



Bruselas, 28.2.2013
SWD(2013) 48 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña a la

**PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL
CONSEJO**

**por el que se establece un Sistema de Entrada/Salida (EES) para registrar los datos de
entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores
de los Estados miembros de la Unión Europea**

{COM(2013) 95 final}
{SWD(2013) 47 final}
{SWD(2013) 49 final}

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña a la

PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se establece un Sistema de Entrada/Salida (EES) para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

1.1. Antecedentes

En su Comunicación de 13 de febrero de 2008, titulada «Preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras en la Unión Europea»¹, la Comisión sugirió el establecimiento de un Sistema de Entrada/Salida (EES). Tal sistema entrañaría el registro de los datos personales, junto con las fechas de entrada y salida, de todos los nacionales de terceros países admitidos para una estancia de corta duración en el momento en que cruzan las fronteras exteriores. La Comunicación de 2008 iba acompañada de un informe de evaluación de impacto².

En las conclusiones del Consejo Europeo de los días 23 y 24 de junio de 2011 se pedía que se acelerara la adopción del paquete «Fronteras inteligentes». En respuesta a esta petición, la Comisión adoptó el 25 de octubre de 2011 una nueva Comunicación sobre las diferentes opciones y el camino a seguir³. En ella se concluía que la implementación del EES proporcionaría a la Unión datos precisos sobre los flujos de viajeros hacia y desde el espacio Schengen en todas las partes de sus fronteras exteriores, así como sobre las personas que sobrepasan la duración de estancia autorizada.

1.2. ¿Por qué se está estudiando la posibilidad de crear un EES?

En la evaluación de impacto de 2008 se definió y examinó la inmigración irregular, incluida la falta de datos para identificar a las personas que han sobrepasado la duración de estancia autorizada, así como el terrorismo y las formas graves de delincuencia, por considerarse los principales problemas que habían de abordarse a la hora de crear el EES. Como se explicaba en la Comunicación de 2011:

¹ COM(2008) 69 final.

² SEC(2008) 153 y Estudio preparatorio que sirve de base para un análisis de impacto relativo a la creación de un sistema automatizado de entrada/salida en las fronteras exteriores de la UE y la introducción de un régimen de cruce de fronteras para los viajeros de buena fe («Programa de Registro de Viajeros»), realizado por GHK, y Estudio de viabilidad técnica entrada/salida, realizado por UNISYS. Los estudios se pueden consultar en el sitio web:

³ http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/borders/borders_schengen_en.htm.

COM(2011) 680 final.

«El SES permitiría el cálculo preciso y fiable de las estancias autorizadas, así como la verificación del historial de desplazamientos de cada persona, tanto de los titulares de visados como de los viajeros exentos de la obligación de tenerlo, como un componente esencial de la evaluación de riesgos de primera línea. El SES sustituiría al actual sistema de sellado de pasaportes por un registro electrónico de las fechas y los lugares de estancia de los nacionales de países terceros admitidos para estancias de corta duración. Mientras que su finalidad principal sería la supervisión de las estancias autorizadas de nacionales de países terceros, el sistema también contribuiría a optimizar los procedimientos de control en las fronteras y a reforzar la seguridad en el momento de cruzar las fronteras exteriores.»⁴

La evaluación de impacto de 2008 consideró múltiples opciones de actuación, pronunciándose por la creación de un sistema de entrada/salida como opción preferida. La presente evaluación de impacto analiza de nuevo si la definición del problema global sigue siendo pertinente para esa conclusión a la luz de las novedades surgidas desde 2008 en lo tocante al control de las fronteras, la migración irregular y los avances tecnológicos, tanto a nivel nacional como europeo.

1.3. Resumen de los problemas globales relacionados con el control de las fronteras y la migración irregular

- Ausencia de medios electrónicos para llevar a cabo anotaciones de los desplazamientos de los nacionales de terceros países admitidos para una estancia de corta duración.
- Limitada idoneidad a tales fines de los sistemas nacionales en un espacio sin controles en las fronteras interiores formado por veintiséis países.
- Falta de medios para identificar a las personas detectadas dentro del territorio sin documentos de viaje y que no pueden ser identificadas mediante el VIS.
- Ausencia de información sobre quién se encuentra en el territorio de la UE y quién cumple la estancia de corta duración máxima autorizada de tres meses dentro de un periodo de seis meses.
- Complejidad y lentitud del cumplimiento de la actual obligación de sellado, que no garantiza que la guardia de fronteras pueda evaluar la estancia autorizada en la inspección fronteriza del viajero.
- Falta de datos sobre nacionalidades y grupos (exentos/no exentos de la obligación de visado) de viajeros que sobrepasan la duración de estancia autorizada.
- Ausencia de información en la que puedan sustentarse las inspecciones aleatorias que se llevan a cabo dentro del territorio para detectar a personas en situación de estancia irregular.

1.4. Resumen de los problemas globales relacionados con los aspectos coercitivos

- Falta de información sobre los viajes y los desplazamientos transfronterizos de las personas sospechosas.
- Dificultades a la hora de detectar personas objeto de una alerta que hagan uso de identidades diferentes al cruzar las fronteras.
- Dificultades para identificar a los sospechosos que hayan destruido sus documentos de viaje.

⁴

COM(2011) 680 final.

1.5. Cuestiones relativas a los derechos fundamentales

El EES tendría especial incidencia, debido a la utilización de datos personales que conlleva, en el derecho a la protección de los datos personales, consagrado en el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Tendría que garantizar el derecho a una tutela judicial efectiva (artículo 47 de la Carta) en los casos de impugnación de una notificación de superación de la duración de estancia autorizada, por ejemplo si esta superación ha sido ineludible, si se han producido errores o si asiste al migrante un derecho de estancia.

La Directiva 95/46/CE, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos⁵, y el Reglamento (CE) nº 45/2001 se aplicarán al tratamiento de datos personales realizado a efectos del EES, por parte de los Estados miembros y de las instituciones, organismos y agencias de la UE que intervienen, respectivamente. Las repercusiones negativas derivadas de compartir datos personales deben minimizarse mediante salvaguardas técnicas adecuadas contra el uso indebido, claras limitaciones legales de acceso, incluidas limitaciones en lo tocante a los fines, y periodos de conservación de datos que sean lo más breves posible.

Con arreglo a la Comunicación de la Comisión de julio de 2010, sobre la gestión de la información⁶, las normas de protección de datos deben integrarse en cualquier nuevo instrumento basado en el uso de la tecnología de la información. Ello implica la inclusión de disposiciones apropiadas que limiten el tratamiento de datos a lo necesario para el propósito específico de tal instrumento y la concesión de acceso a los datos únicamente a aquellas entidades que «necesiten conocer». Implica asimismo la elección de periodos limitados de conservación de datos en función únicamente de los objetivos del instrumento y la adopción de mecanismos que garanticen una gestión del riesgo correcta y una protección efectiva de los derechos de los interesados.

El sistema tendría que ajustarse a los principios de protección de datos y a los requisitos de necesidad, proporcionalidad, limitación de los fines y calidad de los datos. Deberían adoptarse todas las salvaguardas y mecanismos necesarios para la protección efectiva de los derechos fundamentales de los viajeros, en particular la protección de su vida privada y de los datos personales. Se debe concienciar a los nacionales de terceros países sobre estos derechos.

1.6. Subsidiariedad

De conformidad con los artículos 74 y 77, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Unión está facultada para adoptar medidas relativas al cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros. En virtud del artículo 82, apartado 1, letra d), y del artículo 87, apartado 2, letra a), del TFUE, la Unión también tiene la facultad de adoptar medidas para reforzar la cooperación policial y judicial en la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente.

Ningún Estado miembro es capaz de hacer frente, por sí solo, a la inmigración irregular y al terrorismo internacional y las formas graves de delincuencia. Una persona puede entrar en el espacio Schengen por un paso fronterizo de un Estado miembro en el que se utilice un registro nacional de entrada/salida, pero salir por otro en el que no se utilice dicho sistema. El

⁵ DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

⁶ COM(2010) 385 final.

seguimiento del cumplimiento de las normas de la UE sobre las estancias autorizadas, por lo tanto, no puede ser realizado por los Estados miembros por sí solos. Los nacionales de terceros países que entran en el espacio Schengen pueden viajar libremente dentro del mismo. En un espacio sin fronteras interiores, las medidas contra la inmigración irregular deben emprenderse, en principio, sobre una base común. Considerando todo lo anterior, la UE está en mejores condiciones que los Estados miembros para adoptar las medidas oportunas.

2. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE ENTRADA/SALIDA

Los objetivos políticos generales son, por orden de prioridad:

- contrarrestar la inmigración irregular;
- contribuir a la lucha contra el terrorismo y los delitos graves y garantizar un alto nivel de seguridad interior.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- potenciar la eficiencia de las inspecciones fronterizas mediante la supervisión de los derechos de estancia autorizada a la entrada y a la salida y mejorar la evaluación del riesgo de superación de la duración de estancia autorizada;
- supervisar el cumplimiento de la estancia autorizada de las personas dentro del territorio;
- generar información fiable que permita a la UE y los Estados miembros tomar decisiones fundadas en materia de política de visados y migración;
- identificar y localizar a los inmigrantes irregulares, especialmente los que han sobrepasado la duración de estancia autorizada, también dentro del territorio, y aumentar las posibilidades de retorno;
- identificar y aprehender a los sospechosos de terrorismo y otros delitos que crucen las fronteras exteriores;
- generar información que reduzca las deficiencias en materia de identificación y verificación en relación con los nacionales de terceros países no cubiertos por el Sistema de Información de Visados (VIS) y que contribuya a la aprehensión de sospechosos de terrorismo y otros delitos.

Los objetivos operativos son:

- crear anotaciones de entrada y salida de los nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores;
- calcular automáticamente la estancia autorizada y expedir una alerta cuando no haya ninguna anotación de salida al expirar la estancia autorizada del nacional del tercer país;
- suprimir los datos del EES una vez expire el periodo de conservación;
- generar información sobre el volumen y las tendencias de los movimientos de cruce de las fronteras exteriores, especialmente en lo que se refiere a la inmigración irregular;
- informar a los nacionales de terceros países de sus derechos e implementar procedimientos efectivos de recurso.

3. OPCIONES DE ACTUACIÓN

La definición del problema y la consulta con los interesados ponen de manifiesto que la cuestión clave a las que hay que dar respuesta es qué datos deben ser objeto de tratamiento en el sistema y para qué fines precisos. El periodo de conservación debe determinarse en función de las opciones que se escojan en relación con estas dos cuestiones, es decir, el periodo de

conservación más breve necesario para alcanzar el fin perseguido. Las cuatro opciones son, pues, las siguientes:

- 1) un sistema de entrada/salida con datos alfanuméricos con fines de control fronterizo y gestión de la migración;
- 2) la misma que la opción 1, con la adición de datos biométricos;
- 3) la misma que la opción 1, con el fin de ampliar el sistema para incluir también la lucha contra el terrorismo y las formas graves de delincuencia;
- 4) la misma que la opción 1, con la adición de datos biométricos y con el fin de ampliar el sistema para incluir también la lucha contra el terrorismo y las formas graves de delincuencia (es decir, una combinación de las opciones 2 y 3).

Una vez se haya determinado cuál es la opción preferida —en otras palabras, qué hará el sistema— se habrá de decidir la forma de implementar el sistema técnicamente.

El periodo de conservación en relación con las opciones de actuación sería el siguiente:

- para un sistema de entrada/salida creado sobre la base de las **opciones 1 o 2**, por regla general seis meses, mientras que para los viajeros que no hayan salido del territorio dentro de la estancia autorizada, el periodo sería de cinco años, y para los participantes en el RTP un periodo equivalente al tiempo en que se les conceda acceso al sistema;
- para un sistema de entrada/salida creado sobre la base de las **opciones 3 o 4**, cinco años para todos los viajeros.

4. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES E IDENTIFICACIÓN DE LA OPCIÓN DE ACTUACIÓN PREFERIDA

4.1. Comparación de las opciones

Cuadro 1 – Evaluación comparativa de las opciones de actuación

Objetivo/opción de actuación	Base de referencia (opción de actuación 0)	Opción 1	Opción 2	Opción 3	Opción 4
Objetivo político: contrarrestar la inmigración irregular	0	√	√√	√	√√
Objetivo político: luchar contra el terrorismo y las formas graves de delincuencia	0	0	0	√	√√
Impacto en los derechos fundamentales	0	-√	-√√	-√	-√√√
Impacto en la gestión de las fronteras	0	0	0	0	0

En el cuadro 1 se resume la evaluación de los impactos. Al comparar las distintas opciones y determinar la opción preferida también se han tenido en cuenta los siguientes criterios:

- eficacia: la medida en que las opciones alcanzan los objetivos de la propuesta;
- eficiencia: la medida en que pueden alcanzarse los objetivos con un coste mínimo;
- coherencia: la medida en que las opciones son coherentes con los objetivos globales de la política de la UE.

Al evaluar las repercusiones de las distintas opciones se puso de manifiesto que una de las dificultades que se planteaba era la falta de datos, que afectaba sobre todo a la posibilidad de comparar la eficacia de las opciones 1 y 4. La presunción de que un sistema con datos biométricos tendrá un impacto mayor en la lucha contra la migración irregular y que, por lo tanto, las opciones 2 y 4 serían más eficaces, depende del porcentaje de personas no sujetas a la obligación de visado que sobrepasan la duración de estancia autorizada, y este número exacto no se conoce. El impacto negativo que podría tener en el proceso de gestión fronteriza la verificación de los datos biométricos de esta categoría de viajeros solo podrá evaluarse plenamente una vez que el VIS esté plenamente operativo. Del mismo modo, para evaluar el impacto que tendría el acceso a efectos coercitivos, sigue sin disponerse de datos concluyentes, ya que hasta ahora la aportación de los expertos de los Estados miembros ha sido más bien de carácter general y aún no se dispone de datos sustentados en la experiencia del acceso al VIS con fines coercitivos. Cabe señalar que los datos de entrada/salida pueden ser necesarios a efectos de prevención, detección o investigación de delitos de terrorismo o de otros delitos graves en caso de que se trate de desplazamientos internacionales. Por otra parte, el impacto positivo en el objetivo de detección e identificación de los sospechosos de terrorismo y otros delitos es más alto para un sistema dotado con datos biométricos.

La evaluación de la opción preferida en cuanto a la inclusión de datos biométricos debe empezar con el objetivo central del sistema, relacionado con el control fronterizo y la gestión de la migración. Sobre esta base, la opción que presenta mayor impacto positivo en la lucha contra la migración irregular es la 2. Los posibles impactos negativos en el proceso de gestión fronteriza podrían gestionarse con un periodo transitorio, durante el cual el sistema funcionaría utilizando datos alfanuméricos los tres primeros años y, posteriormente, datos alfanuméricos y biométricos.

Sobre esta base, por lo que se refiere al acceso a efectos coercitivos, el impacto negativo total de la opción 4 en los derechos fundamentales podría considerarse potencialmente desproporcionado, teniendo en cuenta también la necesidad de un periodo de conservación mucho más largo.

Una evaluación después de un periodo de dos años, teniendo también en cuenta las experiencias adquiridas con la implementación del VIS en lo que respecta al acceso a efectos coercitivos y las experiencias globales relacionadas con el funcionamiento del EES, permitiría volver a la cuestión del acceso a efectos coercitivos sobre la base de datos e información más completos para evaluar los impactos de forma más detallada.

La necesidad de dar acceso al sistema a efectos coercitivos, así como el periodo de conservación, podría, por tanto, reconsiderarse cuando el sistema de entrada/salida se evalúe después de un periodo de dos años. En suma, la opción preferida es la opción 2, con una evaluación prevista al cabo de dos años de funcionamiento, después de lo cual se evaluará la conveniencia de adoptar la opción 4. Cualquier cambio de este tipo (es decir, a la opción 4) por lo que respecta a los efectos coercitivos, y/o el cambio del periodo de conservación requerirá una nueva propuesta legislativa de la Comisión.

4.2. Implementación técnica

En general, el planteamiento centralizado es la solución más eficiente y con mejor relación coste-eficacia. También es coherente con el desarrollo y la gestión de otros sistemas de TI en el campo de la migración, como Eurodac, VIS y SIS y SIS II.

4.3. Opción preferida

La solución preferida para un EES es empezar con un sistema basado en la opción 2 y evaluar la necesidad de adoptar la opción 4 después de dos años de funcionamiento:

- El EES funcionaría en un primer momento como una base de datos centralizada que contendría solo datos numéricos y no ofrecería acceso a las autoridades con funciones coercitivas. El periodo de conservación de datos para los casos ordinarios sería de seis meses y, en caso de superación de la duración de estancia autorizada, de cinco años.
- Al cabo de tres años de funcionamiento, el EES pasaría a funcionar con datos alfanuméricos y biométricos (estos últimos en relación con las personas que no están sujetas a la obligación de visado).
- Al cabo de dos años de funcionamiento, se procedería a evaluar el EES. En ese momento, se reconsideraría la cuestión del acceso a efectos coercitivos, así como el periodo de conservación.
- Sin embargo, para poder dar a las autoridades con funciones coercitivas acceso a los datos generados por el sistema de entrada/salida en una segunda fase, debe demostrarse claramente la necesidad y proporcionalidad de la utilización de estos datos con pruebas sólidas y el acceso debe combinarse con salvaguardas y limitaciones apropiadas.

4.4. Costes de la opción preferida

Cuadro 2 – Costes de la opción preferida

	Costes de desarrollo no recurrentes a nivel central y nacional (3 años de desarrollo) (en millones EUR)	Costes de funcionamiento anuales a nivel central y nacional (5 años de funcionamiento) (en millones EUR)	Costes totales a nivel central y nacional (en millones EUR)
Sistema centralizado con adición posterior de datos biométricos	183 (EM 146 UE 37)	88 (EM 74 UE 14)	623

La propuesta de la Comisión para el próximo marco financiero plurianual (MFP) incluye una propuesta de 4 600 millones EUR para el Fondo de Seguridad Interior (FSI) durante el periodo 2014-2020. En esa propuesta, 1 100 millones EUR se reservan como importe indicativo para el desarrollo de un EES y de un RTP, suponiendo que hasta 2015 no empezarán a producirse costes de desarrollo. Además, fuera del ámbito de aplicación del FSI, se destinará un importe separado de 822 millones EUR a la gestión de los sistemas informáticos de gran magnitud existentes (Sistema de Información de Schengen II, Sistema de Información de Visados y EURODAC).

La Comisión contempla la posibilidad de encomendar las tareas de aplicación de estos sistemas a la Agencia para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia, establecida por el Reglamento (UE) n° 1077/2011

del Parlamento Europeo y del Consejo⁷. La aportación de ayuda financiera para los costes de desarrollo nacionales garantizaría que la existencia de circunstancias económicas difíciles a nivel nacional no comprometiese ni retrasase los proyectos.

También se podrían ahorrar costes si el Sistema de Entrada/Salida se pusiera a punto junto con el programa de registro de viajeros, en comparación con la puesta a punto totalmente independiente. Los principales ahorros de costes se producirían a nivel central (UE), gracias a la reducción de los costes de equipos y programas informáticos y de infraestructuras, y a nivel de los Estados miembros, gracias a la reducción de los costes administrativos y de espacio de oficinas.

5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

La Comisión garantizará el establecimiento de sistemas para supervisar el funcionamiento del sistema de Entrada/Salida y los evaluará en relación con los principales objetivos estratégicos. Al cabo de dos años de la entrada en funcionamiento del sistema y, posteriormente, cada dos años, la autoridad de gestión presentará al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión un informe sobre el funcionamiento técnico del sistema. Por otra parte, dos años después de que el sistema de entrada/salida entre en funcionamiento y, posteriormente, cada cuatro años, la Comisión realizará una evaluación global del sistema, en la que se examinarán el impacto en los derechos fundamentales y los resultados obtenidos en relación con los objetivos y se evaluará la vigencia de los fundamentos del sistema y las posibles consecuencias en futuras opciones. La primera evaluación debería centrarse en determinar si debe concederse acceso a efectos coercitivos, si debe prorrogarse el periodo de conservación y si esta medida debe ir acompañada, en su caso, de propuestas legislativas. La Comisión presentará los informes de evaluación al Parlamento Europeo y al Consejo.

⁷ DO L 286 de 1.11.2011, p. 1.