, limitando la capacidad de los Estados para imponer multas por errores de transmisión en ciertas circunstancias y exigiéndoles que limiten el número de veces que transmiten los mismos datos.

La norma 9.34, letra a) exige a los Estados contratantes que no impidan ni eviten la transferencia de datos PNR a otro Estado contratante que cumpla con las nuevas normas. Al mismo tiempo, la norma 9.34, letra b) establece que los Estados contratantes de la OACI deben conservar la capacidad de introducir o mantener mayores niveles de protección de los datos PNR, de acuerdo con su marco jurídico nacional, y concertar más acuerdos con otros Estados, en particular, con el fin de cumplir con sus requisitos legales internos, o establecer disposiciones más detalladas en relación con el tratamiento y la transferencia de los datos PNR, siempre que tales medidas no sean contrarias a las normas.

En virtud de la norma 9.35, los Estados contratantes deberán demostrar a otro Estado que así lo solicite, que cumplen con las normas. Cuando los Estados contratantes determinen que deben impedir la transferencia de datos PNR o multar a una compañía aérea, la norma 9.36 les obliga a hacerlo de una manera transparente y con la intención de resolver la situación.

El método recomendado 9.37 alienta a los Estados a que notifiquen a otros Estados con los que tenga tráfico aéreo de cualquier cambio significativo en su programa del PNR, en especial en lo relativo al cumplimiento de las normas y métodos recomendados. El método recomendado 9.38 sugiere que los Estados no penalicen a las compañías aéreas cuando tratan de resolver disputas relacionadas con transferencias de datos PNR.

2.5. El marco jurídico aplicable de la UE

El tratamiento de los datos PNR constituye una herramienta esencial de la respuesta común de la UE al terrorismo y las formas graves de delincuencia, además de una de las piezas clave de la Unión de la Seguridad. La detección y el rastreo de patrones de viaje sospechosos mediante el tratamiento de datos PNR con el fin de recabar pruebas y, en las circunstancias oportunas, hallar a los cómplices de los delitos graves y dismantelar las redes delictivas, han demostrado que son intervenciones esenciales para prevenir, detectar, investigar y enjuiciar los delitos de terrorismo y otros delitos graves. Al mismo tiempo, el tratamiento de los datos PNR constituye una interferencia con los derechos de privacidad y protección de los datos personales consagrados en los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE («Carta»). De acuerdo con el artículo 52, apartado 1 de la Carta, por lo tanto, deberá ser establecido por la ley, respetar el contenido esencial de los derechos en cuestión y, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, permitirlo únicamente en la medida en que sea necesario y responda efectivamente a un objetivo de interés general de la Unión o de la necesidad de proteger los derechos y libertades de los demás. Uno de esos objetivos de interés general es la protección de los ciudadanos frente a las amenazas de seguridad graves.

El 27 de abril de 2016, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva (UE) 2016/681 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 grave⁴. Esta Directiva permite a las autoridades nacionales exigir a las compañías aéreas que transfieran datos PNR, al tiempo que garantizan los derechos de las personas a la privacidad y la protección de los datos. La fecha límite para que los Estados miembros incorporaran esta legislación a su ordenamiento jurídico fue el 25 de mayo de 2018. La revisión⁵ de los dos primeros años de aplicación de la Directiva, realizada en 2020, mostró que el tratamiento de datos PNR había dado resultados tangibles en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia grave.

También en abril de 2016, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron nuevas normas de protección de datos de la UE: El Reglamento (UE) 2016/679 (Reglamento General de Protección de Datos o RGPD⁶) y la Directiva (UE) 2016/680 (sobre protección de datos en el sector de aplicación de la ley⁷). Entre otras, el RGPD establece normas sobre transferencias internacionales de datos personales que son aplicables a la transmisión de datos PNR por las compañías aéreas. La Directiva (UE) 2016/680 regula el tratamiento de datos personales por parte de las autoridades policiales y completa el régimen de la Directiva (UE) 2016/681 en aspectos tales como los derechos de los interesados y las transferencias de datos de cada caso a las autoridades policiales de terceros países.

En la actualidad hay dos acuerdos internacionales vigentes entre la UE y terceros países (concretamente, Australia⁸ y los Estados Unidos⁹) sobre la transferencia y el tratamiento de los datos PNR. El 26 de julio de 2017, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea emitió un dictamen (en adelante Dictamen 1/15¹⁰) sobre el acuerdo previsto sobre la transferencia y el tratamiento de datos PNR entre la UE y Canadá, firmado el 25 de junio de 2014. El Tribunal determinó que el acuerdo no podía celebrarse en la forma prevista, puesto que algunas de sus

⁴ 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 (DO L 119 de 4.5.2016, p. 132).

⁵ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la revisión de la Directiva (UE) 2016/681, 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, COM(2020) 305 final. Para más detalles, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al informe [SWD (2020) 128 final].

⁶ 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), (texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

⁷ 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 (DO L 119 de 4.5.2016, p. 89).

⁸ Acuerdo entre la Unión Europea y Australia sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por los transportistas aéreos al Servicio de Aduanas y de Protección de las Fronteras de Australia (DO L 186

de 14.7.2012, p. 4). La revisión y evaluación conjuntas de este acuerdo están actualmente en curso.

⁹ 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 (DO L 215 de 11.8.2012, p. 5).

La evaluación conjunta de este acuerdo está actualmente en curso.

¹⁰ Dictamen 1/15 del Tribunal de Justicia (Gran Sala), 26 de julio de 2017.

disposiciones eran incompatibles con los derechos fundamentales a la privacidad y a la protección de los datos personales protegidos por la Carta. Concretamente, el Tribunal interpretó que las disposiciones pertinentes de la Carta requerían garantías concretas relativas a la supervisión por una autoridad independiente, el tratamiento de datos sensibles, el tratamiento automatizado de los datos PNR y la no discriminación, fines para los cuales pueden procesarse los datos PNR, y la retención, el uso, la divulgación y la ulterior transferencia de dichos datos. Tras la adopción de las directrices de negociación por el Consejo en diciembre de 2017, la Comisión inició nuevas negociaciones del PNR con Canadá en junio de 2018.

En términos más generales, un creciente número de terceros países solicita datos PNR a las compañías aéreas, y varios de ellos se han dirigido a la Comisión en los últimos años para expresar su interés por la conclusión de un acuerdo internacional sobre PNR con la UE. La inexistencia de una base jurídica que permita las transferencias de datos coloca a las compañías aéreas en una situación de conflicto legislativo; además, corren el riesgo de ser multadas o quedar sujetas a otras sanciones. Al mismo tiempo, como derivación de la aplicación de la Directiva (UE) 2016/681, los Estados miembros de la UE están solicitando a las compañías aéreas de terceros países que transfieran datos PNR a sus Unidades de Información sobre Pasajeros. Como medida de represalia debido a la imposibilidad de recibir datos PNR de la UE, algunos terceros países se han negado (y otros han amenazado con negarse) a realizar esas transferencias, lo que pone en riesgo la eficacia del mecanismo del PNR de la UE.

El enfoque de la UE sobre la transferencia de datos PNR a terceros países se remonta a 2010¹¹ y es anterior a la adopción de la Directiva (UE) 2016/681, la reforma del marco de protección de datos de la UE y el Dictamen 1/15 del Tribunal de Justicia. La Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad para el período 2020-2025 prevé la revisión del enfoque como una medida a medio plazo¹².

3. POSICIÓN QUE DEBE ADOPTARSE EN NOMBRE DE LA UNIÓN

3.1. Antecedentes

La Unión apoya firmemente el desarrollo de nuevas normas internacionales sobre el PNR y ha contribuido activamente a la elaboración de las normas y métodos recomendados establecidos en la enmienda 28 del anexo 9.

El objeto de la parte D, capítulo 9 del anexo 9 de la enmienda 28 se refiere a un ámbito en la que la Unión goza de competencia exclusiva en virtud de la parte final del artículo 3, apartado 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), ya que puede afectar a las normas comunes en materia del PNR y protección de datos.

En consecuencia, a lo largo de los debates en el seno de los órganos preparatorios de la OACI, el enfoque de los Estados miembros de la UE y de la Comisión (como observador) tomó como guía las orientaciones establecidas en la Decisión (UE) 2019/2107 del Consejo, de 28 de noviembre de 2019, que establecen la posición de la Unión¹³. Esta posición refleja los

¹¹ Comunicación de la Comisión sobre el enfoque global de las transferencias de datos de los registros de nombres de los pasajeros (PNR) a terceros países, COM(2010) 492 final.

¹² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, COM(2020) 605 final.

¹³ Decisión (UE) 2019/2107 del Consejo de 28 de noviembre de 2019 sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional, en relación con la revisión del capítulo 9 del anexo 9 (Facilitación) del Convenio sobre Aviación Civil Internacional en lo

requisitos del marco jurídico de la UE sobre el PNR y la protección de datos, en particular en virtud de la Directiva (UE) 2016/681, el Reglamento (UE) 2016/679, la Directiva (UE) 2016/680, así como en virtud de la Carta, conforme a la interpretación que se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en particular el Dictamen 1/15.

El 25 de marzo de 2020, el Consejo de la Unión Europea aprobó otra posición de la Unión¹⁴ sobre la respuesta a la circular 2020 14E de la OACI mediante la cual se consultó a los Estados contratantes sobre el borrador de las normas y métodos recomendados. La posición celebró la labor realizada por la OACI para desarrollar las normas y métodos recomendados, y puso de relieve la importancia de la protección de los derechos fundamentales, incluida la protección de los datos personales, en el tratamiento de los datos PNR. Por lo tanto, presentó un proyecto de propuesta destinada a modificar (el entonces borrador de) la norma 9.34. Su objetivo era reforzar el texto de esta norma con el fin de garantizar que la capacidad de los Estados contratantes para establecer requisitos más estrictos de transferencias de datos PNR se reflejase claramente en las normas y métodos recomendados.

Cabe señalar que en el proceso de revisión que siguió a la consulta de los Estados, la Secretaría de la OACI no tuvo en cuenta las sugerencias de redacción presentadas por los Estados miembros de la UE ni las enmiendas propuestas por cualquier otro Estado contratante de la OACI, y retuvo el proyecto de texto resultante de la reunión del Panel de Facilitación de enero de 2020. En su lugar, la Secretaría de la OACI propuso que *«Los Estados que han hecho propuestas para modificar la provisión deben ser invitados a presentar su propuesta o propuestas para modificar el texto en el apartado 9.34 en la próxima reunión del Panel de Facilitación (FALP/12), planificada para julio de 2021»*.

El 23 de junio de 2020, durante la sesión del Consejo de la OACI, en la que se adoptó la enmienda 28, los Estados miembros de la UE volvieron a insistir en la importancia de lograr el equilibrio necesario entre la disponibilidad de los datos y la protección de los mismos, e indicaron que las posiciones de la Unión mencionadas anteriormente se habían presentado durante el proceso de consulta a los Estados. También subrayaron la importancia de asegurar elevados niveles de protección de datos e hicieron referencia explícita a las obligaciones derivadas del marco jurídico de la UE. En particular, los Estados miembros de la UE hicieron hincapié en la importancia de las normas y métodos recomendados, de manera especial la norma 9.34, y argumentaron que debe interpretarse de manera que los Estados puedan conservar la capacidad de requerir a otros Estados contratantes, no solo para que demuestren que cumplen su marco jurídico en relación con las normas y métodos recomendados, sino también que cumplen otras normas más estrictas de protección de datos, en particular para permitir la transferencia de datos PNR, cuando así lo exijan sus marcos jurídicos nacionales.

3.2. Posición propuesta

Es preciso adoptar la presente propuesta de decisión del Consejo dentro del plazo fijado por la circular CE 6/3-20/71, la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión con respecto a la aprobación de las nuevas normas y métodos recomendados del PNR por el Consejo de la OACI.

Las nuevas normas y métodos recomendados del PNR establecidos en la enmienda 28 (parte D, capítulo 9 del anexo 9) siguen en gran medida la posición de la Unión, consagrada en la Decisión (UE) 2019/2107 del Consejo. Como tales, establecen garantías ambiciosas sobre

que respecta a las normas y métodos recomendados sobre los datos del registro de nombres de los pasajeros DO L 318, 10.12.2019, p. 117.

¹⁴ Posición de la Unión sobre la respuesta a la circular de la OACI en relación con la revisión del capítulo 9 del anexo 9 (Facilitación) del Convenio sobre Aviación Civil Internacional en lo relativo a las normas y métodos recomendados sobre la aprobación de los datos de registro de nombres de los pasajeros, ST 6744 2020 INIT.

protección de datos, en particular sobre los derechos de los interesados, supervisadas por una autoridad independiente, datos sensibles, tratamiento automatizado de los datos PNR y no discriminación, fines para los cuales pueden procesarse los datos PNR, y la retención, el uso, la divulgación y la ulterior transferencia de dichos datos.

Según la Comisión, las normas y métodos recomendados permiten progresos significativos que deben alcanzarse en el ámbito internacional en relación con la protección y el uso de los datos PNR para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave. Por lo tanto, los Estados miembros no notificarán ninguna desaprobación en virtud del artículo 90 del Convenio de Chicago, de manera especial porque dicha notificación también podría socavar los esfuerzos destinados a establecer normas más estrictas para la protección de los datos PNR en todo el mundo si se comparan con las normas actuales de la OACI en materia del PNR.

En la norma 9.34, letra b), las normas y métodos recomendados también consideran que los Estados contratantes —como son los Estados miembros de la UE— pueden conservar la capacidad de introducir o mantener mayores niveles de protección de acuerdo con su marco jurídico y administrativo nacional, y celebrar acuerdos adicionales con otros Estados a fin de establecer disposiciones más detalladas relativas a la transferencia de datos PNR. Según la normativa de la UE, los datos PNR de las líneas aéreas que se procesan en la UE, transferidos a una autoridad policial de un tercer país deben, en concreto, cumplir los requisitos del capítulo V del RGPD y los que resulten de la Carta, tal como se especifica, de manera especial, en el Dictamen del Tribunal 1/15. Estos requisitos son más exigentes que lo que requieren las normas y métodos recomendados del PNR incluidos en la enmienda 28.

En este contexto, la norma 9.34, letra a) exige que los Estados contratantes no impidan ni eviten la transferencia de datos PNR a otro Estado contratante que cumpla con las normas y métodos recomendados. El lenguaje actual de la norma 9.34, desde la perspectiva de la Unión Europea y de sus Estados miembros, no está suficientemente claro en términos jurídicos para expresar que los Estados miembros de la UE no quedan excluidos de la imposición de esos requisitos, no obstante lo dispuesto en la norma 9.34.

Por esta razón, la Comisión considera que los Estados miembros deben notificar una diferencia, de conformidad con el artículo 38 del Convenio de Chicago. Esta diferencia, que se describe en el anexo de la presente Propuesta de Decisión del Consejo, deberá limitarse estrictamente a lo necesario para evitar cualquier duda en cuanto a la prerrogativa de los Estados miembros de la UE para imponer requisitos más exigentes para las transferencias de datos PNR a terceros países y, en consecuencia, para inhibir dichas transferencias si no se cumplen tales requisitos.

4. BASE JURÍDICA

4.1. Base jurídica procedimental

4.1.1. Principios

El artículo 218, apartado 9, del TFUE prevé la adopción de decisiones por las que se establezcan *«las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, con excepción de los actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo»*.

El artículo 218, apartado 9, del TFUE es de aplicación independientemente de que la Unión sea miembro del organismo o parte en el acuerdo¹⁵.

El concepto de «*actos que surtan efectos jurídicos*» incluye los actos que surtan efectos jurídicos en virtud de las normas de Derecho internacional por las que se rija el organismo de que se trate. Incluye asimismo aquellos instrumentos que no tengan fuerza vinculante con arreglo al Derecho internacional, pero que puedan influir de «*manera determinante [en] el contenido de la normativa adoptada por el legislador de la Unión*»¹⁶.

4.1.2. Aplicación al presente caso

La OACI es un organismo creado por un acuerdo internacional, a saber, el Convenio de Chicago.

La enmienda 28 del anexo 9 del Convenio de Chicago incluye normas que son, en principio, vinculantes para los miembros de la OACI, entre los cuales se encuentran los Estados miembros de la Unión y, por lo tanto, constituye un acto que surte efectos jurídicos. Sin embargo, algunos de esos efectos jurídicos dependen de la notificación de diferencias y de las condiciones de dicha notificación. Por lo tanto, la adopción de una posición de la Unión con respecto a tal notificación entra en el ámbito de aplicación del artículo 218, apartado 9, del TFUE.

Los efectos jurídicos de las normas y de cualquiera de las diferencias que se deben notificar entran en el ámbito que abarcan las normas de la Unión, en particular la Directiva (UE) 2016/681, así como los acuerdos internacionales existentes y futuros sobre el PNR entre la UE y terceros países. Por consiguiente, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, del TFUE, la Unión tiene competencia exclusiva en esta materia.

La notificación de diferencias no implica que se deba complementar o modificar el marco institucional del acuerdo de Chicago.

4.2. Base jurídica sustantiva

4.2.1. Principios

La base jurídica sustantiva de las decisiones adoptadas con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE depende principalmente del objetivo y del contenido del acto por el cual se adopta una posición en nombre de la Unión. Si el acto previsto persigue un doble objetivo o tiene un componente doble y si uno de dichos objetivos o componentes puede calificarse de principal, mientras que el otro solo es accesorio, la decisión adoptada con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE debe fundarse en una única base jurídica sustantiva, a saber, la que exija el objetivo o componente principal o preponderante.

En lo que respecta a un acto que persiga simultáneamente varios objetivos, o tenga varios componentes, vinculados de manera inseparable, sin que uno de ellos sea accesorio respecto del otro, la base jurídica sustantiva de las decisiones adoptadas con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE deberá consistir, excepcionalmente, en las distintas bases jurídicas correspondientes.

¹⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2014, Alemania/Consejo, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, apartado 64:«[...] la Unión, pese a no ser parte del Acuerdo OIV, *está facultada para determinar una posición que ha de adoptarse en su nombre* en lo referente a dichas recomendaciones, habida cuenta de la incidencia directa que tienen sobre el acervo de la Unión en dicho ámbito».

¹⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2014, Alemania/Consejo, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, apartados 61 a 64.

4.2.2. Aplicación al presente caso

La enmienda 28 del anexo 9 del Convenio de Chicago persigue objetivos y tiene componentes pertenecientes a los ámbitos de la protección de datos y la cooperación policial. Estos elementos están vinculados de manera inseparable, sin que uno de ellos sea accesorio respecto del otro.

Por consiguiente, la base jurídica sustantiva de la Decisión propuesta está constituida por las disposiciones siguientes: el artículo 16, apartado 2 y el artículo 87, apartado 2, letra a), del TFUE.

4.3. Conclusión

La base jurídica de la Decisión propuesta debe ser el artículo 16, apartado 2, y el artículo 87, apartado 2, letra a), del TFUE, leído en relación con el artículo 218, apartado 9 del mismo.

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la posición que se ha de tomar en nombre de la Unión Europea en la Organización de Aviación Civil Internacional en relación con la enmienda 28 del anexo 9, parte D del Convenio sobre Aviación Civil Internacional

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 16, apartado 2, y su artículo 87, apartado 2, letra a), en relación con el artículo 218, apartado 9,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) El Convenio sobre Aviación Civil Internacional (en lo sucesivo, «Convenio de Chicago»), que regula el transporte aéreo internacional, entró en vigor el 4 de abril de 1947. Mediante dicho Convenio se creó la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).
- (2) Los Estados miembros de la Unión son Estados contratantes del Convenio de Chicago y miembros de la OACI, mientras que la Unión tiene estatuto de observador en determinados organismos de la OACI, entre los que se incluyen la Asamblea y otros organismos técnicos.
- (3) Conforme al artículo 54, letra l), del Convenio de Chicago, el Consejo de la OACI debe adoptar normas y métodos recomendados internacionales.
- (4) En su Resolución 2396 (2017) de 21 de diciembre de 2017, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU) decidió que, de conformidad con las normas y métodos recomendados internacionales de la OACI, los Estados miembros de las Naciones Unidas debían desarrollar la capacidad de reunir, procesar y analizar los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) y asegurarse de que todas sus autoridades nacionales competentes utilicen y compartan esos datos, respetando plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales, con el fin de prevenir, detectar e investigar los delitos de terrorismo y los viajes conexos.
- (5) La Resolución 2396 (2017) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas insta asimismo a la OACI a que colabore con sus Estados contratantes con miras a establecer una norma para la recogida, utilización, tratamiento y protección de datos PNR.
- (6) Las normas y métodos recomendados internacionales relativos al PNR figuran en el anexo 9, capítulo 9, parte D, del Convenio de Chicago. Dichas normas y métodos recomendados internacionales se complementan con directrices adicionales, en particular las contenidas en el documento de la OACI 9944 que establece directrices sobre los datos PNR.
- (7) El 23 de junio de 2020, el Consejo de la OACI adoptó la enmienda 28 del anexo 9 del Convenio de Chicago, que en su parte D establece un nuevo conjunto de normas y

métodos recomendados internacionales para que sus Estados contratantes desarrollen una capacidad de recopilar, utilizar, procesar y proteger datos PNR de vuelos procedentes y con destino a su territorio, con el apoyo del marco jurídico y administrativo correspondiente.

- (8) De conformidad con el artículo 90 del Convenio de Chicago, a menos que la mayoría de los Estados contratantes registre su desaprobación, la enmienda 28 surtirá efecto tres meses después del plazo para registrar desaprobaciones.
- (9) Con arreglo al artículo 38 del Convenio de Chicago, cualquier Estado contratante que considere impracticable cumplir, en todos sus aspectos, con cualesquiera de tales normas o procedimientos internacionales, o concordar totalmente sus reglamentaciones o métodos con alguna norma o procedimiento internacionales, después de enmendados estos últimos, o que considere necesario adoptar reglamentaciones o métodos que difieran en cualquier aspecto particular de lo establecido por una norma internacional, notificará inmediatamente a la OACI las diferencias entre sus propios métodos y lo establecido por la norma internacional. La notificación de dicha diferencia tiene una incidencia sobre los efectos jurídicos de las normas adoptadas por la OACI. La posición de la Unión en la materia, por lo tanto, debe establecerse de conformidad con el artículo 218, apartado 9, del TFUE.
- (10) La enmienda 28 fue notificada a los Estados contratantes de la OACI mediante la circular CE 6/3-20/71. De acuerdo con esa circular, todas las diferencias y el cumplimiento de esta enmienda han de notificarse antes del 30 de enero de 2021.
- (11) La Unión ha adoptado disposiciones comunes sobre los datos PNR en la Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁷, cuyo ámbito de aplicación coincide en gran parte con el ámbito que regulan las normas y métodos recomendados internacionales incluidos en la enmienda 28. La Directiva (UE) 2016/681 incluye, en particular, un conjunto completo de normas destinadas a preservar los derechos fundamentales a la privacidad y a la protección de los datos personales en el contexto de la transferencia de datos PNR por parte de las compañías aéreas a los Estados miembros y el tratamiento de dichos datos con fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave.
- (12) La Unión también ha adoptado una legislación sobre protección de datos personales, en particular el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁸ y la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁹, aplicables al tratamiento de datos PNR, respectivamente por las compañías aéreas, otros operadores privados y las autoridades competentes para la prevención, investigación, detección y persecución de infracciones penales y la ejecución de sanciones penales, incluida la garantía de protección y prevención de amenazas contra la seguridad pública.

¹⁷ 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, (DO L 119 de 4.5.2016, p. 132).

¹⁸ 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) (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

¹⁹ 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, (DO L 119 de 4.5.2016, p. 89).

- (13) Además, en la actualidad hay dos acuerdos internacionales vigentes entre la Unión y terceros países (concretamente, Australia²⁰ y los Estados Unidos²¹) sobre tratamiento y transferencia de datos PNR. El 26 de julio de 2017, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea emitió su Dictamen 1/15²² sobre el acuerdo internacional previsto sobre la transferencia y el tratamiento de datos PNR entre la Unión y Canadá (2014).
- (14) Los aspectos relacionados con la parte D del capítulo 9 del anexo 9 del Convenio de Chicago, revisado por la enmienda 28, afectan a un ámbito en la que la Unión goza de competencia exclusiva en virtud del artículo 3, apartado 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ya que puede afectar a normas comunes en materia de protección y tratamiento de datos PNR.
- (15) En consecuencia, la posición de la Unión en esta materia, a los efectos de la elaboración de lo que se convirtió en la enmienda 28, fue tomada de conformidad con la Decisión (UE) 2019/2107²³. Esta posición refleja los requisitos del Derecho de la Unión en materia de protección de datos personales y transferencias de datos PNR a terceros países, en particular en virtud del Reglamento (UE) 2016/679, la Directiva (UE) 2016/680 y la Directiva (UE) 2016/681, así como aquellos resultantes de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea según la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de manera especial en el Dictamen 1/15. La posición era relevante para las discusiones que tienen lugar en los órganos preparatorios de la OACI, así como para la votación final en el Consejo de la OACI.
- (16) Las normas y métodos recomendados internacionales incluidos en la enmienda 28 coinciden, en gran parte, con la posición de la Unión consagrada en la decisión del Consejo (UE) 2019/2107 y establecen garantías ambiciosas en materia de protección de datos, en particular los derechos de los interesados, la supervisión por una autoridad independiente, los datos sensibles, el tratamiento automatizado de los datos PNR y la no discriminación, fines para los cuales pueden procesarse los datos PNR, y la retención, el uso, la divulgación y la ulterior transferencia de dichos datos.
- (17) Por lo tanto, dado que la enmienda 28 permitiría avances significativos que deben alcanzarse a escala internacional sobre las normas para la protección de los datos PNR, los Estados miembros de la Unión no deben notificar desaprobación en virtud del artículo 90 del Convenio de Chicago.
- (18) Sin embargo, las exigencias derivadas del Derecho de la Unión en relación con la transferencia y el tratamiento de datos PNR son más exigentes que las normas y métodos recomendados internacionales incluidos en la enmienda 28.
- (19) La norma 9.34, letra a) exige a los Estados contratantes que no inhiban o impidan la transferencia de datos PNR a otro Estado contratante que cumpla con las normas y

²⁰ Acuerdo entre la Unión Europea y Australia sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por los transportistas aéreos al Servicio de Aduanas y de Protección de las Fronteras de Australia, (DO L 186 de 14.7.2012, p. 4).

²¹ 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 (DO L 215 de 11.8.2012, p. 5).

²² Dictamen 1/15 del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 26 de julio de 2017, (acuerdo entre Canadá y la UE para el registro de nombres de los pasajeros) ECLI:EU:C:2017:592.

²³ Decisión (UE) 2019/2107 del Consejo de 28 de noviembre de 2019 sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional, en relación con la revisión del capítulo 9 del anexo 9 (Facilitación) del Convenio sobre Aviación Civil Internacional en lo que respecta a las normas y métodos recomendados sobre los datos del registro de nombres de los pasajeros (DO L 318 de 10.12.2019, p. 117).

métodos recomendados internacionales. Aunque, de acuerdo con la norma 9.34, letra b), los Estados contratantes conservan la capacidad de introducir o mantener mayores niveles de protección de acuerdo con su marco jurídico y administrativo nacional, y celebran acuerdos adicionales con otros Estados contratantes a fin de establecer disposiciones más detalladas relativas a la transferencia de datos PNR, el lenguaje actual de la norma 9.34, desde la perspectiva de la Unión Europea y de sus Estados miembros, no está suficientemente claro en términos jurídicos para asegurar que los Estados miembros no quedan excluidos de la imposición de esos requisitos, no obstante lo dispuesto en la norma 9.34.

- (20) En esas circunstancias, con el fin de garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión y las normas y métodos recomendados internacionales, los Estados miembros deben notificar formalmente cualquier diferencia en el sentido del artículo 38 del Convenio de Chicago. Esta diferencia se debe limitar a la norma 9.34 de la parte D del capítulo 9 del anexo 9, en su forma revisada por la enmienda 28.
- (21) Por tanto, es conveniente establecer la posición de la Unión en consecuencia.
- (22) Irlanda está vinculada por la Directiva (UE) 2016/681 y, por lo tanto, participa en la adopción de la presente Decisión.
- (23) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Decisión y no queda vinculada por esta ni sujeta a su aplicación.
- (24) Los Estados miembros deben expresar la posición de la Unión,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en respuesta a la circular CE 6/3-20/71, emitida el 17 de julio de 2020 por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), queda establecida en el anexo de la presente Decisión.

Artículo 2

Los Estados miembros expresarán la posición a que se refiere el artículo 1.

Artículo 3

Los destinatarios de la presente Decisión son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*