

INFORME 46/2013 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 5 DE SEPTIEMBRE DE 2013, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR LA QUE SE ESTABLECE UN RÉGIMEN SIMPLIFICADO DE CONTROL DE LAS PERSONAS EN LAS FRONTERAS EXTERIORES BASADO EN EL RECONOCIMIENTO UNILATERAL POR CROACIA Y CHIPRE DE DETERMINADOS DOCUMENTOS COMO EQUIVALENTES A SUS VISADOS NACIONALES DE TRÁNSITO O PARA ESTANCIAS EN SUS TERRITORIOS QUE NO EXCEDAN DE 90 DÍAS POR PERIODO DE 180 DÍAS, Y POR LA QUE SE DEROGA LA DECISIÓN N° 895/2006/CE Y LA DECISIÓN N° 582/2008/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO [COM (2013) 441 FINAL] [2013/0210 (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 Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen simplificado de control de las personas en las fronteras exteriores basado en el reconocimiento unilateral por Croacia y Chipre de determinados documentos como equivalentes a sus visados nacionales de tránsito o para estancias en sus territorios que no excedan de 90 días por periodo de 180 días, y por la que se deroga la Decisión n° 895/2006/CE y la Decisión n° 582/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 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 septiembre de 2013.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 26 de junio de 2013, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Senador D. Antonio Ayllón Moreno, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno. Éste concluye que la Propuesta es conforme con el principio de subsidiariedad al inscribirse en el contexto de la política común de

visados de la UE, de acuerdo con el artículo 77.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

E. Se ha recibido escrito del Parlamento Vasco comunicando que, a juicio de la Cámara, la iniciativa respeta el principio de subsidiariedad.

F. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 5 de septiembre de 2013, 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 77, apartado 2, letras a) y b) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a:

- a) la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración;*
- b) los controles a los cuales se someterá a las personas que crucen las fronteras exteriores;*

Esta Propuesta de Decisión quedará subordinada a la entrada en vigor del Tratado entre los Estados miembros de la Unión Europea y la República de Croacia sobre la adhesión de ésta a la Unión Europea.

3.- El pasado 1 de julio de 2013, Croacia se adhiere a la Unión Europea y como en el caso de las ampliaciones previas de 2004 y 2007, se ha seguido el llamado “proceso bifásico de aplicación de Schengen” en los asuntos relacionados con el acervo sobre visados. En virtud del artículo 4, apartado 1, del Acta de Adhesión de 2012, a partir del 1 de julio de 2013 debe exigir un visado a los nacionales de terceros países que figuran en la lista del anexo I del Reglamento (CE) nº 539/2001 del Consejo de 15 de marzo de 2001, por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación.

4.- Al igual que los países que se adhirieron a la Unión Europea en 2004 y 2007, Croacia tiene que expedir visados nacionales para la entrada o el tránsito a través de su territorio a los nacionales de terceros países titulares de un visado uniforme, de un visado de larga duración o de un permiso de residencia expedido por un Estado miembro que aplica plenamente el acervo de Schengen y de documentos similares expedidos por Chipre.

5.- Para evitar cargas administrativas innecesarias para los países que se adhirieron a la Unión Europea en 2004 y 2007 mediante una excepción al Reglamento 539/2001, se autorizó mediante las Decisiones nº 895/2006/CE y nº 582/2008/CE el reconocimiento unilateral facultativo por los nuevos Estados miembros que aún no aplican plenamente el acervo de Schengen de los visados uniformes, los visados de larga duración y los permisos de residencia expedidos por los Estados miembros del espacio Schengen, así como de los visados de corta duración, los visados de larga duración y los permisos de residencia nacionales expedidos por otros Estados miembros que aún no aplican plenamente el acervo Schengen a efectos de tránsito no superior a cinco días. Además mediante la Decisión nº 896/2006/CE se autorizó a los nuevos Estados miembros a reconocer los permisos de residencia expedidos por Suiza y Liechtenstein que aún no formaban parte del espacio sin fronteras internas de Schengen a efectos de tránsito no superior a cinco días.

6.- Este régimen de reconocimiento unilateral no afecta a la obligación de los países adherentes de denegar la entrada a las personas respecto a las que se haya emitido una alerta a efectos de denegación de entrada en su base de datos nacional de conformidad con el artículo 5, apartado 1 del Código de fronteras Schengen, Reglamento (CE) nº 562/2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras, con la excepción de la condición establecida en el artículo 5, apartado 1 letra b, en la medida en que esta Decisión establece un régimen de reconocimiento unilateral por parte de Croacia y Chipre de determinados documentos expedidos por los estados miembros que aplican plenamente el acervo Schengen y de documentos similares expedidos por Croacia y Chipre para el tránsito o para estancias en sus territorios que no excedan de 90 días por periodo de 180 días.

7.- A tal efecto y a modo de excepción al Reglamento 539/2001, la presente Propuesta de Decisión tiene por objeto establecer un régimen simplificado, que debe ser facultativo, de normas comunes, por el que se autoriza a Croacia durante un periodo transitorio hasta su plena aplicación del acervo de Schengen a reconocer unilateralmente como equivalentes a sus visados nacionales, los visados uniformes, los visados de larga duración y los permisos de residencia expedidos por los Estados miembros del espacio Schengen, así como los documentos similares expedidos por dichos Estados que aún no aplican totalmente el acervo Schengen, como es el caso de Chipre.

8.- Esta autorización es válida tanto para el tránsito como para las estancias en su territorio no superiores a 90 días por periodo de 180 días. Las Decisiones nº 895/2006 y nº 582/2008 limitaba el tránsito a no más de cinco días y la entonces aplicable Instrucción Consular común preveía todavía la distinción entre “visados de tránsito” y “visados de corta duración”. Esta distinción fue suprimida por el Reglamento (CE) nº 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009, estableciéndose un Código de Visados en el que dicha limitación fue retirada.

Las Decisiones de tránsito antes mencionadas, adoptadas con motivo de las dos últimas ampliaciones de la Unión Europea, sólo se referían a los visados uniformes de Schengen, visados validados para circular dentro del territorio Schengen. Los Visados de Validez Territorial Limitada quedaron excluidos del ámbito de aplicación de esas decisiones

9.- Debemos abordar en este punto la situación de Kosovo, no reconocido por todos los estados del acervo Schengen. Existe una diferencia fundamental entre los Visados de validez territorial limitada, que en principio sólo son válidos para el territorio del Estado miembro emisor, y los visados expedidos a los ciudadanos kosovares de conformidad con el artículo 25, apartado 3, primera frase, del Código de Visados, que permite circular en todos los Estados miembros del espacio Schengen, salvo en los Estados que no reconocen a Kosovo. Esta singularidad justifica incluir los Visados de Validez Territorial Limitada en el ámbito de aplicación del régimen de reconocimiento unilateral, ya que en este caso tampoco existe una amenaza real en materia de migración irregular o riesgos de seguridad para el espacio Schengen.

10.- Esta Propuesta de Decisión deroga anteriores como la 895/2006/CE y nº 582/2008/CE. Estas Decisiones han quedado obsoletas en cuanto a los Estados miembros destinatarios de las mismas que han pasado a ser Estados miembros del espacio Schengen.

Por lo que respecta a Chipre, que aplica plenamente el régimen común establecido por la Decisión nº 895/2006/CE desde el 10 de julio de 2006 y el establecido por la Decisión nº 582/2008/CE desde el 18 de julio de 2008, la presente Propuesta de Decisión prevé la sustitución de dicho régimen por otro que autorice a Chipre, como a Croacia, a reconocer unilateralmente los visados para estancia de corta duración, los visados de larga duración y los permisos de residencia expedidos por los Estados miembros del espacio Schengen, así como de los visados nacionales de corta duración, los visados nacionales de larga duración y los permisos de residencia expedidos por los Estados miembros que aún no aplican en su totalidad el acervo de Schengen (Croacia) para el tránsito o para estancias en sus territorios no superiores a 90 días por periodo de 180 días.

11.- La presente Propuesta de Decisión contempla que tanto Chipre como Croacia estén autorizados a reconocer los visados y los permisos de residencia de los países asociados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo Schengen. Este régimen se aplicará hasta que finalice el periodo transitorio y se dé la plena participación de los Estados miembros interesados en el espacio sin fronteras interiores, fecha a partir de la cual el reconocimiento mutuo de dichos documentos será obligatorio en virtud de los artículos del Código de fronteras de Schengen y del Código de Visados.

Asimismo, la Propuesta de Decisión aquí contemplada, en cuanto al régimen de reconocimiento unilateral, debe limitarse a los documentos cuya validez recoja la totalidad de la estancia de corta duración en Croacia y Chipre y vistos los problemas tenidos por los nacionales de terceros países titulares de un visado uniforme de entrada única que regresan tras estar en el espacio Schengen con un visado que ya no es válido, debe limitar el régimen de reconocimiento unilateral a los visados uniformes por los que se autorizan dos o múltiples entradas en el espacio Schengen.

12.- En cuanto a países como Dinamarca, Reino Unido e Irlanda, esta Propuesta de Decisión aplica el principio de “geometría variable” contemplada en los Protocolos sobre el acervo Schengen integrado en el marco de la Unión Europea, el Tratado de la Unión Europea, y en el título V de la tercera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Dejando claro todo lo anterior, que estos Estados miembros no participarán en la adopción de esta propuesta y tampoco será vinculante ni aplicable en ellos. De esta manera, dicha Propuesta de Decisión tiene como destinatarios exclusivos los Estados miembro en los que el acervo Schengen sea vinculante aunque se diera el caso de que no lo apliquen.

13.- Igualmente, para Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein, la Propuesta de Decisión que nos atañe no constituye un desarrollo del acervo Schengen en función de los respectivos acuerdos de asociación, dado que dicha Propuesta se dirige exclusivamente a los Estados miembros en los que el acervo Schengen es vinculante aunque no lo apliquen, como ya hemos citado anteriormente, no siendo vinculante la Decisión para los países citados.

Aplicando razones de funcionamiento y correcta coherencia del sistema Schengen, esta Propuesta de Decisión también cubre los visados y permisos de residencia emitidos por los países asociados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo Schengen como Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein.

14.- La Propuesta de Decisión trata de la creación de un régimen de reconocimiento unilateral por Croacia y Chipre de algunos documentos expedidos por terceros Estados, no pudiendo alcanzarse de manera suficiente por los Estados miembros y sí puede alcanzarse mejor, debido a las dimensiones o a los efectos de la acción considerada, a

escala de la Unión Europea, pudiendo ésta adoptar medidas de acuerdo con el principio de subsidiariedad recogido en el artículo 5, apartado 3 del Tratado de la Unión Europea. Dado que el objetivo perseguido por la presente propuesta de Decisión exige establecer excepciones al Derecho de la Unión Europea vigente, ésta sólo puede lograrse mediante una acción a nivel de Unión Europea.

15.- El artículo 5, apartado 4 del Tratado de la Unión Europea deja claro que el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. La propuesta de Decisión que estamos tratando autoriza de forma temporal a los Estados miembro a establecer excepciones a lo recogido e impuesto por medio del Reglamento (CE) 539/2001, sobre el reconocimiento unilateral de los visados y permisos de residencia expedidos por los Estados miembro que aplican totalmente el acervo Schengen, para el tránsito o las estancias en su territorio que no excedan de 90 días por periodo de 180 días.

La excepción unilateral propuesta al Reglamento (CE) 539/2001, está justificada para de esta manera evitar cargas administrativas a los Estados. Sólo se aplicará de forma transitoria y hasta la integración de los Estados miembros objeto de esta Propuesta de Decisión en el espacio común sin fronteras internas; a partir de ese momento será obligatorio el régimen de reconocimiento mutuo. Además, la excepción recogida es opcional, no imponiéndose a los Estados miembros ninguna obligación más a las ya recogidas en las Actas de Adhesión correspondientes. Por tanto la presente Propuesta de Decisión tratada en este Informe se acoge al principio de proporcionalidad, y adopta los mismos instrumentos utilizados con los Estados miembros que se adhirieron en los años 2004 y 2007 a la Unión Europea.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen simplificado de control de las personas en las fronteras exteriores basado en el reconocimiento unilateral por Croacia y Chipre de determinados documentos como equivalentes a sus visados nacionales de tránsito o para estancias en sus territorios que no excedan de 90 días por periodo de 180 días, y por la que se deroga la Decisión nº 895/2006/CE y la Decisión nº 582/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.