



XI legislatura

Año 2023

Parlamento
de Canarias

Número 157

14 de noviembre

BOLETÍN OFICIAL

El texto del Boletín Oficial del Parlamento de Canarias puede ser consultado gratuitamente a través de Internet en la siguiente dirección: <http://www.parcn.es>

SUMARIO

CONSULTAS FORMULADAS AL PARLAMENTO/INICIATIVAS LEGISLATIVAS EUROPEAS SOBRE CONTROL DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

DICTÁMENES

11L/CSUE-0051 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1806 en lo que respecta a la revisión del mecanismo de suspensión [COM (2023) 642 final] [2023/0371 (COD)], por la ponencia creada al efecto, al amparo de lo previsto en el artículo 53.5 del Reglamento de la Cámara, con fecha 9 de noviembre de 2023, de conformidad con lo establecido en los artículos 53.6 y 112 del Reglamento del Parlamento

Página 2



CONSULTAS FORMULADAS AL PARLAMENTO/INICIATIVAS LEGISLATIVAS EUROPEAS SOBRE CONTROL DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

DICTAMEN

11L/CSUE-0051 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1806 en lo que respecta a la revisión del mecanismo de suspensión [COM (2023) 642 final] [2023/0371 (COD)], por la ponencia creada al efecto, al amparo de lo previsto en el artículo 53.5 del Reglamento de la Cámara, con fecha 9 de noviembre de 2023, de conformidad con lo establecido en los artículos 53.6 y 112 del Reglamento del Parlamento

Presidencia

Emitido dictamen por el Parlamento de Canarias, a instancias de la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales, para la verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad por parte de una iniciativa legislativa de la Unión Europea, relativo a la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1806 en lo que respecta a la revisión del mecanismo de suspensión [COM (2023) 642 final] [2023/0371 (COD)], por la ponencia creada al efecto, al amparo de lo previsto en el artículo 53.5 del Reglamento de la Cámara, con fecha 9 de noviembre de 2023, de conformidad con lo establecido en los artículos 53.6 y 112 del Reglamento del Parlamento, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En la sede del Parlamento, a 13 de noviembre de 2023. EL SECRETARIO GENERAL (*P.D. de la presidenta, Resolución de 30 de junio de 2023, BOPC núm. 8, de 3/7/2023*), Salvador Iglesias Machado.

DICTAMEN DEL PARLAMENTO DE CANARIAS, A INSTANCIAS DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA DE LAS CORTES GENERALES, PARA LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR PARTE DE UNA INICIATIVA LEGISLATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

Título del documento:	Iniciativa legislativa UE: Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1806
Referencia:	COM (2023) 642 final de 18/10/2023 (CSUE-51)

I. ANTECEDENTES:

1. Con fecha 23 de octubre de 2023, se recibió en la Cámara correo electrónico de la Secretaría de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de las Cortes Generales, por el que, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 6.1 de la Ley 8/1994, la citada Comisión Mixta remitió al Parlamento de Canarias, la *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1806, en lo que respecta a la revisión del mecanismo de suspensión. Documento COM (2023) 642 final*, para su conocimiento y, en su caso, emisión de dictamen motivado sobre el eventual incumplimiento del principio de subsidiariedad.

2. La Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el día 30 de junio de 2023, adoptó el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

“17. ASUNTOS TRATADOS FUERA DEL ORDEN DEL DÍA

17.1. Asuntos remitidos por la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales.

Acuerdo:

“La Mesa de la Cámara con el objeto de determinar, dentro de las posibilidades que al efecto dispone el artículo 53 del Reglamento de la Cámara, el concreto procedimiento parlamentario que haya de seguirse para la emisión del parecer del Parlamento de Canarias respecto del cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de las iniciativas legislativas comunitarias europeas que sean objeto de remisión al mismo por las Cortes Generales, en los términos de lo previsto en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, en su versión modificada para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de abril de 2007, acuerda trasladar a la Junta de Portavoces la siguiente propuesta: ‘Primero. Constituir la ponencia a que se refiere el artículo 53.3 del Reglamento de la Cámara, que, con carácter general y en tanto en cuanto no se determine lo contrario, será la competente para conocer y, en su caso, elaborar, para su posterior remisión a las Cortes Generales, dictamen motivado

en relación con el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de los proyectos legislativos europeos que sean objeto de consulta por aquellas”’.

3. Con fecha 27 de octubre de 2023, el Gobierno de Canarias presentó informe a la iniciativa legislativa de la UE sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1806. Documento COM (2023) 642 final 18/10/2023, el cual fue recibido por la Comisión de Asuntos Europeos del Parlamento de Canarias, el 6 de noviembre de 2023.

4. Finalmente, la ponencia, en su reunión de 9 de noviembre del año en curso, ha analizado el texto de la iniciativa legislativa europea remitida por la Comisión Mixta para la Unión Europea, a resultas de lo cual, y en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 53.5 del Reglamento de la Cámara y del acuerdo de la Mesa antes referido, ha elaborado el siguiente:

II.- DICTAMEN:

1.- Base jurídica y tipo de competencia:

a) Objetivos de la propuesta legislativa:

La política común de visados de la UE es un aspecto clave de la seguridad y el correcto funcionamiento de las fronteras exteriores del espacio Schengen. Esta política permite transitar por los países del espacio Schengen o permanecer en ellos de manera legítima, y ha contribuido a armonizar las prácticas de expedición de visados en los Estados miembros. De hecho, los Estados miembros están dedicando esfuerzos a mejorar la gestión de sus fronteras exteriores comunes con el fin de mantener un alto nivel de seguridad interior, de proteger la libre circulación de las personas en el espacio Schengen y de facilitar los viajes legítimos de nacionales de terceros países a la Unión, luchando al mismo tiempo contra la migración irregular.

Desde la entrada en vigor del Código de visados en 2010 y la puesta en marcha del Sistema de Información de Visados en 2011, el entorno en el que opera la política de visados ha cambiado considerablemente con el aumento en los últimos años de los retos vinculados a la migración y la seguridad.

Dentro de esta política, la exención de visado aporta significativos beneficios a la UE y a sus socios de todo el mundo puesto que constituye una importante herramienta para promover el turismo, el desarrollo económico y el intercambio cultural. La UE cuenta actualmente con un régimen de exención de visados con sesenta países recogidos principalmente en el anexo II del Reglamento (UE) 2018/1806, además de Hong Kong, Macao, Taiwán y, con ciertas limitaciones, Kosovo.

En virtud de este régimen, basado en el principio de reciprocidad, los nacionales de estos países pueden entrar en el espacio Schengen sin visado para estancias de corta duración de hasta 90 días en cualquier período de 180 días.

El Reglamento (UE) 2018/1806 prevé una armonización completa en lo relativo a los terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de estar provistos de un visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros (en lo sucesivo, también denominada «la obligación de visado») y a los terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación. También prevé la posibilidad de suspender temporalmente la exención de la obligación de visado (en lo sucesivo, «el mecanismo de suspensión»).

Este mecanismo de suspensión se introdujo por primera vez en 2013 con el objetivo principal de permitir una suspensión temporal de la exención de visado en caso de aumento repentino y sustancial de la migración irregular. El mecanismo se revisó posteriormente en 2017, facilitando a los Estados miembros la notificación de las circunstancias conducentes a una posible suspensión y permitiendo a la Comisión activar el mecanismo de suspensión por iniciativa propia. Sin embargo, el seguimiento de los regímenes de exención de visado de la UE llevado a cabo por la Comisión ha demostrado que la exención de visado puede suscitar importantes retos de migración y seguridad.

Por ello, la propuesta pretende reforzar y mejorar varios elementos del mecanismo de suspensión actualmente regulado por el artículo 8 del Reglamento (UE) 2018/1806, sustituyéndolo por un conjunto de nuevos artículos (8 a 8 *septies*) que incluye varias modificaciones de fondo.

En primer lugar, el nuevo artículo 8, apartado 1, define el mecanismo de suspensión temporal y establece que este puede activarse mediante una notificación de un Estado miembro a la Comisión, o por la Comisión sobre la base de su propio análisis. El procedimiento de notificación de los Estados miembros se establece en el artículo 8 *ter* (que sustituye las disposiciones actualmente recogidas en el artículo 8, apartado 2), mientras que el procedimiento previsto para que la Comisión active el mecanismo de suspensión se establece en el artículo 8 *quater* (que sustituye las disposiciones actualmente recogidas en el artículo 8, apartados 3 y 4).

En segundo lugar, la propuesta establece las condiciones y el procedimiento de suspensión en los artículos 8 bis a 8 *septies*. El artículo 8 bis establece y modifica todos los motivos y umbrales para la suspensión de la exención de la obligación de visado. Entre los motivos de suspensión de la exención de visado se incluyen los relativos al aumento de la migración irregular, el aumento de las solicitudes de asilo infundadas, la disminución de la cooperación en materia de readmisión y otros casos de falta de cooperación en materia de readmisión, que actualmente se recogen por separado en el artículo 8, apartado 2, y el artículo 8, apartado 3, así como el relativo a la falta de cumplimiento de los criterios de referencia para la liberalización de visados, actualmente recogido en el artículo 8, apartado 4.

Además de recoger los motivos ya existentes, con esta propuesta se amplía el motivo de orden público y seguridad para la suspensión recogido en el artículo 8 bis, apartado 1, letra d), con el fin de cubrir explícitamente las amenazas para el orden público y la seguridad de los Estados miembros derivadas de amenazas híbridas, como las situaciones de instrumentalización de migrantes con el fin de desestabilizar o socavar la sociedad y las instituciones clave.

En el artículo 8 bis, apartado 1, letra e), se introduce un nuevo motivo de suspensión que aborda específicamente los regímenes de ciudadanía para inversores, actualmente aplicados por una serie de terceros países incluidos en la lista del anexo II. Los terceros países afectados a menudo anuncian estos regímenes como «pasaportes dorados» con el propósito expreso de permitir la exención de visado para viajar a la Unión a nacionales de terceros países que, de otro modo, estarían sujetos a la obligación de visado. Estos regímenes pueden permitir a sus beneficiarios esquivar el procedimiento regular de visados Schengen y la evaluación en profundidad del riesgo migratorio y de seguridad individual que supone, incluida la posible elusión de medidas para evitar el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Por ello, respetando el derecho de los países soberanos a decidir sus propios procedimientos de naturalización, la propuesta considera que el acceso sin visado a la Unión no debe utilizarse como instrumento para promover la inversión individual a cambio de la nacionalidad.

En el artículo 8 bis, apartado 1, letra f), se añade un nuevo motivo de suspensión para cubrir los casos en que la falta de adaptación de la política de visados de un tercer país incluido en la lista del anexo II a la política de visados de la Unión pueda dar lugar a situaciones en las que nacionales de otros terceros países que no sean nacionales de ese tercer país lleguen legalmente al territorio de ese tercer país y entren después de forma irregular en el territorio de los Estados miembros. Debe ser posible activar el mecanismo de suspensión para prevenir tales riesgos de migración irregular, en particular cuando el tercer país de que se trate esté muy cerca geográficamente de la UE.

Otra novedad de la propuesta, recogida en el artículo 8 bis, apartado 2, es la posibilidad de que la Comisión considere diferentes umbrales a la hora de decidir si suspende una exención de visado en los casos de aumento sustancial de la migración irregular, solicitudes de asilo infundadas o delitos graves relacionados con los nacionales de ese tercer país, tras una evaluación caso por caso.

El artículo 8 *ter* establece el procedimiento y las condiciones aplicables a la notificación por parte de un Estado miembro a la Comisión, cuando este se enfrente a una o varias circunstancias que constituyan un motivo de suspensión, así como el procedimiento de examen por la Comisión de dicha notificación. Ambos procedimientos están regulados actualmente en el artículo 8, apartado 2, y en el artículo 8, apartado 5, del Reglamento (UE) 2018/1806, respectivamente.

El artículo 8 *ter* también modifica el período de referencia para detectar la existencia de las circunstancias que pueden dar lugar a la suspensión (actualmente contemplado en el artículo 8, apartado 2). El período de referencia se modifica para abarcar al menos un período de dos meses. Esto permitiría tener en cuenta también períodos de referencia más largos (por ejemplo, las tendencias anuales) y no solo cambios repentinos en las circunstancias pertinentes.

El artículo 8 *quater* establece la obligación de la Comisión de supervisar periódicamente la existencia de los motivos de suspensión con respecto a todos los terceros países incluidos en la lista del anexo II, así como el procedimiento para activar el mecanismo de suspensión basándose en el propio análisis de la Comisión sobre la existencia de tales motivos.

El artículo 8 *quinquies* describe las obligaciones de información de la Comisión con respecto a los países que han completado un diálogo sobre la liberalización de visados (actualmente recogidas en el artículo 8, apartado 4) e introduce la posibilidad de que la Comisión informe sobre cualquiera de los países exentos de la obligación de visado incluidos en la lista del anexo II, ya sea por iniciativa propia o a petición del Parlamento Europeo o del Consejo.

El artículo 8 *sexies* y el artículo 8 *septies* se refieren al procedimiento de suspensión mediante actos de ejecución y actos delegados, respectivamente, contemplados actualmente en el artículo 8, apartado 6. Este procedimiento se modifica aumentando la duración de la suspensión temporal de la exención de visado de 9 meses a 12 meses (para la primera fase) y de 18 meses a 24 meses (para la segunda fase). El objetivo es hacer que el procedimiento de suspensión sea más eficiente y disponer de tiempo suficiente para entablar un diálogo con el tercer país en cuestión y para que este tome medidas que permitan remediar las circunstancias que condujeron a la suspensión.

Por último, el artículo 8 *sexies* también introduce un procedimiento de emergencia, que permitiría a la Comisión suspender una exención de visado mediante un acto de ejecución inmediatamente aplicable cuando considere que existen razones imperiosas de emergencia que requieren una acción acelerada que no podría garantizarse en el marco del procedimiento ordinario, en particular para evitar una afluencia masiva de nacionales de terceros países que lleguen de forma irregular a un Estado miembro desde el territorio de un tercer país que esté exento de visado para entrar en la UE, o un perjuicio grave para el orden público o la seguridad interior de los Estados miembros.

b) Ámbito competencial

La base jurídica de esta propuesta es el artículo 77.2 a) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que faculta a la UE a desarrollar las medidas relativas a la “política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración”.

De conformidad con el artículo 149.1.2.^a de la Constitución española, el Estado tiene competencia exclusiva en materia de “*nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo*”.

Por otro lado, en virtud de lo estipulado en el artículo 144 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, “*1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de inmigración sin perjuicio de las competencias constitucionalmente atribuidas al Estado sobre la materia:*

- a) La competencia exclusiva en la atención sociosanitaria y de orientación de los inmigrantes no comunitarios.*
- b) El desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias.*
- c) La adopción de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigrantes y para la garantía de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.*
- d) El establecimiento, de acuerdo con la normativa estatal, de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigrantes, incluidos los menores extranjeros no acompañados”.*

La iniciativa, por tanto, afecta a competencias tanto estatales como autonómicas. Sin embargo, la propuesta de Reglamento regula la política común de visados de la UE, consecuentemente, únicamente puede alcanzarse el objetivo mediante una acción a escala de la Unión Europea, pues los Estados miembros no pueden actuar individualmente para lograr este objetivo estratégico.

2. Análisis de las exigencias derivadas del principio de subsidiariedad

Tal y como determina el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (versión consolidada), en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, 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.

Por otra parte, los criterios que han sido definidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para proceder al examen de un acto comunitario desde la óptica del respeto al principio de subsidiariedad son dos: 1) determinar, en primer lugar, si la competencia a la que recurre el legislador comunitario es exclusiva de la Unión y, a continuación, en el caso en que no fuera una competencia exclusiva, 2) determinar si el objetivo de la acción adoptada puede lograrse mejor a nivel comunitario. Al primer criterio ya se ha respondido, de manera que procede referirse al segundo.

El Protocolo n.º 2, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, establece en su artículo 5 lo siguiente:

“Los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las

razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar”.

El principio de subsidiariedad establece que solo podrán tomarse medidas a nivel de la UE cuando sean más eficaces que la actuación individual de los Estados miembros a nivel nacional, regional o local. El mecanismo de control de la subsidiariedad, que se aplica en los ámbitos de competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, permite a los parlamentos nacionales manifestar su posición cuando consideren que una iniciativa legislativa de la UE no respeta este principio, posición que ha de ser tenida en cuenta por la Comisión Europea.

En lo que se refiere a la presente iniciativa, dado que el mecanismo de suspensión establecido en el Reglamento (UE) 2018/1806 forma parte integrante de la política común de visados de la UE. El objetivo de reforzar este mecanismo solo puede alcanzarse mediante una acción a nivel de la Unión, es decir, reformando el Reglamento regulador. Los Estados miembros, de forma individual, no pueden lograr este objetivo estratégico.

Consecuentemente, la propuesta cumple con el principio de subsidiariedad.

En lo que al principio de proporcionalidad recogido en el artículo 5 apartado 4 del TUE se refiere, se ha de adecuar la naturaleza e intensidad de la medida al problema a atender. Ha quedado debidamente fundamentado que únicamente al adoptar una medida legislativa a escala de la Unión se permitirá que los Estados miembros afronten el problema de forma más eficaz.

La iniciativa pretende lograr que el mecanismo de suspensión esté mejor equipado para responder rápida y decididamente a los retos emergentes en el ámbito de la inmigración irregular y la seguridad originados en terceros países exentos de la obligación de visados, y contrarrestar cualquier abuso de la exención de visado.

Paralelamente, el mecanismo de suspensión debe seguir siendo una herramienta de último recurso, sin automaticidad, y cualquier decisión debe seguir teniendo en cuenta las relaciones generales entre la UE y los terceros países de que se trate, así como el contexto político general.

Las modificaciones propuestas no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos explicados. Por lo tanto, la iniciativa propuesta es proporcionada al objetivo que se persigue.

Tal y como se ha señalado anteriormente, la iniciativa cumple tanto el principio de subsidiariedad como el de proporcionalidad.

3. Carga financiera y administrativa

La propuesta señala que la misma carece de repercusión presupuestaria. Sin embargo, en la documentación remitida por las Cortes Generales no se acompaña un análisis de las eventuales cargas para las autoridades nacionales, regionales o locales, agentes económicos o ciudadanos, derivadas de la nueva regulación, por lo que no es posible pronunciarse al respecto.

4. Consideración de los aspectos locales y regionales en la consulta y análisis del impacto

El Parlamento de Canarias no ha sido objeto de consulta previa a la elaboración de la propuesta que hoy se somete a su valoración en el marco del mecanismo de control del principio de subsidiariedad. Tampoco nos consta que lo haya sido el Gobierno de Canarias.

5. Otras observaciones

La iniciativa legislativa no incide en medidas específicas adoptadas en el marco del artículo 349 del TFUE que afectan a Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea.

No obstante, el artículo 3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, establece que, dada la condición ultraperiférica de Canarias, los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, tendrán en cuenta estas circunstancias cuando sea preciso adaptar sus políticas y actuaciones legislativas y reglamentarias, fijando las condiciones específicas para su aplicación en el archipiélago, en particular en ámbitos como la inmigración. Por ello, consideramos que, dada la situación del archipiélago y los especiales vínculos con los terceros países africanos cercanos, se debe recordar a la UE y a la Administración General del Estado que debería tener en cuenta estas circunstancias al desarrollar su política de visados en los países del área geográfica del archipiélago.

En consecuencia, se estima favorable la propuesta, toda vez que no incurre en ninguna limitación ni obstáculo formal o material derivado del derecho la Unión Europea para que no pueda ser adoptado, sin perjuicio de la conveniencia de incorporar a la iniciativa legislativa las referencias singulares para las regiones ultraperiféricas, y, en especial, tener en cuenta las condiciones específicas de Canarias y sus vínculos con terceros países africanos cercanos en el momento de desarrollar la política de visados con los países vecinos a nuestro archipiélago.

En el Parlamento de Canarias, a 9 de noviembre de 2023. Alicia Vanoostende Simili, Socorro Beato Castellano, Luz Reverón González, Esther González González, Paula Jover Linares, Jesús Ramón Ramos China, Raúl Acosta Armas.



Parlamento de Canarias
