

CONSULTA PÚBLICA PREVIA sobre

**LA LEY ORGÁNICA DE TRANSPOSICIÓN DE LA 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 PASAJEROS
(PNR) PARA LA PREVENCIÓN, DETECCIÓN, INVESTIGACIÓN Y
ENJUICIAMIENTO DE LOS DELITOS**

DE TERRORISMO Y DE LA DELINCUENCIA GRAVE

Con esta consulta pública previa a la elaboración del Anteproyecto de Ley Orgánica de transposición de la Directiva de la Unión Europea 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 pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave (Directiva PNR), se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Estas disposiciones se dirigen a incrementar y mejorar la participación de los ciudadanos en los procesos de elaboración normativa impulsados por la Administración General del Estado, de manera que, tanto los ciudadanos potencialmente afectados por la futura norma como las organizaciones y asociaciones interesadas, tengan la oportunidad de expresar su opinión con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, enriqueciendo y facilitando así el proceso de elaboración de las leyes y los reglamentos.

Con el objetivo de facilitar la participación en esta consulta pública previa, se facilita la siguiente información:

ANTECEDENTES DE LA NORMA

El 6 de noviembre de 2007 la Comisión europea adoptó una propuesta de Decisión Marco del Consejo sobre el uso de datos PNR (por sus siglas en inglés: *Passenger Name Record, Registro de Nombres de Pasajeros*) para fines policiales, propuesta que fue debatida en el seno del Consejo pero que devino obsoleta con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009.

La entrada en vigor del nuevo Tratado determinó el cambio en la base jurídica de la propuesta en cuanto a dos elementos esenciales: el instrumento jurídico que debía

utilizarse para establecer el uso de los datos PNR –que pasó de ser una Decisión Marco a una Directiva-, así como el procedimiento para su adopción. El procedimiento normativo de la Decisión Marco requería una mera consulta al Parlamento Europeo, mientras que la Directiva PNR tendría que adoptarse por el procedimiento legislativo ordinario, es decir por codecisión, actuando Consejo y Parlamento como colegisladores.

El “Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano”, de 4 de mayo de 2010, al establecer el plan de trabajo de la Unión Europea en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, solicitó a la Comisión la presentación de una nueva propuesta sobre el uso de los datos PNR para prevenir, detectar, investigar y enjuiciar los delitos de terrorismo y los delitos graves.

La Comisión presentó su iniciativa legislativa para una Directiva PNR el 2 de febrero de 2011, que fue rechazada en abril de 2013 por el Comité de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo. Finalmente -fundamentalmente ante el incremento de la amenaza terrorista para la seguridad en Europa, puesta claramente de manifiesto con graves atentados en suelo europeo-, las negociaciones con el Parlamento se desbloquearon y culminaron en abril de 2016 con la adopción de esta Directiva, que ahora se ha de incorporar a nuestro ordenamiento jurídico.

PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA NUEVA NORMA

El sistema PNR fue puesto en marcha por vez primera por Estados Unidos tras los brutales atentados del 11 de septiembre de 2001. Su objetivo, para el que ha demostrado eficacia, es contribuir a la prevención y lucha contra el terrorismo y la delincuencia grave. Por tanto, constituye una herramienta para combatir los principales problemas de seguridad que padecemos en España, así como en el resto de los países de nuestro entorno, y para atajar o reducir el daño que el terrorismo y la delincuencia grave ocasionan a las víctimas, a la economía, así como a la democracia y a la sociedad en su conjunto. Además, su contribución a la mejora de la seguridad se pretende que redunde en un contexto que facilite el ejercicio, por parte de los ciudadanos, de sus derechos y libertades de modo efectivo.

El terrorismo internacional es hoy la principal amenaza para la seguridad en España y en Europa y es además una amenaza global, no restringida a un área geográfica concreta. Nos enfrentamos en particular a un fenómeno muy determinado, el de los combatientes terroristas extranjeros (*foreign terrorist fighters*) que, como ha puesto de manifiesto la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se ha situado en un lugar prioritario de la agenda internacional de seguridad. Los sistemas PNR se configuran como un instrumento útil para detectar y evitar los viajes de estas personas que abandonan sus países de origen o residencia con fines

terroristas, incluso uniéndose a conflictos armados, y que posteriormente emprenden el viaje de regreso. Sin olvidar el hecho de que la aviación comercial se ha convertido en objetivo del terrorismo internacional.

La delincuencia en Europa según el informe SOCTA 2017 (*Serious and Organised Crime Threat Assessment, Valoración de la Amenaza de la delincuencia grave y organizada*), elaborado por Europol, la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial, está incrementándose en complejidad y escala. Hay más de 5.000 grupos de delincuencia organizada bajo investigación en la Unión Europea y sólo el mercado de las drogas ilícitas genera más de 24.000 millones de euros anuales de beneficio. Pero otros muchos delitos tienen un impacto creciente en España y en el resto de Europa, como la ciberdelincuencia –el 85% de los usuarios europeos de Internet consideran que están en riesgo de ser víctimas de la misma-, o la facilitación de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos, potenciada por la crisis migratoria. El PNR es un sistema adecuado para enfrentarse a una actividad delictiva cada vez más internacionalizada, puesto que se estima que 7 de cada 10 grupos de delincuencia organizada en Europa operan en más de tres países distintos.

NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE APROBACIÓN DE LA NORMA

La Directiva objeto de transposición por la Ley orgánica que va a elaborarse pretende poner en marcha un sistema que ha demostrado ser eficaz frente al terrorismo y a la delincuencia grave y organizada en otros países de nuestro entorno, de manera que Europa no tenga un potencial vacío de seguridad en este campo. Además de Estados Unidos, como ya se ha mencionado, otros muchos países disponen ya o están trabajando para poner en marcha sus sistemas PNR, tales como Australia, Japón, Canadá, Nueva Zelanda, Rusia, Corea del Sur, México, etc.

La Unión Europea ha firmado diversos Acuerdos con países terceros para la transferencia de datos PNR correspondientes a vuelos entre los Estados miembros y dichos países, en los que no cabe, por el momento, la inclusión de cláusulas de reciprocidad por no existir un sistema europeo PNR.

La ausencia de un modelo PNR en la UE estaba propiciando la proliferación de modelos nacionales propios por parte de distintos Estados miembros: además del sistema PNR británico, plenamente operativo, otros países europeos como Francia, Dinamarca, Bélgica, Suecia o Países Bajos se encontraban trabajando en sus correspondientes modelos nacionales cuando se impulsó esta norma europea.

Era por tanto una necesidad apremiante consensuar un sistema común europeo PNR, puesto que la existencia de una pluralidad de normativas y modelos divergentes sólo podía conllevar riesgos de lagunas en términos de seguridad, distorsiones para el mercado interior en el ámbito de la aviación comercial, así como diferentes niveles de protección de datos para los ciudadanos europeos. A esa necesidad responde la Directiva 2016/681 que va a transponerse a nuestro ordenamiento jurídico.

OBJETIVOS DE LA NORMA

La nueva normativa PNR europea tiene por objetivos los mismos que perseguirá la normativa nacional, que son los siguientes:

- Prevenir, reducir y luchar eficazmente contra la delincuencia grave y el terrorismo, evitando lagunas de seguridad. A este respecto hay que tener en cuenta que los datos PNR pueden ser utilizados de varias formas: de manera reactiva, una vez que se ha cometido el delito, para servir a su investigación y para la detención y puesta a disposición de la Justicia de los que hayan participado en él; de manera preventiva, para identificar a personas que figuran en las bases de datos de seguridad y poder actuar antes de que el delito llegue a cometerse; e incluso de manera proactiva, pues el análisis de los datos PNR hace posible la creación de criterios de valoración que permiten identificar personas, previamente desconocidas para los servicios de seguridad, que pueden suponer una amenaza en términos de seguridad.
- Asegurar que el derecho a la protección de datos de carácter personal se respeta en la recogida y tratamiento de los datos PNR.
- Proporcionar seguridad legal y reducir los costes para las empresas que operan en el sector de la aviación comercial y los viajes, evitando distorsiones en el mercado.
- Aprovecharse de los modernos sistemas tecnológicos para recoger y tratar los datos PNR.

POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS, REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS

No existe en este caso alternativa alguna no regulatoria, pues se trata de la transposición de una Directiva de la Unión Europea y, como tal, obliga a España –al igual que al resto de los Estados miembros- a incorporar su contenido al ordenamiento jurídico nacional o, en su caso, a identificar las normas jurídicas vigentes en las que se entiende ya incorporado dicho contenido.

Al afectar la nueva regulación derechos fundamentales, la norma ha de tener carácter de ley orgánica. En efecto, el artículo 18.4 de la Constitución establece la protección de las personas físicas en relación con el tratamiento de sus datos personales como un derecho fundamental. En el mismo sentido, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 16.1) y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 8).

Los interesados en participar en esta consulta pública previa podrán hacerlo remitiendo sus contribuciones a través del portal web del Ministerio del Interior en su sección "Participación ciudadana", subsección "Participación pública en proyectos normativos", remitiendo un correo electrónico con sus contribuciones a la dirección citco.directivaPNR@interior.es, conforme a lo establecido por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales (Orden del Ministerio de la Presidencia 1590/2016, de 3 de octubre). No serán tomadas en consideración las contribuciones a esta consulta pública que tengan carácter anónimo.

Esta consulta pública permanecerá abierta desde el día 5 de mayo hasta el día 20 de mayo de 2017.