Consejo de la Unión Europea

Bruselas, 15 de septiembre de 2025
(OR. en)

12822/25

IXIM 194
JAI 1245
ENFOPOL 323
CRIMORG 167
JAIEX 99
AVIATION 119
DATAPROTECT 216
COREE 1

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.ª Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	15 de septiembre de 2025
A:	D.ª Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.° doc. Ción.:	COM(2025) 490 final
Asunto:	Recomendación de DECISIÓN DEL CONSEJO por la que se autoriza la apertura de negociaciones sobre un acuerdo entre la Unión Europea y la República de Corea sobre la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros de la Unión Europea a la República de Corea para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2025) 490 final.

Adj.: COM(2025) 490 final

COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 15.9.2025
COM(2025) 490 final

Recomendación de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza la apertura de negociaciones sobre un acuerdo entre la Unión Europea y la República de Corea sobre la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros de la Unión Europea a la República de Corea para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

Resulta fundamental reforzar la cooperación internacional de las fuerzas y cuerpos de seguridad y, en concreto, el intercambio de información para hacer frente a las amenazas que plantean el terrorismo y los delitos transnacionales graves. El último informe de Evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada de la Unión Europea (SOCTA) publicado por Europol[1] muestra la dimensión internacional de la delincuencia organizada más grave. Además, el último informe de Europol sobre la situación y las tendencias del terrorismo en Europa (TE-SAT)[2] hace hincapié no solo en la existencia de vínculos directos entre los viajes transnacionales y la organización de actividades terroristas y delitos graves, sino también en la importancia de detectar, investigar y enjuiciar eficazmente otros delitos graves para prevenir y contrarrestar los delitos de terrorismo.

La recogida y el análisis de los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) puede proporcionar a las autoridades elementos importantes para la detección de patrones de viaje sospechosos y la identificación de los cómplices de delincuentes y terroristas, en particular aquellos que antes eran desconocidos para las autoridades policiales. Los datos del PNR consisten en información que los pasajeros facilitan y que las compañías aéreas recogen y conservan en sus sistemas de reservas y control de salidas para sus propios fines comerciales. El contenido de los datos del PNR varía en función de la información facilitada durante el proceso de reserva y facturación y puede incluir, por ejemplo, las fechas de viaje y el itinerario de viaje completo del pasajero o del grupo de pasajeros que están viajando juntos, datos de contacto como la dirección y el número de teléfono, información sobre el pago, el número de asiento o información sobre el equipaje.

En consecuencia, el tratamiento de los datos del PNR se ha convertido en una herramienta policial ampliamente utilizada, dentro y fuera de la UE, para detectar los delitos de terrorismo y otras formas de delincuencia grave, como los delitos relacionados con las drogas, la trata de seres humanos y la explotación sexual de menores, así como para prevenir su comisión.

Si bien resulta fundamental para combatir el terrorismo y los delitos graves, la transferencia de datos del PNR a terceros países y el tratamiento por parte de sus autoridades constituye una injerencia en la protección de los derechos de las personas con respecto a sus datos personales. Por este motivo, la transferencia de datos del PNR debe tener una base jurídica amparada en el Derecho de la UE y debe ser necesaria y proporcionada y estar sujeta a limitaciones estrictas y garantías efectivas, tal como se reconoce en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, especialmente en sus artículos 6, 7, 8, 21, 47 y 52. Para la consecución de estos importantes objetivos es preciso lograr un equilibrio adecuado entre el objetivo legítimo de mantener la seguridad pública y el derecho de toda persona a la protección de sus datos personales y su vida privada.

En 2010, la UE y la República de Corea mejoraron sus relaciones y pasaron a formar una asociación estratégica, basada en valores compartidos e intereses comunes. El Acuerdo Marco

---

[1] Evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada de la Unión Europea (SOCTA) (página en inglés), Europol.

[2] https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/tesat-report (página en inglés).

UE-República de Corea, firmado en mayo de 2010, sienta las bases para la cooperación en cuestiones políticas y mundiales importantes. La República de Corea es un socio estratégico y afín de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo y otros delitos transnacionales graves. En el seno de las Naciones Unidas, el G20 y otros foros multilaterales, la Unión Europea y la República de Corea colaboran estrechamente para mejorar los marcos de seguridad mundial y reforzar la seguridad de sus ciudadanos.

El 17 de diciembre de 2021, la Comisión adoptó una decisión de adecuación en relación con la transferencia de datos personales de la UE a la República de Corea entre operadores comerciales[3] en la que llegaba a la conclusión de que la República de Corea garantiza un nivel de protección equivalente en lo esencial al ofrecido por el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)[4]. En este ejercicio, la Comisión también evaluó las condiciones y garantías con arreglo a las cuales las autoridades públicas coreanas, especialmente las autoridades policiales, pueden acceder a los datos que obren en poder de dichos operadores. Aunque en la evaluación de la adecuación en aquella Decisión no se abarcó el tratamiento de datos del PNR como tal, corroboraba con datos que los fundamentos de las garantías esenciales de protección de datos ya existen en el marco jurídico de la República de Corea y, por tanto, también sirven de base para contar con las garantías correspondientes necesarias en un acuerdo sobre el PNR, en particular, los derechos exigibles de los interesados, las acciones judiciales y la supervisión independiente.

Desde 2008, la República de Corea ha manifestado claramente a la Comisión su interés en entablar negociaciones con el fin de celebrar un acuerdo sobre el PNR con la Unión Europea. Los contactos entre ambas partes se intensificaron a partir de agosto de 2024 y culminaron en una serie de intercambios escritos y reuniones en mayo y junio de 2025. En particular, en esos intercambios, la República de Corea señaló la necesidad acuciante de obtener datos del PNR de las compañías aéreas de la UE, a la luz del aumento del tráfico de drogas, del que se puede trazar un vínculo con los vuelos europeos de entrada.

Según la legislación de la República de Corea, desde 2006, las compañías aéreas están obligadas a transmitir los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) al Servicio de Aduanas de Corea. Esta normativa tiene por objeto mejorar la seguridad de la República de Corea mediante la obtención de los datos del PNR antes de la llegada o la salida de los pasajeros y, por lo tanto, mejora significativamente la capacidad de llevar a cabo una evaluación eficaz y eficiente de los riesgos que presentan los pasajeros. En este contexto, la República de Corea también ha compartido información pertinente tanto sobre el número de vuelos programados entre la UE y la República de Corea (unos 12 000 en 2024) como sobre la adhesión de su legislación a las normas de la OACI sobre el PNR.

Para hacer posible la transferencia de datos del PNR de la UE a la República de Corea para combatir eficazmente el terrorismo y otras formas de delincuencia transnacional grave, es necesario un acuerdo internacional con la UE que proporcione la base jurídica necesaria. Este tipo de acuerdo debe proporcionar garantías adecuadas en materia de protección de datos en el sentido del artículo 46, apartado 2, letra a), del Reglamento General de Protección de Datos[5],

---

3 Decisión de Ejecución (UE) 2022/254 de la Comisión, de 17 de diciembre de 2021, con arreglo al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la adecuación de la protección de los datos personales por parte de la República de Corea en virtud de la Ley sobre la protección de la información personal (DO L 44 de 24.2.2022, p. 1).

4 Reglamento (UE) 2016/679 (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

5 DO L 119 de 4.5.2016, p. 1.

incluido un sistema de supervisión independiente. El futuro acuerdo debe respetar los derechos fundamentales y observar los principios reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, especialmente el derecho a la vida privada y familiar, reconocido en el artículo 7 de la Carta, el derecho a la protección de datos de carácter personal, reconocido en el artículo 8 de la Carta, y el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, reconocido en el artículo 47 de la Carta.

Por los motivos expuestos, la Comisión considera prioritario entablar negociaciones con la República de Corea para que la autoridad coreana competente designada pueda recibir y tratar datos del PNR procedentes de la Unión Europea, a reserva de la aplicación de salvaguardias adecuadas. Además, el acuerdo constituiría un medio para fomentar la cooperación policial ya que mejoraría las posibilidades de intercambio de datos del PNR, así como la información analítica resultante del tratamiento de dichos datos, entre las autoridades competentes coreanas y de los Estados miembros de la UE con fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

En la Unión Europea, en 2016, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptaron la Directiva (UE) 2016/681, 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 («Directiva PNR»)[6]. Dicha Directiva regula la transferencia y el tratamiento de datos del PNR en la Unión Europea y establece importantes garantías para la protección de los derechos fundamentales, en particular, el derecho a la intimidad y el derecho a la protección de los datos personales. En junio de 2022, el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) confirmó la validez de esta Directiva y su cumplimiento de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y de los Tratados de la Unión, en su sentencia en el asunto C-817/19[7].

Por lo que se refiere a la política exterior de la UE respecto del PNR, la Comisión estableció por primera vez las líneas generales de dicha política en una Comunicación de 2003[8], que se actualizaron en una Comunicación adoptada en 2010[9]. En la actualidad, hay tres acuerdos internacionales en vigor entre la UE y terceros países —a saber, Australia (2012)[10], Estados Unidos (2012)[11] y Reino Unido (2020)[12]— relativos a la transferencia y el tratamiento de datos del PNR desde la UE. Tras las negociaciones que siguieron al dictamen 1/15 del TJUE, de 26 de julio de 2017[13], el 4 de octubre de 2024 se firmó el nuevo Acuerdo sobre el PNR con Canadá[14]. En marzo de 2024, tras la autorización del Consejo[15], la Comisión también entabló

6 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 L 119 de 4.5.2016, p. 132).

7 Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de junio de 2022, Ligue des droits humains ASBL/Conseil des ministres, C-817/19, EU:C:2022:491. La sentencia se refería a una petición de decisión prejudicial planteada por la Cour Constitutionnelle (Tribunal Constitucional) de Bélgica.

8 COM(2003) 826 final, de 16.12.2003.

9 COM(2010) 492 final, de 21.9.2010.

10 DO L 186 de 14.7.2012, p. 4.

11 DO L 215 de 11.8.2012, p. 5.

12 DO L 149 de 30.4.2021, p. 710.

13 Dictamen 1/15 (Acuerdo UE-Canadá sobre el PNR), de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592.

14 DO L, 2024/2891, 14.11.2024.

15 Decisiones (UE) 2024/947, (UE) 2024/948 y (UE) 2024/988 del Consejo, de 4 de marzo de 2024.

negociaciones con Suiza, Islandia y Noruega. El 12 de junio de 2025, estas negociaciones dieron lugar a propuestas de la Comisión para firmar y celebrar acuerdos sobre el PNR con Islandia[16] y Noruega[17].

En el plano internacional, son cada vez más los terceros países que han empezado a desarrollar capacidades para la recogida de datos del PNR procedentes de las compañías aéreas. Esta tendencia se ha visto impulsada por las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (de 2017 y 2019), en las que se exige a todos los Estados que desarrollen capacidades para la recogida y el uso de datos del PNR[18], sobre la base de las cuales la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) adoptó en 2020 las normas y métodos recomendados internacionales sobre el PNR mediante la enmienda 28 del anexo 9 del Convenio de Chicago, que comenzaron a aplicarse en febrero de 2021[19].

La posición de la Unión, establecida en la Decisión (UE) 2021/121 del Consejo, es la de acoger con satisfacción las normas y métodos recomendados internacionales de la OACI en relación con el PNR, pues establecen garantías ambiciosas en materia de protección de datos y, de ese modo, permiten realizar avances significativos a escala internacional. Al mismo tiempo, en dicha Decisión del Consejo se consideraba, en lo que se refiere a la obligación de los Estados miembros de notificar cualquier diferencia, que las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión (incluida la jurisprudencia pertinente) son *más estrictas* que determinadas normas de la OACI y que las transferencias de la UE a terceros países exigen una base jurídica que establezca normas y garantías claras y precisas en relación con el uso de los datos del PNR por parte de las autoridades competentes de un tercer país[20]. Sobre la base de los debates preliminares celebrados sobre las cuestiones técnicas, la República de Corea informó a los servicios de la Comisión de que su marco jurídico y administrativo se ajusta a las normas de la OACI.

En esta coyuntura, las negociaciones y la celebración del acuerdo con la República de Corea forman parte de la labor más amplia de la Comisión de seguir un enfoque coherente y eficaz en relación con la transferencia de datos del PNR a terceros países basado en las normas y métodos recomendados internacionales de la OACI respecto del PNR y de conformidad con el Derecho de la Unión. En sus Conclusiones de junio de 2021, el Consejo también pidió que se aplicase ese mismo enfoque[21].

---

16 COM(2025) 294 final; COM (2025) 295 final, de 12.6.2025.

17 COM(2025) 282 final; COM (2025) 279 final, de 12.6.2025.

18 RCSNU 2396 (2017): «El Consejo de Seguridad: [...] 12. Decide también que, de conformidad con las normas y prácticas recomendadas de la OACI, los Estados miembros desarrollen la capacidad de reunir, procesar y analizar los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) y se aseguren de que todas sus autoridades nacionales competentes utilicen y compartan esos datos, respetando plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales, con el fin de prevenir, detectar e investigar los delitos de terrorismo y los viajes conexos, [...]». Véase también la RCSNU 2482 (2019).

19 Anexo 9, capítulo 9, sección D, del Convenio sobre Aviación Civil Internacional.

20 DO L 37 de 3.2.2021, p. 6.

21 Conclusiones del Consejo, de 7 de junio de 2021, sobre la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) a terceros países, en particular Australia y los Estados Unidos, a efectos de la lucha contra el terrorismo y la delincuencia grave (documento del Consejo 9605/21, de 8 de junio de 2021): «PIDE a la Comisión que aplique un enfoque coherente y eficaz en relación con la transferencia de datos del PNR a terceros países a efectos de la lucha contra el terrorismo y la delincuencia grave, sobre la base de las normas y métodos recomendados internacionales de la OACI, y en consonancia con los requisitos pertinentes establecidos en el Derecho de la Unión».

Con este acuerdo, la Comisión también pretende dar respuesta a las peticiones de las compañías aéreas para que se brinde una mayor claridad jurídica y previsibilidad con respecto a las transferencias de datos del PNR a terceros países[22].

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

La base jurídica procedimental de la presente Recomendación es el artículo 218, apartados 3 y 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La propuesta tiene dos objetivos y componentes principales, uno relativo a la necesidad de garantizar la seguridad pública mediante la transferencia de datos del PNR a la República de Corea y otro relativo a la protección de la intimidad y otros derechos y libertades fundamentales de las personas. Por lo tanto, la base jurídica sustantiva es el artículo 16, apartado 2, y el artículo 87, apartado 2, letra a), del TFUE.

• Proporcionalidad

Los objetivos de la Unión con respecto a la presente propuesta, tal como se ha expuesto anteriormente, solo pueden alcanzarse mediante el establecimiento por parte de la Unión de una base jurídica válida que garantice la protección adecuada de los derechos fundamentales en las transferencias de datos personales desde la Unión. Las disposiciones del acuerdo se limitan a lo necesario para alcanzar sus objetivos principales y logran un equilibrio justo entre el objetivo legítimo de mantener la seguridad pública y el derecho de toda persona a la intimidad y a la protección de sus datos personales.

• Elección del instrumento

Deben establecerse, mediante una base jurídica ajustada al Derecho de la UE, las garantías necesarias para el tratamiento específico de datos del PNR recibidos por la República de Corea de las compañías aéreas sobre vuelos gestionados por operadores entre la Unión y este país. Este acuerdo constituye la base jurídica que permitirá la transferencia de datos del PNR.

• Derechos fundamentales

El intercambio de datos del PNR y su tratamiento por parte de las autoridades de un tercer país constituye una injerencia en los derechos fundamentales a la intimidad y a la protección de datos. No obstante, dicha injerencia está justificada en la medida en que el acuerdo persigue objetivos legítimos, a saber, la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos de terrorismo y otros delitos graves. El acuerdo incorpora garantías adecuadas de protección de los datos personales transferidos y tratados de conformidad con el Derecho de la UE, en particular los artículos 7, 8, 47 y 52 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

---

[22] Como señalaron las propias compañías aéreas, especialmente en respuesta a la consulta acerca de la hoja de ruta sobre la dimensión exterior de la política de la UE sobre el PNR, cada vez más se encuentran en una situación de conflicto de leyes entre dos marcos normativos diferentes; véase: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12531-Air-travel-sharing-passenger-name-data-within-the-EU-and-beyond-assessment-_es.

3. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La propuesta no tiene repercusiones presupuestarias para el presupuesto de la Unión.

Recomendación de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza la apertura de negociaciones sobre un acuerdo entre la Unión Europea y la República de Corea sobre la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros de la Unión Europea a la República de Corea para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 16, apartado 2, y su artículo 87, apartado 2, letra a), en relación con su artículo 218, apartados 3 y 4,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) Procede entablar negociaciones con miras a la celebración de un acuerdo entre la Unión Europea y la República de Corea sobre la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) de la Unión a la República de Corea para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave.

(2) El acuerdo debe respetar los derechos fundamentales y observar los principios reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («la Carta»), conforme a la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, especialmente el derecho a la vida privada y familiar, reconocido en el artículo 7 de la Carta, el derecho a la protección de datos de carácter personal, reconocido en el artículo 8 de la Carta, y el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, reconocido en el artículo 47 de la Carta. El acuerdo debe aplicarse de conformidad con dichos derechos y principios y atendiendo al principio de proporcionalidad de conformidad con el artículo 52, apartado 1, de la Carta.

(3) Las disposiciones del acuerdo deben servir de respaldo a las normas internacionales aplicables en relación con el PNR contenidas en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional, a saber, en el anexo 9 (Facilitación), capítulo 9 (Sistemas de intercambio de datos sobre pasajeras y pasajeros), sección D [Datos del registro de nombres de pasajeros y pasajeras (PNR)][23].

(4) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y sin perjuicio del artículo 4 de dicho Protocolo, Irlanda no participa en la adopción de la presente Decisión y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación. O [De conformidad con el artículo 3 del Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Irlanda ha notificado[, mediante carta de ...,] su deseo de participar en la adopción y aplicación de la presente Decisión.]

---

[23] Anexo 9, capítulo 9, sección D, del Convenio sobre Aviación Civil Internacional.

(5) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al TFUE, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Decisión y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.

(6) El Supervisor Europeo de Protección de Datos, al que se consultó de conformidad con el artículo 42 del Reglamento (UE) 2018/1725, emitió su dictamen [xxx] el [xx.xx.xxxx].

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Se autoriza a la Comisión para que negocie, en nombre de la Unión, un acuerdo entre la Unión y la República de Corea sobre la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) de la Unión a la República de Corea para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave.

Artículo 2

Las directrices de negociación figuran en el anexo.

Artículo 3

Las negociaciones se llevarán a cabo en consulta con el [nombre del comité especial, que insertará el Consejo].

Artículo 4

La destinataria de la presente Decisión es la Comisión.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
La Presidenta / El Presidente