



CORTES GENERALES

INFORME 11/2013 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 9 DE ABRIL DE 2013, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LAS SIGUIENTES PROPUESTAS:

- DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE ESTABLECE UN SISTEMA DE ENTRADA/SALIDA (EES) PARA REGISTRAR LOS DATOS DE ENTRADA Y SALIDA DE LOS NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES QUE CRUZAN LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA [COM (2013) 95 FINAL] [2013/0057 (COD)] {SWD (2013) 47} {SWD (2013) 48} {SWD (2013) 49},

- DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE ESTABLECE UN PROGRAMA DE REGISTRO DE VIAJEROS [COM (2013) 97 FINAL] [2013/0059 (COD)] {SWD (2013) 50} {SWD (2013) 51} {SWD (2013) 52},

- DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO (CE) Nº 562/2006 EN LO QUE RESPECTA A LA UTILIZACIÓN DEL SISTEMA DE ENTRADA/SALIDA (EES) Y EL PROGRAMA DE REGISTRO DE VIAJEROS (RTP) [COM (2013) 96 FINAL] [2013/0060 (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 establece un Sistema de Entrada/Salida (EES) para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea; la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 562/2006 en lo que respecta a la utilización del Sistema de Entrada/Salida (EES) y el Programa de Registro de Viajeros (RTP); y la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Programa de Registro de Viajeros (RTP); han sido aprobadas por la



CORTES GENERALES

Comisión Europea y remitidas 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 26 de abril de 2013 para la primera de las Propuestas, y el 29 de abril de 2013 para las otras dos.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 6 de marzo de 2013, 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 tres informes del Gobierno. El informe relativo al COM (2013) 95 final concluye que el contenido de la propuesta de la Comisión respeta el principio de subsidiariedad puesto que la Unión está facultada para adoptar medidas relativas a los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros.

E. El informe del Gobierno relativo a la iniciativa COM (2013) 96 final coincide en que la propuesta respeta el principio de subsidiariedad. Ello se debe, en primer lugar, a que el artículo 77 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) faculta a la Unión para desarrollar una política destinada a «garantizar la ausencia de cualesquiera controles de las personas, independientemente de su nacionalidad, que crucen las fronteras interiores», y a «efectuar controles de las personas que crucen las fronteras exteriores, así como una supervisión eficiente de dicho cruce». Además, el objetivo de la presente propuesta es introducir las modificaciones que requiera el Código de fronteras Schengen (CFS) para establecer un Sistema de Entrada/Salida (EES) y un Programa de Registro de Viajeros (RTP). Este objetivo no puede lograrse de forma satisfactoria si los Estados miembros actúan por su cuenta, ya que solo la Unión puede modificar un acto suyo vigente (en este caso, el CFS).

F. Finalmente, el informe del Gobierno relativo a la iniciativa COM (2013) 97 final sostiene que el contenido de la propuesta de la Comisión respeta el principio de subsidiariedad puesto que la Unión está facultada para adoptar medidas relativas a los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros (art. 77 TFUE). La decisión de dotarse en todo el espacio Schengen de un régimen común que permita establecer normas armonizadas de facilitación del cruce de las fronteras a los viajeros registrados es un objetivo que no puede ser alcanzado por los Estados miembros separadamente.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 9 de abril de 2013, aprobó el presente



CORTES GENERALES

INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE) 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.- De las propuestas legislativas analizadas, la relativa a la que modifica el Reglamento (CE) nº 562/2006 en lo que respecta a la utilización del Sistema de Entrada/Salida (EES) y el Programa de Registro de Viajeros (RTP) [COM (2013) 96 final], se basa en el Artículo 77, apartado 2, del TFUE, dado que la propuesta establece disposiciones sobre las inspecciones fronterizas aplicables a las personas que crucen las fronteras exteriores. El Reglamento (CE) nº 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), se basaba en las disposiciones equivalentes del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, es decir, en su artículo 62, apartado 1, y apartado 2, letra a).

3.- La base jurídica de los otros dos reglamentos por los que se establecen un EES para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea [COM (2013) 95 final], y un RTP [COM (2013) 97 final], la constituye el artículo 74 y el artículo 77, apartado 2, letras b) y d), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El artículo 77, apartado 2, letras b) y d), aporta la base jurídica adecuada para especificar más detalladamente las medidas relativas al cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros y para desarrollar las normas y los procedimientos que habrán de aplicar los Estados miembros a la hora de realizar inspecciones sobre las personas en dichas fronteras. El artículo 74 representa la base jurídica apropiada para el establecimiento y el mantenimiento del EES y del RTP, así como para los procedimientos de intercambio de información entre Estados miembros, asegurando la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros y entre dichas autoridades y la Comisión en los ámbitos previstos en el Título V del Tratado.

4.- El potencial que ofrecen las nuevas tecnologías en el campo de la gestión integrada de las fronteras (GIF) dio lugar a que la Comisión sugiriera en 2008 el establecimiento de un EES para el registro electrónico de las fechas y los lugares de entrada y salida de todos los nacionales de terceros países admitidos para una estancia de corta duración,



CORTES GENERALES

propuesta que fue respaldada por el Programa de Estocolmo aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2009, e impulsada por el propio Consejo en 2011, bajo la forma de paquete «Fronteras inteligentes», que incluía los trabajos sobre las propuestas legislativas relacionadas con el EES y el RTP, que se presentan de forma conjunta con la que modifica el CFS, presentada con vistas al funcionamiento de los dos nuevos sistemas como parte del proceso de gestión de las fronteras exteriores. Estas propuestas no afectan a los controles aduaneros, es decir, al control de las mercancías.

5.- El 15 de marzo de 2006 se adoptó el CFS, que establece las condiciones, los criterios y las normas detalladas por las que se rigen las inspecciones en los pasos fronterizos exteriores y la vigilancia de las fronteras exteriores. De conformidad con su artículo 7, toda persona ha de ser sometida a inspecciones en las fronteras exteriores. Los ciudadanos de la Unión Europea (UE) y otros beneficiarios del derecho a la libre circulación en virtud del Derecho de la Unión (p. ej. los miembros de la familia de ciudadanos de la UE) que crucen la frontera exterior, son sometidos a una inspección mínima, tanto a la entrada como a la salida, consistente en la verificación de los documentos de viaje a fin de determinar su identidad. Todos los demás nacionales de terceros países, en cambio, habrán de someterse, a la entrada, a una inspección minuciosa, que incluye la verificación del objeto de la estancia, la comprobación de que disponen de medios de subsistencia suficientes, y la intención de regresar al país de origen, así como su búsqueda en el Sistema de Información de Schengen (SIS) y en las bases de datos nacionales. Esta comprobación se efectúa por la guardia de fronteras mediante una entrevista al viajero, y el control de los documentos necesarios, como la confirmación de la reserva de alojamiento y de billete de avión/ferry/tren de regreso. El guardia de fronteras debe también supervisar la estancia autorizada en el espacio Schengen, trámite que actualmente se lleva a cabo mediante un cálculo de los sellos impresos en el documento de viaje.

6.- Dicho esto, el CFS no contiene disposiciones relativas a la anotación de los desplazamientos transfronterizos de los viajeros. Hoy por hoy, el sellado del documento de viaje es el único método de indicar las fechas de entrada y de salida que pueden utilizar los guardias de fronteras y las autoridades de inmigración para calcular la duración de la estancia de un nacional de un tercer país en el espacio Schengen, que no puede exceder de noventa días dentro de un periodo de ciento ochenta días. Otras medidas y herramientas disponibles en los pasos fronterizos, como las bases de datos [el SIS y el Sistema de Información de Visados (VIS)], cuya consulta es obligatoria a la entrada, pero no a la salida, no fueron concebidas para anotar los cruces de fronteras y no prevén esta funcionalidad. La finalidad principal del VIS es permitir la verificación del historial de solicitud de visados y, a la entrada, verificar si la persona que presenta el visado en la frontera es la misma para la que se expidió.

7.- Hoy por hoy, no existen medios electrónicos para comprobar si, dónde y cuándo un nacional de un tercer país ha entrado o salido del espacio Schengen. También plantean



CORTES GENERALES

dificultades a la hora de supervisar la estancia autorizada de los nacionales de terceros países, la utilización y la calidad de los sellos (por ejemplo, su legibilidad, la lentitud del proceso de cálculo de la estancia, las falsificaciones y las imitaciones).

8.- Por estos motivos, no existe un sistema de anotación coherente a escala de la UE de las entradas y salidas de viajeros del espacio Schengen ni, por tanto, medios fiables para que los Estados miembros puedan determinar si un nacional de un tercer país ha sobrepasado su derecho de estancia. Trece Estados miembros (Bulgaria, Estonia, España, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y Finlandia) disponen de sus propios sistemas nacionales de entrada/salida, que recogen datos alfanuméricos de los viajeros. Todos ellos permiten acceder a sus sistemas a efectos de gestión fronteriza, así como con fines coercitivos. Siempre que una persona salga legalmente por el mismo Estado miembro por el que entró, estos sistemas detectarían si ha sobrepasado la duración de estancia autorizada. Dejando aparte ese supuesto, la posibilidad de utilizar tales sistemas para detectar los casos en que se ha sobrepasado la duración de estancia autorizada sería nula, ya que las anotaciones de entrada y de salida no pueden cotejarse cuando las personas salen del espacio Schengen por un Estado miembro distinto de aquel por el que entraron y en el que se anotó la entrada.

9.- Tampoco se dispone de datos fiables sobre el número de inmigrantes irregulares que permanecen actualmente en la UE. Según estimaciones prudentes oscila entre 1,9 y 3,8 millones. Se piensa que una amplia mayoría de ellos son personas que han sobrepasado la duración de estancia autorizada, es decir, que entraron legalmente para una estancia de corta duración, en su caso con un visado válido, y que permanecieron en la UE después de expirar el plazo de estancia autorizada. Por lo que hace a las aprehensiones de inmigrantes irregulares en la UE, en 2010 (EU 27) el total fue de 505.220, lo que muestra, en comparación con la referida estimación, que solo se aprehende a un pequeño porcentaje de las personas que han sobrepasado la duración de estancia autorizada. En el caso de los nacionales de terceros países que destruyen su documentación una vez han entrado en el espacio Schengen, es muy importante que las autoridades tengan acceso a información fiable para establecer su identidad.

10.- En este sentido, se propone la creación de un EES que tiene por objeto mejorar la gestión de las fronteras exteriores y la lucha contra la inmigración ilegal mediante un sistema que:

- calcule la estancia autorizada de cada viajero; ello incluye, a la entrada, en caso de que un viajero haya visitado a menudo el espacio Schengen, calcular rápidamente y con precisión el número de días que queden del máximo de noventa días en un periodo de ciento ochenta días; a la salida, verificar que el viajero ha respetado la estancia autorizada; y, dentro del territorio, en relación con la realización de inspecciones de nacionales de terceros países, verificar la legalidad de su estancia;



CORTES GENERALES

- preste asistencia en la identificación de cualquier persona que presuntamente no cumpla o haya dejado de cumplir las condiciones de entrada o estancia en el territorio de los Estados miembros; en particular, de las personas que, durante las inspecciones dentro del territorio, no estén en posesión de sus documentos de viaje o de cualquier otro medio de identificación; y
- sirva de apoyo al análisis de las entradas y salidas de los nacionales de terceros países; incluyendo, en particular, obtener una imagen precisa de los flujos de viajes en las fronteras exteriores y del número de personas que han sobrepasado la duración de estancia autorizada, por ejemplo por nacionalidad de los viajeros.

11.- El impacto previsto del sistema puede resumirse como sigue:

- facilita rápidamente información precisa a los guardias de fronteras durante las inspecciones fronterizas, sustituyendo el actual sistema, lento y poco fiable, de sellado manual de los pasaportes; lo que permitirá un mejor seguimiento de la estancia autorizada, así como inspecciones fronterizas más eficientes;
- facilita a los viajeros información precisa sobre la duración máxima de su estancia autorizada;
- facilita información precisa acerca de las personas que sobrepasan la duración de estancia autorizada, lo que facilitará los controles dentro del territorio y la aprehensión de migrantes irregulares;
- sirve de apoyo a la identificación de los inmigrantes irregulares; al almacenar en el EES datos biométricos de todas las personas que no están sujetas a la obligación de visado, y teniendo en cuenta que los datos biométricos de los titulares de visados son almacenados en el VIS, las autoridades de los Estados miembros podrán identificar a los emigrantes irregulares indocumentados que se encuentren dentro del territorio y que hubieran cruzado la frontera exterior legalmente; ello, a su vez, facilitará el proceso de retorno;
- el análisis generado por el sistema permitirá un planteamiento basado en datos fácticos, por ejemplo en relación con la política de visados, ya que el EES facilitará datos precisos sobre si las personas que sobrepasan la duración de estancia autorizada de una determinada nacionalidad plantean un problema o no, lo que sería de gran ayuda a la hora de decidir si imponer o levantar, según sea el caso, la obligación de visado al tercer país de que se trate;
- al eliminar el elemento manual de sellado de los pasaportes en las inspecciones fronterizas se hace posible efectuar controles fronterizos de manera totalmente automatizada para los nacionales de determinados terceros países, en las condiciones establecidas en la propuesta relativa al RTP que se presenta en paralelo a la propuesta de EES.



CORTES GENERALES

12.- Por otro lado, las actuales normas aplicables a los nacionales de terceros países pueden calificarse de uniformes, habida cuenta de que se llevan a cabo las mismas inspecciones con independencia de las diferencias en cuanto al nivel de riesgo que presentan los distintos viajeros o a la frecuencia de sus viajes. Esto se debe a que la legislación vigente no permite excepciones al principio de inspecciones fronterizas minuciosas, excepto para las categorías de nacionales de terceros países que se mencionan específicamente en el CFS o en el Reglamento sobre tráfico fronterizo menor, como los Jefes de Estado, los trabajadores transfronterizos y los residentes fronterizos. Solo una ínfima minoría de las personas que cruzan la frontera exterior pueden acogerse a las excepciones antes mencionadas: se trata de aproximadamente dos millones de personas, lo que equivale al 0,2 % del flujo total de viajeros. Cabe esperar que esta cifra se mantenga prácticamente constante, con un incremento marginal debido a la mayor utilización de los regímenes de tráfico fronterizo menor. A finales de 2010, los Estados miembros habían expedido 110.000 permisos de tráfico fronterizo menor.

13.- En relación con lo expuesto en el punto anterior, se propone el establecimiento de un RTP, que combinado con el EES, tiene por objeto mejorar considerablemente la gestión y el control de los flujos de viajeros en las fronteras, puesto que reforzará las inspecciones y acelerará el cruce de las fronteras por parte de los viajeros frecuentes de terceros países que previamente hayan sido controlados. Teniendo en cuenta el incremento previsto de los flujos de viajeros por las fronteras exteriores, se ha considerado necesario ofrecer a los viajeros frecuentes de terceros países un procedimiento de inspección fronteriza alternativo. En la práctica, tras la aprobación de la solicitud, se expedirá a cada viajero registrado una tarjeta (un testigo de autenticación en forma de tarjeta de lectura óptica que contendría solamente un identificador único, a saber, el número de solicitud), que, leída automáticamente (pasaría por un lector en las barreras automáticas de la frontera a la llegada y a la salida) junto con el documento de viaje y las impresiones dactilares (el lector de la barrera leería el testigo de autenticación y el documento de viaje, así como el número de la etiqueta de visado adhesiva, en su caso, además de las impresiones dactilares de los viajeros), se compararían con los datos almacenados en el repositorio central y demás bases de datos, incluido el Sistema de Información de Visados (VIS) en el caso de los titulares de visados. Si todas las inspecciones se superan con éxito, el viajero podría atravesar la barrera automática, permitiéndole el paso por los puestos fronterizos sin intervención humana. En caso de problema, el viajero recibiría la asistencia de un guardia de fronteras. La facilitación del cruce de las fronteras se efectuaría asimismo en el caso de las inspecciones fronterizas manuales, ya que los guardias de fronteras no tendrían que hacer a los viajeros registrados preguntas «adicionales» como las relativas a su destino y a la existencia de medios de subsistencia suficientes.

14.- El RTP junto con el establecimiento del EES con o sin datos biométricos que llevase a cabo anotaciones de las entradas y las salidas –para estancias de corta duración– de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores sería la



CORTES GENERALES

condición previa necesaria para la plena automatización de las inspecciones fronterizas de los viajeros registrados conforme a lo descrito más arriba. El EES permitiría suprimir la obligación de sellar el documento de viaje contemplada en el CFS, habida cuenta de que el sellado manual se sustituiría por una anotación y un cálculo automáticos de la estancia. La desaparición del requisito de sellado conferiría carácter obligatorio a la consulta del EES en la frontera exterior para asegurar que el nacional del tercer país no ha excedido su derecho de estancia legal en el espacio Schengen. Esa consulta podría efectuarse de forma automática utilizando la zona de lectura óptica del documento de viaje o las impresiones dactilares.

15.- En concreto, la finalidad de la propuesta de modificación del Reglamento (CE) nº 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece el CFS, es adaptarlo a los dos nuevos sistemas de modernización del control de fronteras exteriores propuestos, el EES y el RTP, que se analizan simultáneamente en el presente informe. Por su parte, el reglamento por el que se establece el EES para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, tiene como finalidad crear un EES y establecer una base jurídica para el desarrollo y la implementación del sistema técnico; definir el propósito, las funciones y las responsabilidades en relación con la utilización del EES; y otorgar a la Agencia para la gestión operativa de los sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (en lo sucesivo, la Agencia), el mandato oportuno para desarrollar y llevar a cabo la gestión operativa del sistema. En cuanto al reglamento por el que se establece un RTP, su finalidad es establecer los procedimientos y las condiciones de acceso al RTP, definir el propósito, las funciones y las responsabilidades del testigo de autenticación-repositorio central como sistema de almacenamiento de datos sobre los viajeros registrados, y confiar a la Agencia el desarrollo y la gestión operativa del repositorio central y la definición de las especificaciones técnicas del testigo de autenticación.

16.- El RTP, combinado con el EES, mejorará considerablemente la gestión y el control de los flujos de viajeros en las fronteras, puesto que reforzará las inspecciones a la par que acelerará el cruce de las fronteras por parte de los viajeros frecuentes previamente escrutados de terceros países. España, siendo uno de los Estados miembros con importantes fronteras exteriores y un numeroso cruce de las mismas, está interesada en este sistema y es favorable al desarrollo del EES y del RTP. Sin embargo, también ha expresado la necesidad de cumplir ciertas condiciones, entre las cuales la más importante es el acceso policial a las nuevas bases de datos, cuestión no resuelta en la propuesta de la Comisión.

17.- Al analizar el respeto al principio de subsidiariedad de las iniciativas legislativas objeto del presente informe, hay que tener en cuenta que de conformidad con el artículo 77, apartado 2, letra b), del TFUE, la Unión está facultada para adoptar medidas relativas a los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras



CORTES GENERALES

exteriores de los Estados miembros. Las actuales disposiciones de la UE sobre el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros han de modificarse a fin de tener en cuenta el aumento de los flujos de viajeros y las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías, y de que en la actualidad no existen medios fiables para seguir los desplazamientos de los nacionales de terceros países admitidos para una estancia de corta duración, dada la complejidad y lentitud de la actual obligación de sellado, que es insuficiente para que las autoridades de los Estados miembros puedan evaluar la estancia autorizada durante la inspección fronteriza del viajero, o en las inspecciones dentro del territorio, y la muy limitada idoneidad de los sistemas nacionales a tales fines en un espacio sin controles en las fronteras interiores. La información sobre quién se encuentra en el territorio de la UE y quién cumple la estancia de corta duración máxima permitida de noventa días dentro de un periodo de ciento ochenta días, sobre nacionalidades y grupos (exentos/no exentos de la obligación de visado) de viajeros que sobrepasan la duración máxima autorizada, y en la que se basan los controles aleatorios dentro del territorio a fin de detectar a las personas en situación de estancia irregular, debería estar disponible para aumentar la eficiencia de la gestión de la migración. Es necesario un régimen común a fin de establecer normas armonizadas sobre las anotaciones de los desplazamientos transfronterizos y el seguimiento de las estancias autorizadas para el espacio Schengen en su conjunto, y que faciliten el cruce de las fronteras a los viajeros registrados mediante medidas que se apliquen en todos los pasos fronterizos de Schengen sin necesidad de escrutinio separado y sin menoscabo de la seguridad. Por tanto, los objetivos de las propuestas no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros. En cuanto a la propuesta para introducir las modificaciones necesarias en el CFS para establecer un EES y un RTP, solo la Unión puede modificar un acto suyo vigente (en este caso, el CFS).

18.- En cuanto al principio de proporcionalidad, el artículo 5 del TUE dispone que la acción de la Unión no debe exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado. La forma escogida para esta intervención de la UE debe permitir que la propuesta alcance su objetivo y se aplique con la mayor eficacia posible. La iniciativa propuesta constituye un desarrollo ulterior del acervo de Schengen que garantizará que las normas comunes se apliquen de igual forma en las fronteras exteriores de todos los Estados miembros que forman parte del espacio Schengen. Crea un instrumento que proporcionará a la UE información sobre el número de nacionales de terceros países que entran y salen de su territorio, lo que es indispensable para la elaboración de políticas sostenibles y basadas en datos fácticos en el campo de la migración y los visados. Además, es proporcionada en cuanto al derecho a la protección de los datos personales, ya que no requiere la recopilación y el almacenamiento de más datos durante un periodo más largo de lo absolutamente necesario para que el sistema funcione y cumpla sus objetivos. También es proporcionada en cuanto a los costes, teniendo en cuenta los beneficios que el sistema reportará a todos los Estados miembros en la gestión de la frontera exterior común y la evolución hacia una política de migración común de la UE. La propuesta se ajusta, pues, al principio de proporcionalidad.



CORTES GENERALES

19.- En relación con el instrumento jurídico elegido, las presentes propuestas crearán un sistema centralizado mediante el cual los Estados miembros cooperarán entre sí, lo que requiere una arquitectura y normas de funcionamiento comunes. Además, establecerán normas sobre las inspecciones fronterizas en las fronteras exteriores uniformes para todos los Estados miembros. Como consecuencia, solo puede elegirse como instrumento jurídico un reglamento.

20.- Respecto a los derechos fundamentales, el Reglamento relativo a la EES tiene incidencia en los derechos fundamentales, especialmente en la protección de datos de carácter personal (artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE), el derecho a la libertad y a la seguridad (artículo 6 de la Carta), el respeto de la vida privada y familiar (artículo 7 de la Carta), el derecho de asilo (artículo 18 de la Carta) y la protección en caso de devolución, expulsión o extradición (artículo 19 de la Carta). La propuesta contiene algunas salvaguardas en lo que respecta a los datos personales, en particular el acceso a los mismos, que debería limitarse estrictamente a los efectos del presente Reglamento y a las autoridades competentes designadas en él. Las salvaguardas relativas a los datos personales incluyen igualmente el derecho de acceso, de corrección o de supresión de datos.

21.- En cuanto al reglamento sobre RTP también puede tener impacto en los derechos fundamentales, especialmente en la protección de los datos de carácter personal (artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE), y en el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 47 de la Carta). La propuesta contiene algunas salvaguardas, en particular en sus artículos 15 y 16, en lo que respecta a los casos de denegación o revocación del acceso al RTP, que contemplan el derecho a la tutela judicial efectiva y, en sus artículos 48 y 49, en lo que se refiere a los derechos de información, acceso, corrección y supresión de los datos utilizados con los fines del Reglamento, que también incluyen el derecho a la tutela judicial efectiva conforme establece el artículo 51.

22.- Sobre las repercusiones presupuestarias de las propuestas analizadas, la de modificación del Reglamento (CE) nº 562/2006 no tiene repercusión presupuestaria en sí misma. Respecto a las relativas al EES y RTP, se ha previsto el apoyo financiero dentro del marco financiero plurianual (MFP), a través del Fondo de Seguridad Interior (FSI) para el periodo 2014-2020, que cubriría no solo los costes de los componentes principales para todo el periodo del MFP (nivel de la UE, costes de desarrollo y de operaciones), sino también los costes de desarrollo de los componentes nacionales de los Estados miembros de estos dos sistemas, dentro del límite de los recursos disponibles. La aportación de apoyo financiero para los costes de desarrollo nacionales aseguraría que la existencia de circunstancias económicas difíciles a nivel nacional no comprometiese ni retrasase los proyectos. Este apoyo incluye los costes nacionales relacionados con el alojamiento de los sistemas de TI, el espacio de alojamiento del



CORTES GENERALES

equipo de usuario final, el espacio de oficinas de los operadores, el mantenimiento, y las licencias de los equipos y programas informáticos. Una vez los nuevos sistemas fueran operativos, los futuros costes de operaciones en los Estados miembros podrían ser sufragados utilizando el 50 % de las asignaciones en virtud de los programas nacionales para financiar los costes de administración de los sistemas de TI para la gestión de los flujos migratorios a través de las fronteras exteriores de la Unión, y podrían incluir el coste de gestión del VIS, el SIS y los nuevos sistemas que se creen durante el periodo correspondiente, los costes de personal, los costes de servicios, el arrendamiento de locales seguros, etc. Así pues, el futuro instrumento garantizaría la continuidad de la financiación cuando así proceda.

23.- La presente propuesta se basa en el acervo de Schengen en la medida en que concierne al cruce de las fronteras exteriores. Por tanto, deben considerarse las consecuencias para los diversos protocolos anejos a los Tratados y acuerdos de asociación celebrados con terceros países como Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido; Bulgaria, Rumanía y Chipre; Islandia y Noruega; y Suiza y Liechtenstein, cuya situación se describe en los considerandos de las propuestas.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que las Propuestas de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por los que se establece un Sistema de Entrada/Salida (EES) para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea; y un Programa de Registro de Viajeros; y la consiguiente Propuesta de Reglamento por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 562/2006 en lo que respecta a la utilización de los dos anteriores, esto es, del Sistema de Entrada/Salida (EES) y el Programa de Registro de Viajeros (RTP), son conformes al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.