



CORTES GENERALES

INFORME 16/2017 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 17 DE MAYO DE 2017, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LAS SIGUIENTES PROPUESTAS:

- PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVO AL ESTABLECIMIENTO, FUNCIONAMIENTO Y UTILIZACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE SCHENGEN (SIS) EN EL ÁMBITO DE LA COOPERACIÓN POLICIAL Y JUDICIAL EN MATERIA PENAL, POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO (UE) N.º 515/2014 Y SE DEROGA EL REGLAMENTO (CE) N.º 1986/2006, LA DECISIÓN 2007/533/JAI DEL CONSEJO, Y LA DECISIÓN 2010/261/UE DE LA COMISIÓN [COM (2016) 883 FINAL] [2016/0409 (COD)],

- PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVO AL ESTABLECIMIENTO, FUNCIONAMIENTO Y UTILIZACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE SCHENGEN (SIS) EN EL ÁMBITO DE LAS INSPECCIONES FRONTERIZAS, QUE MODIFICA EL REGLAMENTO (UE) N.º 515/2014 Y QUE DEROGA EL REGLAMENTO (CE) N.º 1987/2006 [COM (2016) 882 FINAL] [2016/0408 (COD)], Y

- PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO SOBRE LA UTILIZACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE SCHENGEN PARA EL RETORNO DE NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES EN SITUACIÓN IRREGULAR [COM (2016) 881 FINAL] [2016/0407 (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 relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 515/2014 y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1986/2006, la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, y la Decisión 2010/261/UE de la Comisión; la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo



CORTES GENERALES

al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas, que modifica el Reglamento (UE) n.º 515/2014 y que deroga el Reglamento (CE) n.º 1987/2006; y la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la utilización del Sistema de Información de Schengen para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular, han sido aprobadas por la Comisión Europea y remitidas a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de las iniciativas, plazo que concluye el 30 de mayo de 2017.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 26 de abril de 2017, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de las iniciativas legislativas europeas indicadas, designando como ponente al Diputado D. Rubén Moreno Palanques y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se han recibido informes del Gobierno en los que se manifiesta la conformidad de las iniciativas con el principio de subsidiariedad. Se han recibido informes del Parlamento Vasco que concluyen que las Propuestas respetan el principio de subsidiariedad, y escritos del Parlamento de Galicia, del Parlamento de Cantabria y del Parlamento de Cataluña, comunicando el archivo del expediente, la no emisión de dictamen motivado o la toma de conocimiento de las Propuestas.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 17 de mayo 2017, 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.- Las Propuestas legislativas analizadas se basan en los artículos 82.1 d), 85.1, 87.2 a) y 88.2 a); 77.2 b) y d) y 79.2 c); y 79.2 c), respectivamente, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:



CORTES GENERALES

“Artículo 82

1. La cooperación judicial en materia penal en la Unión se basará en el principio de reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales e incluye la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en los ámbitos mencionados en el apartado 2 y en el artículo 83.

El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas tendentes a:

(...)

d) facilitar la cooperación entre las autoridades judiciales o equivalentes de los Estados miembros en el marco del procedimiento penal y de la ejecución de resoluciones.”

“Artículo 85

1. La función de Eurojust es apoyar y reforzar la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de investigar y perseguir la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros o que deba perseguirse según criterios comunes, basándose en las operaciones efectuadas y en la información proporcionada por las autoridades de los Estados miembros y por Europol. A tal fin, el Parlamento Europeo y el Consejo determinarán, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y las competencias de Eurojust. Estas competencias podrán incluir:

a) el inicio de diligencias de investigación penal, así como la propuesta de incoación de procedimientos penales por las autoridades nacionales competentes, en particular los relativos a infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión;

b) la coordinación de las investigaciones y los procedimientos mencionados en la letra a);

c) la intensificación de la cooperación judicial, entre otras cosas mediante la resolución de conflictos de jurisdicción y una estrecha cooperación con la Red Judicial Europea.

En dichos reglamentos se determinará asimismo el procedimiento de participación del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales en la evaluación de las actividades de Eurojust.”

“Artículo 87

2. A los efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a:



CORTES GENERALES

a) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente;”

“Artículo 88

2. El Parlamento Europeo y el Consejo determinarán, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y las competencias de Europol. Estas competencias podrán incluir:

a) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de la información, en particular la transmitida por las autoridades de los Estados miembros o de terceros países o terceras instancias;”

“Artículo 77

2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a:

(...)

b) los controles a los cuales se someterá a las personas que crucen las fronteras exteriores;

d) cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores;”

“Artículo 79

2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas en los ámbitos siguientes:

(...)

c) la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal;”

3.- A lo largo de los dos últimos años, la Unión Europea ha trabajado para abordar simultáneamente los diferentes retos que plantean la gestión de la migración, la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE y la lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza. El intercambio efectivo de información entre los Estados miembros, y entre éstos y las Agencias europeas, es esencial para ofrecer una respuesta robusta a esos retos y para construir una seguridad efectiva de la Unión.



CORTES GENERALES

Según una evaluación llevada a cabo en 2016 por la Comisión Europea sobre el Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) -que entró en funcionamiento el 9 de abril de 2013-, tanto del contexto actual como de sus posibilidades de futuro, se ha demostrado que ésta constituye la herramienta de más éxito para la cooperación entre las autoridades en materia de inmigración, policía, aduanas y judicial en la UE y en los países del espacio Schengen.

No obstante, y aun siendo muy positiva, la evaluación del SIS II puso de manifiesto, de un lado, la necesidad de reforzar la eficacia y la eficiencia del sistema; y de otro, que existen incongruencias entre las disposiciones sobre prohibiciones de entrada previstas en la Directiva sobre retorno y las descripciones a efectos de denegación de entrada o de estancia conforme al Reglamento (CE) nº 1987/2006, incluso en lo que se refiere a la caducidad en el SIS II de las prohibiciones de entrada, lo que no solo coarta el pretendido efecto a escala de la UE de tales prohibiciones, sino que desemboca en la falta de armonización de los criterios para la introducción de descripciones.

4.- Con este fin, la Comisión ha presentado un primer paquete de tres Propuestas para mejorar y ampliar el uso del SIS, al tiempo que sigue trabajando para hacer que los sistemas de gestión de las fronteras y policiales actuales y futuros sean más interoperables.

De las tres Propuestas de Reglamento lanzadas por la Comisión, dos constituyen de forma conjunta la base jurídica para el establecimiento, el funcionamiento y la utilización del SIS [en el ámbito de las inspecciones fronterizas, COM (2016) 882 final; y en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal, COM(2016) 883 final]; y la tercera [relativa a retorno de ciudadanos de terceros países en situación irregular, COM(2016) 881 final] complementa a la correspondiente a la gestión de las fronteras y a las disposiciones contenidas en ella, y para ello, prevé el establecimiento de una nueva categoría de alertas y contribuye a la implementación de la Directiva 2008/115/EC.

Debido a la geometría variable de la participación de los Estados miembros en las políticas de la UE en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, es necesario adoptar tres instrumentos jurídicos separados que, sin embargo, operan conjuntamente.

5.- El actual marco jurídico del SIS II, en lo que respecta a su uso a efectos de las inspecciones fronterizas de los nacionales de terceros países COM (2016) 882 final, se basa en un antiguo instrumento del primer pilar, el Reglamento (CE) nº 1987/2006. La presente Propuesta sustituirá al actual instrumento, con el objetivo de desarrollar y mejorar el sistema existente, en lugar de crear uno nuevo, apoyando y reforzando también la actuación de la UE en sus Agendas europeas de Migración y de Seguridad.



CORTES GENERALES

Por la vinculación de esta Propuesta COM (2016) 882 final con la relativa al establecimiento, funcionamiento y utilización del SIS en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal COM (2016) 883 final, una serie de disposiciones son comunes a ambos textos.

6.- La Agenda Europea de Seguridad señala también al SIS II como el instrumento de intercambio de información más importante y de mayor uso en Europa a día de hoy. El Consejo Europeo y el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior han subrayado asimismo reiteradamente la gran importancia del SIS II para el intercambio de datos sobre sospechosos de delitos de terrorismo y combatientes terroristas extranjeros, así como para su localización, y han indicado que deben aprovecharse todas las herramientas que ofrece el SIS en la lucha contra el terrorismo. En sus conclusiones de 20 de noviembre de 2015, tras los atentados terroristas perpetrados en París, el Consejo llamó la atención sobre la importancia de consultar sistemáticamente el SIS II al realizar los controles de seguridad de los nacionales de terceros países que entran ilegalmente en el espacio Schengen y los controles fronterizos de los ciudadanos de la Unión. De la misma forma, se hizo hincapié en el papel del SIS II como fuente para los servicios de inteligencia y para las investigaciones de Europol.

7.- El Consejo también se refirió al SIS II en varias ocasiones como una herramienta para mejorar la política europea de retorno y consideró que su ámbito debe expandirse para incluir también las decisiones en materia de retorno. El 14 de septiembre de 2015 adoptó unas conclusiones relativas al uso más eficaz del SIS II para la denegación de entrada y de estancia a los migrantes irregulares, y el 8 de octubre de 2015 instó a la Comisión a formular propuestas, basadas en un estudio de viabilidad, para hacer obligatoria la introducción de todas las prohibiciones de entrada y decisiones de retorno en el SIS II, especialmente con vistas a permitir su reconocimiento mutuo de estas últimas y su ejecución lo antes posible. Por otra parte, el Parlamento Europeo también expresó que el SIS II es un instrumento clave para el intercambio de información sobre la radicalización terrorista y para prevenir la salida y anticipar el retorno de radicales.

8.- La Propuesta COM (2016) 882 final forma parte de un primer paquete destinado a mejorar el funcionamiento y utilización del SIS. De forma particular, pretende:

- obligar a los Estados miembros a introducir la descripción en el SIS en todos los casos en que se haya emitido una prohibición de entrada a un nacional de un tercer país en situación irregular en virtud de disposiciones conformes a la Directiva 2008/115/CE;
- armonizar los procedimientos nacionales para el uso del SIS con respecto al procedimiento de consulta a fin de evitar que un nacional de un tercer país que esté sujeto a una prohibición de entrada sea titular de un permiso de residencia válido expedido por un Estado miembro;



CORTES GENERALES

- introducir modificaciones técnicas para mejorar la seguridad y contribuir a reducir las cargas administrativas;
- abordar el uso completo del SIS, abarcando no solo el sistema central y los nacionales, sino también las necesidades del usuario final, garantizando que este reciba toda la información necesaria para llevar a cabo sus tareas y cumplir todas las normas de seguridad cuanto trate datos del SIS.

La novedad más relevante que introduce este Reglamento en el SIS es la obligación de grabar en el sistema las prohibiciones de entrada vinculadas a una decisión de retorno. Hasta ahora se trata de algo potestativo, pero España, al igual que la mayoría de los Estados miembros, ya realiza esta operación de manera sistemática.

9.- La Propuesta COM (2016) 883 final también forma parte de ese primer paquete destinado a mejorar el funcionamiento y utilización del SIS en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal. El actual marco jurídico del SIS II, en cuanto a su utilización para las necesidades de la cooperación policial y judicial en materia penal, se basa en un antiguo instrumento del tercer pilar, la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, así como en un antiguo instrumento del primer pilar, el Reglamento (CE) nº 1986/2006. La presente Propuesta pretende consolidar el contenido de los instrumentos existentes y añadir nuevas disposiciones, con el objetivo de:

- armonizar mejor los procedimientos nacionales de utilización del SIS, en particular por lo que respecta a los delitos relacionados con el terrorismo y a los niños que corren riesgo de ser víctimas de sustracción parental de menores;
- ampliar el ámbito del SIS introduciendo nuevos elementos de identificación biométrica en las disposiciones existentes;
- introducir modificaciones técnicas para mejorar la seguridad y ayudar a reducir la carga administrativa, disponiendo la realización de copias nacionales obligatorias y estableciendo normas técnicas comunes para su aplicación; y como en la anterior Propuesta,
- abordar el uso completo de todas las facetas del SIS, no abarcando solo el sistema central y los nacionales, sino garantizando también que los usuarios finales reciban toda la información necesaria para llevar a cabo sus tareas y cumplir todas las normas de seguridad cuando traten datos del SIS.

España apoya el refuerzo de las capacidades y del marco legal del Sistema de Información de Schengen y su contribución a mejorar el control de la inmigración irregular y a la lucha contra el terrorismo y la delincuencia grave transfronteriza.

10.- El objetivo de la Propuesta COM (2016) 881 final es establecer un sistema de intercambio de información sobre decisiones de retorno dictadas de acuerdo con las provisiones de la Directiva 2008/115/EC por los Estados miembros, para facilitar su aplicación efectiva y para asegurar el cumplimiento de la obligación de retorno de los



CORTES GENERALES

ciudadanos de terceros países en situación irregular. Por tanto, pretende ofrecer a los Estados miembro una herramienta adicional para cumplir con la obligación establecida en el artículo 8 (1) de la Directiva de Retorno de tomar todas las medidas necesarias para asegurar la ejecución de todas las decisiones de retorno de una forma efectiva y proporcionada.

España apoya el refuerzo de las capacidades y del marco legal del Sistema de Información de Schengen y su contribución a mejorar el control de la inmigración irregular y a la lucha contra el terrorismo y la delincuencia grave transfronteriza. La legislación española, en aplicación de la Directiva 2001/40/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países, ha incorporado este reconocimiento mutuo, por lo que la grabación de las decisiones de retorno en el SIS II tendrá una utilidad directa.

11.- Conformidad de estas propuestas con el principio de subsidiaridad:

El título V del TFUE, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia, confiere a la Unión Europea determinadas facultades en estas materias. Como se ha dicho en el punto 1, 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.

Las propuestas COM (2016) 882 final y COM (2016) 883 final desarrollarán y utilizarán como base el actual SIS, que está operativo desde 1995. El marco intergubernamental original fue sustituido por instrumentos de la Unión el 9 de abril de 2013. Estas iniciativas aspiran a mejorar las disposiciones existentes, abordando las lagunas detectadas y mejorando los procedimientos operativos. La Propuesta COM (2016) 881 final introduce un sistema de intercambio de información sobre las decisiones de retorno dictadas de acuerdo con las provisiones de la Directiva 2008/115/EC por los Estados miembros.

Por definición, la UE intervendrá en caso de que un Estado miembro no pueda, por sí solo, hacer frente a la situación. El considerable nivel de intercambio de información entre los Estados miembros a través del SIS no puede alcanzarse con soluciones descentralizadas. Además, no existe ahora un sistema que permita el intercambio sistemático de la información sobre las decisiones de retorno; por lo tanto, las autoridades nacionales no pueden ser conscientes de las decisiones de retorno adoptadas por otros Estados miembros sobre ciudadanos de terceros países en situación irregular, incluso cuando los migrantes irregulares son detectados mientras se desplazan por la Unión Europea y transitan por sus territorios.



CORTES GENERALES

Debido a la naturaleza transnacional de todos estos objetivos y de los retos para garantizar un intercambio de información eficaz para contrarrestar unas amenazas cada vez más diversificadas, la UE se encuentra en una posición favorable para proponer soluciones a estos problemas, que no puedan ser alcanzadas de manera suficiente por los Estados miembros por sí solos.

Las Propuestas legislativas se refieren a una competencia compartida.

Por los motivos expuestos en el apartado anterior, en este caso las Propuestas se consideran conformes 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.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 515/2014 y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1986/2006, la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, y la Decisión 2010/261/UE de la Comisión; la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas, que modifica el Reglamento (UE) n.º 515/2014 y que deroga el Reglamento (CE) n.º 1987/2006; y la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la utilización del Sistema de Información de Schengen para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular, son conformes al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.