



CORTES GENERALES

INFORME 25/2020 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 9 DE DICIEMBRE DE 2020, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE INTRODUCE UN CONTROL DE NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES EN LAS FRONTERAS EXTERIORES Y SE MODIFICAN LOS REGLAMENTOS (CE) N.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 Y (UE) 2019/817 [COM (2020) 612 FINAL] [COM (2020) 612 FINAL ANEXO] [2020/0278 (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 introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817, 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 21 de enero de 2021.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 17 de noviembre de 2020, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Diputado D. Fernando Adolfo Gutiérrez Díaz de Otazu (GP), 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 han recibido informes del Parlamento de Cantabria, del Parlamento de La Rioja y de la Xunta de Galicia 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 9 de diciembre de 2020, 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 artículo 77.2 b) y d) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

“Artículo 77.2:

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”

3.- El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo representa un nuevo comienzo en materia de migración basado en un enfoque integral de la gestión de la migración. El Nuevo Pacto, que se basa en los principios generales de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades, aboga por una elaboración de políticas integrada que aúne políticas en los ámbitos del asilo, de la migración, del retorno, de la protección de las fronteras exteriores, de la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y de las relaciones con terceros países clave que reflejan una perspectiva de la Administración en su conjunto.

Los desafíos de la gestión de la migración, en particular en lo que se refiere a garantizar una identificación rápida de aquellos que necesiten protección internacional o unos retornos efectivos (de los que no necesiten protección), deben ser tratados de forma uniforme por la UE en su conjunto. resulta importante desarrollar un nuevo proceso eficaz que permita mejorar la gestión de los flujos migratorios mixtos. En particular, es importante crear una herramienta que permita identificar, lo antes posible, a las personas que probablemente no reciban protección en la UE. Esta herramienta debe basarse en el proceso de control de las fronteras exteriores, aportar una solución rápida, contar con unas normas claras y justas y permitir acceder al procedimiento adecuado (asilo o un procedimiento conforme a la Directiva sobre retorno).



CORTES GENERALES

La Propuesta establece un control previo a la entrada que debe aplicarse a todos los nacionales de terceros países presentes en la frontera exterior que no cumplen las condiciones de entrada o después del desembarco tras una operación de búsqueda y salvamento. La Propuesta introduce normas uniformes relativas a los procedimientos que deben seguirse en la etapa previa a la entrada de evaluación de las necesidades individuales de nacionales de terceros países, así como normas uniformes sobre la duración del proceso de recogida de información pertinente para la identificación de los procedimientos que deben seguirse en relación con estas personas.

Asimismo, la Propuesta crea un marco de la UE al establecer normas uniformes para el control de migrantes irregulares interceptados dentro del territorio y que han eludido los controles fronterizos al entrar en el espacio Schengen. El objetivo es ayudar a proteger el espacio Schengen y garantizar una gestión eficiente de la migración irregular.

El objetivo del control es contribuir al nuevo enfoque integral sobre la migración y los flujos mixtos garantizando que la identidad de las personas, así como cualquier riesgo en materia de salud o seguridad, quedan rápidamente establecidos, y que se remite sin demora al procedimiento adecuado a todos los nacionales de terceros países presentes en la frontera exterior que no cumplen las condiciones de entrada o después del desembarco tras una operación de búsqueda y salvamento.

En particular, el control debe consistir en:

- a) un chequeo médico y una evaluación de la vulnerabilidad preliminares;
- b) un control de la identidad respecto a la información que figura en las bases de datos europeas;
- c) el registro de los datos biométricos (datos dactiloscópicos e imagen facial) en las bases de datos apropiadas, siempre que no se haya realizado con anterioridad; y
- d) un control de seguridad mediante una consulta a las bases de datos nacionales y de la Unión pertinentes, en particular el Sistema de Información de Schengen (SIS), para verificar que la persona no constituye una amenaza para la seguridad interior.

La Propuesta prevé que los derechos fundamentales de las personas afectadas deben ser protegidos con ayuda de un mecanismo de supervisión independiente que deben establecer los Estados miembros. En particular, este mecanismo de supervisión debe cubrir el respeto de los derechos fundamentales en relación con el control, así como de las normas nacionales aplicables en caso de detención y cumplimiento del principio de no devolución. Además, debe garantizar que las reclamaciones se procesan de forma diligente y adecuada.

Por último, la Propuesta reconoce el papel de las agencias de la UE (Frontex y la Agencia



CORTES GENERALES

de Asilo de la Unión Europea), las cuales pueden acompañar y apoyar a las autoridades competentes en todas sus tareas relacionadas con el control. Asimismo, otorga un papel importante a la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a la hora de apoyar a los Estados miembros en el desarrollo de los mecanismos de supervisión independientes de los derechos fundamentales en relación con el control.

El control propuesto debe aplicarse en las fronteras exteriores a:

- todos los nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores fuera de los pasos fronterizos y a los que, en virtud del Reglamento Eurodac, los Estados miembros están obligados a tomar las impresiones dactilares, incluidos aquellos que solicitan protección internacional;
- los nacionales de terceros países que desembarquen tras una operación de búsqueda y salvamento; y
- los nacionales de terceros países que se presenten en los pasos fronterizos sin cumplir las condiciones de entrada y que soliciten allí protección internacional.

Al mismo tiempo, el control debe estar basado en las herramientas establecidas por otros instrumentos legislativos (y vinculado a ellas), en particular las relativas a Eurodac, el uso del Sistema de Información de Schengen para el retorno y los procedimientos de asilo.

No se debe aplicar el control a los nacionales de terceros países que cumplan las condiciones de entrada previstas en el artículo 6 del Reglamento 2016/399 (Código de Fronteras Schengen). Si durante el control, se observa que los nacionales de terceros países afectados cumplen estas condiciones, el control debe finalizar de forma inmediata y se debe autorizar la entrada de estos al territorio del Estado miembro. Esto no afecta a la posibilidad de aplicar sanciones por cruzar las fronteras exteriores sin autorización, como contempla el artículo 5, apartado 3, del Código de Fronteras Schengen.

Los nacionales de terceros países interceptados por la policía u otras autoridades competentes en el territorio de un Estado miembro al no cumplir las condiciones de entrada y estancia deben ser sometidos a procedimientos de retorno de conformidad con la Directiva sobre retorno, salvo que soliciten protección internacional. En este último caso, su solicitud debe ser examinada o se les debe conceder una autorización o derecho de estancia en el Estado miembro afectado.

La Propuesta aborda los desafíos relativos a la protección de las fronteras exteriores y la prevención de los movimientos no autorizados en el espacio sin controles en las fronteras interiores. El control complementa las normas relativas al control fronterizo en las fronteras exteriores previsto en el Reglamento 2016/399 (Código de Fronteras Schengen). En particular complementa las obligaciones de los Estados miembros derivadas de los artículos 3 y 13 del Código en cuanto a la obligación de impedir la entrada no autorizada, así como la obligación de realizar controles fronterizos sin afectar a los derechos de los



CORTES GENERALES

refugiados y de los nacionales de terceros países que solicitan protección internacional.

La presente Propuesta es uno de los módulos legislativos del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo y prevé un elemento adicional sobre gestión de la migración en plena coherencia con las Propuestas de un Reglamento relativo a la gestión del asilo y la migración, un Reglamento sobre el procedimiento de asilo, un Reglamento sobre situaciones de crisis y la Propuesta modificada para la refundición del Reglamento Eurodac.

Las actuaciones en el espacio de libertad, seguridad y justicia quedan comprendidas en un ámbito de competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, del TFUE. Por tanto, el principio de subsidiariedad se aplica en virtud del artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea: 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.

La Propuesta es proporcional a los objetivos identificados.

La Propuesta respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, en los siguientes actos:

- la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,
- las obligaciones que se derivan del Derecho internacional, en particular de la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados,
- el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales,
- el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y
- la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas.

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 introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.