

INFORME DEL PONENTE

(Presentado el 08/010/2015, siendo rechazado por la Comisión Mixta UE)

PROYECTO DE DICTAMEN MOTIVADO DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 8 DE OCTUBRE DE 2015, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA LISTA COMÚN A LA UE DE PAÍSES DE ORIGEN SEGUROS A EFECTOS DE LA DIRECTIVA 2013/32/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, SOBRE PROCEDIMIENTOS COMUNES PARA LA CONCESIÓN O LA RETIRADA DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL, Y POR EL QUE SE MODIFICA LA DIRECTIVA 2013/32/UE [COM (2015) 452 FINAL] [COM (2015) 452 FINAL ANEXO] [2015/0211 (COD)]

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UE, ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 9 de noviembre de 2015.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 14 de septiembre de 2015, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Diputado D. Juan Moscoso del Prado Hernández, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno. De acuerdo con el mismo, el objetivo de la propuesta es el establecimiento, al nivel de la Unión, de una lista común de países de origen seguros que facilitará la utilización en todos los Estados miembros de los procedimientos relacionados con la aplicación del concepto de país de origen seguro. La propuesta pretende asimismo corregir algunas de las divergencias existentes entre las

listas nacionales de países de origen seguros de los Estados miembros, a consecuencia de las cuales los solicitantes de protección internacional procedentes de los mismos terceros países no siempre están sujetos a los mismos procedimientos en los Estados miembros. El objetivo general de la acción propuesta no puede ser alcanzado en suficiente medida por los Estados miembros y puede lograrse mejor al nivel de la Unión Europea. En consecuencia, el informe del Gobierno concluye que la propuesta respeta el principio de subsidiariedad.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 8 de octubre de 2015, aprobó el presente

INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.

2.- La Propuesta legislativa analizada se basa en el artículo 78. 2 d) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

“2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a un sistema europeo común de asilo que incluya:

(...)

d) procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria;”

3.- La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UE (en adelante, “la Propuesta”) tiene por objeto, de acuerdo con la Comisión Europea, aumentar la eficiencia global de los sistemas de asilo en lo que respecta a las solicitudes de protección internacional con probabilidades de ser infundadas.

4. La Directiva 2013/32/UE permite a los Estados miembros aplicar modalidades procedimentales específicas –en particular, procedimientos acelerados y fronterizos– cuando el solicitante sea nacional de un país (o apátrida, en relación con un tercer país de residencia habitual anterior) que haya sido designado país de origen seguro en virtud de las leyes nacionales y que, además, pueda considerarse seguro para el solicitante habida cuenta de sus circunstancias particulares. La presente Propuesta tiene por objeto establecer una lista común a la UE de países seguros a partir de los criterios comunes fijados en la Directiva 2013/32/UE. Si esta Propuesta llegara a entrar en vigor, los nacionales de los países incluidos en el Anexo (Albania, Bosnia y Herzegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia y Turquía) que solicitaran asilo en un país de la Unión Europea podrían ver denegada su solicitud a través de un procedimiento acelerado que, en ocasiones, tendría lugar en la misma frontera.

5. La Comisión Europea justifica la necesidad de esta Propuesta sobre la base de que solo algunos Estados miembros han aprobado listas nacionales de países de origen seguros. Además, esas listas nacionales presentan ciertas divergencias que podrían deberse a las diferencias en la valoración de la seguridad de determinados terceros países o a la naturaleza dispar de los flujos de nacionales de terceros países que se dirigen a los Estados miembros. Según la Comisión Europea, además, la lista común a la UE reducirá las divergencias actuales entre las listas nacionales de países de origen seguros de los Estados miembros, facilitando así la convergencia de los procedimientos y desincentivando los movimientos secundarios de los solicitantes de protección internacional.

6. El principio de subsidiariedad implica que 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. En este caso, el objetivo de la acción pretendida es agilizar el rechazo de solicitudes de asilo, con la finalidad última de optimizar los recursos de que disponen las autoridades nacionales para tratar con el flujo de refugiados que recibe la Unión Europea. Esa optimización se lograría a través de la aprobación de una lista, aplicable directamente en todos los Estados miembros, de países cuyos nacionales pasarían a contar con un derecho de solicitud de asilo recortado, cabiendo incluso que sean expulsados (y devueltos a sus países de origen) en la misma frontera, de acuerdo con el artículo 25.6. a) i) de la Directiva 2013/32/UE.

7. En el presente caso, sin embargo, el cumplimiento del principio de subsidiariedad de la Propuesta no se encuentra suficientemente justificado. La decisión de que Albania, Bosnia y Herzegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia y Turquía sean considerados “países seguros” a los efectos de la concesión del derecho de asilo podría perfectamente haberse tomado por los Estados

miembros individualmente considerados. La Directiva 2013/32/UE permite que los Estados miembros empleen sus propias listas de “países seguros”, como de hecho ya ocurre. El hecho de que no todos los Estados miembros hayan considerado que los países en cuestión son “seguros” no se debe a que exista una imposibilidad de tomar tal decisión, sino a que no ha existido la voluntad de adoptar este acuerdo. Si el principio de subsidiariedad implica que esta medida no debería poder ser adoptada por los Estados miembros individualmente considerados, está claro que este principio se ve vulnerado por la iniciativa.

A mayor abundamiento, puede señalarse que la Comisión Europea señala que esta iniciativa facilitará la convergencia de los procedimientos de tramitación de las solicitudes de asilo de los Estados miembros, pero esa afirmación no se sostiene a la vista de que la Propuesta no contiene ningún precepto relativo a la unificación de los citados procedimientos. No se aprecia, por lo tanto, que una eventual entrada en vigor de esta Propuesta conllevara, en el futuro, una armonización de las legislaciones nacionales que regulan la tramitación de las solicitudes de asilo por los diferentes Estados miembros.

8. Aunque únicamente a partir de lo ya señalado podría considerarse justificada la aprobación de un dictamen motivado, cabe indicar el contenido de esta Propuesta es también cuestionable desde el punto de vista de la protección de los derechos humanos. Como la propia Comisión Europea reconoce en la Propuesta, en el año 2014 se consideró que más de 3.000 de las solicitudes de asilo presentadas por los ciudadanos de Albania, Bosnia y Herzegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia y Turquía estaban fundadas. Ello supone que el 7,8% de las solicitudes de los albaneses, el 6,3% de las solicitudes de los kosovares o el 23,1% de las solicitudes de los turcos, por citar algunos ejemplos, se debían a una persecución real y acreditada de los derechos fundamentales del solicitante de derecho de asilo. Si la presente Propuesta hubiera estado en vigor en 2014, la mayoría de esas más de 3.000 personas que ahora se benefician de la condición de refugiados en la Unión Europea habrían visto rechazada su petición de asilo a través de un procedimiento sumario. Semejante vulneración de los derechos humanos (y del Derecho Internacional relativo al derecho de asilo) no puede ampararse sobre una pretendida optimización de los recursos públicos.

9. Finalmente, y desde el punto de vista de los intereses de España, debe subrayarse que la consideración de Kosovo como un Estado a los efectos de la determinación de los “países seguros” no puede darse por válida, a la luz de la consolidada posición de España en contra del reconocimiento de Kosovo como Estado de la comunidad internacional. Aunque la Propuesta trata de salvar esta contradicción con una nota al pie de página que afirma que “esta denominación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244/99 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con el dictamen de la Corte Internacional de

Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo”, las Cortes Generales no pueden dar por bueno un listado de Estados que mencione Kosovo. Las discrepancias en torno al “estatuto” de Kosovo no son una simple cuestión de “posiciones” nacionales, como pretende dar a entender la citada nota al pie de página. La decisión de España de no reconocer a Kosovo como un Estado se fundamenta, ante todo, en razones de legalidad internacional, y de ahí que diferentes Gobiernos españoles hayan mantenido la negativa al citado reconocimiento. Las Cortes Generales no deben, en el curso del procedimiento de verificación de la adecuación al principio de subsidiariedad de esta Propuesta, romper con esa consolidada doctrina y socavar así una decisión consensuada de la política exterior española. Hacerlo supone reconocer a Kosovo un estatus al que España lleva años oponiéndose en un momento en el que no se dan las circunstancias para revisar esta decisión.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UE, no es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.