



CORTES GENERALES

INFORME 22/2017 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 18 DE OCTUBRE DE 2017, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE ESTABLECE UN SISTEMA CENTRALIZADO PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS QUE POSEEN INFORMACIÓN SOBRE CONDENAS DE NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES Y APÁTRIDAS (NTP) A FIN DE COMPLEMENTAR Y APOYAR EL SISTEMA EUROPEO DE INFORMACIÓN DE ANTECEDENTES PENALES (SISTEMA ECRIS-TCN) Y POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO (UE) N.º 1077/2011 [COM (2017) 344 FINAL] [2017/0144 (COD)] {SWD (2017) 248 FINAL}

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 sistema centralizado para la identificación de los Estados miembros que poseen información sobre condenas de nacionales de terceros países y apátridas (NTP) a fin de complementar y apoyar el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (sistema ECRIS-TCN) y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1077/2011, 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 las iniciativas, plazo que concluye el 20 de octubre de 2017.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 12 de septiembre de 2017, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, 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 ha recibido informe del Gobierno en el que se manifiesta la conformidad de la iniciativa con el principio de subsidiariedad. Se ha recibido un informe del Parlamento Vasco que concluye que la iniciativa respeta el principio de subsidiariedad y escritos del Parlamento de Cataluña, del Parlamento de La Rioja, del Parlamento de Cantabria y del



CORTES GENERALES

Parlamento de Galicia, comunicando la toma de conocimiento, el archivo o la no emisión de dictamen motivado.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 18 de octubre 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.- La Propuesta legislativa analizada se basa en el artículo 82, apartado 1, letra d), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El artículo 82, apartado 1, letra d), constituye el fundamento jurídico del derecho de la Unión a actuar en el ámbito de la cooperación entre las autoridades judiciales o equivalentes de los Estados miembros en el marco del procedimiento penal y de la ejecución de resoluciones, y establece lo siguiente:

“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.”

3.- El Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS), prevé un intercambio electrónico de información sobre antecedentes penales entre los Estados miembros, de forma descentralizada. El sistema ECRIS, operativo desde abril de 2012,



CORTES GENERALES

permite a las autoridades que gestionan los registros de antecedentes penales de cada Estado miembro obtener, del Estado miembro de su nacionalidad, información completa sobre las condenas previas de un nacional de la UE.

Si bien actualmente es posible intercambiar información sobre condenas que afecten a nacionales de terceros países y apátridas (NTP) a través del sistema ECRIS, no existe ningún procedimiento o mecanismo para hacerlo de manera eficaz.

Los Estados miembros son reacios a utilizar el sistema actual para los NTP. Una de las razones de este bajo nivel de utilización con respecto a los NTP es el hecho de que los Estados miembros que deseen recibir esa información tienen que enviar solicitudes «genéricas» a todos los Estados miembros, incluso a aquellos (una mayoría) que no están en posesión de la información solicitada. Se ha señalado que la carga administrativa ocasionada por la necesidad de responder a solicitudes «genéricas» sería el elemento más costoso (unos 78 millones EUR) del flujo de trabajo del ECRIS, en caso de que los Estados miembros enviaran sistemáticamente solicitudes de ese tipo.

Al resultar el ECRIS, en la práctica, ineficiente en lo que respecta a los NTP, los Estados miembros suelen basarse únicamente en la información almacenada en sus propios registros nacionales de antecedentes penales. De este modo, los tribunales, las autoridades policiales y otras autoridades autorizadas no siempre pueden contar con información completa sobre el historial penal de NTP condenados.

4.- Sin embargo, la evolución de la situación ha demostrado que es necesario intensificar la labor a través de una propuesta legislativa, con el fin de establecer un sistema centralizado para el tratamiento de los datos de identidad de NTP. Este sistema centralizado permitirá a las autoridades de un Estado miembro determinar en qué otros Estados miembros tienen los NTP en cuestión antecedentes penales, de tal modo que puedan usar el actual sistema ECRIS para enviar solicitudes de información sobre condenas únicamente a esos Estados miembros.

Los cambios de circunstancias pueden resumirse en:

- los nuevos y terribles atentados terroristas en ciudades europeas que han provocado que los asuntos de seguridad sean aún más acuciantes,
- la necesidad de una mayor eficiencia e interoperabilidad de las bases de datos europeas y los sistemas electrónicos de intercambio de información existentes, incluidos los utilizados para la gestión de las fronteras y la seguridad,
- la evidencia de que un sistema descentralizado plantea problemas técnicos, especialmente en lo que se refiere a los intercambios descentralizados de impresiones dactilares seudonimizadas.



CORTES GENERALES

5.- En la opción propuesta, los datos de identidad de NTP condenados se centralizan en un sistema a escala de la UE, desarrollado y gestionado por eu-LISA, que se destina a tratar el sistema ECRIS-TCN. Un Estado miembro que desee identificar al Estado miembro o Estados miembros que posean información sobre antecedentes penales de un NTP concreto puede hacerlo mediante una búsqueda de respuesta positiva o respuesta negativa en el sistema central de NTP, ya sea usando los datos alfanuméricos de ese NTP o sus impresiones dactilares, dependiendo de la disponibilidad de dichos datos. En caso de que se obtenga una «respuesta positiva», el nombre del Estado miembro o Estados miembros que hayan facilitado los datos será comunicado junto con los datos de referencia y los datos de identidad asociados que corresponda. Ello permitirá a los Estados miembros hacer uso del ECRIS existente para comprobar la identidad de las personas de que se trate antes de intercambiar información sobre antecedentes penales.

El sistema centralizado ECRIS-TCN solo debe servir para el tratamiento de la información de identidad de aquellos nacionales de terceros países que hayan sido objeto de resoluciones definitivas de órganos jurisdiccionales penales en la Unión Europea, con el fin de obtener información sobre dichas condenas anteriores a través del Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales.

La información de identidad debe incluir datos alfanuméricos, datos dactiloscópicos, e imágenes faciales en la medida en que se hayan registrado en las bases de datos nacionales de antecedentes penales de los Estados miembros.

También obliga a los Estados miembros a crear en el sistema ECRIS-TCN registros de condenas «históricas» de nacionales de terceros países, es decir, condenas dictadas con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento, para lo que se establece un plazo de veinticuatro meses a partir de la entrada en vigor del presente Reglamento.

6.- Se designa a Eurojust como punto de contacto para los terceros países y las organizaciones internacionales que deseen solicitar información sobre condenas de un NTP. Eurojust no debe facilitar información alguna al tercer Estado u organización internacional solicitante, ni información sobre el Estado miembro o Estados miembros que posean datos sobre condenas, sino que debe limitarse a informar al Estado miembro o Estados miembros en cuestión en caso de respuesta positiva. Corresponde a los Estados miembros en cuestión decidir si procede o no ponerse en contacto con el tercer Estado u organización internacional, a fin de indicar que la información sobre condenas anteriores de NTP puede facilitárseles de conformidad con la legislación nacional.

Eurojust, Europol, y la Fiscalía Europea, cuando se apruebe el Reglamento que la crea, tendrán acceso directo al sistema ECRIS-TCN para el desempeño de sus funciones legales. Sin embargo, dichas autoridades competentes no deben tener acceso al ECRIS como tal a fin de solicitar la información sobre condenas en sí misma, sino que han de



CORTES GENERALES

hacer uso de sus canales establecidos con las autoridades nacionales para obtener esa información.

7.- Los Estados miembros han sido reacios, en este momento, a cambiar el sistema de ECRIS para los nacionales de la UE, sistema que consideran fiable, aunque se reconocen las ventajas de esta solución alternativa. No obstante, aunque consideren que no es el momento apropiado para cambiar todo el sistema, aceptan que puede reconsiderarse en un futuro próximo después de analizar la experiencia con el mecanismo centralizado de ECRIS-TCN.

8.- Sobre la conformidad con el principio de subsidiariedad de la iniciativa (siendo un caso de competencia no exclusiva), la creación de un sistema centralizado para el intercambio de información sobre antecedentes penales de NTP condenados no puede realizarse a escala de los Estados miembros. Un sistema común encaminado a un intercambio de información normalizado, rápido, coordinado y eficiente entre los Estados miembros requiere una acción concertada. Esto no se conseguirá ni unilateralmente por parte de un Estado miembro ni bilateralmente entre Estados miembros. Es, por su naturaleza, una tarea que debe acometerse a escala de la UE.

9.- El intercambio eficiente de información sobre antecedentes penales es fundamental para combatir la delincuencia transfronteriza y contribuye considerablemente a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones judiciales en un espacio común de justicia y seguridad en el que las personas circulen libremente. Por lo tanto, la acción a escala de la UE es proporcional a los objetivos de la iniciativa. Los cambios propuestos no van más allá de lo necesario para lograr el objetivo de la cooperación judicial transfronteriza, y se basan en lo que ya se aplica para los nacionales de la UE en el sistema ECRIS existente.

En comparación con la Propuesta de la Comisión de 2016 para un sistema descentralizado, la proporcionalidad de la solución propuesta difiere únicamente en lo que respecta al tratamiento centralizado de los datos personales. Con respecto a la no discriminación entre nacionales de la UE y NTP, la solución propuesta centraliza los datos de identidad de los NTP a escala de la UE, mientras que los datos de los nacionales de la UE se almacenan y tratan en cada Estado miembro. Esta diferencia de trato está justificada y es proporcionada, debido a que no da lugar a ninguna desventaja considerable para los NTP y a que los objetivos de la iniciativa no podrían alcanzarse de igual manera de forma descentralizada

Sobre la elección por la Comisión del Reglamento como instrumento jurídico, se debe a que se establece un sistema central a escala de la UE, gestionado por la Agencia Europea eu-LISA, y modifica el Reglamento (UE) nº 1077/201112. El Reglamento es directamente aplicable en todos los Estados miembros y obligatorio en todos sus elementos, por lo que este instrumento garantiza una aplicación uniforme de las normas



CORTES GENERALES

en toda la Unión, así como su entrada en vigor al mismo tiempo. Garantiza la seguridad jurídica evitando interpretaciones divergentes en los Estados miembros, de tal modo que se impide la fragmentación jurídica.

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 sistema centralizado para la identificación de los Estados miembros que poseen información sobre condenas de nacionales de terceros países y apátridas (NTP) a fin de complementar y apoyar el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (sistema ECRIS-TCN) y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1077/2011, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.