COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 4.3.2024
COM(2024) 94 final

2024/0050 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

sobre la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo entre Canadá y la Unión Europea sobre la transferencia y el tratamiento de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente propuesta se refiere a la firma de un Acuerdo entre Canadá y la Unión Europea sobre la transferencia y el tratamiento de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) (en lo sucesivo, «el Acuerdo»).

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

Los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) consisten en información que los pasajeros facilitan y que las compañías aéreas recogen y conservan en sus sistemas de reservas y control de salidas para sus propios fines comerciales. El contenido de los datos del PNR varía en función de la información facilitada durante el proceso de reserva y facturación y puede incluir, por ejemplo, las fechas de viaje y el itinerario de viaje completo del pasajero o del grupo de pasajeros que están viajando juntos, datos de contacto como la dirección y el número de teléfono, información sobre el pago, el número de asiento e información sobre el equipaje.

La recogida y el análisis de los datos del PNR puede proporcionar a las autoridades elementos importantes para la detección de patrones de viaje sospechosos y la identificación de los cómplices de delincuentes y terroristas, en particular aquellos que antes eran desconocidos para las autoridades policiales. En consecuencia, el tratamiento de los datos del PNR se ha convertido en una herramienta policial ampliamente utilizada, dentro y fuera de la UE, para detectar los delitos de terrorismo y otras formas de delincuencia grave, como los delitos relacionados con las drogas, la trata de seres humanos y la explotación sexual de menores, así como para prevenir su comisión. Además, ha demostrado ser una importante fuente de información para apoyar la investigación y el enjuiciamiento de casos en los que se hayan cometido esas actividades ilegales[1].

La legislación canadiense exige a las compañías aéreas que operan vuelos de pasajeros con destino a Canadá que faciliten a la Agencia de Servicios de Fronteras de Canadá (CBSA) los datos del PNR antes de la llegada de los pasajeros a Canadá, en la medida en que dichos datos se recojan y almacenen en los sistemas automatizados de reservas y control de salidas de las compañías aéreas en el curso normal de su actividad. Esta legislación tiene por objeto mejorar significativamente la capacidad de la CBSA para llevar a cabo una evaluación eficiente y eficaz por adelantado de los riesgos que presentan los pasajeros y facilitar los viajes legítimos, reforzando así la seguridad de Canadá en la lucha contra el terrorismo y otros delitos transnacionales graves.

La UE coopera con Canadá en la lucha contra el terrorismo y otras formas graves de delincuencia transnacional y considera que la transferencia de datos del PNR a Canadá fomenta la cooperación policial internacional.

Con este fin, la Comunidad Europea firmó en 2005 un Acuerdo con Canadá sobre la transferencia y el tratamiento de datos del PNR.[2] El Acuerdo entró en vigor el 22 de marzo de 2006 y se basaba en i) una serie de Compromisos que la CBSA asumió con respecto a cómo trataría los datos del PNR y ii) una decisión de adecuación emitida por la Comisión Europea que consideraba que los Compromisos de la CBSA protegían adecuadamente los datos

[1] Véase también el 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 de 24.07.2020.

[2] DO L 82 de 21.3.2006, p. 15.

personales.[3] Los Compromisos de la CBSA y la decisión de adecuación expiraron el 22 de septiembre de 2009.

A partir de ese momento, los Estados miembros asumieron la responsabilidad de garantizar la continuación de las transferencias de datos del PNR a Canadá durante el período transitorio, mientras que la CBSA confirmó a los Estados miembros, a la Presidencia del Consejo y a la Comisión que seguirá aplicando sus Compromisos durante el período transitorio necesario para negociar y celebrar un acuerdo a largo plazo entre la UE y Canadá.

En 2010, la UE inició negociaciones con Canadá con el fin de celebrar un nuevo Acuerdo por el que se establecieran las condiciones y el marco en el que las compañías aéreas podrían transferir a la CBSA los datos del PNR de los pasajeros que vuelan entre la UE y Canadá. El nuevo proyecto de Acuerdo con Canadá se firmó el 25 de junio de 2014 y, en julio de 2014, fue presentado al Parlamento Europeo por el Consejo para su aprobación. El 30 de enero de 2015, el Parlamento Europeo solicitó el Dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad del Acuerdo PNR previsto con Canadá con los Tratados y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

El 26 de julio de 2017, el Tribunal de Justicia emitió su Dictamen 1/15[4] y declaró que el Acuerdo PNR previsto entre Canadá y la UE no podía celebrarse en su forma porque varias de sus disposiciones eran incompatibles con los derechos fundamentales reconocidos por la UE, en particular el derecho a la protección de datos y al respeto de la vida privada. El Tribunal también sostuvo que la base jurídica de dicho Acuerdo debía ser el artículo 87, apartado 2, letra a), del TFUE, en relación con el artículo 16, apartado 2, del TFUE.

Tras la publicación de dicho Dictamen, la UE y Canadá iniciaron nuevas negociaciones con el fin de firmar un nuevo Acuerdo que cumpliera los requisitos del Tribunal. Las negociaciones con Canadá comenzaron el 20 de junio de 2018 y, de conformidad con las directrices de negociación, se centraron en los aspectos necesarios para aplicar las consecuencias de dicho Dictamen.

Tras una séptima y última ronda que tuvo lugar el 4 de julio de 2023, los negociadores llegaron a un acuerdo preliminar el 11 de octubre de 2023. Los negociadores principales rubricaron el proyecto de Acuerdo el 27 de noviembre de 2023.

Se ha informado y consultado periódicamente a los colegisladores durante todas las fases de las negociaciones, en particular a través de los informes presentados al grupo de trabajo responsable del Consejo y a la Comisión LIBE del Parlamento Europeo. Antes de su rúbrica, también se ha compartido el borrador final del texto del Acuerdo.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

La Comisión estableció por primera vez las líneas generales de la política exterior de la UE en materia de PNR en una Comunicación de 2003 sobre el enfoque de la UE respecto a la transferencia de datos del PNR de la UE a terceros países[5], y esas líneas generales se revisaron en una Comunicación adoptada en 2010[6].

En la actualidad, hay tres acuerdos internacionales en vigor entre la UE y terceros países—a saber, Australia[7], Estados Unidos (2012)[8] y Reino Unido (2020)[9]—relativos a la transferencia

3 DO L 91 de 29.3.2006, p. 49.
4 ECLI:EU:C:2017:592.
5 COM(2003) 826 final.
6 COM(2010) 492 final de 21.09.2010.
7 DO L 186 de 14.7.2012, p. 4.
8 DO L 215 de 11.8.2012, p. 5.
9 DO L 149 de 30.4.2021, p. 710.

y el tratamiento de datos del PNR desde la UE. Además de las negociaciones con Canadá, la Comisión está autorizada para negociar acuerdos PNR con México y Japón y, en septiembre de 2023, también recomendó la apertura de negociaciones con Noruega[10], Islandia[11] y Suiza[12].

En 2016, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea 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 grave («Directiva PNR»)[13]. Dicha Directiva regula la transferencia y el tratamiento de datos del PNR en la Unión Europea y establece importantes garantías para la protección de los derechos fundamentales, en particular, el derecho a la vida privada y el derecho a la protección de los datos personales. En su sentencia en el asunto C-817/19 de junio de 2022, el Tribunal de Justicia de la UE confirmó la validez de esta Directiva a la luz de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y de los Tratados de la Unión[14].

A nivel internacional, son cada vez más los terceros países que han empezado a desarrollar sus capacidades para la recogida de datos del PNR procedentes de las compañías aéreas. La tendencia se ha visto impulsada por las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (de 2017 y 2019), en las que se exige a todos los Estados que desarrollen sus capacidades para la recogida y el uso de datos del PNR[15], sobre la base de las cuales la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) adoptó en 2020 las normas y métodos recomendados internacionales sobre el PNR mediante la enmienda 28 del anexo 9 del Convenio de Chicago, aplicable desde febrero de 2021[16].

La posición de la Unión, establecida en la Decisión (UE) 2021/121 del Consejo, es la de acoger con satisfacción las normas y métodos recomendados internacionales de la OACI en relación con el PNR, pues establecen garantías ambiciosas en materia de protección de datos y, de ese modo, permiten realizar avances significativos a escala internacional. Al mismo tiempo, dicha Decisión del Consejo consideraba, en relación con la obligación de los Estados miembros de notificar cualquier diferencia, que los requisitos derivados del Derecho de la Unión (incluida la jurisprudencia pertinente) son más estrictos que determinadas normas de la OACI y que las transferencias de la UE a terceros países exigen una base jurídica que establezca normas y salvaguardias claras y precisas en relación con el uso de los datos del PNR por parte de las autoridades competentes de un tercer país[17]. En vista de ello, a petición

---

10 COM(2023) 507 final.

11 COM(2023) 508 final.

12 COM(2023) 509 final.

13 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), en lo sucesivo «Directiva PNR» o «Directiva (UE) 2016/681».

14 Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de junio de 2022, Ligue des droits humains ASBL/Conseil des ministres, C-817/19, EU:C:2022:491. La sentencia se refería a una petición de decisión prejudicial planteada por la Cour Constitutionnelle (Tribunal Constitucional) de Bélgica.

15 RCSNU 2396 (2017): «El Consejo de Seguridad: [..] 12. Decide también que, de conformidad con las normas y prácticas recomendadas de la OACI, los Estados miembros 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, con el fin de prevenir, detectar e investigar los delitos de terrorismo y los viajes conexos, [...]». Véase también la RCSNU 2482 (2019).

16 https://www.icao.int/safety/airnavigation/nationalitymarks/annexes_booklet_en.pdf

17 Decisión (UE) 2021/121 del Consejo, de 28 de enero de 2021, sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en respuesta a la circular remitida por la Organización de Aviación Civil Internacional en relación con la enmienda 28 del anexo 9, capítulo 9, sección D, del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (DO L 37 de 3.2.2021, p. 6).

del Consejo[18], la Comisión ha empezado a considerar que mostrar conformidad con las normas de la OACI sobre el PNR es un elemento importante que debe tenerse en cuenta para entablar un diálogo relativo al PNR con cualquier tercer país.

2. BASE JURÍDICA Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

El artículo 218, apartado 5, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) contempla la adopción de una decisión «por la que se autorice la firma del acuerdo y, en su caso, su aplicación provisional antes de la entrada en vigor». Dado que el objeto de la propuesta es que se conceda la autorización para firmar el Acuerdo, la base jurídica procedimental es el artículo 218, apartado 5, del TFUE. La propuesta tiene dos objetivos y componentes principales, uno relativo a la necesidad de garantizar la seguridad pública mediante la transferencia de datos del PNR a Canadá y otro relativo a la protección de la vida privada y otros derechos y libertades fundamentales de las personas. La base jurídica de la propuesta es, por tanto, el artículo 16, apartado 2, y el artículo 87, apartado 2, letra a), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

• Proporcionalidad

Los objetivos de la Unión con respecto a la presente propuesta, tal como se ha expuesto anteriormente, solo pueden alcanzarse mediante el establecimiento de una base jurídica válida a escala de la Unión que garantice una protección adecuada de los derechos fundamentales a las transferencias de datos personales desde la Unión. Las disposiciones del Acuerdo se limitan a lo necesario para alcanzar sus objetivos principales y lograr un equilibrio justo entre el objetivo legítimo de mantener la seguridad pública y el derecho de toda persona a la protección de sus datos personales y su vida privada.

• Elección del instrumento

El capítulo V del Reglamento (UE) 2016/679[19] («RGPD») exige que toda transferencia de datos personales de la Unión a terceros países se base en un instrumento válido que establezca garantías adecuadas. El presente Acuerdo constituye uno de esos instrumentos, es decir, un instrumento jurídicamente vinculante y exigible entre las autoridades públicas según el artículo 46, apartado 2, letra a), de dicho Reglamento.

• Derechos fundamentales

El intercambio de datos del PNR y su tratamiento por parte de las autoridades de un tercer país constituye una injerencia en los derechos fundamentales a la vida privada y a la protección de datos. Sin embargo, el Acuerdo garantiza la necesidad y proporcionalidad de cualquier injerencia de este tipo a la luz de los fines legítimos del tratamiento de datos personales, a saber: prevenir, detectar, investigar y enjuiciar los delitos graves y de terrorismo. Esto se garantiza mediante la aplicación de garantías adecuadas de protección de datos a los datos personales transferidos y tratados de conformidad con el Derecho de la UE, en particular los artículos 7, 8, 47 y 52 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

3. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La propuesta no tiene repercusiones presupuestarias para el presupuesto de la Unión.

---

[18] Conclusiones del Consejo, de 7 de junio de 2021, sobre la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) a terceros países, en particular Australia y los Estados Unidos, a efectos de la lucha contra el terrorismo y la delincuencia grave.

[19] DO L 119 de 4.5.2016, p. 1.

4. OTROS ELEMENTOS

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

El Acuerdo resultante de las negociaciones contiene importantes salvaguardas para las personas cuyos datos serán transferidos a Canadá y tratados allí. En plena consonancia con los requisitos del citado Dictamen del Tribunal y de las directrices de negociación, las disposiciones objeto de las negociaciones fueron, en particular:

Artículo 3: los fines para los que se tratan los datos del PNR se detallan de forma clara y precisa;

Artículo 8: el Acuerdo prohíbe el tratamiento de datos sensibles por parte de Canadá. En caso de que Canadá reciba dicha información como parte de los datos del PNR en virtud del Acuerdo, también será necesaria su supresión;

Artículo 10: las autoridades públicas independientes se encargarán de supervisar el cumplimiento de estas normas por parte de Canadá;

Artículo 11: se notificará a las personas del uso de su PNR;

Artículo 12: las personas podrán acceder (únicamente) a sus propios datos del PNR y tendrán derecho a la rectificación, la reparación y la información;

Artículo 15: el tratamiento automatizado de los datos del PNR se basará únicamente en criterios no discriminatorios y fiables;

Artículo 16: el período máximo de conservación de cinco años se combinará con la obligación de eliminar los datos después de la fecha de salida de los pasajeros, a menos que una evaluación de riesgos indique que existe una conexión basada en elementos objetivos de los que puede deducirse que los datos del PNR pueden contribuir de forma efectiva a la consecución de los fines del Acuerdo, además de la obligación de que Canadá revise su evaluación cada dos años;

Artículo 17: todo uso de datos del PNR para fines distintos de los controles fronterizos y de seguridad estará sujeto a un control previo por parte de un órgano jurisdiccional o de una autoridad independiente;

Artículo 20: las transferencias ulteriores de datos del PNR a otras autoridades públicas estarán sujetas a garantías adecuadas y, en caso de que se divulguen fuera de Canadá, se limitarán a los países que hayan celebrado un acuerdo comparable con la UE o que estén sujetos a una decisión de adecuación de la Comisión;

Anexo: los elementos de los datos del PNR que deben transferirse a Canadá se determinan de manera clara y precisa.

2024/0050 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

sobre la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo entre Canadá y la Unión Europea sobre la transferencia y el tratamiento de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR)

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 su artículo 218, apartado 5,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) El 7 de diciembre de 2017, el Consejo autorizó a la Comisión a entablar con Canadá las negociaciones de un acuerdo sobre la transferencia y utilización de los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) con objeto de prevenir y combatir el terrorismo y otros delitos graves de carácter transnacional.

(2) Las negociaciones de un Acuerdo entre Canadá y la Unión Europea sobre la transferencia y el tratamiento de datos del PNR (en lo sucesivo, «el Acuerdo») concluyeron con éxito en julio de 2023. El texto del Acuerdo se rubricó el 27 de noviembre de 2023.

(3) El Acuerdo permite la transferencia de datos del PNR a Canadá con el fin de prevenir, detectar, investigar y enjuiciar delitos graves y de terrorismo.

(4) El acuerdo garantiza el pleno respeto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea conforme a la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en particular del derecho a la vida privada y familiar, reconocido en su artículo 7, el derecho a la protección de datos de carácter personal, reconocido en su artículo 8, y el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, reconocido en su artículo 47. En particular, el Acuerdo ofrece garantías suficientes para la protección de los datos personales transferidos en virtud del Acuerdo.

(5) [De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y sin perjuicio del artículo 4 de dicho Protocolo, Irlanda no participa en la adopción de la presente Decisión y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.] O [De conformidad con el artículo 3 del Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Irlanda ha notificado [, mediante carta de ...,] su deseo de participar en la adopción y aplicación de la presente Decisión.]

(6) 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 ella ni sujeta a su aplicación.

(7) El Supervisor Europeo de Protección de Datos emitió su Dictamen *[xxx]* el *[xx.xx.xxxx]*.

(8) Por lo tanto, procede firmar dicho Acuerdo en nombre de la Unión, a reserva de su celebración en una fecha posterior.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Queda aprobada, en nombre de la Unión, la firma del Acuerdo entre Canadá y la Unión Europea sobre la transferencia y el tratamiento de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR), a reserva de la celebración de dicho Acuerdo.

El texto del Acuerdo que debe firmarse se adjunta a la presente Decisión.

Artículo 2

La Secretaría General del Consejo establecerá el instrumento que otorgue a la persona o personas indicadas por la Comisión plenos poderes para firmar el Acuerdo, a reserva de su celebración.

Artículo 3

La presente Decisión entrará en vigor el día de su adopción.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente / La Presidenta