

La consulta plantea el nivel de seguridad que habría de implantarse en los sistemas automatizados de reservas en que se contiene los datos referidos al PNR (passenger name record), teniendo en particular en consideración que en el apartado de observaciones generales se hacen constar informaciones relacionadas con la salud dentro de los campos relacionados con servicios especiales, entre las que se encuentran informaciones relacionadas con sistemas de movilidad reducida y otros referidos al tipo de alimentación solicitada, que pueden vincularse directamente con la salud o las creencias religiosas de los pasajeros, como sucedería respectivamente en caso de solicitarse un menú para diabéticos o comida Kosher.

Con carácter previo al estudio de la cuestión planteada, debe indicarse que la naturaleza de las informaciones contenidas en el apartado de observaciones generales del PNR ha sido reiteradamente analizado por el Grupo de Trabajo creado por el artículo 29 de la Directiva 95/46/CE.

Así, en el Dictamen 6/2002 relativo a la transmisión de listas de pasajeros y otros datos de compañías aéreas a los Estados Unidos, aprobado el 24 de octubre de 2002, se señalaba que las informaciones contenidas en el PNR “Pueden referirse a datos identificativos (apellidos, nombre, fecha de nacimiento, número de teléfono), número de reserva del PNR, fecha de la reserva, la agencia de viajes cuando corresponda, la información que se muestra en el billete, los datos financieros (número de tarjeta de crédito, fecha de caducidad, dirección del lugar de expedición, etc.), el itinerario, información sobre el transportista que opera el vuelo (número de vuelo, etc.), número de asiento y datos anteriores del PNR. En estos últimos pueden constar no solo los viajes completados en el pasado, sino también información de carácter religioso o étnico (elección de la comida, etc.), afiliación a un determinado grupo, datos relativos al lugar de residencia o los medios para contactar con una persona (dirección de correo electrónico, información sobre un amigo, lugar de trabajo, etc.), datos médicos (cualquier asistencia médica que se haya requerido, oxígeno, problemas relacionados con la vista, el oído o la movilidad, o cualquier otro problema que deba hacerse saber para garantizar un vuelo satisfactorio) y otros datos relacionados, por ejemplo, con los programas de viajeros frecuentes (*Frequent Fliers number*)”.

El citado dictamen indicaba posteriormente que “el PNR puede contener datos que revelen el origen étnico o racial, las convicciones religiosas u otro tipo de información delicada en el sentido descrito en el artículo 8 de la Directiva 95/46/CE, que en principio prohíbe cualquier tipo de tratamiento de esta información a menos que se cuente con autorizaciones concretas

(consentimiento explícito para su tratamiento con fines concretos, datos de carácter claramente público, etc.)”.

La conclusión de que el PNR contenía datos de los denominados sensibles por el artículo 8 de la Directiva 95/46/CE se reiteró en el Dictamen 4/2003 relativo al nivel de protección garantizado en los EE.UU. para la transferencia de datos de pasajeros, aprobado el 13 de junio de 2003, cuando se indica que “debería descartarse la transferencia de los (datos) que puedan considerarse, en términos generales, datos sensibles, protegidos por el artículo 8 de la Directiva. Por otra parte, la transferencia de datos SSR, que en la actualidad tratan de manera opcional determinados sistemas de reservas, parece desproporcionada, en particular, a la luz de las iniciativas emprendidas por la IATA a fin de actualizar el Manual pertinente, que va ya por su vigésima edición. Lo mismo se puede decir de los datos OSI (*Other Service-Related Information*), de los campos abiertos o de texto libre (como los de «observaciones generales» en los que pueden figurar datos de carácter delicado) y de la información relativa a las personas que viajan con frecuencia y los «datos relativos al comportamiento»”.

La conclusión alcanzada por este documento resulta relevante en el sentido de que, en primer lugar, se reitera que los datos a los que se refiere la consulta tienen el carácter de especialmente protegidos y, por otra, se señala que los datos SSR son de cumplimentación opcional.

Posteriormente, el Dictamen 8/2004 sobre la información a los pasajeros relativa a la transferencia de datos PNR sobre los vuelos entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América, adoptado el 30 de septiembre de 2004, recuerda que entre las preguntas más frecuentes se plantea si “¿*Figura información sensible en la transferencia de datos PNR?*”, indicando que “algunos datos considerados «sensibles» pueden figurar en el PNR al transferirse desde los sistemas de reservas o de salida de la compañía aérea desde la UE al CBP. Entre estos datos PNR «sensibles» podría figurar determinada información que especifique el origen racial o étnico, las opiniones políticas, las creencias religiosas, la situación médica de salud o la orientación sexual del pasajero”.

Finalmente, en el Dictamen 1/2005 sobre el nivel de protección garantizado por Canadá para la transmisión de expedientes de viajeros y de información anticipada sobre viajeros por parte de las compañías aéreas, adoptado el 19 de enero de 2005, se insiste en que son “datos sensibles en el sentido del apartado 1 del artículo 8 de la Directiva y todos los campos de 'texto abierto' o de 'observaciones generales”.

El contenido de estos dictámenes resulta relevante en cuanto ponen de manifiesto que es opinión del mencionado Grupo que los datos SSR, así como algunos de los relativos al menú seleccionado, pueden implicar directamente o

revelar datos especialmente protegidos relacionados esencialmente con la salud y la religión de los interesados.

Dicho todo lo anterior, la cuestión que debe ahora analizarse es la del nivel de seguridad aplicable al sistema de información de reservas en que se incluyen los datos del PNR, para lo que habrá de estarse a lo previsto en el artículo 81 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, aprobado por Real decreto 1720/2007, de 21 de diciembre.

Con carácter general, el artículo 81.3 del Reglamento impone la adopción de las medidas de nivel alto a los ficheros que contengan datos especialmente protegidos, lo que implicaría la aplicación de esta regla a los sistemas objeto de la consulta. No obstante, cabría analizar si son aplicables al caso las excepciones previstas en los apartados 5 y 6 del citado precepto, según las cuales:

“5. En caso de ficheros o tratamientos de datos de ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud o vida sexual bastará la implantación de las medidas de seguridad de nivel básico cuando:

a) Los datos se utilicen con la única finalidad de realizar una transferencia dineraria a las entidades de las que los afectados sean asociados o miembros.

b) Se trate de ficheros o tratamientos no automatizados en los que de forma incidental o accesorio se contengan aquellos datos sin guardar relación con su finalidad.

6. También podrán implantarse las medidas de seguridad de nivel básico en los ficheros o tratamientos que contengan datos relativos a la salud, referentes exclusivamente al grado de discapacidad o la simple declaración de la condición de discapacidad o invalidez del afectado, con motivo del cumplimiento de deberes públicos.”

Obviamente, la excepción prevista en el apartado 5 a) del artículo 81, referida a supuestos en que la finalidad del tratamiento sea la de efectuar una mera transferencia dineraria, no puede ser de aplicación en este caso.

En cuanto a la excepción del artículo 81.6, esta Agencia ha analizado la aplicabilidad del mencionado precepto en relación con los datos relacionados con la salud de pasajeros de movilidad reducida y la aplicación del Reglamento (CE) 1107/2006, de 5 de julio de 2006, al que se refiere la propia consulta, en informe de 22 de septiembre de 2008, emitido a instancia de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.

En relación con esta cuestión, debe previamente tenerse en cuenta lo señalado con carácter general por esta Agencia a partir de su informe de 1 de julio de 2008, en el que se indicaba lo siguiente:

*“Según establece el artículo 81.6 del Reglamento “podrán implantarse las medidas de seguridad de nivel básico en los ficheros o tratamientos que contengan datos relativos a la salud, referentes exclusivamente al grado de discapacidad o la simple declaración de la condición de discapacidad o invalidez del afectado, con motivo del cumplimiento de deberes públicos”.*

*De lo dispuesto en el citado precepto se desprende la existencia de una serie de requisitos que habrán de concurrir en el tratamiento de los datos para que proceda considerar aplicable la excepción del nivel de seguridad de nivel alto, generalmente impuesta por el artículo 81.3 del Reglamento.*

- *Así, en primer lugar, en lo que respecta a los datos objeto de tratamiento, el Reglamento se refiere a los “datos relativos a la salud, referentes exclusivamente al grado de discapacidad o la simple declaración de la condición de discapacidad o invalidez del afectado”.*
- *Por otra parte, en lo que se refiere a la finalidad que justifica el tratamiento, la misma debe venir impuesta por la exigencia al responsable del cumplimiento de un deber público.”*

*(...)*

*En primer lugar, debe recordarse que el Reglamento establece un concepto de datos relacionados con la salud de las personas en su artículo 5.1 g), considerando como tales “las informaciones concernientes a la salud pasada, presente y futura, física o mental, de un individuo. En particular, se consideran datos relacionados con la salud de las personas los referidos a su porcentaje de discapacidad y a su información genética”.*

*Teniendo en cuenta este concepto, no cabe duda que los datos relativos a la minusvalía del afectado, la concurrencia de incapacidad laboral, su aptitud para el desempeño de un determinado puesto de trabajo o la causa que justifica una determinada baja laboral han de ser considerados datos relacionados con la salud de dichos afectados, tal y como ha venido reiteradamente poniendo de manifiesto esta Agencia Española de Protección de Datos en numerosos informes emitidos con carácter previo a la entrada en vigor del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999.*

*A estos efectos, debe diferenciarse claramente entre el carácter especialmente protegido de un dato de carácter personal relacionado con la salud y el nivel de seguridad que resultaría exigible al fichero en que aquel dato se contenga.*

*En efecto, el dato relacionado con la salud tendrá en todo caso la naturaleza de dato especialmente protegido, lo que incidirá siempre en la legitimación exigible para su tratamiento, derivada de lo dispuesto, con carácter general, en el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 15/1999. De este modo, nunca serían aplicables a este tipo de datos las reglas legitimadoras del tratamiento establecidas en los artículos 6 y 11 de la propia Ley Orgánica, sino que únicamente será posible proceder a ese tratamiento si se cuenta con el consentimiento del interesado o el tratamiento se encuentra amparado en lo que, por razones de interés general, establezca una norma con rango de Ley.*

*Cuestión distinta será la referida a las medidas de seguridad que deban implantarse sobre el fichero en que dicho dato se encuentre, que con carácter general serán las de nivel alto, si bien será posible la imposición de las medidas de nivel básico en caso de que concurra la excepción prevista en el artículo 81.6 a la que viene haciéndose reiterada referencia en el presente informe.*

*En consecuencia, el dato de salud no deja de ser un dato especialmente protegido, sometido a un régimen especial para su tratamiento, por el hecho de que sea aplicable la citada excepción; esa previsión únicamente afectará al nivel de seguridad exigible al fichero pero a ninguna otra de las características o exigencias previstas en la Ley Orgánica 15/1999 en relación con los datos especialmente protegidos.*

*(...)*

*En este sentido, debe considerarse que sería aplicable la excepción en aquellos supuestos en los que la Ley imponga al responsable del fichero la obligación de conocer los datos a los que se viene haciendo referencia, de modo que únicamente mediante el tratamiento de dichos datos pueda aquél dar pleno cumplimiento a los deberes que la Ley le impone. Dicho de otro modo, la referencia a deberes públicos ha de entenderse referida a los supuestos en los que exista una Ley que imponga al responsable un deber que únicamente sea posible cumplir mediante el tratamiento de los datos, en términos similares a los establecidos en el segundo guión del artículo 10.2 a) del reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999 en relación con las causas*



*legitimadoras del tratamiento y la cesión de los datos de carácter personal.”*

Aplicando estas conclusiones al supuesto planteado en el informe de 22 de septiembre de 2008 en relación con los datos de pasajeros con movilidad reducida, se alcanzaban las siguientes conclusiones que, a nuestro juicio, son igualmente extrapolables al supuesto planteado en este caso:

*“Atendiendo a los requisitos mencionados y a la interpretación que acaba de reproducirse, es preciso analizar si los mismos concurren en el supuesto planteado.*

*En cuanto al alcance del propio dato sometido a tratamiento, el Reglamento se refiere, como se ha señalado, al “grado de discapacidad o la simple declaración de la condición de discapacidad o invalidez del afectado”.*

*Según se indica en la consulta, el tratamiento que habría de llevarse a cabo se referiría a distintos supuestos de discapacidad que exigen la adopción de medidas especiales tendentes a facilitar el uso del transporte. Así, se diferencian varios tipos de minusvalía, si bien en términos genéricos, referidas a la concreta causa que la justifica.*

*No obstante, dichos datos se especifican a través de códigos generales, aplicables a cada supuesto de minusvalía, sin detallar el grado de discapacidad del supuesto, salvo en lo referente al hecho de que el mismo haya de valerse de una silla de ruedas para su movilidad.*

*Teniendo estas circunstancias en cuenta, la solución que deba darse a la cuestión planteada no debería diferir de las que se indicaban en el ya citado informe de 1 de julio de 2008 en lo que se refiere a la indicación del porcentaje de minusvalía o la causa que justifica una determinada baja laboral, de modo que sería posible la aplicación del artículo 81.6 del Reglamento siempre que se cumpliera el segundo de los requisitos que se analizaban en el mencionado informe; esto es, que exista un deber impuesto por la Ley que exija el tratamiento de los datos.*

*Como se indica en la consulta, el tratamiento deriva de lo dispuesto en el Reglamento 1107/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo. El apartado 4 de su exposición de motivos señala que “Para conseguir que las oportunidades de viajar en avión de las personas con discapacidad o movilidad reducida sean comparables a las de los demás ciudadanos, es preciso prestarles asistencia para satisfacer sus necesidades particulares tanto en los aeropuertos como a bordo de las aeronaves, haciendo uso del personal y del equipamiento necesarios. El objetivo de inclusión social exige que esta asistencia no implique cargo adicional alguno”.*

*Por otra parte, el mencionado Reglamento tiene en cuenta la aplicación de las normas de protección de datos, y así el apartado 12 de la citada exposición de motivos dispone que “La Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, debe ser de estricta aplicación, con el fin de garantizar que se respete la intimidad de las personas con discapacidad o movilidad reducida, que la información requerida se limite a cumplir las obligaciones de asistencia establecidas en el presente Reglamento y que no se utilice en contra de los pasajeros que solicitan el servicio”.*

*El artículo 6.2 a) del Reglamento dispone que “Cuando una compañía aérea, su agente o un operador turístico reciba una notificación de necesidad de asistencia al menos cuarenta y ocho horas antes de la hora de salida del vuelo publicada, transmitirá la información en cuestión a más tardar 36 horas antes de la hora de salida del vuelo publicada (...) a las entidades gestoras de los aeropuertos de salida, llegada y tránsito”, previendo el artículo 8.1 que “Las entidades gestoras de los aeropuertos asumirán la responsabilidad de garantizar la prestación de la asistencia especificada en el anexo I a las personas con discapacidad o movilidad reducida, sin ningún cargo adicional”.*

*Además, conforme al artículo 7.1 “Cuando una persona con discapacidad o movilidad reducida llegue a un aeropuerto para viajar en un vuelo, la entidad gestora del aeropuerto asumirá la responsabilidad de garantizar la prestación de la asistencia que se especifica en el anexo I de forma que esa persona pueda coger el vuelo para el que dispone de reserva, siempre que las necesidades particulares de asistencia de esa persona se notifiquen a la compañía aérea, a su agente o al operador turístico en cuestión al menos 48 horas antes de la hora de salida del vuelo publicada. Esta notificación cubrirá, asimismo, un vuelo de regreso si el vuelo de ida y el de vuelta han sido contratados con la misma compañía”.*

*Dicha previsión se completa por el artículo 7.3, a cuyo tenor “Si no se efectúa notificación alguna con arreglo al apartado 1, la entidad gestora hará todos los esfuerzos razonables por prestar la asistencia especificada en el anexo I de forma que la persona interesada pueda coger el vuelo para el que dispone de reserva”.*

*De lo dispuesto en el mencionado Reglamento se desprende una obligación legal de tratamiento de los datos de las personas con movilidad reducida por parte de las entidades gestoras de los aeropuertos, estando las compañías aéreas, sus agentes y operadores obligados a comunicar esta información a la entidad gestora para que la*

*misma dé cumplimiento a las obligaciones impuestas en el Anexo I del propio Reglamento.*

*En consecuencia, concurre también en el supuesto analizado el segundo de los requisitos analizados en el informe de 1 de julio de 2008, por lo que sería posible considerar el tratamiento de los datos, en los estrictos términos previstos en la consulta y exclusivamente para las finalidades previstas en el Reglamento 1107/2006, comprendido dentro de lo dispuesto en el artículo 81.6 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999.”*

Teniendo en cuenta lo que se ha venido indicando, no sería precisa la implantación de medidas de seguridad de nivel alto en relación con el tratamiento de aquellos datos relacionados con la salud de las personas que debieran constar en el PNR a fin de que se dé por la compañía aérea debido cumplimiento a las obligaciones derivadas de la normativa comunitaria en esta materia.

El problema, sin embargo se plantea en relación con la aplicación del artículo 81.5 b) del Reglamento, dado que existen en el sistema de información datos especialmente protegidos que no aparecen relacionados con la salud sino que se vinculan a las creencias religiosas de los pasajeros, como sucede en caso de que se opte por la solicitud de comida Kosher, dato directamente vinculado a las creencias religiosas de su solicitante, dada la naturaleza de dicho régimen.

En este caso, la regla prevista en el artículo 81.5 b) permitiría la aplicación de las medidas de seguridad de nivel básico en caso de que el tratamiento de datos especialmente protegidos de cualquier naturaleza se realice en “ficheros o tratamientos no automatizados en los que de forma incidental o accesoria se contengan aquellos datos sin guardar relación con su finalidad”.

Pues bien, si bien la finalidad del PNR no es la inclusión de datos relacionados con las creencias religiosas de los pasajeros, incluyéndose la opción de comida Kosher no con la finalidad de revelar el dato de creencias del solicitante, sino únicamente con el objeto de procurarle el menú solicitado, con lo que se cumpliría el segundo de los requisitos contenidos en el precepto, no cabe duda que el tratamiento del sistema de información de reservas será automatizado, lo que impide la aplicación de la excepción prevista en el artículo 81.5 b), siendo en consecuencia preciso que se implanten las medidas de seguridad de nivel alto, al menos, en relación con el dato de solicitud de comida Kosher.

En todo caso, debe recordarse que el artículo 81.8 del reglamento dispone que “A los efectos de facilitar el cumplimiento de lo dispuesto en este Título, cuando en un sistema de información existan ficheros o tratamientos



que en función de su finalidad o uso concreto, o de la naturaleza de los datos que contengan, requieran la aplicación de un nivel de medidas de seguridad diferente al del sistema principal, podrán segregarse de este último, siendo de aplicación en cada caso el nivel de medidas de seguridad correspondiente y siempre que puedan delimitarse los datos afectados y los usuarios con acceso a los mismos, y que esto se haga constar en el documento de seguridad”. Por este motivo, si fuera posible disgregar el mencionado dato, único que exige la implantación de medidas de nivel alto, de los restantes contenidos en el sistema de información de reservas, cabría hacer uso de la posibilidad prevista por el precepto que acaba de reproducirse.