



Examinada su solicitud de informe, remitida a este Gabinete Jurídico, referente al Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la regulación del Programa estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil y se modifica el Real Decreto 1334/2005, de 14 de noviembre, por el que se establece el sistema de notificación obligatoria de sucesos en la aviación civil, solicitado de esta Agencia Española de Protección de Datos de conformidad con lo dispuesto en los artículos 37 h) de la Ley Orgánica, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal, y 5 b) del Estatuto de la Agencia, aprobado por Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo, cúmpleme informarle lo siguiente:

Antes de entrar a analizar el texto sometido a informe es preciso señalar que, habida cuenta de la fundamentación legal del informe que inmediatamente va a evacuarse y su carácter preceptivo, a tenor de lo dispuesto en las normas que acaban de señalar, debería indicarse en la Exposición de Motivos de la norma que la misma ha sido sometida al previo informe de la Agencia Española de Protección de Datos.

Conforme dispone su artículo 1.1 el objeto de la norma sometida a informe es el desarrollo del Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil previsto en el Capítulo I del Título II de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea. Así, tal y como indica la Exposición de Motivos, el Proyecto identifica los órganos, organismos, entes y entidades del sector público, civil y militar obligados por el Programa, establece sus responsabilidades en a aplicación de aquél en relación con los proveedores de productos o servicios aeronáuticos sujetos a su control o supervisión, define las funciones que deben ejercer y establece los mecanismos de coordinación entre ellos, en particular en lo referente al suministro de información y la protección de la misma.

Así, la norma viene a permitir el cumplimiento a lo establecido en el artículo 11.2 de la Ley 21/2003, en la redacción dada al mismo por la Ley 1/2011, de 4 de marzo, que dispone que “el Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los Ministros de Fomento y Defensa, en el ámbito de sus competencias, aprobará el Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil y acordará su revisión en los términos que se determinen reglamentariamente y designará el órgano superior responsable de impulsarlo. Corresponde a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea la iniciativa en la elaboración del Programa, para su elevación a los órganos competentes del Ministerio de Fomento”, al fijar los requisitos y directrices a que aquel programa deberá someterse.



En este punto, debe tenerse en cuenta que ya el artículo 11.2 citado pone de manifiesto la necesidad de establecer garantías de confidencialidad de la información recabada, al disponer que “para la aprobación del Programa Estatal de Seguridad Operacional se deberá tener en cuenta como principio básico la protección sobre la información de Seguridad Operacional con el fin de que esta no se utilice de forma inapropiada”.

Ello se funda en el hecho de que la obtención de información, que pudiera contener datos de carácter personal se constituye como herramienta esencial del programa. Así, el artículo 11.4 de la Ley 21/2003 se refiere en su primer párrafo a la obligación de suministro de información, estableciendo que “entre las obligaciones de los proveedores de servicios y productos aeronáuticos, públicos o privados, vinculados por el Programa de conformidad con lo previsto en el apartado 2, se incluirán, en todo caso, el suministro de la información que se les requiera y el establecimiento, de acuerdo con la normativa vigente, de sistemas de gestión de seguridad operacional en sus organizaciones”, pero el párrafo segundo pone de manifiesto la relevancia e importancia de la protección de dicha información, tanto en cuanto a su confidencialidad en sentido general como a la aplicación de las normas de protección de datos, al señalar que “dichos sistemas deberán identificar amenazas para la seguridad, aplicar las medidas preventivas para mantener un nivel aceptable de seguridad y mejorar dicho nivel, así como garantizar en todo momento la confidencialidad de la información que pueda llevar a identificar datos de carácter privado del personal implicado, en los términos previstos reglamentariamente conforme a la normativa OACI”.

De este modo, la Ley de Seguridad Aérea establece una habilitación legal para la comunicación de información a los órganos competentes para garantizar la seguridad aérea a través del Programa, lo que vendría a legitimar la cesión de datos a los mismos por parte de los proveedores obligados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2 a) de la Ley Orgánica 15/1999. No obstante, esta habilitación no puede implicar una habilitación general para cualquier tratamiento posterior de los datos en el marco del Programa, sino que dicho tratamiento, e incluso el alcance de la comunicación deberá resultar respetuosa con los principios que configuran el contenido esencial del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, tal y como establece el artículo 53.1 de la Constitución. Así lo ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional en la Sentencia 17/2013, de 31 de enero, en cuyo fundamento jurídico 4 se señala lo siguiente:

“En conclusión, tal como establece nuestra doctrina, es claro que la LOPD no permite la comunicación indiscriminada de datos personales entre Administraciones Públicas dado que, además, estos datos están, en principio, afectos a finalidades concretas y predeterminadas que son las que motivaron su recogida y tratamiento. Por tanto, la cesión de datos entre Administraciones Públicas sin consentimiento del afectado, cuando se cedan para el ejercicio de competencias distintas o que



versen sobre materias distintas de aquellas que motivaron su recogida, únicamente será posible, fuera de los supuestos expresamente previstos por la propia LOPD, si existe previsión legal expresa para ello [art. 11.2.a) en relación con el 6.1 LOPD] ya que, a tenor de lo dispuesto en el art. 53.1 CE, los límites al derecho a consentir la cesión de los datos a fines distintos para los que fueron recabados están sometidos a reserva de ley. Reserva legal que, como es obvio, habrá de cumplir con los restantes requisitos derivados de nuestra doctrina- esencialmente, basarse en bienes de dimensión constitucional y respetar las exigencias del principio de proporcionalidad- para poder considerar conforme con la Constitución la circunstancia de que la norma legal en cuestión no contemple, por tanto, la necesidad de contar con el consentimiento del afectado para autorizar la cesión de datos.”

De este modo deberá verificarse si dicha habilitación resulta coherente con los principios de protección de datos y, particularmente, con los consagrados en el artículo 4 de la Ley Orgánica 15/1999. En este sentido, el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 15/1999 dispone que “los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido”, añadiendo el artículo 4.2 que “los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos”.

La propia Ley 21/2003 tiene en consideración algunos de los principios esenciales mencionados, tales como los de finalidad y de seguridad en el acceso a la información. Así, el artículo 12.1 de la Ley dispone que “Los organismos, órganos, entes y entidades del sector público a que se refiere el artículo 11.3, primer párrafo, utilizarán la información facilitada por los proveedores de servicios y productos aeronáuticos en el marco del Programa a los exclusivos efectos de prevenir, evaluar los riesgos para la seguridad y mejorar los niveles de seguridad operacional. Así mismo, dichos obligados se abstendrán de adoptar cualquier tipo de medida desfavorable como consecuencia de dicha información o de incorporarla a procedimientos ya iniciados, salvo que conste de forma manifiesta que las actuaciones realizadas se han producido con dolo o negligencia grave”.

En el mismo sentido, el artículo 18.1 insiste en el principio citado, al prever que “Los datos, registros, grabaciones, declaraciones, comunicaciones, indicadores e informes facilitados en el marco del Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil por los profesionales aeronáuticos y proveedores de servicios y productos aeronáuticos a los organismos, órganos, entes y entidades del sector público a que se refiere el artículo 11.3, párrafo primero, tienen carácter reservado y sólo pueden ser utilizados para los fines previstos en él”, clarificando el último párrafo de este precepto que “la información a que se refieren los párrafos anteriores se recaba con la única



finalidad de reforzar la seguridad operacional y prevenir futuros accidentes e incidentes” y añadiendo el artículo 18.3 que “El incumplimiento del deber de reserva regulado en este artículo determinará las responsabilidades penales y las demás previstas por las leyes”, entre las que se incluirían las derivadas de la aplicación de la Ley Orgánica 15/1999 cuando la información contuviera datos de carácter personal. Del mismo modo, el artículo 19.1 limita los supuestos en que la información podrá ser accesible por terceros, quedando estos circunscritos a su comunicación a los Jueces y Fiscales, las Comisiones Parlamentarias de Investigación, los previstos en normas de la Unión Europea o de derecho internacional de obligado cumplimiento o los supuestos en que la comunicación sean necesaria para la prevención de incidentes.

Junto con los citados principios, resulta particularmente importante el ya citado principio de proporcionalidad y minimización en el tratamiento de datos, que implicará que no proceda el tratamiento de datos que no sean adecuados y pertinentes o resulten excesivos en relación con la finalidad que justifica su tratamiento. Íntimamente vinculado a ese principio, el artículo 4.5 de la Ley Orgánica 15/1999 impone el deber de cancelación de los datos cuando los mismos no sean necesarios para su finalidad, estableciendo el párrafo segundo de dicho precepto que los datos “No serán conservados en forma que permita la identificación del interesado durante un período superior al necesario para los fines en base a los cuales hubieran sido recabados o registrados”.

Hechas estas consideraciones generales, el Proyecto sometido a informe viene a establecer los principios reguladores del suministro de información y de la protección que debe dispensarse a la misma. Así, en primer lugar, en cuanto al suministro, el artículo 4.4 del Proyecto dispone en su párrafo segundo que “el resto de los organismos públicos supervisores y los organismos que se integran en el Programa facilitarán a la Agencia estatal de Seguridad Aérea cuanta información y colaboración sea precisa para el ejercicio de estas funciones de conformidad con lo previsto en este real decreto”, correspondiendo a dichos organismos, según el artículo 5.1 del Proyecto “Recopilar y procesar la información o datos de seguridad operacional de los proveedores sujetos a su supervisión, y cualquier otra información que se acuerde por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, en el ámbito de los sistemas de captación, recopilación, procesamiento, intercambio y análisis de información o datos de seguridad operacional en ejecución del Programa” (apartado g), “Verificar, cuando corresponda, la veracidad de la información o datos de seguridad operacional facilitados conforme al apartado anterior y, en su caso, la relativa al cumplimiento de las metas de actuación en materia de seguridad operacional” apartado h) y “Adoptar las medidas necesarias para la protección de la información y datos facilitados en el marco del Programa por los proveedores o por los profesionales aeronáuticos que presta servicio en ellos, así como para asegurar que se utiliza exclusivamente a los efectos previstos en él” (apartado i).



Por otra parte, el artículo 12.1 del Proyecto sometido a informe establece que “Los proveedores colaborarán con el organismo público supervisor suministrando los datos e información que se les requiera en el ámbito de los sistemas de captación, recopilación, procesamiento, intercambio y análisis de información y datos de seguridad operacional que puedan establecerse conforme a lo previsto en este real decreto”, debiendo esta información facilitarse en el plazo de quince días prorrogables conforme al propio precepto. Igualmente, conforme al artículo 12.2 “Los proveedores están obligados a participar en las encuestas sobre seguridad operacional que se les remita y a facilitar la información requerida en ellas en el plazo que en cada caso se establezca”.

Como ya se ha dicho, estos deberes de comunicación se encuentran amparados en lo dispuesto en el artículo 11.2 a) de la Ley Orgánica 15/1999 en conexión con el artículo 11 de la Ley 21/2003. Ahora bien, para que la legitimación legal resulte ajustada a la Ley Orgánica 15/1999 es necesario, como se ha dicho, que queden debidamente garantizados los principios que constituyen el núcleo esencial del derecho fundamental a la protección de datos, incluidos esencialmente en el artículo 4 de la Ley Orgánica 15/1999.

La garantía de estos principios se establece en los artículos 8 y 15 del Proyecto, referidos ambos a la protección de la información, respectivamente, por los organismos públicos y por los proveedores obligados por el Programa.

Así el artículo 8, referido a la protección de la información por los organismos públicos que integran el programa se refiere, en primer lugar al principio de finalidad, estableciendo su apartado 1, en consonancia con lo dispuesto por el artículo 12.1 de la Ley 21/2003, que “Las medidas que adopten los organismos públicos supervisores para la protección de la información o datos facilitados conforme a lo previsto en el artículo 5 deben asegurar que se usan exclusivamente a los efectos previstos en el Programa, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 21/2003, de 7 de julio. Para ello, el organismo público responsable de su recopilación, procesamiento y conservación garantizará la gestión de la información o datos de seguridad operacional de conformidad con la normativa aplicable sobre confidencialidad y uso de esta información o datos”.

Este mismo apartado establece además dos previsiones concretas que guardan relación con la aplicación de las normas de protección de datos. En cuanto a la seguridad su letra a) restringe los accesos a la información, estableciendo que deberá garantizarse que “únicamente accede a dicha información o datos el personal que participe en el Programa que haya sido expresamente autorizado para ello”.

Por su parte, la letra b) del artículo 8.1 establece igualmente como medida de garantía “Que los ficheros y tratamiento de la información o datos facilitados en el marco del Programa que contengan datos de carácter personal



cumplen con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa de desarrollo, mientras se encuentren registrados en la base de datos, y que una vez se recabe la información complementaria precisa para conocer el alcance de la información o datos facilitados, los datos de carácter personal se eliminen de los registros contenidos en la base de datos”.

De este modo, se establece en el Proyecto una norma general de sometimiento a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, así como un principio de disociación de los datos cuando los mismos no sean necesarios para el cumplimiento de la finalidad que justifica su recogida. A nuestro juicio, esta previsión podría ser objeto de una mejora en su redacción que facilitase su comprensión y la aplicación de los conceptos generales establecidos en la legislación de protección de datos. Por ello se propone reemplazar su tenor por el siguiente:

“Que se respete en todo momento en el tratamiento de la información o datos facilitados en el marco del Programa que contenga datos de carácter personal lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa de desarrollo. Los datos deberán ser objeto de disociación una vez se recabe la información complementaria precisa para conocer el alcance de la información o datos facilitados, eliminándose de los registros contenidos en la base de datos”

En cuanto a los proveedores, el artículo 15 establece igualmente medidas de protección de la información, estableciendo su apartado 2 que “Los proveedores establecerán mecanismos que aseguren que en el tratamiento de esta información únicamente acceden a ella los responsables del sistema de gestión de la seguridad operacional o del mecanismo equivalente o, en su defecto, los responsables de la captación u obtención de los datos de seguridad operacional expresamente autorizados por el proveedor, y que los datos de carácter personal del empleado informante únicamente se utilizan para recabar la información complementaria precisa para conocer el alcance de la información o datos facilitados”.

Asimismo, el apartado 4 del artículo 15 añade que “Una vez se recabe toda la información necesaria y ésta se haya facilitado al organismo público supervisor en el marco del Programa, los datos de carácter personal se eliminarán de los registros contenidos en la base de datos del proveedor. Mientras se encuentren registrados en la base de datos del proveedor, deberán cumplir con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa de desarrollo”.

En consecuencia, el Proyecto establece garantías similares en relación con los datos objeto de tratamiento por los proveedores, estableciendo en



particular salvaguardas para la protección de la información referida a los empleados que faciliten a los mismos, en el marco del artículo 15.1 información que resulte relevante por su afección a la seguridad operacional.

Por último, tanto el artículo 8 como el artículo 15 exceptúan de las obligaciones de confidencialidad de la información los supuestos en que quede acreditada la existencia de dolo o negligencia grave en las actuaciones a las que se refiere la información, de conformidad con lo establecido en los artículos 11 y 12 de la Ley de Seguridad Aérea. En este sentido, debe tenerse en cuenta que los artículos 11.1 y 12.1 de la Ley prevén el deber de protección de la información con la excepción de estos supuestos, en que lógicamente la información puede resultar necesaria para la investigación de un incidente de seguridad que pudiera acarrear responsabilidades administrativas o penales.

A la vista de todo ello, y sin perjuicio de la mejora apuntada con anterioridad, se considera que las normas referidas a la protección de la información contenidas en el Proyecto resultan ajustadas a lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999.

Por otra parte, el artículo 27 del Proyecto se refiere a la difusión de la información, indicando que “el Programa y la documentación que en él se determine serán documentos de acceso público a fin de asegurar la divulgación eficaz de la información sobre seguridad operacional. La Agencia Estatal de Seguridad Aérea divulgará esta información a través de su página Web”. Además, se establece que “La Agencia Estatal de Seguridad Aérea colaborará con las autoridades y organismos internacionales con competencias en materia de seguridad operacional atendiendo a su deber de intercambio de información sobre seguridad operacional, de acuerdo con la normativa vigente y bajo la exigencia de recíproca confidencialidad” y que “la Agencia Estatal de Seguridad Aérea podrá colaborar con otras administraciones, organismos públicos de investigación y universidades, comprometidos en la investigación de la seguridad aérea o en la realización de estudios sobre este tema, en los términos previstos en los artículos 18 y 19 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea”.

Esta difusión, no obstante irá precedida, como se ha dicho, del necesario cumplimiento de las medidas de garantía y protección de la información que se han analizado con anterioridad, en particular las relativas a la disociación de la información.

Por este motivo, sería conveniente completar el artículo 17 estableciendo que la difusión prevista en el mismo se efectuará previo procedimiento de disociación, no produciéndose la cesión de datos personales salvo en los supuestos a los que se refiere el artículo 19 de la Ley 21/2003.



Debe, por último hacerse referencia a lo establecido en la disposición final primera, relacionada con la obligación de colaboración con la Comisión de Estudio y Análisis de las Notificaciones de Incidentes de Tránsito Aéreo (CEANITA).

El apartado 1 de la disposición establece que “de conformidad con la obligación de colaboración y facilitación del buen fin de las actuaciones de investigación aeronáuticas prevista en el artículo 33.3 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, los sujetos enumerados en el artículo 32 de la citada disposición están obligados a suministrar a la Comisión de Estudio y Análisis de las Notificaciones de Incidentes de Tránsito Aéreo (CEANITA) toda la información que la Comisión les requiera y esté relacionada con el estudio y análisis de los incidentes de tránsito aéreo sometidos a estudio, en el plazo máximo de quince días hábiles a contar desde la notificación del requerimiento”

Además, según el apartado 3 “la CEANITA, los órganos referidos en el artículo 3.3 y la Agencia Estatal de Seguridad Aérea en cuanto órgano responsable del sistema de notificación de sucesos, tendrán pleno acceso a los sistemas de captura y procesamiento de voz y datos de conformidad con la normativa aplicable sobre confidencialidad de esta información, y a cualquier otra información o datos de los proveedores de servicios y productos aeronáuticos o de sus empleados que, en cuanto información sobre seguridad operacional integrada en el Programa, gozará de la protección prevista en el artículo 18.1 de la Ley 21/2003, de 7 de julio”.

El artículo 33.3º de la Ley 21/2003 dispone que “todas las personas y organizaciones que se enumeran en el artículo anterior están sujetas a las siguientes obligaciones (...) colaborar y facilitar el buen fin de las actuaciones de investigación e inspección aeronáuticas”

El artículo 4.1 del Reglamento 996/2010, del parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE, dispone que “cada Estado miembro garantizará la realización o supervisión, sin interferencias externas, de investigaciones de seguridad por una autoridad nacional permanente encargada de las investigaciones de seguridad en la aviación civil («autoridad encargada de las investigaciones de seguridad»), capaz de realizar de forma independiente una investigación completa sobre la seguridad, bien por cuenta propia o mediante acuerdos con otras autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad”, añadiendo el apartado 4 del propio artículo 4 que “las actividades encomendadas a la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad podrán incluir la recopilación y el análisis de información relacionada con la seguridad aérea, en particular con fines de prevención de accidentes, siempre que estas actividades no menoscaben su independencia ni impliquen, por su parte, responsabilidad alguna de índole reglamentaria, administrativa o normativa”.



Esta previsión se complementa con lo dispuesto en el artículo 22 del citado reglamento, según el cual “el presente Reglamento se aplicará de conformidad con 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 y el Reglamento (CE) n o 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos”.

De este modo, las normas de protección de datos, y particularmente la Ley Orgánica 15/1999 que transpone al derecho español la citada Directiva 95/46/CE, serán de aplicación a las actividades de la Comisión. Por ello, se considera necesario que **se haga constar en la disposición adicional primera del Proyecto que el tratamiento de datos llevado a cabo por la CEANITA se encontrará plenamente sometido a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 y sus disposiciones de desarrollo.**