



CORTES GENERALES

INFORME 8/2015 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 8 DE OCTUBRE DE 2015, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE ESTABLECE UN MECANISMO DE REUBICACIÓN DE CRISIS Y SE MODIFICA EL REGLAMENTO (UE) N° 604/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 26 DE JUNIO DE 2013, POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS CRITERIOS Y MECANISMOS DE DETERMINACIÓN DEL ESTADO MIEMBRO RESPONSABLE DEL EXAMEN DE UNA SOLICITUD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL PRESENTADA EN UNO DE LOS ESTADOS MIEMBROS POR UN NACIONAL DE UN TERCER PAÍS O UN APÁTRIDA [COM (2015) 450 FINAL] [COM (2015) 450 FINAL ANEXO] [2015/0208 (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 informe.

B. La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de reubicación de crisis y se modifica el Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, 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 9 de noviembre de 2015.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 14 de septiembre de 2015, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Diputado D. José Miguel Castillo Calvín, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.



CORTES GENERALES

D. Se ha recibido informe del Gobierno. Éste señala que la propuesta introduce un mecanismo de reubicación con vistas a abordar estructuralmente en cualquier Estado miembro las situaciones de crisis generadas por la afluencia masiva y desproporcionada de personas y lograr un reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros en tiempos de crisis, que implica una excepción a los criterios de reparto de responsabilidades establecidos en el Reglamento de Dublín. Por definición, la UE intervendrá en caso de que un Estado miembro no pueda, por sí solo, hacer frente a la situación. Además, la propuesta tiene por objeto garantizar la correcta aplicación del sistema de Dublín en tiempos de crisis y abordar la cuestión de los movimientos secundarios de nacionales de terceros países entre Estados miembros, un problema transnacional por naturaleza. Por estos motivos, el Gobierno concluye que la propuesta respeta el principio de subsidiariedad.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 8 de octubre de 2015, aprobó el presente

INFORME

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 78. 2 e) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

“2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a un sistema europeo común de asilo que incluya:

(...)

e) criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria;”

3.- ANTECEDENTES DE LA PROPUESTA

El aumento repentino del número personas que se ven obligadas a huir de sus hogares y buscar refugio para escapar de la violencia, supone una importante prueba



CORTES GENERALES

para la Unión Europea. Por ello, la Agenda Europea de Migración, presentada por la Comisión el 13 de mayo de 2015, reconoce la necesidad de ofrecer un enfoque integral para la gestión de la migración, y viene a establecer las medidas inmediatas necesarias para responder a los complejos y urgentes desafíos que se plantean actualmente en el ámbito de la migración, así como iniciativas a medio y largo plazo que deben adoptarse para proporcionar soluciones estructurales destinadas a mejorar la gestión de la migración en todos sus aspectos.

La Propuesta que corresponde informar, forma parte de este planteamiento global y sistémico en relación con la migración, exigido por todas las instituciones de la Unión, y que la Comisión comenzó a aplicar de forma inmediata.

De esta manera, el 27 de mayo de 2015, la Comisión Europea adoptó una Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia, por la que se activa el sistema de intervención de emergencia previsto en el artículo 78, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El 20 de julio de 2015, el Consejo alcanzó un acuerdo general sobre esta Decisión, por la que se establece, durante dos años, un mecanismo de reubicación temporal y excepcional en otros Estados miembros para las personas con necesidad de protección internacional procedentes de Italia y Grecia. Una vez que el Parlamento Europeo emitió su dictamen, el Consejo adoptó formalmente la Decisión en su reunión de 14 de septiembre de 2015.

Debido a la afluencia sin precedentes de migrantes que siguió en aumento en Italia y Grecia y al desplazamiento de los flujos migratorios desde el Mediterráneo central al oriental y a la ruta de los Balcanes occidentales hacia Hungría, la Comisión adoptó, el 9 de septiembre de 2015, otra propuesta basada en el artículo 78, apartado 3, del TFUE que consta de nuevas medidas provisionales destinadas a aliviar la presión de la demanda de asilo que soportan Italia y Grecia, así como una nueva medida en beneficio de Hungría. La Decisión para reubicar a 120.000 desde Italia y Grecia (que, finalmente, no incluyó a Hungría) fue adoptada por mayoría cualificada del Consejo el 22 de septiembre de 2015.

La Comisión Europea también anunció que la activación del sistema de respuesta de emergencia al amparo del artículo 78, apartado 3, del TFUE será la precursora de una solución duradera. A este respecto, anunció que, antes de finales de 2015, presentará una propuesta legislativa relativa a un sistema permanente de reubicación que deberá activarse en situaciones de crisis.

4.- OBJETIVOS DE LA PROPUESTA

El objetivo general de la Propuesta legislativa es garantizar que la Unión disponga de un mecanismo sólido de reubicación para hacer frente estructuralmente y



CORTES GENERALES

de manera efectiva a las situaciones de crisis en el ámbito del asilo. Dicho mecanismo debe ser activado rápidamente en relación con cualquier Estado miembro que experimente situaciones de crisis de tal magnitud que sometan a una presión considerable incluso a sistemas de asilo que estén bien preparados y funcionen adecuadamente, teniendo en cuenta asimismo el tamaño del Estado miembro de que se trate.

El mecanismo de reubicación propuesto aspira, por una parte, a garantizar en situaciones de crisis un reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros en caso de que haya un elevado número de solicitantes con necesidad manifiesta de protección internacional y, por otra, a velar por la correcta aplicación del sistema de Dublín, y la plena protección de los derechos de los solicitantes de protección internacional. Considerando que la Propuesta tiene por objeto introducir en el Reglamento (UE) nº 604/2013 un mecanismo de reubicación de crisis como marco permanente para la aplicación de las medidas de reubicación, estas medidas se aplicarán en relación con situaciones de crisis específicas en un determinado Estado miembro y serán, por definición, temporales.

Para garantizar la eficacia de este enfoque integral, es esencial velar para que las políticas se apliquen sobre el terreno de manera coherente y complementaria. Por lo tanto, en caso necesario y a la vista de la situación específica de un Estado miembro, el mecanismo de reubicación de crisis debe complementarse con medidas adicionales sobre el terreno que ha de adoptar dicho Estado miembro, a partir de la llegada a su territorio de nacionales de terceros países y hasta la finalización de todos los procedimientos aplicables. En el marco del enfoque de «puntos críticos» (hotspots) propuesto por la Comisión, las agencias de la UE proporcionarán apoyo global y específico a los Estados miembros que se enfrenten a presiones migratorias desproporcionadas en las fronteras exteriores. El apoyo operativo que puede facilitarse empleando este enfoque abarca el registro, la detección y el interrogatorio de los inmigrantes irregulares; el apoyo al asilo canalizando a los solicitantes de protección internacional hacia los procedimientos de asilo adecuados y colaborando en el registro de solicitudes de protección internacional, así como en la preparación de los expedientes; el aumento del intercambio de información y la cooperación en el marco de las investigaciones sobre las redes delictivas que facilitan la migración irregular a la UE, así como los movimientos secundarios dentro de la UE, y la coordinación de las operaciones de retorno. Este esfuerzo concertado permitirá a los Estados miembros hacer frente a la presión migratoria de manera más rápida y eficaz, respetando plenamente los derechos fundamentales, y reforzará también su capacidad para afrontar los desafíos que plantean la migración, el asilo y la seguridad interior.

La Propuesta que establece un mecanismo de reubicación de crisis, ha de distinguirse de las propuestas adoptadas por la Comisión sobre la base del artículo 78, apartado 3, del TFUE en beneficio de determinados Estados miembros que han de hacer



CORTES GENERALES

frente a una afluencia repentina en sus territorios de nacionales de terceros países. Mientras que las medidas propuestas por la Comisión sobre la base del artículo 78, apartado 3, del TFUE y adoptadas, ulteriormente, por el Consejo JAI, han sido provisionales, la Propuesta que establece un mecanismo de reubicación de crisis introduce un método para determinar, durante un periodo determinado en situaciones de crisis, qué Estado miembro es responsable de analizar las solicitudes de protección internacional presentadas en un Estado miembro confrontado a una situación de crisis, con vistas a velar por un reparto más equitativo de los solicitantes entre los Estados miembros que se encuentren en tales situaciones, facilitando así el funcionamiento del sistema de Dublín, incluso en momentos de crisis. La presente Propuesta establece condiciones estrictas para activar el mecanismo de reubicación de crisis en relación con un Estado miembro determinado y, en particular, el hecho de que el Estado miembro se enfrente a una situación de crisis que ponga en peligro la aplicación del Reglamento de Dublín, como consecuencia de una presión extrema caracterizada por una afluencia masiva y desproporcionada de nacionales de terceros países o de apátridas, que plantee dificultades significativas a su sistema de asilo. El establecimiento de un mecanismo de reubicación de crisis se entenderá sin perjuicio de la posibilidad de que el Consejo adopte, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros que se enfrenten a una situación de emergencia como la contemplada en el artículo 78, apartado 3, del TFUE. La adopción de medidas de emergencia sobre la base del artículo 78, apartado 3, del TFUE seguirá siendo pertinente en situaciones excepcionales en las que sea necesario dar una respuesta de emergencia, que posiblemente vaya acompañada de un apoyo migratorio más amplio, en caso de que no se den las condiciones para emplear el mecanismo de reubicación de crisis.

5.- EVALUACIÓN DE LA PROPUESTA EN TÉRMINOS GENERALES Y DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SUS REPERCUSIONES PARA ESPAÑA.

En lo que a nuestro país se refiere, se ha recibido informe del Gobierno de España, en el sentido de cuestionar la conveniencia de avanzar hacia un mecanismo reubicatorio de naturaleza permanente, tal y como la Propuesta de Reglamento que ahora analizamos contempla.

España ha venido considerando que la reubicación, si bien puede constituir un instrumento de solidaridad intracomunitaria para aliviar las presiones de refugiados que reciban algunos Estados miembros, no puede consolidarse como la piedra angular de la política migratoria europea para hacer frente a las crisis migratorias. España defiende la necesidad de contar con una auténtica política común de asilo, migración y fronteras, basada en la cooperación internacional, la prevención en origen, la política eficaz de retornos y la lucha contra las redes de inmigración irregular, entre otros elementos. Por eso, si bien ha mostrado su compromiso y solidaridad para participar en los mecanismos extraordinarios de reubicación de potenciales refugiados desde Italia y Grecia, no



CORTES GENERALES

comparte, a priori, la idoneidad de aprobar un mecanismo de reubicación de naturaleza permanente.

Esta opinión del Gobierno de España, coincide con la de otros Estados miembros que hasta el momento se han pronunciado de forma clara sobre las líneas maestras de esta iniciativa legislativa, como se puso de manifiesto en la reunión del grupo de Amigos de la Presidencia-Asilo (FoP-Asylum) de 17 de septiembre de 2015, en Bruselas. Esta oposición se basa en considerar, por un lado, que la reubicación tiene su encaje como respuesta puntual ante situaciones de emergencia y, por otro, con base en la voluntariedad de participación de los Estados miembros. La consolidación de un instrumento de reubicación permanente en un Reglamento comunitario chocaría con ambas premisas.

6.- APLICACIÓN Y CONFORMIDAD DE ESTA PROPUESTA CON EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD.

Cuestión distinta es la de si la reforma propuesta es conforme el principio de subsidiariedad.

El título V del TFUE, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia, confiere a la Unión Europea determinadas facultades en estas materias. Estas facultades deben ejercerse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, es decir, solo en la medida en que los objetivos de la acción propuesta no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, debido a la dimensión o a los efectos de la acción propuesta, puedan lograrse mejor a nivel de la Unión Europea.

La Propuesta introduce un mecanismo de reubicación con vistas a abordar estructuralmente en cualquier Estado miembro las situaciones de crisis generadas por la afluencia masiva y desproporcionada de personas y lograr un reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros en tiempos de crisis, que implica una excepción a los criterios de reparto de responsabilidades establecidos en el Reglamento de Dublín. Por definición, la UE intervendrá en caso de que un Estado miembro no pueda, por sí solo, hacer frente a la situación. Además, la Propuesta tiene por objeto garantizar la correcta aplicación del sistema de Dublín en tiempos de crisis y abordar la cuestión de los movimientos secundarios de nacionales de terceros países entre Estados miembros, un problema transnacional por naturaleza. Según el criterio de la Comisión, “es evidente que las iniciativas individuales de los Estados miembros particulares no pueden responder satisfactoriamente a los retos comunes a los que se enfrentan conjuntamente los Estados miembros en este ámbito. Los principios de solidaridad y responsabilidad compartida hacen que la intervención de la UE en este ámbito sea esencial”.



CORTES GENERALES

De esta manera, como la Propuesta legislativa se refiere a una competencia compartida, y por los motivos expuestos anteriormente, se considera conforme con el principio de subsidiariedad, ya que los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros (ni a nivel central ni a nivel regional y local) y pueden alcanzarse mejor a escala de la UE, debido a la dimensión y/o a los efectos de la acción pretendida. Cosa distinta es, como ya se ha indicado, que España comparta la idoneidad de crear un mecanismo de reubicación permanente como el que persigue la propuesta de Comisión.

En cuanto al principio de proporcionalidad, cabe reproducir el mismo planteamiento.

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 establece un mecanismo de reubicación de crisis y se modifica el Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.