X legislatura
Año 2022

Parlamento de Canarias

Número 218
31 de mayo

BOLETÍN OFICIAL

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

SUMARIO

Consultas formuladas al Parlamento/iniciativas legislativas europeas sobre control de la aplicación del principio de subsidiariedad

Dictámenes

10L/CSUE-0238 Dictamen del Parlamento de Canarias, a instancias de la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales, para la verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad por parte de una iniciativa legislativa de la Unión Europea. Página 1

Consulta formulada al Parlamento/iniciativas legislativas europeas sobre control de la aplicación del principio de subsidiariedad

Dictamen

10L/CSUE-0238 ***Dictamen del Parlamento de Canarias, a instancias de la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales, para la verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad por parte de una iniciativa legislativa de la Unión Europea.***

Presidencia

Emitido dictamen por el Parlamento de Canarias, a instancias de la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales, para la verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad por parte de una iniciativa legislativa de la Unión Europea, relativo a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (CE) n.º 810/2009 y (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, los Reglamentos (CE) n.º 1683/95, (CE) n.º 333/2002, (CE) n.º 693/2003 y (CE) n.º 694/2003 del Consejo y el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, en lo relativo a la digitalización del procedimiento de visado [COM(2022) 658 final] [2022/0132 (COD)] {SEC(2022) 202 final} {SWD(2022) 658 final} {SWD(2022) 659 final}, por la ponencia creada al efecto, al amparo de lo previsto en el artículo 52.5 del Reglamento de la Cámara, con fecha 23 de mayo de 2022, de conformidad con lo establecido en los artículos 52.6 y 111 del Reglamento del Parlamento, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En la sede del Parlamento, 24 de mayo de 2022.- El secretario general *(P.D. del presidente, Resolución de 27 de junio de 2019, BOPC núm. 7, de 28/6/2019),* Salvador Iglesias Machado.

Dictamen del Parlamento de Canarias, a instancias de la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales, para la verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad por parte de una iniciativa legislativa de la Unión Europea

Título del documento:	**Iniciativa legislativa UE:** **Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) núm. 767/2008, (CE) núm. 810/2009 y (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, los Reglamentos (CE) n.º 1683/95, (CE) n.º 333/2002, (CE) n.º 693/2003 y (CE) n.º 694/2003 del Consejo y Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, en lo relativo a la digitalización del procedimiento de visado**
Referencia:	COM (2022) 658 final de 27/4/2022 (CSUE-238)

I.- Antecedentes:

1.- Con fecha 4 de mayo de 2022, se recibió en la Cámara, correo electrónico de la Secretaría de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de las Cortes Generales, por el que, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 6.1. de la Ley 8/1994, la citada Comisión Mixta remitió al Parlamento de Canarias, la *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (CE) 810/2009 y (UE) 2017/2226 del Parlamentos Europeo y del Consejo, los Reglamentos (CE) n.º 333/2002, (CE) n.º 693/2003 y (CE) n.º 694/2003 del Consejo y el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, en lo relativo a la digitalización del procedimiento de visado. Documento COM (2022) 658 final de 27/4/2022*, para su conocimiento y, en su caso, emisión de dictamen motivado sobre el eventual incumplimiento del principio de subsidiariedad.

2.- La Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el día 1 de octubre de 2020, adoptó el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

17.- Asuntos tratados fuera del orden del día

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

Acuerdo:

"La Mesa de la Cámara, con el objeto de determinar, dentro de las posibilidades que al efecto, dispone el artículo 52 del Reglamento de la Cámara, el concreto procedimiento parlamentario que haya de seguirse para la emisión del parecer del Parlamento de Canarias respecto del cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de las iniciativas legislativas comunitarias europeas que sean objeto de remisión al mismo por las Cortes Generales, en los términos de lo previsto en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea*, en su versión modificada para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de abril de 2007, oída la Junta de Portavoces en su reunión del día de la fecha, acuerda:*

1.- Constituir la ponencia a que se refiere el artículo 52.3 del Reglamento de la Cámara, que, con carácter general y en tanto en cuanto no se determine lo contrario, será la competente para conocer y, en su caso, elaborar para su posterior remisión a las Cortes Generales, dictamen motivado en relación con el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de los proyectos legislativos europeos que sean objeto de consulta por aquellas".

3.- Con fecha 11 de mayo de 2022, el Gobierno de Canarias presentó informe a la iniciativa legislativa de la UE sobre la *propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (CE) 810/2009 y (UE) 2017/2226 del Parlamentos Europeo y del Consejo, los Reglamentos (CE) n.º 333/2002, (CE) n.º 693/2003 y (CE) n.º 694/2003 del Consejo y el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, en lo relativo a la digitalización del procedimiento de visado. Documento COM (2022) 658 final de 27/4/2022,* el cual fue recibido por la Comisión de Asuntos Europeos del Parlamento de Canarias, el 16 de mayo de 2022.

4.- Finalmente, la ponencia, en su reunión de 23 de mayo del año en curso, ha analizado el texto de la iniciativa legislativa europea remitida por la Comisión Mixta para la Unión Europea, a resultas de lo cual, y en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 52.5 del Reglamento de la Cámara y del acuerdo de la Mesa antes referido, ha elaborado el siguiente:

II.- Dictamen:

1.- Base jurídica y tipo de competencia:

a) Objetivos de la propuesta legislativa:

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

Desde la entrada en vigor del código de visados en 2010 y la puesta en marcha del Sistema de Información de Visados en 2011, el entorno en el que opera la política de visados ha cambiado considerablemente. Por un lado, los retos vinculados a la migración y la seguridad han aumentado en los últimos años; por otro, los importantes avances tecnológicos ofrecen nuevas oportunidades para agilizar el proceso de solicitud de visados de Schengen, tanto para los viajeros como para los consulados.

Si bien la tramitación de visados ya está parcialmente digitalizada, en lo que se refiere al registro de las solicitudes y las decisiones en el sistema de información de visados, hay dos etapas importantes que siguen realizándose en papel: el proceso de solicitud de visado y la etiqueta adhesiva de visado. Estas dos etapas suponen una carga para todas las partes interesadas, desde las autoridades públicas centrales de los países (como los ministerios de Interior y Asuntos Exteriores) hasta los consulados y los solicitantes. Los Estados miembros son conscientes de ello, y algunos han digitalizado parcialmente el proceso de solicitud para hacerlo más eficiente y fácil de usar. Por eso, el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, propuesto por la Comisión el 23 de septiembre de 2020, estableció el objetivo de digitalizar por completo el procedimiento de expedición de visados en 2025 a más tardar, mediante la introducción de un visado digital y la posibilidad de presentar las solicitudes de visado en línea.

En este marco, la propuesta de digitalizar los procedimientos de expedición de visados se realiza con el objetivo de mejorar el proceso de solicitud mediante una reducción de los costes y de la carga para las partes interesadas, al mismo tiempo que refuerza la seguridad del espacio Schengen. La digitalización del procedimiento de expedición de visados, por otro lado, está en consonancia con los avances legislativos recientes en el entorno informático para la gestión de las fronteras y con las recientes modificaciones en el ámbito de la política de visados y fronteras, con lo que también contribuye a reforzar la seguridad del espacio Schengen.

b) Ámbito competencial:

Dado que esta propuesta tiene por objeto la digitalización de los visados tanto para estancias de corta como de larga duración (con un visado en formato digital en el segundo caso únicamente), la Comisión propone una base jurídica conjunta compuesta por el artículo 77, apartado 2, y el artículo 79, apartado 2, del TFUE.

El artículo 77, apartado 2 del TFUE que faculta a la Unión para desarrollar las medidas relativas a "la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración", mientas que el artículo 79, apartado 2, faculta a la Unión para desarrollar las medidas relativas 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".

El artículo 149 de la Constitución española establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre "nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo" (apartado 1.2.ª). Por otro lado, el artículo 144 del Estatuto de Autonomía de Canarias atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias determinadas competencias en materia de inmigración, sin perjuicio de las competencias constitucionalmente atribuidas al Estado sobre la materia, en particular en materia de atención sociosanitaria, acogida, integración y autorización de trabajo de extranjeros en coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia de extranjeros.

La medida, por tanto, afecta a competencias exclusivas del Estado y a competencias de desarrollo y compartidas de la comunidad autónoma. Sin embargo, como señala la exposición de motivos, esta propuesta de reglamento tiene por objeto racionalizar y armonizar los procedimientos en el contexto de la política común de visados, así como armonizar los requisitos de viaje y entrada y los controles fronterizos dentro del espacio Schengen a través de la digitalización y del marco de interoperabilidad en las fronteras, por lo que, debido a la escala, los efectos y el impacto de las medidas previstas, los objetivos solo pueden alcanzarse de manera eficaz y sistemática a escala de la UE, respetándose, por tanto el principio de subsidiariedad.

2.- Análisis de las exigencias derivadas del principio de subsidiariedad.

Tal y como determina el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (versión consolidada), en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

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

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

Los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de esta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar.

El principio de subsidiariedad establece que solo podrán tomarse medidas a nivel de la UE cuando sean más eficaces que la actuación individual de los Estados miembros a nivel nacional, regional o local. El mecanismo de control

de la subsidiariedad, que se aplica en los ámbitos de competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, permite a los parlamentos nacionales manifestar su posición cuando consideren que una iniciativa legislativa de la UE no respeta este principio, posición que ha de ser tenida en cuenta por la Comisión Europea.

Dado que el procedimiento de visado se halla armonizado en todo el territorio comunitario y que se dispone de una regulación minuciosa y detallada recopilada en el Código de Visados de Schengen, se ha de concluir que las modificaciones incorporadas en este nuevo texto se hallan intrínsecamente relacionadas con la legislación vigente y que se incorporan con el fin de añadir simplificaciones y eficiencias en su tramitación a nivel europeo pues van a permitir la creación de una plataforma de solicitud y tramitación telemática de los visados uniforme. La materia objeto de regulación es la política comunitaria de emisión de visados y de control de fronteras exteriores en el marco del área Schengen, la cual debe acomodarse a la nueva era digital. Se cumple con ello tanto el principio de subsidiariedad como el de proporcionalidad.

3.- Carga financiera y administrativa.

La propuesta afirma suponer una incidencia de entre 3,5 y 6,4 millones de euros, en los costes del servicio web; entre 33,8 y 41,2 millones de euros, el coste de creación de la plataforma de emisión digital de visados, y de entre 10,5 y 11,8 millones de euros, el coste de mantenimiento del servicio, a lo que habrá que añadir el coste de los equipos que se destinen a la puesta en marcha del proyecto. Todas estas partidas serán a cargo del presupuesto de la Unión.

Por el contrario, la iniciativa estima un ahorro de 1473 millones de euros a los Estados miembros, sin perjuicio de las necesarias adaptaciones nacionales que hayan de llevarse a cabo para la adhesión a la plataforma comunitaria que exigirán una inversión estimada de entre 2,8 y 3,3 millones de euros a cada Estado miembro.

Sin embargo, no se acompaña en la documentación remitida por las Cortes Generales, un análisis de las eventuales cargas administrativas para las autoridades nacionales, regionales o locales, agentes económicos o ciudadanos, derivadas de la nueva regulación; ni tampoco la fórmula a través de la cual se procedería al reparto de las eventuales cargas.

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

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

Por otro lado, no se acompaña al texto de la propuesta legislativa europea el documento de evaluación de impacto que, eventualmente, las Cortes Generales hayan podido haber elaborado en relación con la misma.

Se reitera la conveniencia de haber incluido, en un apartado independiente, las singularidades de la ultraperiferia en el seno de la iniciativa.

5.- Otras observaciones.

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

No obstante lo anterior, el artículo 3 del Estatuto de Autonomía de Canarias establece que, dada la condición ultraperiférica de Canarias, los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, tendrán en cuenta estas circunstancias cuando sea preciso adaptar sus políticas y actuaciones legislativas y reglamentarias, fijando las condiciones específicas para su aplicación en el archipiélago, en particular en ámbitos como la inmigración. Por ello, considerando la situación geoestratégica del archipiélago y los especiales vínculos de cooperación con terceros países africanos socios, la Administración General del Estado debería tener en cuenta estas circunstancias al desarrollar su política de visados en los países del área geográfica del archipiélago para facilitar al máximo su integración económica y comercial con los terceros países socios en coherencia con los propios programas de cooperación territorial europea puestos a disposición de las regiones ultraperiféricas en sus relaciones con los países terceros vecinos.

En consecuencia, se estima favorable la propuesta toda vez que no incurre en ninguna limitación, ni obstáculo formal o material derivado del derecho la Unión Europea para que no pueda ser adoptado. No obstante, se ha de reiterar que la base jurídica específica para la ultraperiferia que ofrece el artículo 349 TFUE, así como el artículo 3 del Estatuto autonómico hacen necesario que la Administración estatal vele porque esta política de visados se encuentre coordinada con los programas de cooperación territorial europea configurados para las regiones ultraperiféricas, como lo es Canarias, en sus relaciones con países terceros.

Parlamento de Canarias, a 23 de mayo de 2022.- Juan Manuel García Ramos. Carlos Antonio Ester Sánchez. Luis Alberto Campos Jiménez. Melodie Mendoza Rodríguez. Ricardo Fdez. de la Puente Armas.

Parlamento de Canarias

Edita e imprime: Parlamento de Canarias
Servicio de Asistencia Técnico-Administrativa, Publicaciones y Actuación Parlamentaria
C/ Teobaldo Power, 7 • Tlf: 922473347, 922473362, fax: 922473456 E-mail: asistenciaypublicaciones@parcan.es Depósito Legal: TF-123/1983
CP: 38002, Santa Cruz de Tenerife www.parcan.es ISSN: 1137-9073