



CORTES GENERALES

INFORME 32/2017 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 13 DE DICIEMBRE DE 2017, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO QUE MODIFICA EL REGLAMENTO (UE) 2016/399 EN LO QUE RESPECTA A LAS NORMAS APLICABLES AL RESTABLECIMIENTO TEMPORAL DE CONTROLES FRONTERIZOS EN LAS FRONTERAS INTERIORES [COM (2017) 571 FINAL] [2017/0245 (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 que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores, 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 20 de diciembre de 2017.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 29 de noviembre de 2017, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente a la Diputada D.^a María Soraya Rodríguez Ramos 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. Asimismo se ha recibido escrito del Parlamento Vasco que llega a la misma conclusión, así como escritos del Parlamento de Galicia, del Parlamento de La Rioja y del Parlamento de Cantabria, comunicando el archivo del expediente o la no emisión de dictamen motivado.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 13 de diciembre de 2017, aprobó el presente



CORTES GENERALES

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 77.2 e) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

“Artículo 77

(...)

e) la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores.”

3.- La reintroducción de controles fronterizos en las fronteras interiores de la Unión ha crecido notablemente en los últimos años motivada, según la Comisión, por la situación creada por los movimientos secundarios de migrantes irregulares y los cruces de terroristas a través de las fronteras, lo que supone una amenaza al orden público y la seguridad interior. La Comisión reconoce también que estos nuevos retos para la seguridad han evidenciado que el marco normativo respecto del control de las fronteras es insuficiente para hacer frente a ellos de forma efectiva.

Hasta ahora, el periodo más largo durante el que se pueden mantener controles fronterizos en las fronteras interiores nace de la identificación de un grave riesgo provocado por las deficiencias en el control de las fronteras de un Estado miembro, constatadas como consecuencia de una evaluación de las que prevé el Mecanismo de Evaluación de Schengen; en este caso, se puede extender hasta dos años (artículo 29 del Código de fronteras Schengen –CFS) y se activa por el Consejo, ante una propuesta de la Comisión, que puede recomendar que uno o varios Estados Schengen decida reintroducir los controles fronterizos en toda o parte de sus fronteras interiores, durante un periodo de tiempo específico, que no exceda de periodos de 6 meses y renovable por 3 veces más. No obstante, para situaciones de riesgo serio al orden público o la seguridad interior no provocados por las deficiencias en la gestión de las fronteras de ningún Estado Schengen, son aplicables los artículos 25 al 28 del CFS, para situaciones previstas –como eventos deportivos o políticos de carácter internacional- (artículo 25) o que requieran de una



CORTES GENERALES

acción inmediata (artículo 28), y con unos plazos máximos más reducidos (6 ó 2 meses respectivamente).

La experiencia de los dos últimos años permite a la Comisión considerar probado que las normas y procedimientos para la prolongación de los controles fronterizos temporales no están suficientemente adaptados al incremento de las amenazas al orden público y la seguridad interior; no promueven el uso de medidas alternativas para mitigar los riesgos ni la cooperación con los países vecinos, a los que afectarán los controles; y no refleja claramente la obligación de esos países de analizar si otras medidas alternativas pueden obtener los mismos resultados con un menor perjuicio a la libertad de movimientos en un espacio sin fronteras.

En consecuencia, la Propuesta prevé cumplir dos objetivos fundamentales:

- Asegurar que los límites temporales aplicables a los controles fronterizos temporales sean suficientes para responder a las serias amenazas al orden público y la seguridad interior.
- Introducir salvaguardas adecuadas para garantizar que la decisión de reintroducir los controles temporales y sus prórrogas están basados en una adecuada evaluación del riesgo y que ésta se toma contando con los Estados Schengen afectados y con mayor participación de la Comisión y de las Agencias relevantes (Frontex y Europol).

De acuerdo con los objetivos planteados, arriba indicados, la Propuesta pretende:

- Extender el tiempo máximo para la reintroducción temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores a un año, en vez de los seis meses que prevé actualmente el CFS, y ampliar también el límite máximo de las eventuales prórrogas, de 30 días (actualmente) a seis meses.
- Hacer obligatorio el envío, por parte de los Estados Schengen que pretenden reintroducir los controles, de un análisis de riesgos que prevea el tiempo que serán necesarias las medidas y las secciones de la frontera que se verán afectadas, y justifique que se adoptan como último recurso disponible. Además, si la medida se prolonga más allá de los 6 meses iniciales, se deberá explicar en qué medida han contribuido a paliar la situación, y será necesario contar también con el informe de Agencias relevantes (como Frontex o Europol), además de la Comisión.
- Establecer un mejor seguimiento de la opinión de la Comisión sobre la necesidad o la proporcionalidad de las medidas y un procedimiento de consulta en el que participe la Comisión, los Estados miembros y Frontex y Europol; y la necesidad de cooperación con los Estados Schengen afectados por los controles.



CORTES GENERALES

- Introducir un nuevo supuesto, para poder extender durante un plazo de dos años los controles en aquellas situaciones en las que la amenaza al orden público o la seguridad interior se haya extendido más de un año, siempre y cuando se puedan atribuir a las mismas circunstancias y se hayan tomado a nivel nacional medidas excepcionales medibles para hacer frente a la situación (cita de forma expresa, a modo de ejemplo, el estado de emergencia).

La Propuesta modifica los límites temporales para la reintroducción de los controles (según lo previsto en el artículo 25 del CFS) y, al mismo tiempo, preserva el principio de que la Comisión tiene el poder de velar porque se garantiza la necesidad y la proporcionalidad de la medida y que se cumple el procedimiento de consulta que prevé el artículo 27 (5) del CFS, reforzado ahora con la participación de Agencias relevantes. Los criterios para la reintroducción de los controles, previstos en el artículo 26 del CFS se mantienen. Refuerza el principio de que la reintroducción de los controles debe ser tomado como una medida de último recurso y se sigue pidiendo a los Estados que las adoptan llevar a cabo controles policiales dentro de su territorio, incluyendo las proximidades de las fronteras, como una medida alternativa igualmente efectiva y menos lesiva desde el punto de vista de la circulación de las personas. Por último, no afecta a las previsiones del artículo 29 del CFS, por lo que se sigue ofreciendo la posibilidad para la adopción de controles fronterizos ante supuestos en que se observen graves deficiencias en el control de las fronteras por algún Estado Schengen, observadas a través de una evaluación de la Comisión.

El Congreso de los Diputados, tanto por su visión de cómo debe ser el espacio Schengen, como por la situación geográfica de nuestro país, no es partidario de ampliar las posibilidades de reintroducir controles en las fronteras interiores, ni de ampliar los plazos ya contemplados. Por tanto, apoyamos la libre circulación de personas como uno de los mayores logros de la integración europea y, en consecuencia, la adopción de medidas para la vuelta a un espacio Schengen libre de controles interiores. Por todo ello, el refuerzo de las fronteras exteriores y el establecimiento de mecanismos comunes, tales como la cooperación policial y los sistemas informáticos comunes, deben ser prioritarios, para que la reintroducción de controles en las fronteras interiores sea puntual y como último recurso. En todo caso, debe siempre ser ésta una medida excepcional, justificada y proporcional.

En todo caso, por definición, la UE intervendrá en caso de que un Estado miembro no pueda, por sí solo, hacer frente a la situación. El objetivo respecto de la definición del ámbito de aplicación, la duración y el procedimiento para las prórrogas de los controles temporales en situaciones excepcionales en secciones específicas de las fronteras interiores, teniendo en cuenta las responsabilidades de los Estados Schengen respecto del orden público y la seguridad interior, además de la necesidad de limitar esos controles a lo estrictamente necesario, no puede ser suficientemente alcanzados por los Estados miembros actuando solos, y puede ser alcanzado mejor a nivel de la Unión.



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 que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.