

Reglamento (UE) 2025/13, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, relativo a la recogida y la transferencia de información anticipada sobre los pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de los delitos graves, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/818 [DOUE L 2025/13, de 8-I-2025]

1. INTRODUCCIÓN

Al abordar el Reglamento (UE) 2025/13, publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 8 de enero de 2025, me parece evidente que nos encontramos ante un instrumento jurídico que busca responder a uno de los desafíos más apremiantes de nuestro tiempo: garantizar la seguridad interior en un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras internas, frente a la amenaza persistente del terrorismo y la delincuencia organizada transnacional. Entiendo que este reglamento, que regula la recogida y la transferencia de información anticipada sobre pasajeros (API) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos graves, representa un esfuerzo significativo por parte de la Unión Europea para armonizar y fortalecer las herramientas de las autoridades policiales, al tiempo que intenta equilibrar esta necesidad con el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos, particularmente el derecho a la privacidad y a la protección de datos personales, consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La génesis de esta norma, fundamentada en los artículos 82.1.d) y 87.2.a) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, refleja una conciencia clara de que los instrumentos previos, como la Directiva 2004/82/CE y la Directiva (UE) 2016/681, han resultado insuficientes para abordar de manera integral las lagunas en la recopilación sistemática de datos API con fines policiales. Lo anterior me sugiere que el legislador europeo ha percibido la necesidad de superar las divergencias nacionales que han generado costes innecesarios para las compañías aéreas y obstáculos para la cooperación policial efectiva entre los Estados miembros. Este reglamento no solo complementa el marco existente de la Directiva (UE) 2016/681 sobre datos PNR (registros de nombres de pasajeros), sino que introduce un enfoque más estructurado y obligatorio para los datos API, estableciendo un sistema centralizado a través de un enrutador gestionado por eu-LISA, lo que marca un cambio significativo en la forma en que la Unión gestiona la seguridad aérea y la protección de datos. A continuación, analizaré en detalle las principales disposiciones de esta norma, sus implicaciones jurídicas y los desafíos que plantea su implementación.

2. MARCO NORMATIVO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

El Reglamento (UE) 2025/13 se erige como un complemento necesario a la Directiva (UE) 2016/681, centrándose específicamente en la recogida y la transferencia de datos API por parte de las compañías aéreas para fines policiales, una finalidad que distingue esta norma de otros instrumentos orientados a controles fronterizos, como la ya derogada Directiva 2004/82/CE. Considero que esta diferenciación es crucial, ya que responde a la necesidad de establecer un marco jurídico claro y diferenciado para cada objetivo, evitando la ambigüedad que caracterizaba los enfoques anteriores. El ámbito de aplicación, detallado en los considerandos 7 y 9, abarca tanto vuelos exteriores (entre Estados miembros y terceros países) como vuelos interiores de la Unión Europea, siempre que estos últimos hayan sido seleccionados por un Estado miembro conforme al artículo 2 de la Directiva (UE) 2016/681, lo que introduce un enfoque selectivo fundamentado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre proporcionalidad y necesidad.

La exclusión explícita de los vuelos nacionales dentro de un mismo Estado miembro, salvo que el Derecho nacional lo disponga de manera compatible con el Derecho de la Unión, me lleva a deducir que el legislador ha querido limitar el alcance de esta norma a aquellos desplazamientos con una dimensión transnacional evidente, coherente con los delitos que pretende combatir. Este enfoque, sin embargo, plantea interrogantes sobre la posible fragmentación en la aplicación de medidas de seguridad dentro de la Unión Europea, ya que los Estados miembros conservan cierta discrecionalidad para regular los vuelos domésticos, lo que podría generar asimetrías en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia grave. Además, la inclusión de pasajeros, tripulantes y personal fuera de servicio en el ámbito de la norma (considerando 8) amplía significativamente el espectro de datos a recopilar, lo que refuerza su potencial como herramienta policial, pero también incrementa las exigencias de protección de datos, un aspecto que analizaré más adelante.

El carácter directamente aplicable del reglamento, conforme al artículo 45, asegura una implementación uniforme en todos los Estados miembros, evitando las distorsiones que podrían derivarse de una transposición nacional. Sin embargo, la entrada en vigor escalonada —dos años para los datos API y cuatro años para otros datos PNR tras la puesta en marcha del enrutador— refleja una voluntad de gradualidad que entiendo como una respuesta pragmática a la complejidad técnica y operativa de su despliegue. Este plazo prolongado, combinado con la posibilidad de uso voluntario del enrutador durante una fase transitoria (artículo 36), sugiere un reconocimiento implícito de los retos logísticos que enfrentan tanto las compañías aéreas como las autoridades nacionales, un tema que merece una reflexión más profunda en las secciones siguientes.

3. LA RECOGIDA Y LA TRANSFERENCIA DE DATOS API

Uno de los aspectos más innovadores del Reglamento (UE) 2025/13 es la imposición de obligaciones claras y armonizadas a las compañías aéreas para la recogida y la transferencia de datos API, detalladas en los artículos 4 y 5. Entiendo que esta norma busca superar las deficiencias de la Directiva (UE) 2016/681, que no garantizaba la recopilación sistemática de estos datos al dejarla supeditada a la práctica comercial de las aerolíneas. El artículo 4 establece un listado exhaustivo de elementos que deben incluirse en los datos API —desde información alfanumérica de documentos de viaje hasta datos de vuelo como el asiento o el equipaje—, excluyendo expresamente datos biométricos, lo que constituye una salvaguarda inicial frente a posibles excesos en la injerencia sobre la privacidad.

La preferencia por medios automatizados para la recogida de datos API, mediante la lectura mecánica de documentos de viaje (artículo 4.3), me parece una medida lógica para garantizar exactitud y eficiencia, alineándose con las directrices de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y otros instrumentos de la Unión Europea como el Reglamento (UE) 2019/1157. Sin embargo, la posibilidad de recurrir a la recogida manual en circunstancias excepcionales o durante un período transitorio (artículo 4.11) introduce cierta flexibilidad que, aunque práctica, podría comprometer la homogeneidad de los datos si no se regula estrictamente mediante actos delegados, como prevé el artículo 43. Asumo que esta dualidad responde a la diversidad de capacidades tecnológicas entre las compañías aéreas, pero también plantea el riesgo de que las excepciones se conviertan en la norma en ausencia de una supervisión rigurosa.

Debe tenerse presente que la transferencia de estos datos al enrutador gestionado por eu-LISA, regulada en el artículo 5, representa un salto cualitativo en la centralización de la gestión de datos policiales. Considero que el uso de un enrutador único (considerando 16) es una solución ingeniosa para reducir las conexiones múltiples que las aerolíneas debían mantener con las UIP de cada Estado miembro, minimizando costes y riesgos de seguridad. No obstante, la exigencia de formatos normalizados y protocolos comunes (artículo 5.3) impone a las aerolíneas una carga técnica significativa, que podría traducirse en costes operativos adicionales si no se acompaña de un soporte financiero adecuado desde el presupuesto de la Unión Europea, como se prevé en el artículo 32. La verificación automática de la calidad de los datos por parte del enrutador (artículo 22) refuerza este sistema, pero me lleva a cuestionar cómo se gestionarán los casos de datos incompletos o erróneos, especialmente en vuelos de alta frecuencia donde el tiempo es un factor crítico.

4. PROTECCIÓN DE DATOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES

El tratamiento de datos personales inherente a la recogida y la transferencia de datos API plantea desafíos evidentes en términos de derechos fundamentales, un

aspecto que el Reglamento (UE) 2025/13 aborda con un conjunto de garantías detalladas en los considerandos 6 y 33-38 y los artículos 17-22. Entiendo que el legislador ha intentado alinear esta norma con el marco general de protección de datos de la Unión Europea, particularmente el Reglamento (UE) 2016/679, la Directiva (UE) 2016/680 y el Reglamento (UE) 2018/1725, asignando responsabilidades claras: las compañías aéreas como responsables del tratamiento inicial, los Estados miembros como responsables del enrutador y eu-LISA como encargada del tratamiento técnico (artículo 18). Esta distribución me parece coherente con la necesidad de supervisión multinivel, pero también compleja en términos de coordinación práctica.

La minimización de datos, un principio clave del artículo 6, asegura que el enrutador no retenga datos más allá de lo estrictamente necesario para su transmisión, eliminándolos de forma inmediata y automática tras completar el proceso (artículo 7.3). Esta medida, junto con la prohibición expresa de utilizar los datos para elaborar perfiles discriminatorios (artículo 11), constituye una salvaguarda esencial contra abusos potenciales. Sin embargo, ello me obliga a deducir que la eficacia de estas garantías dependerá en gran medida de la capacidad de eu-LISA para implementar mecanismos técnicos robustos y de las autoridades nacionales de supervisión (artículo 37) para realizar auditorías efectivas, como las previstas en el artículo 22, que deben llevarse a cabo al menos cada cuatro años por las autoridades de control independientes.

La obligación de informar a los pasajeros sobre la recogida y el uso de sus datos (artículo 19) refuerza la transparencia, pero su implementación práctica —en el momento de la reserva y la facturación— podría ser insuficiente si no se garantiza que la información sea comprensible para todos, especialmente para grupos vulnerables. Asumo que la carga recae en las compañías aéreas para diseñar sistemas accesibles, pero la falta de sanciones específicas por incumplimientos en este ámbito podría debilitar este derecho. Además, el enfoque selectivo para los vuelos interiores de la Unión Europea (artículo 12), basado en evaluaciones de amenaza revisadas periódicamente, busca cumplir con la jurisprudencia del TJUE sobre proporcionalidad, pero la confidencialidad de estas selecciones podría generar opacidad y dificultar el control judicial efectivo, un aspecto que el artículo 44 deberá evaluar en profundidad.

5. GOBERNANZA Y SANCIONES

La estructura de gobernanza del Reglamento (UE) 2025/13, detallada en el capítulo 6, refleja un esfuerzo por equilibrar la gestión técnica centralizada con la participación de los Estados miembros y las compañías aéreas. El Consejo de Administración del Programa y el Grupo Consultivo API-PNR (artículos 28 y 29), bajo la supervisión de eu-LISA, tienen un rol clave durante la fase de desarrollo del enrutador, mientras que el Grupo de Contacto API-PNR y el Grupo de Expertos API (artículos 30 y 31) facilitan la coordinación operativa y política una vez implementado. Considero que esta

arquitectura es ambiciosa, pero su eficacia dependerá de la capacidad de estas entidades para evitar solapamientos y garantizar una comunicación fluida, especialmente en un contexto donde los intereses de las aerolíneas y las autoridades policiales no siempre convergen.

El régimen de sanciones, regulado en el artículo 38, establece medidas efectivas, proporcionadas y disuasorias, con multas de hasta el 2 % del volumen de negocios mundial anual por incumplimientos persistentes en la transferencia de datos API. Esta severidad me sugiere una voluntad de garantizar el cumplimiento, pero también plantea riesgos para las aerolíneas más pequeñas, cuya viabilidad económica podría verse comprometida. La discrecionalidad otorgada a las autoridades nacionales de supervisión para considerar factores como el tamaño de la compañía o su nivel de cooperación (artículo 38.3) introduce un margen de flexibilidad que podría ser positivo, aunque también abre la puerta a interpretaciones divergentes entre Estados miembros, un desafío que el Grupo de Expertos API deberá abordar.

La supervisión técnica por parte de eu-LISA, incluyendo la gestión del enrutador y la generación de estadísticas a través del RCIE (artículo 39), refuerza el control centralizado, pero la prohibición de acceso a datos personales por su personal (artículo 26.3) podría limitar su capacidad para resolver incidencias técnicas rápidamente. Asumo que esta tensión entre seguridad y operatividad será un punto crítico en la evaluación prevista en el artículo 44, que deberá analizar si el sistema cumple sus objetivos sin imponer cargas desproporcionadas a los actores involucrados.

Diego FIERRO RODRÍGUEZ
Letrado de la Administración de Justicia
Codirector de la revista *Acta Judicial*
diego.fierro.ius@juntadeandalucia.es