



## CORTES GENERALES

---

**DICTAMEN CON OBSERVACIONES 3/2013 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 28 DE MAYO DE 2013, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE ESTABLECEN NORMAS PARA LA VIGILANCIA DE LAS FRONTERAS MARÍTIMAS EXTERIORES EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN OPERATIVA COORDINADA POR LA AGENCIA EUROPEA PARA LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN OPERATIVA EN LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA [COM (2013) 197 FINAL] [2013/0106 (COD)]**

### ANTECEDENTES

- A.** El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este Dictamen con observaciones.
- B.** La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 11 de junio de 2013.
- C.** La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 7 de mayo de 2013, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Diputado D. José Segura Clavell, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.
- D.** De acuerdo con el informe del Gobierno, parte del contenido de la propuesta de la Comisión respeta el principio de subsidiaridad puesto que la Unión está facultada para adoptar medidas relativas a los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros (art. 77 TFUE). La adopción de normas específicas para la vigilancia de las fronteras marítimas por guardias de frontera que operan bajo la coordinación de FRONTEX debe llevarse a cabo en el



## CORTES GENERALES

---

marco de la Unión. Se respeta pues el principio de subsidiariedad contemplado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. Sin embargo, el Gobierno considera que los artículos 9 y 10, relativos a situaciones de búsqueda y salvamento y al desembarco, exceden el ámbito de la vigilancia de fronteras exteriores, siendo aplicable la normativa internacional relativa a los rescates (Convenios SAR – Convenio Internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos - y SOLAS – Convenio internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar), no precisando incluirse en un Reglamento.

E. Se ha recibido informe del Parlamento Vasco que concluye que la iniciativa respeta el principio de subsidiariedad.

F. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 28 de mayo de 2013, aprobó el presente

### DICTAMEN CON OBSERVACIONES

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.

2.- La propuesta legislativa analizada se basa en el artículo 77.2 d) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

*“2. 2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a:*  
*d) cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores;”*

3.- En 2010, el Consejo adoptó la **Decisión 2010/252/UE**, en respuesta a los llamamientos del Consejo Europeo (de octubre y diciembre de 2009) para reforzar las operaciones de vigilancia de fronteras coordinadas por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión (FRONTEX) y a establecer unas reglas de intervención clara para las patrullas conjuntas y el desembarco de las personas interceptadas o rescatadas. La propuesta se presentó inicialmente por parte de la Comisión con arreglo al procedimiento de comitología sobre la base del artículo 12, apartado 5, del Código de Fronteras Schengen, considerando a la Decisión como una medida adicional de vigilancia fronteriza.



## CORTES GENERALES

---

El Parlamento Europeo entendió que la Decisión debería haberse adoptado con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. En consecuencia, interpuso un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, solicitando la anulación de la Decisión.

El Tribunal dictó sentencia el 5 de septiembre de 2012. En ella, anula la Decisión al considerar que las disposiciones relativas a las medidas de interceptación, rescate y desembarco son elementos esenciales del acto de base (el Código de Fronteras Schengen). El tribunal decidió mantener los efectos de la Decisión hasta que fuera sustituida por normas nuevas, en un plazo de tiempo razonable.

**4.-** La Propuesta de Reglamento que se presenta tiene por objeto sustituir a la Decisión anulada (por no haberse seguido el procedimiento legislativo ordinario para su adopción). Ambos textos buscan establecer normas claras para la participación de los Estados miembros en las operaciones marítimas conjuntas coordinadas por la Agencia FRONTEX. En ambos casos, también, las normas establecidas a nivel de la Unión se aplican a la cooperación operativa coordinada por FRONTEX y no a las actividades de vigilancia de los Estados miembros fuera del contexto de esa agencia. Se estaría pues pensando en las operaciones desarrolladas o a desarrollar en el Mediterráneo y la fachada atlántica africana (como Nautilus, Poseidón, Hermes, Aeneas, Indalo, Minerva, Hera, Agios y Gate of Africa). En las cinco últimas, España ha ejercido de anfitrión.

El objetivo de la política de la Unión en el ámbito de las fronteras exteriores de la Unión Europea es garantizar el control eficaz del cruce de las fronteras exteriores, mediante la vigilancia de fronteras, entre otras medidas. La vigilancia de fronteras tiene por objeto impedir el cruce no autorizado de la frontera, luchar contra la delincuencia transfronteriza y adoptar medidas contra las personas que hayan cruzado la frontera ilegalmente. La vigilancia de fronteras debe impedir que las personas se sustraigan a las inspecciones en los pasos fronterizos y disuadirlas de hacerlo.

**5.-** En términos generales, el alcance y contenido de la presente propuesta son similares a los de la Decisión anulada por el TJUE. Los cambios que se han introducido los justifica la Comisión Europea en las evoluciones jurídicas y judiciales que desde 2010 se han producido, como las modificaciones del Reglamento de FRONTEX 2007/2004 y la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto Hirsi Jamaa contra Italia, y en las experiencias prácticas de los estados miembros y de la Agencia a la hora de aplicar la Decisión.

Lo que sí difiere es que el nuevo Reglamento está, por su propia naturaleza jurídica, dirigido a todos los Estados miembros, siendo obligatorio en todos sus elementos y debiendo adoptarse con arreglo al procedimiento legislativo ordinario (en el que Consejo y Parlamento Europeos son colegisladores). La decisión anulada incluía, sin embargo, directrices no vinculantes (Parte II del anexo) para las situaciones de búsqueda y salvamento y para el desembarco en el marco de las operaciones marítimas



## CORTES GENERALES

---

coordinadas por la Agencia. Estas directrices han pasado, en la propuesta del Reglamento, a formar parte del texto jurídicamente vinculante.

España considera que la Decisión de 2010 anulada es perfectamente válida en su contenido (se ha anulado por no haberse respetado el procedimiento de tramitación pero el propio TJUE ha permitido que siga aplicándose mientras no se disponga de norma que lo sustituya). Tampoco su aplicación práctica ha evidenciado la necesidad de modificación alguna. No se considera necesario modificar esa Decisión en su contenido, tan solo en su forma (y procedimiento), dando así respuesta a la Sentencia del TJUE. Aquellas partes de la Decisión (sobre búsqueda, salvamento y desembarco) que son meras directrices (por referirse al Derecho Internacional, aplicable en todos los Estados miembros) deben conservar esa forma.

Esta misma posición es la que mantienen Italia y Grecia que, junto con España, son los Estados miembros que vienen, mayoritariamente, ejerciendo de anfitriones de operaciones marítimas conjuntas coordinadas por FRONTEX.

6.- Como introducción general se debería expresar que España considera que cualquier actuación con los inmigrantes que llegan a bordo de embarcaciones a las costas españolas debe considerarse siempre como personas en peligro en el mar y proceder según establece la normativa internacional respecto a los rescates (Convenios SAR y SOLAS), por supuesto con el máximo respeto a la dignidad de las personas y a sus derechos, cumpliendo igualmente en todo momento con la normativa nacional y europea al respecto.

La Unión Europea es y debe seguir siendo un espacio de especial respeto y protección de los derechos humanos. Esta protección tiene un valor y un principio inherente a los documentos del acervo. De ahí la prioridad absoluta y la responsabilidad ineludible que debe tener en el rescate y asistencia a las personas en peligro en el mar, independientemente de su condición y por encima de cualquier otro factor (“cualquiera que sea la nacionalidad o la condición jurídica de dichas personas o las circunstancias en las que son” Convenio SOLAS, Regla 33.1 y el Convenio SAR, párrafo 2.1.10).

España considera igualmente que no es necesario que la actual Decisión 2012/252/UE sea modificada.

7.- Por lo que se refiere al punto 1.2 de la Parte I del anexo, sobre el principio de “No devolución<sup>1</sup>”, cuáles son las implicaciones de aplicar este principio en la práctica, incluyendo en el alta mar; hasta donde consideran los Estados miembros necesario revisar los principios generales establecidos en la Decisión del Consejo 2010/252/EU teniendo en cuenta las normas dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Hisri.



## CORTES GENERALES

El principio de “No Devolución” debe estar siempre presente en las operaciones de FRONTEX ya que es de obligado cumplimiento, respetando igualmente la legislación nacional, europea e internacional. Por ello, habría que hacer las siguientes observaciones:

Más allá del ámbito de las operaciones, debe sobresalir por encima de todo el objetivo principal que es la salvaguarda de la vida humana en el mar, utilizando para ello todos los medios disponibles para rescatar a las personas en peligro.

El alcance de las operaciones está definido por la jurisdicción del territorio donde se lleva a cabo (Elementos geográficos).

Se debe cumplir la legislación internacional a la hora del desembarco de las personas rescatadas, siempre que sea en un país seguro<sup>2</sup>.

**8.-** Sobre el punto 2.4 de la parte I del Anexo (Interceptación), sobre las medidas de interceptación tomadas en el curso de una operación de vigilancia sobre embarcaciones, particularmente cuando, en relación al punto 2.5.1.2 (aguas territoriales o zona contigua de un Estado Miembro que no participa en la operación) y en el punto 2.5 (Alta mar más allá de la zona contigua), incluido el punto 2.5.2.5 (barco sin bardera) de la Parte I del Anexo; cuales son las experiencias prácticas de los Estados Miembros así como las obligaciones de la legislación internacional.

En el transcurso de una operación de FRONTEX se deben seguir las siguientes normas:

- a) Si el rescate se ha producido en la región SAR de un país tercero (aguas interiores o zona contigua de ese país tercero o alta mar) en el que se aplican las medidas de vigilancia y control, se debe actuar según lo establecido en los Convenios Internacionales y posibles acuerdos bilaterales/regionales, es decir, la responsabilidad debe ser de ese tercer Estado. En el caso de que ese Estado no cumpla con esta obligación, el Estado de la Unión Europea anfitrión de la operación debería ofrecer el lugar seguro más cercano y debe por lo tanto tener la responsabilidad subsidiaria.

<sup>1</sup> Establecido en el art. 33 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados: prohibición de “expulsar o devolverá a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”.

<sup>2</sup> Concepto de tercer país seguro establecido en el art. 27 de la Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1/12/2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.



## CORTES GENERALES

---

- b) Si el rescate se lleva a cabo en la región SAR de un EM (aguas interiores o zona contigua de ese Estado miembros o alta mar), en cumplimiento de la normativa internacional, este Estado miembro debería ser, en principio, el que asume la responsabilidad del desembarco, independientemente de la bandera del barco que rescate. Esto es crucial para fomentar una mayor participación de medios europeos en las operaciones de FRONTEX.
- c) Respecto a los barcos sin bandera, además de tener en cuenta lo expuesto anteriormente, se actuaría en virtud a lo estipulado en el Protocolo de Palermo<sup>3</sup>.

Un Estado que haya suscrito el Protocolo de Palermo debe:

1. Reforzar, en la medida de lo posible, los controles fronterizos que sean necesarios para prevenir y detectar el tráfico ilícito de inmigrantes<sup>4</sup>
2. Ejercer el “derecho de visita” cuando hay pruebas que confirmen la sospecha<sup>5</sup> (cayuco o patera con inmigrantes a la vista).

**9.-** Sin perjuicio de lo anterior, debe ponerse en cuestión la redacción de dos preceptos de la propuesta, los artículos 9 y 10. El artículo 9 regula el protocolo de actuación durante las situaciones de búsqueda y salvamento. Se definen las situaciones de incertidumbre, alerta y peligro y se establece el código de conducta de las unidades que participen en el salvamento en cada una de las situaciones. Por su parte, el artículo 10 regula las situaciones de desembarco de las personas interceptadas o rescatadas en una operación marítima. Lo más relevante es que, de acuerdo con la iniciativa, en caso de interceptación en el mar territorial o en la zona contigua, el desembarco se realizará en el Estado miembro de acogida o en el Estado miembro participante en cuyas aguas territoriales o zona contigua se produzca la interceptación. En caso de interceptación en el mar territorial o en la zona contigua, el desembarco se realizará en el Estado miembro en cuyas aguas territoriales o zona contigua se produzca la interceptación.

**10.-** Sin embargo, las materias incluidas en los artículos 9 y 10 exceden del ámbito de la vigilancia de fronteras exteriores, siendo aplicable la normativa internacional relativa a los rescates (Convenios SAR – Convenio Internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos - y SOLAS – Convenio internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar). Por este motivo, no resulta procedente incluir estas cuestiones en la presente propuesta de Reglamento.

<sup>3</sup> Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire que complementa a la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo), de 15 de Noviembre de 2000.

<sup>4</sup> Artículo 11.1 del Protocolo de Palermo.

<sup>5</sup> Artículo 8.7 del Protocolo de Palermo.



CORTES GENERALES

---

## CONCLUSIÓN

**Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.**

**Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que los artículos 9 y 10, relativos a situaciones de búsqueda y salvamento y al desembarco, exceden del ámbito de la vigilancia de fronteras exteriores, siendo aplicable la normativa internacional relativa a los rescates (Convenios SAR – Convenio Internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos - y SOLAS – Convenio internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar), no precisando incluirse en un Reglamento.**

**El presente Dictamen será trasladado al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión Europea, dentro del marco del diálogo político entre los Parlamentos nacionales y las instituciones de la Unión Europea.**