

Estrasburgo, 13.12.2022  
SWD(2022) 423 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**  
**RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

[...]

*que acompaña a los documentos*

**Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la recogida y la transferencia de información anticipada sobre los pasajeros (API) para reforzar y facilitar los controles en las fronteras exteriores, por el que se modifican el Reglamento (UE) 2019/817 y el Reglamento (UE) 2018/1726 y se deroga la Directiva 2004/82/CE del Consejo**

**Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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 la delincuencia grave, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/818**

{COM(2022) 729 final} - {SEC(2022) 444 final} - {SWD(2022) 421 final} -  
{SWD(2022) 422 final}

## Ficha resumen

Evaluación de impacto de la revisión de la Directiva relativa a la información anticipada sobre los pasajeros (API)

### A. Necesidad de actuar

#### ¿Por qué? ¿Cuál es el problema que se afronta?

En las últimas décadas ha aumentado el número de personas que viajan en avión, con unos 1 000 millones de pasajeros registrados en la UE (en 2019), de los cuales 500 millones entran en la UE o salen de ella. Esto ejerce presión en las fronteras aéreas exteriores. En este contexto, la información anticipada sobre los pasajeros (API) es una herramienta eficaz para informar con antelación a las autoridades fronterizas sobre el volumen y la identidad de los viajeros aéreos, y permitirles efectuar inspecciones de los viajeros antes de su llegada a la frontera exterior. Sin embargo, hay **dos cuestiones principales** que generan lagunas e incoherencias en el modo en que los Estados miembros tratan los datos API tanto para la gestión de las fronteras como con fines policiales.

- En primer lugar, una gestión eficaz de las fronteras exige que **todos los viajeros aéreos que crucen las fronteras exteriores de Schengen sean objeto de una inspección previa eficaz y sistemática por medio de los datos API**. Sin embargo, no todos los Estados miembros solicitan a las compañías aéreas que transmitan los datos API. Además, en el caso de los Estados miembros que han establecido un sistema API, la evaluación de 2020 de la Directiva API constató que los Estados miembros hacen un uso insuficiente de la posibilidad de tratar los datos API para mejorar la gestión de las fronteras. Por otra parte, el uso eficaz de los datos API requiere la recogida de datos fiables y verificados, algo que a veces no ocurre en la actualidad. De hecho, la Directiva API no especifica qué medios deben utilizarse para recoger los datos API de los pasajeros, lo que puede dar lugar a que se transmitan datos incompletos o incorrectos a las autoridades nacionales. En conjunto, y debido a la flexibilidad que ofrecen los requisitos de la Directiva API, son múltiples las maneras en que los Estados miembros han aplicado esta Directiva. A consecuencia de ello, no todos los pasajeros aéreos que cruzan la frontera exterior de Schengen son objeto de una inspección previa por medio de los datos API.
- En segundo lugar, el **tratamiento conjunto de los datos API y de los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) constituye una herramienta eficaz para que las autoridades policiales detecten a los terroristas y otros delincuentes graves**. La lucha contra la delincuencia grave y el terrorismo es una finalidad clara del tratamiento de los datos API, pero solo es eficaz si los datos se tratan en combinación con la información de la reserva incluida en los datos PNR. Las deficiencias en el tratamiento de los datos API señaladas anteriormente socavan el uso de estos datos con fines policiales. Además, dado que el actual marco de la UE solo permite el tratamiento conjunto de los datos API y los datos PNR de los vuelos que entran o salen de la UE, existe una importante laguna de seguridad en el tratamiento de los datos de los pasajeros aéreos por parte de las autoridades de los Estados miembros por lo que respecta a los vuelos interiores de la UE y los vuelos nacionales. Para colmar esta laguna, la Estrategia de la Comisión para **un espacio Schengen plenamente operativo y resiliente**, de junio de 2021, pidió que se hiciera un mayor uso de los datos API en combinación con los datos PNR en los vuelos interiores del espacio Schengen, a fin de mejorar significativamente la seguridad interior, de conformidad con el derecho fundamental a la **protección de los datos personales** y el derecho fundamental a la **libre circulación**<sup>1</sup>.

#### ¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa?

Esta iniciativa tiene por objeto **mejorar la gestión de las fronteras exteriores de Schengen** garantizando que todas las personas que viajen en vuelos que entren o salgan del espacio Schengen sean objeto de una inspección previa por medio de los datos API antes de la llegada a la frontera exterior de Schengen. Esta iniciativa también aspira a **mejorar la seguridad interior de la UE** al garantizar que las autoridades policiales de los Estados miembros tengan acceso a datos fiables de los pasajeros aéreos para prevenir y combatir eficazmente el terrorismo y la delincuencia grave. Para alcanzar estos objetivos generales, la iniciativa establece tres objetivos específicos:

- Garantizar las **inspecciones previas por medio de los datos API en las fronteras exteriores de Schengen**: la recogida de datos API permite a las autoridades nacionales cotejar sistemáticamente los datos de los pasajeros con la información contenida en las bases de datos nacionales, de la UE e internacionales, todo ello antes de que el pasajero en cuestión llegue efectivamente al paso fronterizo. Los datos API proporcionarán a los guardias de fronteras más tiempo para analizar la información y les ayudarán a organizar mejor su trabajo.

<sup>1</sup> COM(2021) 277 final, de 2.6.2021.

- **Facilitar el flujo de viajeros de buena fe en las fronteras exteriores de Schengen:** los datos API facilitan el despacho de los pasajeros de bajo riesgo. Una mejor preparación para el control de pasajeros específicos mediante su identificación a través de los datos API antes de su llegada ayuda a acelerar las inspecciones fronterizas, ya que permite separar a los pasajeros que requieren inspecciones secundarias del resto de los pasajeros y evitar que estos últimos tengan que hacer cola y esperar.
- **Luchar eficazmente contra la delincuencia grave y el terrorismo mediante el tratamiento conjunto de los datos API y los datos PNR:** los datos API recogidos por medios automatizados identificarán de manera fiable a los pasajeros que sean de especial interés para las autoridades competentes que investigan la delincuencia grave y el terrorismo. Para permitir el tratamiento conjunto de los datos API y los datos PNR, cada registro PNR recibido por las autoridades competentes debe ir acompañado de datos API completos y correctos, respetando al mismo tiempo el derecho fundamental a la protección de los datos personales y el derecho fundamental a la libre circulación.

#### ¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE?

La Directiva API da lugar a prácticas incoherentes y divergentes, como muestra la evaluación de 2020 de la Directiva, que requieren nuevas medidas en este ámbito para garantizar la eficacia y la coherencia del uso de los datos API para las inspecciones previas en las fronteras exteriores de Schengen. Una intervención de la UE también proporcionaría criterios a escala de la UE para la recogida y la transferencia de los datos API con fines policiales, a fin de aumentar la eficacia del tratamiento de los datos PNR para luchar contra la delincuencia grave y el terrorismo en la UE.

La aplicación de unos criterios más claros a la recogida de los datos API garantizará una mejor adopción y cumplimiento por parte del sector aéreo y aportará eficiencia, en particular con la introducción de la obligación de transmitir los datos API a un punto de entrada (interfaz de las compañías aéreas y encaminador API) en lugar de a múltiples autoridades nacionales, como ocurre en la actualidad. Las autoridades nacionales y otras partes interesadas consultadas en la preparación de esta evaluación de impacto solicitaron la revisión de la Directiva API para garantizar la coherencia y la claridad jurídica.

### B. Soluciones

#### ¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado? ¿Existe o no una opción preferida? ¿Por qué?

Se han estudiado una serie de opciones de actuación legislativas, mientras que las opciones no legislativas no abordarían eficazmente los problemas detectados. Algunas opciones se descartaron rápidamente tras una preselección. Las opciones de actuación analizadas en la evaluación de impacto pueden agruparse en tres conjuntos de opciones, a saber:

- 1) **Opciones relativas al alcance de la recogida de datos API para la gestión de las fronteras exteriores de Schengen**, con dos opciones de actuación acumulativas:
  - opción 1.1: recoger datos API de todos los vuelos exteriores del espacio Schengen entrantes;
  - opción 1.2: recoger datos API de todos los vuelos exteriores del espacio Schengen, entrantes y salientes.
- 2) **Opciones relativas al alcance de la recogida de datos API con fines policiales** para permitir el tratamiento conjunto de datos API y datos PNR, con dos opciones de actuación acumulativas:
  - opción 2.1: recoger datos API de todos los vuelos exteriores de la UE entrantes y salientes;
  - opción 2.2: recoger datos API de todos los vuelos exteriores de la UE (entrantes y salientes), los vuelos interiores de la UE y los vuelos nacionales para los que se recogen datos PNR.
- 3) **Opciones relativas a la calidad y la captura de datos API** como aspecto horizontal. Esto se aplicaría a la recogida de datos API de cualquier vuelo aplicable y para cualquier fin, lo que afectaría a la recogida de datos API tanto para la gestión de las fronteras exteriores de Schengen como con fines policiales. Existen dos opciones de actuación alternativas:
  - opción 3.1: recogida de datos API por medios automatizados o manuales;
  - opción 3.2: recogida de datos API únicamente por medios automatizados.

Las **opciones de actuación preferidas** combinan la recogida de datos API de los vuelos exteriores del espacio Schengen entrantes para la gestión de las fronteras exteriores de Schengen (opción 1.1), de los vuelos exteriores de la UE y de los vuelos interiores de la UE y los vuelos nacionales seleccionados en los que los datos PNR se recojan con fines policiales (opción 2.2). Las opciones de actuación preferidas también incluyen la obligación de las compañías aéreas de transmitir un conjunto completo de datos API utilizando únicamente medios automatizados (opción 3.2) tanto para la gestión de las fronteras exteriores de Schengen como con fines policiales.

<b>¿Quién apoya cada opción?</b>
En la preparación de la evaluación de impacto se consultó a una amplia gama de partes interesadas, incluidas las autoridades nacionales de los Estados miembros, las agencias de la UE, las organizaciones de la sociedad civil, así como representantes del sector privado y organizaciones internacionales. Las actividades de consulta incluyeron encuestas, entrevistas y talleres con las principales partes interesadas. La mayoría de las partes interesadas consultadas apoya la opción de actuación preferida.
<b>C. Repercusiones de la opción preferida</b>
<b>¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?</b>
Un <b>instrumento API para la gestión de las fronteras exteriores</b> mejoraría la capacidad de los Estados miembros de utilizar los datos API para efectuar una inspección previa eficaz y eficiente de los viajeros aéreos antes de su llegada a las fronteras exteriores de Schengen. La normalización de los requisitos aplicables a la recogida y la transferencia de datos API aumentaría el cumplimiento por parte del sector de las compañías aéreas, ya que se enfrentaría a los mismos requisitos en todos los Estados miembros. Unos datos API más fiables y verificados, como los recogidos por medios automatizados, permitirían la identificación de los viajeros de alto riesgo y garantizarían una facilitación más rápida de las inspecciones en las fronteras exteriores y del despacho de los pasajeros a su llegada. Un <b>instrumento API con fines policiales</b> separado regularía la recogida de los datos API en todos los vuelos con destino y fuera de la UE, así como en los vuelos interiores de la UE y los vuelos nacionales seleccionados para los que se recojan los datos PNR. El tratamiento conjunto de los datos API y PNR reforzaría la solidez de la Directiva PNR en la lucha contra la delincuencia grave y el terrorismo. Las autoridades nacionales competentes (Unidades de Información sobre los Pasajeros) se beneficiarían de datos API de mayor calidad y verificados para investigar delitos graves y terrorismo e identificar a sus autores.
<b>¿Cuáles son los costes de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?</b>
La opción de actuación preferida requeriría inversiones tanto por parte de las autoridades nacionales como de las compañías aéreas. Los costes del <b>instrumento API con fines de gestión de las fronteras exteriores</b> para las <u>autoridades de los Estados miembros</u> dependerían del tamaño del país en cuestión y del volumen global de los vuelos entrantes. Sería necesario modificar los sistemas API nacionales para recibir y tratar los flujos de datos adicionales que previamente no se recogían. La suma de los costes se estima en una media total de <b>13,5 millones EUR</b> . Para las <u>compañías aéreas</u> , el principal elemento de coste sería el coste de la transmisión de los datos API. La obligación de transmitir sistemáticamente los datos API en todos los vuelos entrantes aumentaría el volumen de datos transmitidos y generaría, por tanto, costes adicionales de transmisión. Sin embargo, con esta iniciativa, los datos API solo se transmitirían a un único punto, a saber, la interfaz de la compañía aérea acompañada de un encaminador API, lo que reduciría sustancialmente los costes de transmisión. Según los cálculos, esto supondría un ahorro neto de <b>2,53 millones EUR</b> al año. Las compañías aéreas que no utilicen medios automatizados en sus procesos de facturación también tendrían que invertir o modificar sus sistemas para recoger los datos API utilizando medios automatizados, con un coste puntual de <b>50 millones EUR</b> . El <b>instrumento API con fines policiales</b> también representaría un aumento del número de pasajeros con respecto a los cuales las compañías aéreas tendrían que transmitir datos a las autoridades, si bien estos costes se mitigarían por el hecho de que los datos solo se transmitirían una vez a la interfaz de la compañía aérea acompañada de un encaminador API. Se calcula que los costes puntuales ascenderían a un total de <b>75 millones EUR</b> , mientras que los costes recurrentes derivados de la transmisión de los datos API de los vuelos interiores de la UE ascenderían a <b>16,13 millones EUR</b> y los derivados de los vuelos salientes, a <b>4,21 millones EUR</b> . No se prevén costes para los Estados miembros, ya que las capacidades existentes cubrirán el tratamiento de los datos API adicionales.
<b>¿Cómo se verán afectadas las empresas, las pymes y las microempresas?</b>
No se espera que las medidas propuestas tengan una incidencia significativa en las pequeñas y medianas empresas.
<b>¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?</b>
La suma de los costes de inversión previstos a nivel nacional se estima en una media de <b>13,5 millones EUR</b> .
<b>¿Habrá otras repercusiones significativas?</b>
Todas las opciones preferidas entrañan el tratamiento de datos personales. Por consiguiente, estas opciones de actuación repercuten en los derechos fundamentales, en particular en los derechos a la protección de los datos de carácter personal (artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE) y en el derecho a la vida privada y familiar (artículo 7 de la Carta). La recogida de datos API sobre los vuelos interiores de la UE y los vuelos nacionales seleccionados podría disuadir del ejercicio de la libre circulación garantizada por

el artículo 45 de la Carta. A fin de velar por el pleno respeto de los derechos fundamentales, la evaluación de impacto prevé un examen exhaustivo de los derechos fundamentales a lo largo de todo su análisis y determina una serie de salvaguardias efectivas que son necesarias. Más concretamente, la recogida de datos API sobre los vuelos interiores de la UE y los vuelos nacionales con fines policiales no sería sistemática y se limitaría a los vuelos para los que se recojan datos PNR. La recogida de datos API aplicaría los requisitos y salvaguardias establecidos en la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto *Ligue des droits humains*. Todas las opciones de actuación preferidas cumplirían un objetivo de interés general —una gestión eficaz de las fronteras exteriores de Schengen y la lucha contra la delincuencia grave y el terrorismo— y se limitarían estrictamente a lo necesario y proporcionado para alcanzar dicho objetivo.

#### **D. Seguimiento**

##### **¿Cuándo se revisará la política?**

La Comisión debe garantizar que se disponga de las modalidades necesarias para supervisar el funcionamiento de las medidas propuestas y evaluarlas en relación con los principales objetivos fijados.

Tras la entrada en funcionamiento de los nuevos instrumentos API, la Comisión debe presentar un informe al Parlamento Europeo y al Consejo en el que se evalúe la aplicación de los instrumentos y su valor añadido. El informe también ha de notificar cualquier incidencia directa o indirecta en los derechos fundamentales. Debe examinar los resultados obtenidos en relación con los objetivos y evaluar la vigencia de la validez de los fundamentos del sistema y las posibles consecuencias para futuras opciones.

Para ello, la Comisión ha de tener en cuenta la información facilitada por los Estados miembros y cualquier otra información pertinente relacionada con la aplicación de los dos instrumentos. Además, la transmisión de los datos API a la interfaz de las compañías aéreas y la distribución a las autoridades nacionales competentes a través de un encaminador API ayudarían a la Comisión en sus cometidos de evaluación y aplicación de la legislación al proporcionarle estadísticas fiables sobre el volumen de datos transmitidos y sobre los vuelos para los que se soliciten datos API.