



A9-0164/2024

4.4.2024

*****I**

INFORME

sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento de retorno en frontera y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1148 (COM(2016)0467/COM(2020)0611) – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD))

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Fabienne Keller

Explicación de los signos utilizados

- * Procedimiento de consulta
- *** Procedimiento de aprobación
- ***I Procedimiento legislativo ordinario (primera lectura)
- ***II Procedimiento legislativo ordinario (segunda lectura)
- ***III Procedimiento legislativo ordinario (tercera lectura)

(El procedimiento indicado se sustenta en la base jurídica propuesta en el proyecto de acto).

Enmiendas a un proyecto de acto

Enmiendas del Parlamento presentadas en dos columnas

supresiones se señalan en ***cursiva y negrita*** en la columna izquierda. Las sustituciones se señalan en ***cursiva y negrita*** en ambas columnas. El texto nuevo se señala en ***cursiva y negrita*** en la columna derecha.

En las dos primeras líneas del encabezamiento de cada enmienda se indica el pasaje del proyecto de acto examinado que es objeto de la enmienda. Si una enmienda se refiere a un acto existente que se quiere modificar con el proyecto de acto, su encabezamiento contiene además una tercera y cuarta líneas en las que se indican, respectivamente, el acto existente y la disposición de que se trate.

Enmiendas del Parlamento en forma de texto consolidado

Las partes de texto nuevas se indican en ***cursiva y negrita***. Las partes de texto suprimidas se indican mediante el símbolo **■** o se tachan. Las sustituciones se indican señalando el texto nuevo en ***cursiva y negrita*** y suprimiendo o tachando el texto sustituido.

Como excepción, no se marcan las modificaciones de carácter estrictamente técnico introducidas por los servicios para la elaboración del texto final.

ÍNDICE

	Página
PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO	5
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS SOBRE LA BASE JURÍDICA	32
PROCEDIMIENTO DE LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EL FONDO.....	40

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento de retorno en frontera y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1148 (COM(2016)0467/COM(2020)0611) – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD))

(Procedimiento legislativo ordinario: primera lectura)

El Parlamento Europeo,

- Vista la propuesta de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo (COM(2016)0467 y la propuesta modificada COM(2020)0611),
- Vistos el artículo 294, apartado 2, y los artículos 78, apartado 2, letra d), y 79, apartado 2, letra c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, conforme a los cuales la Comisión le ha presentado su propuesta (C9-0039/2024),
- Vista la opinión de la Comisión de Asuntos Jurídicos sobre la base jurídica propuesta,
- Vistos los artículos 294, apartado 3, y el artículo 79, apartado 2, letra c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,
- Vistos los dictámenes del Comité Económico y Social Europeo, de 14 de diciembre de 2016¹ y de 25 de febrero de 2021²,
- Vistos los dictámenes del Comité de las Regiones, de 8 de febrero de 2017³ y de 19 de marzo de 2021⁴,
- Vistos el acuerdo provisional aprobado por la comisión competente con arreglo al artículo 74, apartado 4, de su Reglamento interno y el compromiso asumido por el representante del Consejo, mediante carta de 8 de febrero de 2024, de aprobar la Posición del Parlamento Europeo, de conformidad con el artículo 294, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,
- Vista la decisión de la Conferencia de Presidentes, de 21 de febrero de 2024, de autorizar a la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior a dividir el procedimiento legislativo y a proceder a la presentación de dos textos consolidados separados para su examen en el Pleno,
- Vistos los artículos 59 y 40 de su Reglamento interno,
- Visto el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (A9-0164/2024),

¹ DO C 75 de 10.3.2017, p. 97.

² DO C 155 de 30.4.2021, p. 64.

³ DO C 207 de 30.6.2017, p. 67.

⁴ DO C 175 de 7.5.2021, p. 32.

1. Aprueba la Posición en primera lectura que figura a continuación;
2. Pide a la Comisión que le consulte de nuevo si sustituye su propuesta, la modifica sustancialmente o se propone modificarla sustancialmente;
3. Encarga a su presidenta que transmita la Posición del Parlamento al Consejo y a la Comisión, así como a los Parlamentos nacionales.

Enmienda 1

ENMIENDAS DEL PARLAMENTO EUROPEO*

a la propuesta de la Comisión

por el que se establece un procedimiento fronterizo de retorno y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1148

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular *su artículo 77, apartado 2*, y su artículo 79, apartado 2, letra c),

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los Parlamentos nacionales,

Vistos los dictámenes del Comité Económico y Social Europeo⁵,

Vistos los dictámenes del Comité de las Regiones⁶,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario⁷,

* Enmiendas: el texto nuevo o modificado se señala en *negrita y cursiva*; las supresiones se indican mediante el símbolo **■**.

⁵ *DO C 75 de 10.3.2017, p. 97 y DO C 155 de 30.4.2021, p. 64.*

⁶ *DO C 207 de 30.6.2017, p. 67 y DO C 175 de 7.5.2021, p. 32.*

⁷ *Posición del Parlamento Europeo, de ... [(DO ...)] / (pendiente de publicación en el Diario Oficial)] y Decisión ... del Consejo, de*

Considerando lo siguiente:

- (1) Para constituir un espacio de libertad, seguridad y justicia, la Unión debe garantizar la ausencia de controles de personas en las fronteras interiores, formular una política común de asilo y migración, control de fronteras exteriores y retornos, y prevenir los desplazamientos no autorizados entre los Estados miembros, basándose en la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros, que también sea justo para los nacionales de terceros países y los apátridas, y que respete plenamente los derechos fundamentales.***

- (2) *El objetivo del presente Reglamento es racionalizar, simplificar y armonizar las disposiciones procedimentales de los Estados miembros mediante el establecimiento de un procedimiento fronterizo de retorno. Dicho procedimiento debe aplicarse a los nacionales de terceros países y los apátridas cuya solicitud haya sido denegada en el contexto del procedimiento fronterizo de asilo establecido en el Reglamento (UE) 2024/... del Parlamento Europeo y del Consejo⁸⁺ (en lo sucesivo, «procedimiento fronterizo de asilo»).*
- (3) *En el caso de los Estados miembros no vinculados por el Reglamento (UE) 2024/...⁺⁺, las referencias del presente Reglamento a las disposiciones del Reglamento (UE) 2024/...⁺⁺ deben entenderse como referencias a disposiciones análogas que hayan podido introducir en su Derecho nacional.*
- (4) *En relación con el tratamiento de las personas comprendidas en el ámbito de aplicación del presente Reglamento, los Estados miembros se hallan vinculados por obligaciones derivadas de instrumentos de Derecho internacional en los que son Partes.*
- (5) *El interés superior del niño debe ser la consideración primordial de los Estados miembros a la hora de aplicar las disposiciones del presente Reglamento que puedan afectar a los menores.*

⁸ *Reglamento (UE) 2024/... del Parlamento Europeo y del Consejo de ... por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE (DO L ..., ELI: ...).*

⁺ *DO: insértese en el texto el número del Reglamento que figura en el documento PE-CONS 16/24 [2016/0224A (COD)] e insértese el número, la fecha y la referencia del DO de dicho Reglamento en la nota a pie de página.*

⁺⁺ *DO: insértese en el texto el número de orden del Reglamento que figura en el documento PE-CONS 16/24 [2016/0224A (COD)].*

- (6) *Muchas solicitudes de protección internacional se formulan en la frontera exterior o en una zona de tránsito de un Estado miembro, incluso por personas detenidas con ocasión del cruce no autorizado de la frontera exterior, es decir, en el momento mismo del cruce irregular de la frontera exterior o en las proximidades de esta una vez cruzada, o por personas desembarcadas tras una operación de búsqueda y salvamento. A fin de efectuar un triaje de identificación, seguridad y salud en la frontera exterior y dirigir a los nacionales de terceros países y apátridas interesados a los procedimientos pertinentes, es necesario efectuar triajes. Después del triaje, los nacionales de terceros países y los apátridas deben ser derivados hacia el procedimiento de asilo o de retorno, según corresponda, o se les debe denegar la entrada. Por lo tanto, debe establecerse una fase previa a la entrada que consista en un triaje y procedimientos fronterizos de asilo, según proceda, y de retorno. Deben existir nexos fluidos y eficaces entre todas las fases de los procedimientos correspondientes en todos los casos de llegada irregular.*

- (7) *No se autoriza la entrada en el territorio cuando el solicitante no tenga derecho de permanencia, cuando no haya solicitado que se le permita permanecer a los efectos del procedimiento de recurso establecido en el Reglamento (UE) 2024/...⁺ o cuando un órgano jurisdiccional haya decidido que no se le permita permanecer mientras no se conozca el resultado del procedimiento de recurso mencionado. En esos casos, a fin de garantizar la continuidad entre el procedimiento de asilo y el de retorno, el procedimiento de retorno también debe efectuarse en el contexto de un procedimiento fronterizo en un plazo máximo de doce semanas. El cómputo de ese plazo debe iniciarse en el momento en que el solicitante, el nacional de un tercer país o el apátrida ya no tenga derecho de permanencia ni autorización para permanecer.*
- (8) *Para garantizar la igualdad de trato de todos los nacionales de terceros países y apátridas cuyas solicitudes hayan sido denegadas en el contexto del procedimiento fronterizo, cuando un Estado miembro haya decidido no aplicar las disposiciones de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo⁹ en virtud de la excepción correspondiente que en ella misma se establece, a los nacionales de terceros países y a los apátridas, y no dicte una decisión de retorno aplicable al nacional de un tercer país interesado, el trato y el grado de protección del solicitante, del nacional de un tercer país o del apátrida interesado deben ser conformes con la disposición de la Directiva 2008/115/CE sobre disposiciones más favorables excluida del ámbito de aplicación de dicha Directiva, y ser equivalentes a las disposiciones aplicables a las personas objeto de una decisión de retorno.*

⁺ *DO: insértese en el texto el número de orden del Reglamento que figura en el documento PE-CONS 16/24 [2016/0224A (COD)].*

⁹ *Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO 348 de 24.12.2008, p. 98).*

- (9) *Cuando se aplique el procedimiento fronterizo de retorno deben aplicarse determinadas disposiciones de la Directiva 2008/115/CE, dado que regulan elementos del procedimiento fronterizo de retorno que no están regulados en el presente Reglamento, en particular los relativos a las definiciones, las disposiciones más favorables, la no devolución, el interés superior del niño, la vida familiar y el estado de salud, el riesgo de fuga, la obligación de cooperar, el plazo para la salida voluntaria, la decisión de retorno, la expulsión, el aplazamiento de la expulsión, el retorno y la expulsión de menores no acompañados, las prohibiciones de entrada, las garantías mientras se espera el retorno, el internamiento, las condiciones de internamiento, el internamiento de menores y familias, y las situaciones de emergencia. A fin de reducir el riesgo de entrada y desplazamiento no autorizados de nacionales de terceros países y apátridas en situación irregular sometidos al procedimiento fronterizo de retorno, debe concederse un plazo para la salida voluntaria. Dicho plazo de salida voluntaria debe concederse únicamente previa solicitud, y no debe exceder de quince días ni conferir derecho a entrar en el territorio del Estado miembro de que se trate. Las personas interesadas deben entregar a las autoridades competentes todo documento de viaje válido que obre en su poder durante el tiempo necesario para evitar su fuga. Las disposiciones sobre retorno establecidas en el presente Reglamento se entienden sin perjuicio de la posibilidad de que los Estados miembros decidan en cualquier momento, de forma discrecional, conceder un permiso de residencia autónomo u otra autorización que otorgue un derecho de estancia por motivos humanitarios o de otro tipo a un nacional de un tercer país en situación irregular en su territorio.*

- (10) *Cuando un nacional de un tercer país o un apátrida en situación irregular no retorne o no sea expulsado, dentro del plazo máximo del procedimiento fronterizo de retorno, dicho procedimiento debe proseguir conforme a lo dispuesto en la Directiva 2008/115/CE.*
- (11) *Cuando un solicitante, nacional de un tercer país o apátrida que haya sido internado durante el procedimiento fronterizo de asilo establecido en el Reglamento (UE) 2024/...⁺ ya no tenga derecho de permanencia ni autorización para permanecer, los Estados miembros deben poder mantener el internamiento a fin de impedir la entrada en el territorio y de efectuar un procedimiento de retorno, cumpliendo las garantías y condiciones de internamiento establecidas en la Directiva 2008/115/CE. Asimismo, debe ser posible internar a un solicitante, nacional de un tercer país o apátrida que no haya sido internado durante un procedimiento fronterizo de asilo de ese tipo, que ya no tenga derecho de permanencia ni autorización para permanecer, si existe un riesgo de fuga, si evita u obstaculiza el retorno o si constituye un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional. Dicho internamiento debe ser lo más breve posible y no debe exceder de la duración máxima del procedimiento fronterizo de retorno. Cuando el nacional de un tercer país o el apátrida en situación irregular no retorne o no sea expulsado dentro de ese plazo y deje de aplicarse el procedimiento fronterizo de retorno, debe aplicarse la Directiva 2008/115/CE. El plazo máximo de detención establecido en dicha Directiva debe incluir el período de internamiento aplicado durante el procedimiento fronterizo de retorno.*

⁺ *DO: insértese en el texto el número de orden del Reglamento que figura en el documento PE-CONS 16/24 [2016/0224A (COD)].*

- (12) *El procedimiento fronterizo de retorno debe facilitar, en una situación de crisis según se define en el Reglamento (UE) 2024/... del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁰⁺, el retorno de los nacionales de terceros países o apátridas en situación irregular cuya solicitud haya sido denegada en el contexto de una crisis en el procedimiento fronterizo de asilo, que no tengan derecho de permanencia ni autorización para permanecer, proporcionando a las autoridades nacionales competentes las herramientas necesarias y un plazo suficiente para efectuar los procedimientos de retorno con la debida diligencia. Para poder responder con eficacia a situaciones de crisis, también debe ser posible aplicar el procedimiento fronterizo de retorno en una situación de crisis a los solicitantes, nacionales de terceros países y apátridas sometidos al procedimiento fronterizo de retorno cuya solicitud haya sido denegada antes de la adopción de una decisión de ejecución del Consejo según lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2024/...⁺⁺ por la que se declare que un Estado miembro afronta una situación de crisis, y que no tengan derecho de permanencia ni autorización para permanecer una vez adoptada dicha decisión.*

¹⁰ *Reglamento (UE) 2024/... del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo (DO L ..., ELI:...).*

⁺ *DO: insértese en el texto el número del Reglamento que figura en el documento PE-CONS .../... (2020/0277 (COD)) e insértese el número, la fecha y la referencia del DO de dicho Reglamento en la nota a pie de página.*

⁺⁺ *DO: insértese en el texto el número de orden del Reglamento que figura en el documento PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

- (13) *De conformidad con el artículo 72 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el presente Reglamento se entiende sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estado miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior.*
- (14) *Con el fin de garantizar que en el momento en que empiecen a aplicarse las disposiciones relativas al procedimiento fronterizo de retorno del presente Reglamento su aplicación sea coherente, deben prepararse y ponerse en marcha planes de ejecución a escala de la Unión y nacional en los que se señalen las lagunas y las fases operativas para cada Estado miembro.*
- (15) *La aplicación del presente Reglamento debe evaluarse de manera periódica.*
- (16) *El objetivo estratégico del Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (IGFV), establecido, como parte del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, por el Reglamento (UE) 2021/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo¹¹, es garantizar una gestión europea integrada de las fronteras sólida y eficaz en las fronteras exteriores, en particular previniendo y detectando la inmigración ilegal y gestionando eficazmente los flujos migratorios. Permitir la financiación de ayudas con cargo a dicho Instrumento para acciones de solidaridad en el contexto del Reglamento (UE) 2024/... del Parlamento Europeo y del Consejo¹²⁺ contribuiría a alcanzar los objetivos del Reglamento (UE) 2021/1148. Por lo tanto, procede modificar el Reglamento (UE) 2021/1148.*
- (17) *Debe ser posible movilizar los recursos del IGFV y de otros fondos pertinentes de la Unión (en lo sucesivo, «Fondos») para apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por aplicar el Reglamento (UE) 2024/...⁺⁺, de conformidad con las normas que rigen el uso de los Fondos y sin perjuicio de otras prioridades que sean apoyadas por los Fondos. En ese contexto, los Estados miembros deben poder*

¹¹ *Reglamento (UE) 2021/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2021, por el que se establece, como parte del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (DO L 251 de 15.7.2021, p. 48).*

¹² *Reglamento (UE) 2024/... del Parlamento Europeo y del Consejo, de ..., sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 604/2013 (DO L ..., ...,ELI).*

⁺ *DO: insértese en el texto el número del Reglamento que figura en el documento PE-CONS 21/24 (2020/0279 (COD)) e insértese el número, la fecha y la referencia del DO de dicho Reglamento en la nota a pie de página.*

⁺⁺ *DO: insértese en el texto el número de orden del Reglamento que figura en el documento PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).*

utilizar las asignaciones con cargo a sus respectivos programas, incluidos los importes liberados tras la revisión intermedia. Debe ser posible poner a disposición un apoyo adicional con cargo a los mecanismos temáticos pertinentes, en particular para aquellos Estados miembros que puedan tener que aumentar sus capacidades en las fronteras.

- (18) *El Reglamento (UE) 2021/1148 debe modificarse para garantizar una contribución total del presupuesto de la Unión al gasto total subvencionable de las acciones de solidaridad, así como para introducir requisitos específicos de información en relación con dichas acciones, como parte de las obligaciones de información existentes sobre la ejecución de los Fondos. Dicho Reglamento debe modificarse asimismo para que los Estados miembros puedan aportar contribuciones financieras al IGFV en forma de ingresos afectados externos.*
- (19) *Dado que los objetivos del presente Reglamento, a saber, crear un procedimiento fronterizo de retorno para establecer normas temporales específicas para asegurarse de que los Estados miembros puedan hacer frente a situaciones de crisis y para permitir la financiación de la ayuda en virtud del Reglamento (UE) 2021/1148 para acciones de solidaridad en el contexto del Reglamento (UE) 2024/...⁺, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, sino que, debido a las dimensiones y a los efectos del presente Reglamento, pueden lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (TUE). De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el mismo artículo, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.*
- (20) *De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al TUE y al TFUE, Dinamarca no participa en la adopción del presente Reglamento y no queda vinculada por él ni sujeta a su aplicación. Dado que el presente Reglamento desarrolla el acervo de Schengen, Dinamarca decidirá, de conformidad con el artículo 4 de dicho Protocolo, dentro de un plazo de seis meses a partir de que el Consejo haya tomado una medida sobre el presente Reglamento, si lo incorpora a su legislación nacional.*

⁺ *DO: insértese en el texto el número de orden del Reglamento que figura en el documento PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).*

- (21) *El presente Reglamento constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en las que Irlanda no participa de conformidad con la Decisión 2002/192/CE del Consejo¹³; por lo tanto, Irlanda no participa en su adopción y no queda vinculada por él ni sujeta a su aplicación.*
- (22) *Por lo que respecta a Islandia y Noruega, el presente Reglamento constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en el sentido del Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea, la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen¹⁴, que entran en el ámbito mencionado en el artículo 1, punto A, de la Decisión 1999/437/CE del Consejo¹⁵.*
- (23) *Por lo que respecta a Suiza, el presente Reglamento constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en el sentido del Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen¹⁶, que entran en el ámbito mencionado en el artículo 1, punto A, de la Decisión 1999/437/CE, en relación con el artículo 3 de la Decisión 2008/146/CE del Consejo¹⁷.*

¹³ *Decisión 2002/192/CE del Consejo, de 28 de febrero de 2002, sobre la solicitud de Irlanda de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen (DO L 64 de 7.3.2002, p. 20).*

¹⁴ *DO L 176 de 10.7.1999, p. 36.*

¹⁵ *Decisión 1999/437/CE del Consejo, de 17 de mayo de 1999, relativa a determinadas normas de desarrollo del Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen (DO L 176 de 10.7.1999, p. 31).*

¹⁶ *DO L 53 de 27.2.2008, p. 52.*

¹⁷ *Decisión 2008/146/CE del Consejo, de 28 de enero de 2008, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen (DO L 53 de 27.2.2008, p. 1).*

- (24) *Por lo que respecta a Liechtenstein, el presente Reglamento constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en el sentido del Protocolo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein sobre la adhesión del Principado de Liechtenstein al Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, la aplicación y el desarrollo del acervo de Schengen¹⁸, que entran en el ámbito mencionado en el artículo 1, punto A, de la Decisión 1999/437/CE, en relación con el artículo 3 de la Decisión 2011/350/UE del Consejo¹⁹.*
- (25) *El presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). En particular, el presente Reglamento persigue garantizar el pleno respeto de la dignidad humana y promover la aplicación de los artículos 1, 4, 8, 18, 19, 21, 23, 24 y 47 de la Carta.*

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

¹⁸ DO L 160 de 18.6.2011, p. 21.

¹⁹ Decisión 2011/350/UE del Consejo, de 7 de marzo de 2011, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein sobre la adhesión del Principado de Liechtenstein al Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, sobre la supresión de controles en las fronteras internas y la circulación de personas (DO L 160 de 18.6.2011, p. 19).

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1

Objeto y ámbito de aplicación

- 1.** *El presente Reglamento establece un procedimiento fronterizo de retorno. Se aplicará a los nacionales de terceros países y los apátridas cuya solicitud haya sido denegada en el contexto del procedimiento fronterizo de asilo previsto en los artículos 43 a 54 del Reglamento (UE) 2024/...⁺ (en lo sucesivo, «procedimiento fronterizo de asilo»). Establece asimismo normas temporales específicas sobre el procedimiento fronterizo de retorno en situaciones de crisis según se definen en el artículo 1, apartado 4, del Reglamento (UE) 2024/...⁺⁺.*

El presente Reglamento también modifica el Reglamento (UE) 2021/1148, al objeto de permitir la financiación de la ayuda en virtud de dicho Reglamento para acciones de solidaridad en el contexto del Reglamento (UE) 2024/...⁺⁺⁺.
- 2.** *Las medidas temporales adoptadas en virtud del capítulo III del presente Reglamento cumplirán los requisitos de necesidad y proporcionalidad, serán adecuadas para alcanzar sus objetivos declarados y garantizar la protección de los derechos de los solicitantes, y serán coherentes con las obligaciones de los Estados miembros en virtud de la Carta y del Derecho internacional.*
- 3.** *Las medidas del capítulo III del presente Reglamento solo se aplicarán en la medida estrictamente requerida por las exigencias de la situación, de manera temporal y limitada y únicamente en circunstancias excepcionales. Previa solicitud, los Estados miembros podrán aplicar las medidas establecidas en el capítulo III únicamente en la medida prevista en la decisión a que se refiere el artículo 4, apartado 3, del Reglamento (UE) 2024/...⁺⁺⁺⁺.*

⁺ *DO: insértese en el texto el número de orden del Reglamento que figura en el documento PE-CONS 16/24 [2016/0224A (COD)].*

⁺⁺ *DO: insértese en el texto el número de orden del Reglamento que figura en el documento PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

⁺⁺⁺ *DO: insértese en el texto el número de orden del Reglamento que figura en el documento PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).*

⁺⁺⁺⁺ *DO: insértese en el texto el número de orden del Reglamento que figura en el documento PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

Artículo 2

Referencias al Reglamento (UE) 2024/...⁺

En el caso de los Estados miembros no vinculados por el Reglamento (UE) 2024/...⁺, las referencias del presente Reglamento a las disposiciones del Reglamento (UE) 2024/...⁺ se entenderán hechas a las disposiciones análogas que puedan haber introducido en su Derecho nacional.

Artículo 3

Definiciones

A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

- a) «solicitud de protección internacional» o «solicitud»: toda solicitud de protección internacional o solicitud según se definen en el artículo 3, punto 12, del Reglamento (UE) 2024/...⁺;*
- b) «solicitante»: todo solicitante según se define en el artículo 3, punto 13, del Reglamento (UE) 2024/...⁺.*

⁺ *DO: insértese en el texto el número de orden del Reglamento que figura en el documento PE-CONS 16/24 [2016/0224A (COD)].*

CAPÍTULO II

PROCEDIMIENTO FRONTERIZO DE RETORNO

Artículo 4

Procedimiento fronterizo de retorno

- 1. Los nacionales de terceros países y los apátridas cuya solicitud haya sido denegada en el contexto del procedimiento fronterizo de asilo no estarán autorizados a entrar en el territorio del Estado miembro de que se trate.*
- 2. Los Estados miembros exigirán a las personas a que las que se refiere el apartado 1 que residan durante un período máximo de doce semanas en ubicaciones situadas en la frontera exterior o zonas de tránsito o en sus proximidades. Cuando un Estado miembro no pueda alojar a esas personas en dichas ubicaciones, podrá recurrir a otras ubicaciones dentro de su territorio. El período de doce semanas comenzará a partir del momento en que el solicitante, nacional de un tercer país o apátrida ya no tenga derecho de permanencia ni autorización para permanecer. El requisito de residir en una ubicación determinada de conformidad con el presente apartado no se considerará una autorización para entrar o permanecer en el territorio de un Estado miembro. Las condiciones en dichas ubicaciones cumplirán normas equivalentes a las de las condiciones materiales de acogida y las de asistencia sanitaria de conformidad con los artículos 19 y 20 de la Directiva (UE) 2024/... del Parlamento Europeo y del Consejo²⁰⁺⁺, ya que se aplican a personas que siguen considerándose solicitantes.*
- 3. A los efectos del presente artículo, se aplicarán el artículo 3, el artículo 4, apartado 1, el artículo 5, el artículo 6, apartados 1 a 5, el artículo 7, apartados 2 y 3, los artículos 8 a 11, el artículo 12, el artículo 14, apartado 1, el artículo 15, apartados 2 a 4, y los artículos 16 a 18 de la Directiva 2008/115/CE.*
- 4. Cuando una decisión de retorno no pueda ejecutarse en el período máximo establecido en el apartado 2, los Estados miembros proseguirán los procedimientos de retorno de conformidad con la Directiva 2008/115/CE.*

²⁰ *Directiva (UE) 2024/... del Parlamento Europeo y del Consejo, de ... , por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (refundición) (DO L, 2024/..., ..., ELI: ...).*

⁺⁺ *DO: insértese en el texto el número del Reglamento que figura en el documento PE-CONS 69/23 (2016/0222(COD)) e insértese el número, la fecha y la referencia del DO de dicho Reglamento en la nota a pie de página.*

5. *Sin perjuicio de la posibilidad de que regresen voluntariamente en cualquier momento, se concederá a las personas a que se refiere el apartado 1 un plazo para la salida voluntaria, a menos que exista riesgo de fuga, o que su solicitud en el contexto del procedimiento fronterizo de asilo haya sido denegada por estar manifiestamente infundada, o que la persona interesada constituya un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional de los Estados miembros. El plazo de salida voluntaria se concederá únicamente previa solicitud y no excederá de quince días ni conferirá derecho a entrar en el territorio del Estado miembro de que se trate. A efectos del presente apartado, dichas personas deberán entregar a las autoridades competentes todo documento de viaje válido que posean, durante el tiempo necesario para evitar su fuga.*
6. *Los Estados miembros que, tras denegar una solicitud en el contexto del procedimiento fronterizo de asilo, dicten una denegación de entrada de conformidad con el artículo 14 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo²¹ y hayan decidido no aplicar la Directiva 2008/115/CE en tales casos en virtud del artículo 2, apartado 2, letra a), de dicha Directiva, garantizarán que el trato y el grado de protección dispensados a los nacionales de terceros países y apátridas a los que se deniegue la entrada sean conformes con el artículo 4, apartado 4, de la Directiva 2008/115/CE y equivalentes a los establecidos en el apartado 2 del presente artículo y en el artículo 5, apartado 4, del presente Reglamento.*

Artículo 5

Internamiento

1. *El internamiento solo podrá imponerse como medida de último recurso si se demuestra necesario sobre la base de una evaluación individual de cada caso y si no pueden aplicarse eficazmente otras medidas menos coercitivas.*

²¹ *Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO L 77 de 23.3.2016, p. 1).*

2. *Las personas a que se refiere el artículo 4, apartado 1, del presente Reglamento que hayan sido internadas durante el procedimiento fronterizo de asilo y ya no tengan derecho de permanencia ni autorización para permanecer podrán seguir internadas con el fin de impedir su entrada en el territorio del Estado miembro de que se trate, de preparar su retorno o de proceder a su expulsión.*
3. *Las personas a que se refiere el artículo 4, apartado 1, del presente Reglamento que no hayan sido internadas durante el procedimiento fronterizo de asilo y ya no tengan derecho de permanencia ni autorización para permanecer podrán ser internadas si existe un riesgo de fuga en el sentido de la Directiva 2008/115/CE, si evitan u obstaculizan la preparación del retorno o el proceso de expulsión, o si constituyen un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional.*
4. *El período de internamiento será lo más corto posible y se mantendrá únicamente mientras exista una perspectiva razonable de expulsión y estén en curso y se ejecuten con la debida diligencia los trámites de expulsión. El período de internamiento no excederá del período a que se refiere el artículo 4, apartado 2, del presente Reglamento y, en caso de que se dicte una orden de internamiento consecutivo inmediatamente después de un período de internamiento conforme a lo dispuesto en el presente artículo, dicho período de internamiento se incluirá en el cómputo de los períodos máximos de internamiento establecidos en el artículo 15, apartados 5 y 6, de la Directiva 2008/115/CE.*
5. *A más tardar el ... [seis meses después de la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento], la Agencia de Asilo de la Unión Europea establecida en virtud del Reglamento (UE) 2021/2303 del Parlamento Europeo y del Consejo²² elaborará directrices, de conformidad con el artículo 13, apartado 2, de dicho Reglamento, sobre distintas prácticas alternativas al internamiento que puedan utilizarse en el contexto de un procedimiento fronterizo.*

²² *Reglamento (UE) 2021/2303 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2021, relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010 (DO L 468 de 30.12.2021, p. 1).*

CAPÍTULO III

EXCEPCIONES APLICABLES EN SITUACIONES DE CRISIS

Artículo 6

Medidas aplicables al procedimiento fronterizo de retorno en una situación de crisis

1. *En una situación de crisis según se define en el artículo 1, apartado 4, del Reglamento (UE) 2024/...⁺, y en lo que respecta a los nacionales de terceros países o apátridas en situación irregular cuya solicitud haya sido denegada en el contexto del procedimiento fronterizo de asilo de conformidad con el artículo 11, apartados 3, 4 y 6, del Reglamento (UE) 2024/...⁺, que no tengan derecho de permanencia ni autorización para permanecer, los Estados miembros podrán:*
 - a) *como excepción a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 2, del presente Reglamento, prolongar por un período adicional máximo de seis semanas el plazo máximo durante el cual dichos nacionales de terceros países o apátridas deben mantenerse en las ubicaciones mencionadas en dicho artículo;*
 - b) *como excepción a lo dispuesto en el artículo 5, apartado 4, del presente Reglamento, establecer que el período de internamiento no exceda del período a que se refiere la letra a) del presente apartado, y se incluya en el cómputo de los períodos máximos de internamiento establecidos en el artículo 15, apartados 5 y 6 de la Directiva 2008/115/CE.*
2. *El apartado 1 del presente artículo también se aplicará a los solicitantes, nacionales de terceros países y apátridas sometidos al procedimiento fronterizo de asilo cuya solicitud haya sido denegada antes de la adopción de la decisión de ejecución del Consejo a que se refiere el artículo 4, apartado 3, del Reglamento (UE) 2024/...⁺ y que no tengan derecho de permanencia ni autorización para permanecer una vez adoptada dicha decisión de ejecución.*

⁺ *DO: insértese en el texto el número de orden del Reglamento que figura en el documento PE-CONS 19/24 [2020/0277(COD)].*

⁺ *DO: insértese en el texto el número de orden del Reglamento que figura en el documento PE-CONS 19/24 [2020/0277(COD)].*

3. *Las organizaciones y personas a las que, con arreglo al Derecho nacional, les esté permitido prestar asesoramiento y consejo tendrán acceso efectivo a los solicitantes que se encuentren en centros de internamiento o en pasos fronterizos. Los Estados miembros podrán imponer limitaciones a esas actividades en los casos en que, en virtud del Derecho nacional, dichas limitaciones sean necesarias objetivamente para la seguridad, el orden público o la gestión administrativa del centro de internamiento, siempre y cuando con ello no se limite gravemente ni se imposibilite dicho acceso.*

Artículo 7

Disposiciones procedimentales

Cuando un Estado miembro considere que se encuentra en una situación de crisis según se define en el artículo 1, apartado 4, del Reglamento (UE) 2024/...⁺, podrá presentar una solicitud para aplicar las excepciones previstas en el artículo 6 del presente Reglamento.

Cuando un Estado miembro presente tal solicitud, se aplicarán los artículos 2 a 6 y el artículo 17, apartados 3 y 4, del Reglamento (UE) 2024/...⁺, según proceda. Cuando ya se haya iniciado un procedimiento para obtener una excepción con arreglo al artículo 2 del Reglamento (UE) 2024/...⁺, los Estados miembros podrán presentar una solicitud para aplicar las excepciones previstas en el artículo 6 del presente Reglamento en el contexto de dicho procedimiento.

Artículo 8

Disposiciones específicas y garantías

El Estado miembro que aplique la excepción prevista en el artículo 6 informará debidamente a los nacionales de terceros países o apátridas interesados en una lengua que estos comprendan o cuya comprensión sea razonable suponer, sobre las medidas aplicadas y la duración de estas.

⁺ *DO: insértese en el texto el número de orden del Reglamento que figura en el documento PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

CAPÍTULO IV

MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO (UE) 2021/1148

Artículo 9

Modificación del Reglamento (UE) 2021/1148

El Reglamento (UE) 2021/1148 se modifica como sigue:

1) *En el artículo 2, se añade el punto siguiente:*

«11) “acción de solidaridad”: toda acción, cuyo ámbito se establece en el artículo 56, apartado 2, letra b), del Reglamento (UE) 2024/... del Parlamento Europeo del Consejo ⁺, financiada mediante las contribuciones aportadas por los Estados miembros, a que se refiere el artículo 64, apartado 1, de dicho Reglamento.

* *Reglamento (UE) 2024/... del Parlamento Europeo y del Consejo, de ..., sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 604/2013 (DO L ..., ..., ELI).».*

2) *En el artículo 10, se añade el apartado siguiente:*

«3. *La ayuda en virtud del presente Reglamento para acciones de solidaridad podrá financiarse mediante contribuciones de los Estados miembros y de otros donantes públicos o privados como ingresos afectados externos de conformidad con el artículo 21, apartado 5, del Reglamento Financiero.».*

3) *En el artículo 12, se inserta el apartado siguiente:*

«7 bis. *La contribución del presupuesto de la Unión podrá incrementarse hasta el 100 % del gasto total subvencionable en el caso de las acciones de solidaridad.».*

4) *En el artículo 29, apartado 2, párrafo primero, se inserta la letra siguiente:*

⁺ *DO: insértese en el texto el número del Reglamento que figura en el documento PE-CONS 21/24 [2020/0279 (COD)] e insértese en la nota a pie de página el número, la fecha y la referencia del DO de dicho Reglamento.*

«a bis) la ejecución de acciones de solidaridad, incluido un desglose de las contribuciones financieras por acción y una descripción de los principales resultados obtenidos gracias a la financiación.».

- 5) *En el anexo II, punto 1, se añade la letra siguiente:*
- «h) *apoyar acciones de solidaridad, en consonancia con el ámbito del apoyo establecido en el anexo III, punto 1.»;*
- 6) *El anexo VI se modifica como sigue:*
- a) *en el cuadro 1, punto I, se añade el código siguiente:*
- «030 *Acciones de solidaridad* »;
- b) *el cuadro 3 se modifica como sigue:*
- i) *los códigos 005 y 006 se sustituyen por el texto siguiente:*
- «005 *Régimen de tránsito especial a que se refiere el artículo 17*
- 006 *Acciones cubiertas por el artículo 85, apartado 2, del Reglamento (UE) 2018/1240»,*
- ii) *se añaden los códigos siguientes:*
- «007 *Acciones cubiertas por el artículo 85, apartado 3, del Reglamento (UE) 2018/1240*
- 008 *Ayuda de emergencia*
- 009 *Acciones de solidaridad».*

CAPÍTULO V
DISPOSICIONES FINALES

Artículo 10

Impugnación por las autoridades públicas

El presente Reglamento se entiende sin perjuicio de la posibilidad de que las autoridades públicas impugnen resoluciones judiciales o administrativas, tal como lo regule el Derecho nacional.

Artículo 11

Cómputo de los plazos

Todo plazo indicado en el presente Reglamento se calculará del modo siguiente:

- a) si un plazo expresado en días, semanas o meses debe calcularse a partir del momento en que ocurra un suceso o se efectúe un acto, el día mismo en que ocurra dicho suceso o se efectúe dicho acto no se incluirá en el plazo en cuestión;*
- b) un plazo expresado en semanas o meses vencerá al finalizar el día que, en la última semana o en el último mes, tenga la misma denominación o la misma cifra que el día del mes, respectivamente, en que ocurrió el suceso o se efectuó el acto a partir del cual haya de calcularse el plazo; cuando, en un plazo expresado en meses, el día fijado para su vencimiento no existiese en el último mes de dicho período, el plazo vencerá a medianoche del último día de ese último mes;*
- c) los plazos incluirán los sábados, los domingos y los días festivos oficiales del Estado miembro de que se trate; cuando un plazo venza un sábado, un domingo o un día festivo oficial, se computará como último día del plazo el siguiente día hábil.*

Artículo 12

Medidas transitorias

A más tardar el ... [tres meses después de la entrada en vigor del presente Reglamento], la Comisión, en estrecha colaboración con los Estados miembros y con los órganos y organismos pertinentes de la Unión, presentará al Consejo un plan común de ejecución para garantizar que los Estados miembros estén adecuadamente preparados para aplicar el capítulo II del presente Reglamento a más tardar el ... [primer día del vigesimoquinto mes siguiente a la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento], evaluando cualquier laguna detectada y las fases operativas necesarias, e informará al Parlamento Europeo al respecto.

Sobre la base de ese plan común de ejecución, a más tardar el ... [seis meses después de la entrada en vigor del presente Reglamento], cada Estado miembro establecerá, con el apoyo de la Comisión y de los órganos y organismos pertinentes de la Unión, un plan nacional de ejecución en el que se fijen las actuaciones y un calendario para su ejecución. Cada Estado miembro completará la ejecución de su plan a más tardar el ... [primer día del vigesimoquinto mes siguiente a la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento].

A efectos de la aplicación del presente artículo, los Estados miembros podrán recurrir a la ayuda de los órganos y organismos pertinentes de la Unión y los Fondos de la Unión podrán proporcionar ayuda financiera a los Estados miembros, de conformidad con los actos jurídicos que regulen dichos órganos y organismos y Fondos.

La Comisión hará un seguimiento estrecho de la ejecución de los planes nacionales de ejecución.

Artículo 13

Seguimiento y evaluación

A más tardar el ... [dos años a partir de la fecha de aplicación del presente Reglamento], y posteriormente cada cinco años, la Comisión informará al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del presente Reglamento en los Estados miembros y, en su caso, propondrá modificaciones.

Los Estados miembros, a petición de la Comisión, remitirán la información necesaria para la elaboración de su informe a más tardar el ... [nueve meses antes de la fecha indicada en el párrafo primero].

Artículo 14

Entrada en vigor y aplicación

1. El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea.
2. El presente Reglamento será aplicable a partir del ... [***dos años*** después de la fecha de entrada en vigor].

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en los Estados miembros de conformidad con los Tratados.

Hecho en ..., el ...

Por el Parlamento Europeo
[La Presidenta/El Presidente]

Por el Consejo
[La Presidenta/El Presidente]

26.3.2024

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS SOBRE LA BASE JURÍDICA

Sr. D. Juan Fernando López Aguilar
Presidente
Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior
BRUSELAS

Asunto: Opinión sobre la base jurídica de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento de retorno en frontera y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1148 (COM(2016)0467 – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD))

Señor presidente:

Mediante carta de 15 de febrero de 2024¹, usted solicitó a la Comisión de Asuntos Jurídicos que, de conformidad con el artículo 40, apartado 2, del Reglamento interno, examinase la adecuación de, *inter alia*, la base jurídica de la propuesta de la Comisión de referencia (en lo sucesivo, «propuesta de Reglamento»).

En la reunión extraordinaria del 11 de marzo de 2024 la comisión examinó la cuestión mencionada.

I – Antecedentes

En diciembre de 2023, el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo provisional sobre las propuestas legislativas incluidas en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo² que la Comisión presentó en septiembre de 2020. También formaban parte de dicho Pacto una propuesta modificada de Reglamento por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE³ (en lo sucesivo, «PMR») y una propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo⁴ (en lo sucesivo, «Reglamento de crisis»).

Tras este acuerdo provisional, se pidió a los Servicios Jurídicos del Parlamento Europeo y del Consejo que evaluaran el resultado de las negociaciones interinstitucionales y formularan recomendaciones técnicas destinadas a garantizar el respeto de la operatividad y la coherencia del acervo de Schengen.

¹ D(2024)5159.

² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (COM(2020)0609 de 23.9.2020).

³ COM(2016)0467 de 13.7.2016 y la versión modificada COM(2020)0611 de 23.9.2020 (2016/0224A(COD)).

⁴ COM(2020)0613 de 23.9.2020 (2020/0277(COD)).

Una vez realizada la evaluación, los Servicios Jurídicos recomendaron que las disposiciones pertinentes a Schengen se incluyeran en un acto independiente. El resultado fue la propuesta de Reglamento, que incluye fundamentalmente las disposiciones sobre el procedimiento de retorno en frontera, negociadas y acordadas provisionalmente en el marco de la PMR, además de excepciones introducidas en el Reglamento de crisis y con modificaciones al Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados, establecido por el Reglamento (UE) 2021/1148⁵. Durante la reunión del Grupo de contacto sobre asilo con las cinco Presidencias rotatorias del Consejo⁶, el Parlamento Europeo y el Consejo dieron provisionalmente el visto bueno a esta recomendación y la propuesta de Reglamento resultante como acto independiente. A continuación, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior presentó una solicitud de opinión de la Comisión de Asunto Jurídicos sobre la adecuación del uso del artículo 77, apartado 2, y el artículo 79, apartado 2, letra c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) como base jurídica de la propuesta de Reglamento.

II – Artículos pertinentes del Tratado

El capítulo 2 («Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración») del título V de la tercera parte del TFUE reza, en parte, como sigue (el destacado es nuestro):

«Artículo 77
(antiguo artículo 62 TCE)

1. La Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo:
 - a) garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores;
 - b) garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores;
 - c) instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.
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;**
 - c) **las condiciones en las que los nacionales de terceros países podrán circular libremente por la Unión durante un corto período;**

⁵ Reglamento (UE) 2021/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2021, por el que se establece, como parte del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (DO L 251 de 15.7.2021, p. 48).

⁶ Formato establecido en la hoja de ruta conjunta del Parlamento y el Consejo para las negociaciones sobre el SECA y el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, firmada en septiembre de 2022.

- d) **cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores;**
- e) **la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores.**

[...]».

«Artículo 79
(antiguo artículo 63, puntos 3 y 4, TCE)

1. La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.
2. **A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas en los ámbitos siguientes:**
 - a) las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar;
 - b) la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros;
 - c) **la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal;**
 - d) la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.

[...]».

III – Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la elección de la base jurídica

Tradicionalmente, el Tribunal de Justicia ha considerado la adecuación de la base jurídica como una cuestión de importancia constitucional, que garantiza el respeto del principio de atribución de competencias (artículo 5 del Tratado de la Unión Europea) y determina la naturaleza y el ámbito de las competencias de la Unión⁷.

Según jurisprudencia reiterada, la base jurídica de un acto de la Unión no depende de la convicción de una institución respecto al fin perseguido, sino que debe determinarse con

⁷ Dictamen 2/00 («Protocolo de Cartagena»), ECLI:EU:C:2001:664, apartado 5.

arreglo a criterios objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, el objetivo y el contenido del acto⁸.

Si el examen de una medida muestra que esta persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble, y si uno de dichos objetivos o componentes puede calificarse de principal o preponderante, mientras que el otro solo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o el componente principal o preponderante⁹. Solo con carácter excepcional, si queda demostrado que el acto persigue al mismo tiempo varios objetivos, vinculados entre sí de modo indisoluble, sin que uno de ellos sea secundario e indirecto en relación con el otro, tal acto podrá fundarse en las distintas bases jurídicas correspondientes¹⁰. No obstante, ello resultaría posible únicamente en el caso de que los procedimientos establecidos para las respectivas bases jurídicas no fueran incompatibles ni vulneraran el derecho del Parlamento Europeo¹¹.

IV – Finalidad y contenido de la propuesta de Reglamento

Las explicaciones en cuanto al objetivo de la propuesta de Reglamento se hallan en la exposición de motivos de la versión modificada de la PMR que presentó la Comisión en 2020 en el marco del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Si bien la Comisión afirmaba en dicha exposición de motivos que «no considera necesario introducir enmiendas de gran alcance a la propuesta de 2016, en la que los legisladores ya han realizado grandes avances», sí que «se introducen enmiendas específicas a la propuesta de 2016 para abordar [...] retos concretos que promoverán los objetivos y establecerán, junto con la propuesta de Reglamento por el que se introduce un control, un vínculo sin fisuras entre todas las fases del proceso de migración, desde la llegada hasta la tramitación de las solicitudes de asilo y, en su caso, el retorno» (el destacado es nuestro). Durante el control, los migrantes habrían de ser registrados, con determinación de su identidad y los riesgos para la salud y la seguridad, para ser entonces remitidos al «procedimiento apropiado, ya sea de asilo, denegación de entrada o retorno» (el destacado es nuestro). Se habría de determinar entonces si una solicitud de asilo debería evaluarse sin autorizar la entrada del solicitante en el territorio del Estado miembro en un procedimiento fronterizo de asilo o en un procedimiento de asilo normal. Cuando se utilizara un procedimiento fronterizo de asilo y se determinara que la persona no necesita protección, se habría de seguir un procedimiento fronterizo de retorno.

Es entendiendo de este modo el procedimiento en la frontera que la Comisión modificó la PMR incluyendo disposiciones para el retorno de los nacionales de terceros países mediante la creación de un procedimiento fronterizo para ejecutar dicho retorno y añadió el artículo 79, apartado 2, letra c), del TFUE como base jurídica de la PMR. En el apartado 2, primer punto, de la exposición de motivos de la versión modificada de 2020 de la PMR, relativo a la base

⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo («Dióxido de titanio»), C-300/89, ECLI:EU:C:1991:244, apartado 10.

⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 2013, Comisión/Consejo, C-137/12, ECLI:EU:C:2013:675, apartado 53, y jurisprudencia citada.

¹⁰ Sentencia en el asunto C-300/89, apartados 13 y 17; sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo, C-42/97, ECLI:EU:C:1999:81, apartado 38; dictamen 2/00, antes citado, apartado 23; sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de enero de 2006, Comisión/Consejo («Convenio de Rotterdam»), C-94/03, ECLI:EU:C:2006:2; y sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de enero de 2006, Comisión/Parlamento y Consejo, C-178/03, ECLI:EU:C:2006:4, apartados 36 y 43.

¹¹ Sentencia en el asunto C-300/89, apartados 17 a 25; sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de diciembre de 1996, Portugal/Consejo, C-268/94, ECLI:EU:C:1996:461.

jurídica, la Comisión explicó que la PMR «se basa en el artículo 78, apartado 2, letra d) y el artículo 79, apartado 2, letra c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea», los cuales «prevén la adopción de medidas para procedimientos comunes de concesión y retirada del estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria, así como para la inmigración ilegal y la residencia no autorizada, incluidas la expulsión y la repatriación de personas que residen sin autorización, respectivamente», además de que es «necesario añadir esta última base jurídica para prever disposiciones específicas que regulen el retorno de los solicitantes de asilo rechazados, en particular en relación con la emisión conjunta de una resolución de retorno tras una resolución negativa sobre una solicitud, el recurso conjunto contra esas resoluciones y procedimientos fronterizos fluidos de asilo y retorno».

Durante las negociaciones interinstitucionales, los colegisladores acordaron provisionalmente el procedimiento fronterizo de retorno en el marco de la PMR, incluidos los artículos 41 octies y 41 nonies sobre el procedimiento fronterizo para llevar a cabo el retorno y sobre la detención, respectivamente. Sin embargo, en las etapas finales, los colegisladores acordaron que, por razones de la denominada geometría variable de Schengen, la propuesta de Reglamento debía dividirse en dos: mientras que el primer texto incluiría todas las disposiciones por las que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión (a saber, la PMR), las disposiciones relativas al procedimiento fronterizo de retorno se eliminarían y se incluirían en un segundo texto (la propuesta de Reglamento objeto de la presente opinión).

Todo ello desemboca en un acto independiente cuyo objetivo es «racionalizar, simplificar y armonizar las disposiciones procesales de los Estados miembros estableciendo un procedimiento fronterizo de retorno». En los considerandos de la propuesta de Reglamento se establece asimismo que «el procedimiento de retorno también debe llevarse a cabo en el contexto de un procedimiento fronterizo [...] a fin de garantizar la continuidad entre el procedimiento de asilo y el de retorno». En la propuesta de Reglamento se aclara también la relación con la Directiva sobre el retorno «normal»¹². Se establecen normas en lo que respecta a la detención de una persona que ya no tenga derecho de permanencia y a quien no se le haya permitido permanecer con el fin de impedir la entrada en el territorio y llevar a cabo el procedimiento de retorno. El procedimiento fronterizo de retorno debe también «facilitar, en una situación de crisis, el retorno de nacionales de terceros países o apátridas en situación irregular cuyas solicitudes hayan sido rechazadas en el contexto de [una] crisis [...] y que no tengan derecho de permanencia ni hayan sido autorizados a permanecer», lo que queda reflejado en el articulado, en particular en los artículos 4, 5 y 6, en los que se tratan, respectivamente, el procedimiento fronterizo de retorno, la detención y las medidas aplicables al procedimiento fronterizo de retorno en situación de crisis.

Por último, mediante la propuesta de Reglamento se modifica asimismo el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados, establecido por el Reglamento (UE) 2021/1148¹³ (artículo 9), a fin de que pueda movilizarse para ayudar a los Estados miembros en su labor de ejecución de la propuesta de Reglamento.

¹² Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO L 348 de 24.12.2008, p. 98).

¹³ Reglamento (UE) 2021/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2021, por el que se establece, como parte del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (DO L 251 de 15.7.2021, p. 48).

V – Análisis

La propuesta de Reglamento contiene básicamente lo que eran los artículos 41 octies y 41 nonies de la PMR (artículos 4 y 5 de la propuesta de Reglamento) y el artículo 14 del Reglamento de crisis (artículo 6 de la propuesta de Reglamento), así como los correspondientes considerandos. Se trata en todos los casos de disposiciones relativas al retorno de los nacionales de terceros países que formaban inicialmente parte del Convenio de Schengen (artículos 23 y 24) sobre la base del capítulo 6 de su título II, denominado «Supresión de controles en las fronteras interiores y circulación de personas», por lo que forman indiscutiblemente parte del acervo de Schengen, aunque no se hayan incluido en un acto pertinente a Schengen.

Resulta esencial preservar la operatividad y la coherencia del acervo de Schengen¹⁴, así como su pleno cumplimiento, por una parte, de los Protocolos sobre Justicia y Asuntos de Interior pertinentes¹⁵ y, por otra, de los acuerdos de asociación a Schengen celebrados por la Unión con Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein. Además, todos los retornos de nacionales de terceros países desde el espacio Schengen deben considerarse un desarrollo del acervo de Schengen, ya que todos los nacionales de terceros países que entran en el espacio Schengen están sujetos a las condiciones de entrada uniformes establecidas en el código de fronteras Schengen.

En consecuencia, el procedimiento fronterizo de retorno, también en situación de crisis, debería considerarse parte del acervo de Schengen relativo a la gestión integrada de las fronteras. Así pues, esas disposiciones parecen haber sido ahora debidamente incluidas, junto con sus respectivos considerandos, en un acto independiente pertinente a Schengen, basándose de manera correcta en el artículo 79, apartado 2, letra c), del TFUE.

Además, se introdujeron asimismo en la propuesta de Reglamento enmiendas al Reglamento (UE) 2021/1148 al objeto de modificar el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados en el sentido de que este pueda movilizarse para ayudar a los Estados miembros en su labor de garantizar una gestión europea integrada de las fronteras sólida y eficaz en las fronteras exteriores. El artículo 77, apartado 2, del TFUE sirve de base jurídica para las medidas relativas, entre otras cosas, a los visados, los controles en las fronteras, el sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores de la Unión y la ausencia de controles en las fronteras interiores, por lo que parece correcto su uso como base jurídica, así como el del artículo 79, apartado 2, letra c), del TFUE, dado que los objetivos perseguidos están vinculados entre sí de modo indisociable, sin que uno de ellos sea secundario e indirecto en relación con el otro. Como consecuencia de todo ello, el recurso a una doble base jurídica guarda coherencia con los criterios mencionados en la parte III de la presente opinión.

¹⁴ Véase, en particular, la sentencia de 26 de octubre de 2010, Reino Unido/Consejo («VIS»), C-482/08, ECLI:EU:C:2010:631, apartado 48, en la que el Tribunal de Justicia hace referencia a «la coherencia necesaria [del acervo de Schengen] y la necesidad de mantener dicha coherencia en su posible evolución»; véanse también los apartados 49 y 58 de dicha sentencia.

¹⁵ Protocolos (n.º 19) sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea, (n.º 21) sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia y (n.º 22) sobre la posición de Dinamarca.

VI – Conclusión y recomendación

En la reunión del 11 de marzo de 2024, la Comisión de Asuntos Jurídicos decidió, en consecuencia, por 17 votos a favor, 0 votos en contra y 1 abstención¹⁶, recomendarle que el artículo 79, apartado 2, letra c), y el artículo 77, apartado 2, del TFUE parecen ser la base jurídica adecuada para la propuesta de Reglamento.

Le saluda muy atentamente

Adrián Vázquez Lázara

¹⁶ Estuvieron presentes en la votación final: Adrián Vázquez Lázara (presidente), Marion Walsmann (vicepresidenta), Lara Wolters (vicepresidenta), Alessandra Basso, Ilana Cicurel, Ibán García Del Blanco, Pascal Durand, Daniel Freund (suplente de Sergey Lagodinsky, de conformidad con el artículo 209, apartado 7, del Reglamento interno), Heidi Hautala, Pierre Karleskind, Gilles Lebreton, Maria-Manuel Leitão-Marques, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, René Repasi, Franco Roberti, Michaela Šojdová (suplente de Jiří Pospíšil, de conformidad con el artículo 209, apartado 7, del Reglamento interno), Axel Voss y Javier Zarzalejos.

**ANEXO: ENTIDADES O PERSONAS
DE LAS QUE EL PONENTE DE OPINIÓN HA RECIBIDO CONTRIBUCIONES**

El presidente en calidad de ponente de opinión declara, bajo su exclusiva responsabilidad, que no ha recibido ninguna contribución de una entidad o persona que deba indicarse en el presente anexo de conformidad con el artículo 8 del anexo I del Reglamento interno.

PROCEDIMIENTO DE LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EL FONDO

Título	Establecimiento de un procedimiento de retorno en frontera y modificación del Reglamento (UE) 2021/1148
Referencias	COM(2016)0467 – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD)
Fecha de la presentación al PE	13.7.2016
Comisión competente para el fondo Fecha del anuncio en el Pleno	LIBE 29.2.2024
Ponentes Fechas de designación	Fabienne Keller 9.11.2020
Impugnación de la base jurídica Fecha de la opinión JURI	JURI 11.3.2024
Fecha de aprobación	14.2.2024
Resultado de la votación final	+: 40 –: 23 0: 4
Miembros presentes en la votación final	Abir Al-Sahlani, Konstantinos Arvanitis, Malik Azmani, Pietro Bartolo, Vladimír Bilčík, Malin Björk, Vasile Blaga, Ioan-Rareș Bogdan, Karolin Braunsberger-Reinhold, Saskia Brimont, Jorge Buxadé Villalba, Damien Carême, Patricia Chagnon, Lena Düpont, Cornelia Ernst, Laura Ferrara, Nicolaus Fest, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Evin Incir, Sophia in 't Veld, Patryk Jaki, Marina Kaljurand, Assita Kanko, Fabienne Keller, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Erik Marquardt, Nadine Morano, Javier Moreno Sánchez, Emil Radev, Karlo Ressler, Isabel Santos, Birgit Sippel, Sara Skytvedal, Tineke Strik, Ramona Strugariu, Tomas Tobé, Milan Uhrík, Tom Vandendriessche, Elissavet Vozemberg-Vrionidi, Jadwiga Wiśniewska, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos
Suplentes presentes en la votación final	Patricia Caro Maya, Romeo Franz, Balázs Hidvéghi, Leopoldo López Gil, Jaak Madison, Matjaž Nemeč, Carina Ohlsson, Philippe Olivier, Róza Thun und Hohenstein, Dragoș Tudorache, Charlie Weimers, Juan Ignacio Zoido Álvarez
Suplentes (art. 209, apdo. 7) presentes en la votación final	Mathilde Androuët, Laura Ballarín Cereza, Chiara Gemma, Svenja Hahn, Antonio López-Istúriz White, Gabriel Mato, Francisco José Millán Mon, Javier Nart, Nacho Sánchez Amor, Michal Wiezik
Fecha de presentación	4.4.2024