PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Asuntos Jurídicos
El Presidente

Sr. D. Jean-Marie Cavada
Presidente
Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior
BRUSELAS

Asunto: Fundamento jurídico de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) (COM(2005)0236 – C6-0176/2005 – 2005/0106(COD))[1]

Señor Presidente:

Mediante carta de 6 de junio de 2006, usted solicitó a la Comisión de Asuntos Jurídicos, que, de conformidad con el apartado 2 del artículo 35 del Reglamento, examinase la validez y la procedencia del fundamento jurídico de la propuesta de la Comisión de referencia, y en particular la procedencia de añadir el artículo 63, apartado 3, letra b), del Tratado CE como fundamento jurídico adicional de los artículos en que se basa la Comisión para la propuesta de Reglamento de referencia.

La Comisión propuso como fundamento jurídico del Reglamento los artículos 62, apartado 2, letra a), y 66 del Tratado CE. El ponente de su comisión para las propuestas de la Comisión relativas al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), que actualmente está negociando con la Presidencia del Consejo a fin de concluir los procedimientos en primera lectura, tiene intención de presentar una enmienda para incluir el artículo 63, apartado 3, letra b), del Tratado CE en los fundamentos jurídicos, tal como ha propuesto el Consejo. Este considera que dicha inclusión es necesaria porque la información almacenada en el SIS II con arreglo al artículo 15 en su versión modificada por el Consejo no se referirá sólo a la denegación de entrada, sino también a la denegación de estancia. Si un nacional de un país tercero, que no disfrute del derecho de libre movimiento y figure en el sistema de información, ha entrado ya (ilegalmente) en un Estado miembro, podrá ser objeto

[1] Pendiente de publicación en el Diario Oficial

de una denegación de estancia y, por lo tanto, ser expulsado (véase el artículo 15, apartado 3). El artículo 62, apartado 2, letra a) del TCE cubre solamente la denegación de entrada, mientras que el artículo 63, apartado 3, letra b) trata de la inmigración ilegal y cubre, por tanto, la denegación de estancia.

La comisión examinó la cuestión mencionada más arriba en la reunión del 12 de junio de 2006.

Observaciones generales sobre el fundamento jurídico

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia estipula claramente que la elección del fundamento jurídico no es subjetiva, sino que "debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional"[1], tales como el objetivo y el contenido del acto de que se trate[2]. Además el factor decisivo radica en el objetivo principal del acto[3].

Sin embargo, cuando un acto presente varios objetivos simultáneos, indisolublemente ligados entre sí, sin que uno de ellos sea secundario e indirecto respecto a los demás, el acto deberá basarse en las diferentes disposiciones pertinentes del Tratado, salvo que ello[4] sea imposible en razón de la incompatibilidad mutua de los procedimientos de toma de decisiones previstos en dichas disposiciones[5].

Objetivo y contenido de la propuesta de Reglamento

El principal objetivo de la propuesta Reglamento –junto con la propuesta de Decisión del Consejo relativa al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) (COM(2005)0230 – 2005/0103(CNS)), que se basa en el Título VI del Tratado de la Unión Europea- consiste en el establecimiento de un marco jurídico que regule el SIS II.

Ambas propuestas establecen disposiciones comunes sobre la arquitectura, financiación, responsabilidades y normas generales para el tratamiento y la protección de datos del SIS II. Además de esas normas comunes, la propuesta de Reglamento contiene normas sobre el tratamiento de datos del SIS II que sirven de apoyo para la aplicación de políticas relacionadas con el movimiento de personas como parte del acervo de Schengen (p.ej., fronteras exteriores y visados). Se establecerá un sistema informatizado de información que permita a las autoridades competentes de los Estados miembros cooperar entre sí mediante el intercambio de información con fines de control de personas y objetos.

La propuesta de Reglamento define las condiciones y procedimientos para el tratamiento de descripciones del SIS II relativas a nacionales de terceros países y para el intercambio de información adicional con fines de denegar la entrada en el territorio de los Estados miembros (artículo 2, apartado 1, de la propuesta) y también establece disposiciones sobre la

[1] Asunto 45/86, Comisión/Consejo [1987], Rec. 1439, apart. 5.
[2] Asunto C-300/89, Comisión/Consejo [1991], Rec. I-287, apart. 10.
[3] Asunto C-377/98, Países Bajos/Parlamento Europeo y Consejo[2001], Rec. I-7079, apart. 27.
[4] Asunto 165/87, Comisión/Consejo [1988] Rec. 5545, apart. 11.
[5] Véase, por ejemplo, el Asunto C-300/89, Comisión/Consejo [1991], Rec. I-2867, apart. 17-21 (Asunto del dióxido de titanio); el Asunto C-388/01, Comisión/Consejo [2004],Rec. I-4829, apart. 58, y el Asunto C-491/01, *British American Tobacco* [2002], Rec. I-11453, apart. 103-111.

arquitectura técnica del SIS II, las responsabilidades de los Estados miembros y de la Comisión, el tratamiento de datos en general, los derechos de las personas interesadas y la fiabilidad.

El artículo 15, apartado 1, de la propuesta de Reglamento establece las condiciones para la introducción de descripciones relativas a nacionales de terceros países con fines de denegación de su entrada al territorio de los Estados miembros sobre la base de una decisión adoptada por las autoridades administrativas competentes o por un órgano jurisdiccional en la que se defina el plazo de validez de dicha denegación.

Procedimiento

En la Declaración nº 5 aneja al Tratado de Niza, los Estados miembros acordaron que, a partir del 1 de mayo de 2004, el procedimiento de codecisión previsto en el artículo 251 del TCE sería aplicable a la adopción de las medidas contempladas en el artículo 63, apartado 3, letra b), y que también sería aplicable a las medidas contempladas en el artículo 62, apartado 2, letra a), a partir de la fecha en que se alcanzara un acuerdo sobre el ámbito de aplicación de las medidas relativas al cruce de personas en las fronteras exteriores de los Estados miembros. Con arreglo a la Decisión del Consejo 2004/927/CE, de 22 de diciembre de 2004[1], el Consejo deberá actuar conforme al procedimiento del artículo 251 de TCE a la hora de adoptar las medidas contempladas en el artículo 62, apartado2, letra a), del TCE. El procedimiento del artículo 251 del TCE también se aplicará a las medidas basadas en el artículo 63, apartado 3, letra b), del TCE.

Con arreglo al Protocolo sobre el artículo 67 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, introducido en el Tratado CE en virtud del Tratado de Niza, el Consejo decidirá por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, con vistas a la adopción de las medidas contempladas en el artículo 66 del TCE.

Conclusiones

A partir del objetivo y contenido de la propuesta de Reglamento, se desprende que los artículos 62, apartado 2, letra a), y 66 del TCE constituyen el fundamento jurídico procedente para el Reglamento, en la versión que ha propuesto la Comisión. El objetivo principal de la propuesta es crear el marco jurídico para el establecimiento, funcionamiento y utilización del nuevo SIS II como instrumento de cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros mediante el intercambio de información, con vistas a la realización de las políticas de la CE y de sus Estados miembros en materia de inmigración y movimiento de nacionales de terceros países dentro de la Comunidad.

En la medida en que el Reglamento propuesto tiene como objetivo establecer procedimientos para el intercambio sistemático de información entre los Estados miembros y definir la arquitectura del sistema de información (SIS II) que les servirá de apoyo, el fundamento jurídico procedente es el artículo 66 del Tratado CE. Dicho artículo se centra en la cooperación de las administraciones de los Estados miembros en aspectos como el intercambio de información, creación de puntos de contacto nacionales, medidas para la infraestructura, etc. Con arreglo a dicha disposición, el Consejo tomará las medidas necesarias

[1] Do L 396 de 31 de diciembre de 2004, p. 45.

para garantizar la cooperación entre los servicios pertinentes de las administraciones de los Estados miembros en los ámbitos previstos en el Título IV de la tercera parte del TCE, así como entre dichos servicios y la Comisión. El intercambio de información constituye una acción de cooperación entre los servicios pertinentes de los Estados miembros, tal como se establece en el artículo 66 del TCE. El fundamento jurídico del artículo 66 del TCE también cubre las disposiciones relativas a las autoridades que tendrán acceso al SIS II; así pues, la propuesta permite el acceso de las autoridades responsables en materia de fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración.

En la medida en que se establecen normas sustantivas que afectan a la política relativa al control de las fronteras exteriores, el artículo 62, apartado 2, letra a), constituye el fundamento jurídico pertinente para el Reglamento propuesto; esto se relaciona en particular con la naturaleza de las descripciones que pueden incluirse y la acción que deben adoptar a ese respecto las autoridades responsables en materia de control de las fronteras exteriores. Como parte de los controles efectuados en las fronteras exteriores, dichas autoridades deben comprobar si la persona que desea entrar en el territorio de la Comunidad consta en el SIS. Con arreglo al artículo 62, apartado 2, letra a), del TCE, el Consejo adoptará medidas sobre el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros en las que se establezcan las normas y los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para la realización de controles sobre las personas en dichas fronteras. Los artículos 15 y 16 de la propuesta de Reglamento establecen disposiciones normativas relativas a la denegación de entrada. Su aplicación fija los motivos para denegar a las personas la entrada al territorio de los Estados miembros. Dichas descripciones se controlan principalmente en el momento del cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros. Por ello afectan a las normas y procedimientos que deben aplicar las autoridades competentes de los Estados miembros a la hora de realizar controles de las personas en las fronteras exteriores de los Estados miembros.

La combinación del artículo 62, apartado 2, letra a), y el artículo 66 del TCE como fundamentos jurídicos de la propuesta de Reglamento implica que deberá aplicarse el procedimiento previsto en el artículo 251 TCE para adoptar el acto como un todo.

Por lo que respecta a la cuestión de si procede añadir el artículo 63, apartado 3, letra b), del TCE como fundamento jurídico adicional, se desprende a partir de las enmiendas presentadas, en particular al artículo 15 de la propuesta, que sería procedente añadir el artículo 63, apartado 3, letra b), del TCE como fundamento jurídico de la propuesta de Reglamento.

Con arreglo al artículo 63, apartado 3, letra b), del TCE, el Consejo adoptará medidas en materia de inmigración, y en particular sobre inmigración y residencia ilegales, incluida la repatriación de los inmigrantes ilegales. Si se modificara el artículo 15 de la propuesta tal como ha propuesto el Consejo, sería procedente añadir el artículo 63, apartado 3, letra b), del TCE como fundamento jurídico adicional. Según la enmienda propuesta, la inclusión de descripciones de nacionales de terceros países sería con fines de denegación de entrada o estancia. La enmienda al artículo 15 que ha propuesto el Consejo y está examinando la Comisión LIBE contendría las condiciones para las descripciones de denegación de estancia. El artículo 15, apartado 1, así modificado rezaría:

> *«Deberán introducirse datos de nacionales de terceros países sobre los que haya una descripción para fines de denegación de entrada o estancia de conformidad con una*

descripción nacional resultante de una decisión adoptada por una autoridad administrativa o un órgano jurisdiccional competente del Estado miembro, de conformidad con lo dispuesto en su Derecho nacional. La decisión sólo podrá adoptarse sobre la base de una evaluación individual, excepto en el caso previsto en el apartado 2, letra c). Los recursos contra dichas decisiones se resolverán con arreglo a legislación nacional.»

Por otra parte, en virtud de la enmienda propuesta para el artículo 15, apartado 3, la decisión de incluir una descripción podría basarse también en el hecho de que el nacional del país tercero haya estado sujeto a medidas de expulsión, denegación de entrada o regreso. El artículo 15, apartado 1, así modificado rezaría:

«La decisión de introducir una descripción podrá basarse también en el hecho de que el nacional del tercer país esté sujeto a una medida de expulsión, denegación de entrada o medida de regreso que no haya sido rescindida o suspendida, que incluya o vaya acompañada de una prohibición de la entrada o, en su caso, de una prohibición de la residencia por incumplimiento de las disposiciones nacionales sobre la entrada o la residencia de nacionales de terceros países.»

Tal enmienda contemplaría explícitamente que las descripciones con fines de denegación de entrada o estancia también tendrían la finalidad de regreso de las personas desde el territorio de los Estados miembros y, por consiguiente, otorgaría a las autoridades responsables de la policía y los controles de inmigración dentro del país el acceso a dichas descripciones, en pie de igualdad con las autoridades de control de las fronteras. De ahí la procedencia de añadir el artículo 63, apartado 3, letra b), del TCE como fundamento jurídico.

Debe señalarse que la adición del artículo 63, apartado 3, letra b), del TCE como fundamento jurídico además de los artículos 62, apartado 2, letra a), y 66 del TCE no supondrían un cambio de procedimiento, dado que el artículo 63, apartado 3, letra b), del TCE se remite al procedimiento del artículo 251 del TCE.

Por consiguiente, el fundamento jurídico procedente para la propuesta de Reglamento tal como se ha modificado en el Consejo debería ser el artículo 62, apartado 2, letra a), más el artículo 63, apartado 3, letra b), y el artículo 66 del TCE.

En la reunión del 12 de junio de 2006, la Comisión de Asuntos Jurídicos decidió, en consecuencia, por unanimidad[1], recomendarle que se añada el artículo 63, apartado 3, letra b), del TCE a los artículos 62, apartado 2, letra a), y 66 del TCE como fundamento jurídico en caso de que el Parlamento vaya a adoptar las enmiendas propuestas por el Consejo.

Le saluda atentamente,

[1] Estuvieron presentes en la votación final: Rainer Wieland (presidente en funciones), Diana Wallis (ponente de opinión), Maria Berger, Rosa Díez González, Bert Doorn, Monica Frassoni, Piia-Noora Kauppi, Klaus-Heiner Lehne, Hans-Peter Mayer, Aloyzas Sakalas, Francesco Enrico Speroni, Jaroslav Zvěřina y Tadeusz Zwiefka.

Giuseppe Gargani