



CORTES GENERALES

INFORME 9/2015 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 13 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. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión del día 8 de octubre de 2015, rechazó el informe presentado por el ponente, y la Mesa y los Portavoces de la Comisión, reunidos el mismo día, acordaron encomendar la elaboración de un nuevo informe al Diputado D. José Miguel Castillo Calvín.

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



CORTES GENERALES

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 13 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 tiene por finalidad, de acuerdo con la Comisión Europea,



CORTES GENERALES

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. La lista se encuentra formada por una lista de países enumerada en un Anexo, que incluye Albania, Bosnia y Herzegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia y Turquía. En el caso de Kosovo, además se precisa 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”.

5. A la hora de evaluar el cumplimiento del principio de subsidiariedad de la presente Propuesta debemos tomar como punto de partida la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. Ésta perseguía, entre otros objetivos, una convergencia entre las legislaciones nacionales en materia de asilo y refugio, en particular en lo referente a los listados de países considerados “seguros”, por entenderse que poseen unas garantías suficientes para los derechos fundamentales. Prueba de lo anterior es que el artículo 38.1 de la citada Directiva limita la aplicación del concepto de país seguro:

“1. Los Estados miembros solo podrán aplicar el concepto de tercer país seguro cuando las autoridades competentes tengan la certeza de que el solicitante de protección internacional recibirá en el tercer país un trato conforme a los siguientes principios:

- a) su vida o su libertad no están amenazadas por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política;*
- b) no hay riesgo de daños graves tal como se definen en la Directiva 2011/95/UE;*
- c) se respeta el principio de no devolución de conformidad con la Convención de Ginebra;*



CORTES GENERALES

d) se respeta la prohibición de expulsión en caso de violación del derecho de no ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes, establecido en el Derecho internacional;

e) existe la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado y, en caso de ser refugiado, recibir protección con arreglo a la Convención de Ginebra.

Además, el Anexo I establece criterios comunes para la consideración de un Estado como país seguro:

«Se considerará que un país es un país de origen seguro cuando, atendiendo a la situación jurídica, a la aplicación del Derecho dentro de un sistema democrático y a las circunstancias políticas generales, pueda demostrarse que de manera general y sistemática no existen persecución en la acepción del artículo 9 de la Directiva 2011/95/UE, tortura o tratos o penas inhumanos o degradantes ni amenaza de violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno. Al realizarse esta valoración se tendrá en cuenta, entre otras cosas, el grado de protección que se ofrece contra la persecución o los malos tratos mediante:

- a) las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes del país y la manera en que se aplican;*
- b) la observancia de los derechos y libertades fundamentales establecidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o en la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas, en particular aquellos que, con arreglo al artículo 15, apartado 2, del referido Convenio Europeo, no son susceptibles de excepciones;*
- c) el respeto del principio de no devolución de conformidad con la Convención de Ginebra;*
- d) la existencia de un sistema de vías de recurso eficaces contra las violaciones de dichos derechos y libertades.»*

6. A pesar de los esfuerzos por unificar, en toda la Unión Europea, el concepto de “país seguro”, las actuales listas de países seguros aprobadas por los Estados miembros 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. Esta disparidad demuestra que la convergencia en los listados de países considerados seguros, un objetivo buscado por la legislación europea en materia de asilo, sólo puede ser conseguido a través de la aprobación de listados comunes aplicables en todos los Estados miembros. De ahí que la finalidad que persigue la presente Propuesta se encuentre amparada por el principio de subsidiariedad.



CORTES GENERALES

7. Existe otro argumento que justifica la adecuación al principio de subsidiariedad de la presente Propuesta. La iniciativa señala que otro de sus objetivos es el de desincentivar los movimientos secundarios de los solicitantes de protección internacional. Se trata de un objetivo con evidentes implicaciones transfronterizas que no puede ser alcanzado por ningún país de la Unión Europea de manera individualizada. Mientras cada Estado miembro mantenga las peculiaridades en su legislación sobre asilo y persistan listas diferentes de países considerados “seguros”, seguirán existiendo incentivos para los solicitantes de protección internacional para buscar legislaciones de conveniencia, intensificándose así el tráfico de personas entre los países de la Unión. Sólo una acción de la Unión Europea aplicable en todos los Estados miembros puede hacer desaparecer este fenómeno, y de ahí que la presente Propuesta respete el principio de subsidiariedad.

8. Aunque no procede en este informe sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad analizar el contenido de la iniciativa, sí cabe señalar que la noción de “país seguro” en la legislación sobre asilo está plenamente aceptada y su aplicación no es en absoluto contraria a los derechos fundamentales. Esta técnica permite que los servicios públicos dedicados a analizar las solicitudes de protección internacional focalicen sus esfuerzos en los casos que tengan más visos de estar fundados, incrementándose la efectividad de la protección de los refugiados que se desplazan a la Unión Europea. Además, la Directiva 2013/32/UE contiene numerosas salvaguardias (algunas de las cuales han sido citadas en este informe) para evitar que se abuse del concepto de país seguro en la desestimación de las solicitudes de asilo. De ahí que no quepa sino considerar que esta iniciativa es plenamente respetuosa con los derechos fundamentales reconocidos por el Derecho de la Unión Europea y por las legislaciones nacionales.

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, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.