



## CORTES GENERALES

---

**INFORME 51/2018 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 22 DE NOVIEMBRE DE 2018, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVA A NORMAS Y PROCEDIMIENTOS COMUNES EN LOS ESTADOS MIEMBROS PARA EL RETORNO DE LOS NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES EN SITUACIÓN IRREGULAR (REFUNDICIÓN). CONTRIBUCIÓN DE LA COMISARÍA EUROPEA A LA REUNIÓN DE LÍDERES CELEBRADA EN SALZBURGO LOS DÍAS 19 Y 20 DE SEPTIEMBRE DE 2018 [COM (2018) 634 FINAL] [COM (2018) 634 FINAL ANEXOS] [COM (2018) 634 FINAL ANEXOS] [2018/0329 (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 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (refundición). Contribución de la Comisión Europea a la reunión de líderes celebrada en Salzburgo los días 19 y 20 de septiembre de 2018 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 12 de diciembre de 2018.

**C.** La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 17 de octubre de 2018, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Senador D. Guillermo Martínez Arcas (SGPP), y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

**D.** No se han recibido informes del Gobierno ni de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

**E.** La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 22 de noviembre de 2018, 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 79. 2 c) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

*“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.- La presente Propuesta forma parte de un paquete de medidas propuesto por la Comisión a raíz del Consejo Europeo de 28 de junio de 2018, en el que se subrayó la necesidad de aumentar considerablemente los retornos efectivos de migrantes irregulares y se acogió favorablemente la intención de la Comisión de presentar propuestas legislativas para formular una política europea más eficaz y coherente en materia de retorno. Los principales principios acordados en las conclusiones del Consejo Europeo, que también han sido respaldados por los Estados miembros en diferentes foros, hacen hincapié en la necesidad de consolidar los instrumentos de la solidaridad europea, en particular reforzando la Guardia Europea de Fronteras y Costas, de garantizar una gestión eficaz de las fronteras exteriores y de la migración y de establecer una política de retorno europea más eficaz y coherente.

Los Estados miembros se enfrentan a escollos y dificultades en los procedimientos de retorno para ejecutar debidamente las decisiones de retorno. Las prácticas nacionales de aplicación del marco de la UE varían de un Estado miembro a otro y no son tan eficaces como deberían. Entre otras cosas, unas definiciones e interpretaciones incoherentes del riesgo de fuga y del recurso al internamiento se traducen en la fuga de migrantes irregulares y en movimientos secundarios. La falta de cooperación por parte de los nacionales de terceros países también conduce a la obstrucción de los procedimientos de retorno. Los Estados miembros no están suficientemente equipados para que las



## CORTES GENERALES

---

autoridades competentes puedan intercambiar rápidamente la información necesaria para llevar a cabo los retornos.

La eficiencia de la política de retorno de la UE depende asimismo de la cooperación de los países de origen. En los últimos tres años, los esfuerzos sostenidos de la UE encaminados a implicar a los principales países de origen en la cooperación en materia de gestión de la migración han resultado en avances positivos, y se ha adoptado una serie de medidas jurídicamente vinculantes para el retorno y la readmisión. Además, la Comisión también ha propuesto reforzar el uso de la política de visados de la UE como instrumento para avanzar en la cooperación en materia de retorno y readmisión con terceros países.

**4.-** Con el fin de hacer frente a los grandes desafíos a la hora de garantizar unos retornos efectivos, es necesaria una revisión específica de la Directiva sobre retorno, a fin de reducir, en particular, la duración de los procedimientos de retorno, garantizar una mejor relación entre los procedimientos de asilo y de retorno y asegurar un uso más eficaz de las medidas de prevención de la fuga. Para lograr una política europea de retorno más eficaz y coherente, en consonancia con los derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, es urgente adoptar una refundición específica de la Directiva sobre retorno.

Dicha refundición debe:

- establecer un nuevo procedimiento fronterizo para el rápido retorno de los solicitantes de protección internacional cuya solicitud haya sido rechazada tras un procedimiento fronterizo de asilo;
- prever normas más claras y eficaces sobre la adopción de las decisiones de retorno y sobre los recursos contra dichas decisiones;
- prever un marco claro de cooperación entre los migrantes irregulares y las autoridades nacionales competentes, racionalizar las normas sobre la concesión de un plazo para la salida voluntaria y crear un marco para la concesión de asistencia financiera, material y en especie a los migrantes en situación irregular que deseen retornar voluntariamente;
- establecer instrumentos más eficientes para gestionar y facilitar la tramitación administrativa de los retornos, el intercambio de información entre las autoridades competentes y la ejecución de los retornos con el fin de disuadir la migración ilegal;
- garantizar la coherencia y las sinergias con los procedimientos de asilo;
- garantizar un uso más eficaz del internamiento para apoyar la ejecución de los retornos.



## CORTES GENERALES

---

5.- Los cambios específicos propuestos no alteran el ámbito de aplicación de la Directiva ni afectan a la protección de los derechos de los migrantes que existen actualmente, en particular en lo que respecta al interés superior del niño, la vida familiar y el estado de salud. La Directiva sigue garantizando el pleno respeto de los derechos fundamentales de los migrantes, en particular el principio de no devolución.

6.- El objetivo de la presente propuesta es abordar las principales deficiencias y escollos a los que deben hacer frente los Estados miembros al llevar a cabo los retornos. La prevención y la lucha contra la inmigración ilegal y el retorno de quienes no tienen derecho legal a permanecer es un interés compartido de todos los Estados miembros, que estos no pueden lograr por sí solos. Por consiguiente, es necesaria una nueva actuación de la UE para mejorar la eficacia de la política de retorno de la Unión, respetando plenamente el principio de subsidiariedad enunciado en el artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea.

La Propuesta no va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos fijados.

### CONCLUSIÓN

**Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (refundición). Contribución de la Comisión Europea a la reunión de líderes celebrada en Salzburgo los días 19 y 20 de septiembre de 2018, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.**