

**Asunto C-222/20****Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

27 de mayo de 2020

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Wiesbaden, Alemania)

**Fecha de la resolución de remisión:**

15 de mayo de 2020

**Parte demandante:**

OC

**Parte demandada:**

Bundesrepublik Deutschland (República Federal de Alemania)

**Objeto del procedimiento principal**

Admisibilidad de la transferencia de los nombres de los pasajeros aéreos

**Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial**

Interpretación del Derecho de la Unión, artículo 267 TFUE

**Cuestiones prejudiciales**

- 1) ¿Deben interpretarse los artículos 21 TFUE y 67 TFUE, apartado 2, en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que en aplicación de la cláusula de apertura del artículo 2, apartado 1, 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 los pasajeros (PNR) para] la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave (DO 2016, L 119, p. 132; en

lo sucesivo, «Directiva PNR»), prevé incluso para los vuelos que se desarrollen en el interior de la Unión Europea que las empresas de transporte aéreo transfieran extensos registros de datos relativos a todos los pasajeros sin excepción a las Unidades de Información sobre los Pasajeros establecidas por los Estados miembros, donde los datos deben almacenarse sin motivos (salvo la reserva de un viaje en avión) y utilizarse en una comparación con las bases de datos y patrones, y a continuación deben seguir almacenados [en este caso, el artículo 2, apartado 3, de la Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 [Ley sobre tratamiento de los datos de pasajeros de transposición de la Directiva (UE) 2016/681], de 6 de junio de 2017, BGBl. I, p. 1484, objeto de modificación por el artículo de Ley de 6 de junio de 2017 (BGBl. I p. 1484) (en lo sucesivo, «FlugDaG»)]?

- 2) ¿Se deduce de los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que la normativa nacional de transposición (en este caso, el artículo 4, apartado 1, de la FlugDaG) del artículo 3, punto 9, en relación con el anexo II, de la Directiva PNR deba enumerar con carácter exhaustivo y específico las normas penales nacionales pertinentes a las que se refieren los actos punibles designados en la Directiva PNR?
- 3) ¿Deben interpretarse los artículos 7 y 8 de la Carta en el sentido de que se oponen a la normativa nacional de un Estado miembro (en este caso, el artículo 6, apartado 4, de la FlugDaG) que permite a las autoridades del Estado miembro de que se trate, en la medida en que ejerzan funciones de enjuiciamiento de un delito, tratar los datos del PNR transferidos incluso con fines distintos a la prevención, la detección, la investigación y el enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave, cuando la información, incluyendo otro tipo de conocimientos, dé lugar a sospechas fundadas de la comisión de otro delito concreto (en la denominada «captura accesoria»)?
- 4) A la luz del principio de minimización de datos, ¿es compatible con los artículos 7 y 8 de la Carta la cláusula de apertura del artículo 2, apartado 1, de la Directiva PNR, que permite que la normativa nacional establezca que la propia Directiva PNR se aplicará también a los vuelos que se desarrollen en el interior de la Unión Europea (en este caso, el artículo 2, apartado 3, de la FlugDaG) y que conduce a un doble registro interno en la Unión de los datos del PNR (el país de salida y el de destino registran los datos del PNR)?
- 5) En el caso de que la Directiva PNR no sea contraria a normas jurídicas de rango superior (véase la resolución del Verwaltungsgericht Wiesbaden de 13 de mayo de 2020, asunto 6 K 805/19.WI) y sea por tanto aplicable:
  - a) ¿Debe interpretarse el artículo 7, apartados 4 y 5, de la Directiva PNR en el sentido de que se opone a la normativa nacional de un Estado miembro (en este caso, el artículo 6, apartado 4, de la FlugDaG) que

permite a las autoridades del Estado miembro de que se trate, en la medida en que ejerzan funciones de enjuiciamiento de un delito, tratar los datos del PNR transferidos incluso con fines distintos a la prevención, la detección, la investigación y el enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave, cuando la información, incluyendo otro tipo de conocimientos, dé lugar a sospechas fundadas de la comisión de otro delito concreto?

- b) La práctica de un Estado miembro de incluir a una autoridad pública [en este caso, el Bundesamt für Verfassungsschutz (Oficina Federal de Defensa de la Constitución)] en la lista de autoridades competentes a que se refiere el artículo 7, apartado 1, de la Directiva PNR, siendo esta una autoridad que, según el Derecho nacional [en este caso, el artículo 5, apartado 1, en relación con el artículo 3, apartado 1, de la Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und [über] das Bundesamt für Verfassungsschutz (Ley sobre la Colaboración entre la Federación y los Estados Federados en Asuntos de Defensa de la Constitución y la Oficina Federal de Defensa de la Constitución; en lo sucesivo, «BVerfSchG»)], no dispone de competencias de policía en virtud de un mandato nacional de separación, ¿es conforme con el artículo 7, apartado 2, de la Directiva PNR?

### **Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas**

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, artículos 7, 8 y 52

Artículos 21 TFUE y 67 TFUE

Directiva PNR

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 2016, L 119, p. 89)

Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO 2016, L 77, p. 1).

### **Disposiciones de Derecho nacional invocadas**

FlugDaG

BVerfSchG, artículos 3, 5 y 8

### **Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal**

- 1 El 10 de junio de 2017 entró en vigor la FlugDaG, que adapta el Derecho alemán a la Directiva PNR. Esta Directiva regula la transferencia de datos del PNR en vuelos desde los Estados miembros de la Unión Europea a terceros países y desde terceros países a los Estados miembros de la Unión, así como el tratamiento de dichos datos.
- 2 El artículo 4 de la Directiva PNR obliga a cada Estado miembro a establecer su Unidad de Información sobre los Pasajeros (en lo sucesivo, «UIP»), responsable de recoger los datos del PNR de las compañías aéreas, almacenar y procesar esos datos y transferir dichos datos a las autoridades competentes, así como de intercambiar tanto los datos del PNR como los resultados de su tratamiento. Con arreglo al artículo 8, en relación con el anexo I de la Directiva PNR, los Estados miembros deben obligar a todas las compañías aéreas a transmitir un conjunto definido de datos del PNR a la UIP del Estado miembro en cuyo territorio aterrice o de cuyo territorio salga el vuelo. En virtud del artículo 9 de la Directiva PNR, los Estados miembros pueden solicitar y transmitir entre ellos los datos del PNR. En las condiciones previstas en el artículo 11 de la Directiva también es posible una transferencia de datos a terceros países. El artículo 6 de la Directiva regula el tratamiento de los datos, que debe efectuarse, en particular, mediante la comparación automatizada de los datos con bases de datos y criterios predeterminados (denominados «patrón» en la FlugDaG).
- 3 El demandante es un ciudadano italiano residente en Bruselas (Bélgica). El 2 de noviembre de 2019 voló de Bruselas a Berlín (Alemania) y regresó de Berlín a Bruselas el 5 de noviembre de 2019. Respecto de estos vuelos, el recurrente pretende que se declare que el tratamiento de sus datos como pasajero fue contrario a Derecho, así como la supresión de dichos datos.

### **Breve exposición de los motivos de la petición de decisión prejudicial**

- 4 La solución del litigio principal depende de si la Directiva PNR es total o parcialmente contraria al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o a la Carta. En tal caso, la FlugDaG, como ley de transposición, no sería aplicable, de modo que el tratamiento de datos controvertido sería inadmisibles y el demandante tendría derecho a la supresión de los datos.

### ***Acerca de la primera cuestión: libre circulación con arreglo al artículo 21 TFUE***

- 5 Con arreglo al artículo 1, apartado 1, de la Directiva PNR, las empresas de transporte aéreo están obligadas a transferir, para cada vuelo exterior de la UE, los datos del PNR de todos los pasajeros a las UIP de los Estados miembros, en las

que dichos datos serán tratados de forma automatizada y almacenados durante cinco años. El artículo 2, apartado 1, de la Directiva contiene una cláusula de apertura que permite a los Estados miembros aplicar dicha Directiva también a los vuelos que se desarrollen en el interior de la Unión Europea. En tal caso, con arreglo al artículo 2, apartado 2, de la Directiva, todas las disposiciones de la Directiva se aplicarán a los vuelos interiores de la UE de igual modo que si se tratara de vuelos exteriores de la UE.

- 6 Mediante el artículo 2, apartado 3, de la FlugDaG, Alemania ha hecho uso de esa posibilidad. En virtud de dicha disposición, deberán transmitirse los datos del PNR sobre todos los vuelos de línea, chárter y taxi aéreo, con fines no militares y que despeguen en la República Federal de Alemania y aterricen en otro Estado o que despeguen en otro Estado y aterricen o hagan escala en la República Federal de Alemania. En ese sentido, según la normativa alemana todos los vuelos que se desarrollen en el interior de la Unión Europea con origen o destino en Alemania están sujetos a las mismas normas que las aplicables a los vuelos exteriores de la UE.
- 7 A tal efecto, para el tratamiento de datos no es necesario un motivo determinado, como podría ser, por ejemplo, la existencia de indicios concretos de un vínculo con el terrorismo internacional o con la delincuencia organizada. Ello conduce a que en breves períodos de tiempo se traten y almacenen cientos de billones de registros de datos. Por lo tanto, la «conservación de datos» de pasajeros afecta de un modo evidente a los derechos fundamentales de una gran parte del conjunto de la población europea.
- 8 Los datos del registro que deben transferirse, establecidos en el artículo 2, apartado 2, de la FlugDaG, son muy extensos e incluyen, además del nombre, los apellidos y la dirección de los pasajeros, así como del desarrollo previsto del viaje, también información relativa a su equipaje, a sus acompañantes, todo tipo de información de pago, así como «observaciones generales» no definidas en detalle. Del conjunto de estos datos se pueden extraer conclusiones muy precisas sobre la vida privada y profesional de los interesados. En efecto, de los datos se desprende quién viajó en qué fecha en compañía de qué personas a qué lugar, qué medio de pago utilizó a tal fin y qué datos de contacto indicó, así como si la persona en cuestión viajó con mucho o poco equipaje. Se pueden generar otros datos, cuyo alcance es totalmente opaco, por medio del campo de texto libre «observaciones generales».
- 9 El órgano jurisdiccional remitente considera que el tratamiento y el almacenamiento de los datos del PNR son comparables a la conservación de datos en el ámbito de las telecomunicaciones. Respecto de este último, el Tribunal de Justicia precisó que la injerencia que supone en los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 7 y 8 de la Carta resulta de gran magnitud y debe considerarse especialmente grave, pues un almacenamiento masivo y sin motivos de extensos registros de datos que permita extraer conclusiones sobre la vida privada y profesional de las personas afectadas puede generar en estas el

sentimiento de que su vida privada es objeto de una vigilancia constante (sentencia de 8 de abril de 2014, Digital Rights Ireland y otros, C-293/12 y C-594/12, EU:C:2014:238, apartado 37).

- 10 Ya en este primer procedimiento relativo a la conservación de datos, el órgano jurisdiccional remitente, la High Court (Tribunal Superior, Irlanda), había planteado la cuestión de la compatibilidad de la Directiva 2006/24/CE con el derecho de los ciudadanos a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, establecido en el artículo 21 TFUE (sentencia de 8 de abril de 2014, Digital Rights Ireland y otros, C-293/12 y C-594/12, EU:C:2014:238, apartado 18). Al haber declarado ya la invalidez de la Directiva por infringir los artículos 7 y 8 de la Carta, el Tribunal de Justicia prescindió de responder a la cuestión prejudicial planteada por la High Court acerca del artículo 21 TFUE (sentencia de 8 de abril de 2014, Digital Rights Ireland y otros, C-293/12 y C-594/12, EU:C:2014:238, apartado 72).
- 11 A favor de que el extenso tratamiento de los datos del PNR constituya una injerencia en los derechos consagrados en el artículo 21 TFUE se puede aducir que dicho tratamiento puede generar en las personas afectadas un sentimiento de estar bajo vigilancia. Es cierto que el tratamiento de los datos del registro de nombres de los pasajeros no prohíbe o limita directamente la estancia o el movimiento en el territorio de los Estados miembros. No obstante, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se reconoce que las restricciones, incluso indirectas, del artículo 21 TFUE necesitan estar justificadas (véanse las sentencias de 13 de junio de 2019, Topfit y Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, apartado 47, y de 2 de junio de 2016, Bogendorff von Wolfersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, apartado 37). Es de suponer que un sentimiento persistente por parte de numerosos ciudadanos de que existe vigilancia constante por parte del Estado conducirá a que no ejerzan o ejerzan solo limitadamente sus derechos fundamentales de la Unión, como el derecho a circular y residir libremente. En ese sentido, existe una injerencia indirecta en los derechos consagrados en el artículo 21 TFUE.
- 12 El órgano jurisdiccional remitente alberga serias dudas en cuanto al carácter justificado de esta injerencia. Ciertamente, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el objetivo perseguido por la Directiva PNR, a saber, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia grave, constituye un objetivo de interés general de la Unión y, por tanto, es legítimo (véase el dictamen 1/15, de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartado 139). No obstante, las medidas restrictivas de una libertad fundamental, como la prevista en el artículo 21 TFUE, solo pueden estar justificadas por consideraciones objetivas si son necesarias para la protección de los intereses que pretenden garantizar y solo si dichos objetivos no pueden alcanzarse con medidas menos restrictivas (sentencia de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, apartado 38).
- 13 Por lo que respecta a la necesidad, es muy dudoso que las injerencias que implica el tratamiento de los datos del registro de nombres de los pasajeros no puedan

alcanzarse con medidas menos restrictivas. El órgano jurisdiccional remitente considera que la recogida y el almacenamiento de datos muy extensos durante cinco años, de todos los pasajeros sin excepción, así como la comparación automatizada de los datos del PNR con bases de datos y con criterios predeterminados (denominados patrones) no es proporcionada a la finalidad perseguida.

- 14 Esto parece lógico si se tiene en cuenta que, atendiendo a las alegaciones de la demandada, el tratamiento de los datos del PNR apenas es eficaz. La demandada indicó que, desde la activación del sistema hasta el 19 de agosto de 2019, trató un total de 31 617 068 datos relativos a pasajeros. Partiendo de ahí, se han podido llevar a cabo con éxito medidas de investigación en 514 casos. Fueron 57 detenciones, 10 controles abiertos, 66 controles discretos y 381 investigaciones del paradero. Sin embargo, los controles y las investigaciones del paradero constituyen meras medidas previas que no sirven directamente para prevenir riesgos o perseguir los delitos contemplados en la Directiva PNR. Pues bien, en opinión del órgano jurisdiccional remitente, las injerencias en los derechos fundamentales que implica el tratamiento de los datos del PNR no son proporcionadas a la realización de tales medidas previas. Además, el hecho de que, en definitiva, solo queden 57 casos de intervención efectiva, suscita dudas en cuanto a la idoneidad general del tratamiento de los datos del PNR para alcanzar los objetivos de la Directiva PNR.
- 15 También es dudosa la compatibilidad del tratamiento de los datos del PNR con el artículo 67 TFUE, apartado 2. Según esta disposición, la Unión garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores. El legislador de la Unión dio aplicación a dicho principio al adoptar el Reglamento (CE) n.º 562/2006 (sentencia de 22 de junio de 2010, Melki y Abdeli, C-188/10 y C-189/10, EU:C:2010:363, apartado 66). Este Reglamento fue derogado al ser adoptado el Reglamento 2016/399. El artículo 22 del Reglamento 2016/399 dispone que podrán cruzarse fronteras interiores en cualquier lugar sin que se realice inspección fronteriza alguna de las personas, cualquiera que sea su nacionalidad. Con arreglo al artículo 23 del Reglamento 2016/399, la ausencia de control en las fronteras interiores no afectará al ejercicio de las competencias de policía de las autoridades competentes de los Estados miembros en virtud de su Derecho interno, en la medida en que el ejercicio de tales competencias no tenga un efecto equivalente a las inspecciones fronterizas. En virtud del artículo 2, punto 11, del Reglamento 2016/399, son inspecciones fronterizas las inspecciones efectuadas en los pasos fronterizos con el fin de garantizar que pueda autorizarse la entrada de personas, incluidos sus medios de transporte y los objetos en su posesión en el territorio de los Estados miembros o su abandono.
- 16 En opinión del órgano jurisdiccional remitente, el tratamiento de los datos del PNR tiene un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas, pues en su marco se procede a una comparación automatizada de los datos del PNR de todos los pasajeros y terceros afectados con bases de datos y con criterios predeterminados. En consecuencia, todas las personas que entran en un país de la

Unión Europea están sujetas a un control automatizado, con independencia de las sospechas concretas o de las circunstancias particulares de cada caso. Con base en estos controles, puede impedirse la entrada en un Estado miembro de la Unión Europea de personas que figuren, por ejemplo, en una lista de búsquedas.

- 17 Además, procede recordar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al artículo 21, letra a), segunda frase, del derogado Reglamento n.º 562/2006, que se corresponde con el actual artículo 23, letra a), segunda frase, del Reglamento 2016/399, según la cual cada uno de los indicios allí enumerados indica que puede existir un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas (sentencia de 13 de diciembre de 2018, *Touring Tours und Travel y Sociedad de Transportes*, C-412/17 y C-474/17, EU:C:2018:1005, apartado 54). En el presente caso existen esos indicios o esas indicaciones al menos en la medida en que el tratamiento de los datos del PNR no solo debe llevarse a cabo sirviéndose de inspecciones aleatorias, sino, con carácter general, para el conjunto de los pasajeros. Por esta razón, el tratamiento tampoco está basado, al menos en lo que se refiere a la comparación de los datos del PNR con las bases de datos, en información y experiencia policiales de carácter general sobre posibles amenazas a la seguridad pública, ya que se lleva a cabo precisamente al margen de la existencia de sospechas.

***Acerca de la segunda cuestión: catálogo de delitos***

- 18 De conformidad con el artículo 4, apartado 1, de la FlugDaG, la UIP alemana tratará los datos del PNR transferidos por las empresas de transporte aéreo y los comparará con datos y patrones para identificar a las personas en las que concurren indicios efectivos de que han cometido o cometerán un delito de los que figuran en un catálogo allí recogido.
- 19 Este tipo de tratamiento de los datos del PNR constituye, para las personas afectadas por el mismo, una injerencia en los derechos consagrados en los artículos 7 y 8 de la Carta. El derecho fundamental al respeto de la vida privada garantizado en el artículo 7 de la Carta se extiende a toda información sobre una persona física identificada o identificable (véase la sentencia de 9 de noviembre de 2010, *Volker und Markus Schecke y Eifert*, C-92/09 y C-93/09, EU:C:2010:662, apartado 52). Además, el artículo 8 de la Carta es también aplicable a los tratamientos de datos del PNR contemplados por la FlugDaG, porque constituyen tratamientos de datos de carácter personal en el sentido de dicho artículo y, en consecuencia, deben cumplir necesariamente los requisitos de protección de datos previstos en él (véase el dictamen 1/15, de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartado 123).
- 20 En efecto, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, la comunicación de datos personales a un tercero, como puede ser una autoridad pública, constituye una injerencia en el derecho fundamental consagrado en el artículo 7 de la Carta, cualquiera que sea la utilización posterior de la información comunicada. Lo mismo puede decirse de la conservación de los datos de carácter personal y del

acceso a esos datos con vistas a su utilización por parte de las autoridades públicas. A este respecto, carece de relevancia que la información de que se trate tenga o no carácter sensible o que los interesados hayan sufrido o no inconvenientes en razón de tal injerencia (véase el dictamen 1/15, de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartado 124). Lo mismo sucede con el artículo 8 de la Carta en lo que respecta al tratamiento de datos de carácter personal (véase el dictamen 1/15, de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartado 126).

- 21 Es cierto que los derechos consagrados en los artículos 7 y 8 de la Carta no constituyen prerrogativas absolutas, sino que deben considerarse según su función en la sociedad (véase el dictamen 1/15, de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartado 136). Los objetivos de interés general pueden justificar una limitación de estos derechos. La lucha contra los delitos de terrorismo y otros delitos graves, que es el objetivo declarado de la Directiva transpuesta por la FlugDaG, constituye un objetivo de interés general. No obstante, las injerencias en los derechos fundamentales deben ser apropiadas y necesarias para alcanzar dichos objetivos y no resultar desproporcionadas en el sentido estricto del término. Además, con arreglo al artículo 52, apartado 1, de la Carta, cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades de la Unión reconocidos por esta deberá ser establecida por la ley y respetar su contenido esencial. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, solo podrán introducirse limitaciones a dichos derechos y libertades cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás (véase el dictamen 1/15, de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartado 138).
- 22 Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el principio de proporcionalidad exige que los actos de las instituciones de la Unión sean adecuados para lograr los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate y no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de dichos objetivos (sentencia de 8 de abril de 2014, Digital Rights Ireland y otros, C-293/12 y C-594/12, EU:C:2014:238, apartado 46). En lo que respecta al derecho a la intimidad, la protección de este derecho fundamental exige, en cualquier caso, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que las excepciones y restricciones a la protección de los datos personales se establezcan sin sobrepasar los límites de lo estrictamente necesario (sentencia de 8 de abril de 2014, Digital Rights Ireland y otros, C-293/12 y C-594/12, EU:C:2014:238, apartado 52).
- 23 Para cumplir estos requisitos, la normativa que contenga la injerencia debe establecer reglas claras y precisas que regulen el alcance y la aplicación de la medida en cuestión. También debe establecer unas exigencias mínimas, de modo que las personas cuyos datos hayan sido transferidos dispongan de garantías suficientes que permitan proteger de manera eficaz sus datos de carácter personal contra los riesgos de abuso. En particular, dicha normativa deberá indicar en qué circunstancias y con arreglo a qué requisitos puede adoptarse una medida que contemple el tratamiento de tales datos, garantizando así que la injerencia se

limite a lo estrictamente necesario. La necesidad de tales garantías reviste especial importancia cuando los datos personales se someten a un tratamiento automatizado. Esto es aplicable, en particular, a la protección de la categoría especial de los datos sensibles de carácter personal (sentencia de 8 de abril de 2014, *Digital Rights Ireland y otros*, C-293/12 y C-594/12, EU:C:2014:238, apartados 54 y 55).

- 24 El catálogo de delitos que figura en el artículo 4, apartado 1, de la FlugDaG remite, en particular, a delitos que se corresponden con los delitos señalados en el anexo II de la Directiva PNR, que están castigados con un pena privativa de libertad de una duración máxima no inferior a tres años (artículo 4, apartado 1, punto 6, de la FlugDaG).
- 25 Así, el artículo 4, apartado 1, punto 6, de la FlugDaG no se remite a los delitos del Strafgesetzbuch (Código Penal alemán; en lo sucesivo, «StGB»), sino únicamente a hechos punibles que no tienen un equivalente preciso en el Derecho penal alemán. De ese modo, el anexo II de la Directiva PNR contiene, por ejemplo, los conceptos de corrupción (punto 6), los delitos informáticos/ciberdelincuencia (punto 9) y los delitos contra el medio ambiente (punto 10). Estos actos no constituyen infracciones penales tipificadas por el StGB. Este no conoce, por ejemplo, un delito de «corrupción», sino que es un término superpuesto que designa un gran número de delitos. Por lo tanto, para las autoridades alemanas y, en particular, para las personas afectadas, no está definido con claridad qué infracciones están comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha normativa. Lo mismo sucede con los conceptos de ciberdelincuencia y de delitos contra el medio ambiente. En ese sentido, la mera remisión al anexo II de la Directiva PNR contenida en el artículo 4, apartado 1, punto 6, de la FlugDaG da lugar a una imprecisión muy significativa de la FlugDaG.
- 26 En consecuencia, el artículo 4, apartado 1, de la FlugDaG no cumple el requisito de establecer reglas claras y precisas que regulen el alcance y la aplicación de la medida en cuestión (véase el dictamen 1/15, de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartado 141). Por el contrario, según el órgano jurisdiccional remitente, para ello sería necesario un catálogo autónomo y exhaustivo de delitos que enumerara específicamente las normas penales nacionales pertinentes, para garantizar cierta claridad acerca del ámbito de aplicación de la FlugDaG tanto para las personas (potencialmente) afectadas como para las autoridades nacionales.

***Acerca de la tercera cuestión: cambio de finalidad a la luz de la Carta***

- 27 En virtud del artículo 6, apartado 4, de la FlugDaG, las autoridades nacionales a que se refiere el artículo 6, apartado 1, de la FlugDaG están facultadas para tratar los datos del PNR que se les transmitan con el fin de desempeñar las funciones previstas en el artículo 4, apartado 1, de la FlugDaG (prevención y persecución del terrorismo y de los delitos graves) incluso para otros fines, siempre que dichas autoridades ejerzan funciones de enjuiciamiento penal y cuando la información,

incluyendo otro tipo de conocimientos, dé lugar a sospechas fundadas de la comisión de otro delito concreto (la denominada «captura accesoria»). Así, el artículo 6, apartado 4, de FlugDaG constituye una excepción al caso normal previsto en el artículo 6, apartado 3, de FlugDaG, según el cual los datos transferidos solo pueden ser tratados para la finalidad para las que hayan sido transferidos, lo que da lugar a un número indeterminado de modificaciones de la finalidad.

- 28 La conformidad de esta normativa con el Derecho de la Unión es discutible. El propio umbral establecido en el artículo 3, punto 9, de la Directiva PNR para determinar cuándo hay «delitos graves» (delitos que son punibles con una pena privativa de libertad o un auto de internamiento de una duración máxima no inferior a tres años con arreglo al Derecho nacional de un Estado miembro) ya es muy bajo.
- 29 Pues bien, incluso ese umbral, ya de por sí bajo, es abandonado por completo por lo establecido en el artículo 6, apartado 4, de la FlugDaG. Según dicha disposición, los datos del PNR podrán ser tratados cuando exista una sospecha fundada de «otro delito concreto». No se impone condición alguna a ese otro delito. Atendiendo al tenor del artículo 6, apartado 4, de la FlugDaG, pueden perseguirse incluso las infracciones más leves con ayuda del tratamiento de los datos del PNR o de los conocimientos de ahí obtenidos.
- 30 Por consiguiente, en opinión del órgano jurisdiccional remitente, la normativa controvertida es desproporcionada. En este caso no se da una limitación de la injerencia en los derechos fundamentales a lo estrictamente necesario, exigida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. La utilización casi ilimitada de los datos del PNR que permite el artículo 6, apartado 4, de FlugDaG ya no guarda relación alguna con la lucha contra el terrorismo y los delitos graves. De este modo, lo establecido en el artículo 6, apartado 4, de la FlugDaG se aleja de los objetivos perseguidos por la Directiva PNR y va mucho más allá que ellos.

***Acerca de la cuarta cuestión: doble registro***

- 31 Dado que un gran número de Estados miembros han hecho uso de la cláusula de apertura prevista en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva PNR (incluido el Reino de Bélgica, implicado en el presente asunto como país de origen y de destino del vuelo), deben enviarse datos del PNR, por lo que respecta a los vuelos que se desarrollen en el interior de la Unión, tanto al país de origen como al país de destino y, en caso de escala, también a los países de tránsito. En consecuencia, en los vuelos que se desarrollen en el interior de la Unión se produce respecto de cada pasajero o tercero afectado al menos un doble tratamiento y almacenamiento de los datos del PNR, incluido en este caso también el demandante. Asimismo en el caso de los vuelos con destino a terceros países o procedentes de ellos y que hacen escala en un Estado miembro de la Unión Europea, este régimen conduce a un registro múltiple de los datos del PNR de los pasajeros afectados.

- 32 Ello no es compatible con los artículos 7 y 8 de la Carta, habida cuenta del principio de minimización de datos, dado que las injerencias en esos derechos fundamentales de la Unión Europea que implica el tratamiento de los datos del PNR no se limitan a lo estrictamente necesario.
- 33 La Directiva 2016/680 consagra el principio de minimización de datos. Esta Directiva fue adoptada junto con la Directiva PNR y tiene por objeto completarla. Del artículo 4, apartado 1, letra c), de la Directiva 2016/680 se deduce, de inicio, que los datos personales no deberán ser «excesivos» en relación con los fines para los que son tratados. El artículo 20, apartado 1, de dicha Directiva concreta este principio en el sentido de que los Estados miembros deben disponer que el responsable del tratamiento tome las medidas para aplicar los principios de la protección de datos, como por ejemplo la minimización de datos, de forma efectiva. Además, el artículo 20, apartado 2, de la misma Directiva establece que solo deberán ser objeto de tratamiento los datos personales que sean necesarios para cada uno de los fines específicos del tratamiento.
- 34 Ahora bien, un tratamiento múltiple de datos idénticos por varias instancias precisamente no respeta el principio de minimización de datos, pues aunque se refiera a los mismos datos del PNR, implica profundizar en la injerencia en los derechos fundamentales asociada al tratamiento de los datos del registro de nombres de los pasajeros. Esto es así ya por el mero hecho de que los datos se recojan en varias ocasiones y de que cada Estado miembro sea él mismo competente para establecer sus propios criterios de comparación automatizada con patrones (véase el artículo 6, apartado 4, tercera frase, de la Directiva PNR).

***Acerca de la letra a) de la quinta cuestión: cambio de finalidad a la luz de la Directiva PNR***

- 35 Con arreglo al artículo 7, apartado 4, de la Directiva PNR, los datos del PNR y los resultados del tratamiento de dichos datos podrán ser objeto de tratamiento posterior por las autoridades competentes de los Estados miembros únicamente con el fin específico de la prevención, la detección, la investigación y el enjuiciamiento de delitos de terrorismo y delitos graves. Conforme al artículo 7, apartado 5, de la Directiva PNR, el artículo 7, apartado 4, de la Directiva se entiende sin perjuicio de las facultades policiales o judiciales con arreglo al Derecho nacional en el caso de que, en el curso de la acción ejercida después del tratamiento, se detecten otros delitos o indicios de delitos.
- 36 En virtud del artículo 6, apartado 4, de la FlugDaG, las autoridades nacionales a que se refiere el artículo 6, apartado 1, de la FlugDaG estarán facultadas para tratar con otros fines los datos del PNR que se les transfieran con vistas al cumplimiento de las funciones previstas en el artículo 4, apartado 1, de la FlugDaG (prevención y persecución del terrorismo y de la delincuencia grave) en la medida en que dichas autoridades ejerzan funciones de enjuiciamiento penal y la información, incluyendo otro tipo de conocimientos, dé lugar a sospechas fundadas de la comisión de otro delito concreto.

- 37 En el supuesto de que el Tribunal de Justicia considere que el artículo 6, apartado 4, de la FlugDaG es compatible con los artículos 7 y 8 de la Carta (véase la tercera cuestión), resultará cuestionable si esta disposición es compatible con el artículo 7, apartados 4 y 5, de la Directiva PNR. A juicio del órgano jurisdiccional remitente, no es ese el caso.
- 38 El artículo 6, apartado 4, de la FlugDaG es una disposición que va más allá del artículo 7, apartado 5, de la Directiva PNR. En efecto, el artículo 6, apartado 4, de la FlugDaG no contiene el requisito enunciado en el artículo 7, apartado 5, de la Directiva PNR y según el cual los conocimientos relativos a otros delitos (a saber, los que no estén motivados por el terrorismo ni sean delincuencia grave en el sentido de la Directiva PNR) deben sustanciarse en el curso de la acción ejercida después del tratamiento de los datos del PNR. Al contrario, atendiendo a su tenor, más bien parece permitir directamente un tratamiento de los datos del PNR con otros fines distintos del enjuiciamiento o la lucha contra el terrorismo y la delincuencia grave, y no solamente cuando dichos conocimientos sean constatados después del tratamiento de los datos del PNR para la lucha contra el terrorismo o la delincuencia grave, sino también cuando provengan de otras fuentes. De ese modo, el artículo 6, apartado 4, de la FlugDaG permite una utilización de los datos del PNR modificadora de su finalidad incluso cuando el propio tratamiento de los datos del PNR no haya revelado ningún conocimiento relativo a delitos ya cometidos o inminentes. Esto causa una profundización sustancial en la injerencia en los derechos fundamentales provocada por el tratamiento de los datos, que no encuentra fundamento alguno en la Directiva PNR.

***Acerca de la letra b) de la quinta cuestión: Oficina Federal de Defensa de la Constitución***

- 39 Con arreglo al artículo 7, apartado 1, de la Directiva PNR, cada Estado miembro elaborará la lista de autoridades competentes para solicitar o recibir datos del PNR o el resultado del tratamiento de los mismos de las UIP, a fin de seguir examinando esa información o de tomar las medidas adecuadas para prevenir, detectar, investigar y enjuiciar los delitos de terrorismo y los delitos graves. A tenor del artículo 7, apartado 2, de la misma Directiva, las autoridades a que se refiere el artículo 7, apartado 1, de la Directiva serán las del Estado miembro que sean competentes para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y delitos graves.
- 40 La lista de las autoridades competentes a que se refiere el artículo 7, apartado 1, de la Directiva PNR que ha elaborado Alemania comprende veintidós autoridades, entre las que figura la Oficina Federal de Defensa de la Constitución (véase DO 2018, C 194, p. 1). En virtud de lo dispuesto en el artículo 5, apartado 1, en relación con el artículo 3, apartado 1, de la BVerfSchG, la Oficina Federal de Defensa de la Constitución tiene por misión recoger y analizar información relativa, en particular, a las tendencias contrarias al orden demoliberal, a las actividades que pongan en peligro la seguridad o sean ejercidas por servicios de información, así como relativa a tendencias que pongan en peligro los intereses

exteriores de la República Federal de Alemania o están dirigidas contra la idea del entendimiento entre los pueblos.

- 41 Conforme al artículo 8, apartado 3, de la BVerfSchG, la Oficina Federal de Defensa de la Constitución no ostenta competencias de policía. Esto ilustra el carácter de mero servicio de información de dicha Oficina, que no tiene que combatir peligros, sino que, además de informar al Gobierno y al público, actúa como órgano auxiliar encargado de obtener información, permitiendo así a otros organismos, en particular a las autoridades policiales, intervenir cuando proceda. En ese sentido, el artículo 8, apartado 3, de la BVerfSchG es la expresión del mandato de separación entre la policía y los servicios de información. Otros Estados miembros, como Francia, no conocen esta configuración y en dichos países las autoridades de defensa de la constitución están dotadas de facultades de policía.
- 42 Por lo tanto, es muy dudoso que la Oficina Federal de Defensa de la Constitución sea una autoridad competente para la prevención, la detección, la investigación o el enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y delitos graves, en el sentido del artículo 7, apartado 2, de la Directiva PNR. En opinión del órgano jurisdiccional remitente, una autoridad de las características de dicha Oficina no está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 7, apartado 2, de la Directiva PNR. Así debe ser, en particular, habida cuenta del hecho de que las propias autoridades policiales alemanas figuren en la lista de autoridades competentes para acceder a los datos en virtud del artículo 7, apartado 1, de la Directiva PNR, de modo que no es necesario prever además que la Oficina Federal de Defensa de la Constitución disponga de dicho acceso.