



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 15.11.2011
COM(2011) 750 final

2011/0365 (COD)

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

En los últimos años, la importancia de las políticas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia no ha dejado de crecer a un ritmo sostenido. Estas políticas son un elemento esencial del proyecto europeo, que aspira a la creación de un espacio sin fronteras interiores, en el que los ciudadanos de la UE y los nacionales de terceros países puedan entrar, circular, vivir y trabajar, aportando nuevas ideas, capitales, conocimientos e innovación o colmando las lagunas existentes en los mercados de trabajo nacionales, con la plena confianza de que se respetarán sus derechos y se garantizará su seguridad. La creciente importancia de las políticas de interior fue confirmada por el Programa de Estocolmo de 2009¹ y es uno de los ámbitos que han registrado grandes cambios a raíz del Tratado de Lisboa.

Por lo que hace a la seguridad interior, algunos documentos clave, como la Comunicación de la Comisión sobre la Estrategia de Seguridad Interior², han dado orientaciones claras sobre el rumbo que habrán de seguir las actividades en años venideros. En lo tocante a la gestión de las fronteras y la política de visados, la Comunicación sobre migración³ describió de forma más pormenorizada los retos a los que habrá que hacer frente en lo tocante a la seguridad de las fronteras y el desarrollo de un espacio sin fronteras interiores. La Comunicación sobre la gobernanza de Schengen⁴ presentó propuestas para reforzar el acervo de Schengen mediante un sistema de gobernanza capaz de responder de manera efectiva y de forma oportuna y coordinada a escala de la Unión a circunstancias y retos excepcionales que podrían poner en peligro el funcionamiento global de Schengen. En la Comunicación titulada «Fronteras inteligentes: opciones y camino a seguir»⁵ se destaca cómo los nuevos sistemas informáticos, por ejemplo el sistema de registro de entradas y salidas y el programa de registro de viajeros, pueden contribuir a mejorar la gestión de los flujos migratorios en la UE.

Un componente clave del sistema común integrado de gestión de fronteras ha sido el desarrollo de mecanismos de solidaridad de la UE, que respaldan una aplicación uniforme y de alta calidad de las normas de la UE en materia de gestión de fronteras y la política común de visados. La mejora de la coordinación de la cooperación operativa por parte de los Estados miembros en materia de control de las fronteras por medio de la Agencia Frontex constituye un paso decisivo en pos del desarrollo del sistema. Además, con el Fondo para las Fronteras Exteriores, la UE expresa su solidaridad prestando ayuda financiera a aquellos Estados miembros que aplican las disposiciones de Schengen sobre fronteras exteriores y visados.

El Programa de Estocolmo hizo un llamamiento explícito a favor de la creación de un Fondo que apoye la puesta en práctica de la Estrategia de Seguridad Interior y de un enfoque coherente y global para la cooperación entre los servicios con funciones coercitivas, incluida la gestión de las fronteras exteriores de la Unión.

¹ DO C 115 de 4.5.2010, p. 1.

² COM(2010) 673 final.

³ COM(2011) 248 final.

⁴ COM(2011) 561 final.

⁵ COM(2011) 680 final.

En este contexto, la Comisión, en su propuesta de 29 de junio de 2011 sobre el próximo marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020⁶, propuso la creación de un Fondo de Seguridad Interior, integrado en una estructura simplificada compuesta de dos fondos, para sufragar los gastos futuros en el ámbito de interior, que incluiría asimismo la creación de un Fondo de Asilo y Migración. El Fondo de Seguridad Interior contará con un presupuesto global de 4 648 millones EUR (a precios corrientes) para apoyar la consecución de los cinco objetivos estratégicos fijados en la Estrategia de Seguridad Interior: desarticular las redes de la delincuencia internacional; prevenir el terrorismo y abordar la radicalización y la captación; aumentar los niveles de seguridad de los ciudadanos y las empresas en el ciberespacio; reforzar la seguridad a través de la gestión de las fronteras, y reforzar la resistencia de Europa frente a la crisis y las catástrofes.

Debido a las diferentes bases del Tratado en que se sustenta la gran variedad de objetivos estratégicos que se persiguen, no es jurídicamente posible crear el Fondo de Seguridad Interior como un único instrumento financiero. Se propone, por consiguiente, establecer el Fondo como un marco financiero global, compuesto de dos propuestas sectoriales —una de las cuales es el presente documento—, complementadas por un instrumento horizontal por el que se establecen disposiciones comunes.

La arquitectura jurídica se explica de forma más pormenorizada en la sección 3.

2. RESULTADOS DE LA CONSULTA CON LAS PARTES INTERESADAS Y EVALUACIONES DE IMPACTO

De conformidad con el mayor énfasis puesto en la evaluación como herramienta para informar a los responsables políticos, la presente propuesta está respaldada por resultados de evaluaciones, consultas a las partes interesadas y una evaluación de impacto.

Los preparativos de los futuros instrumentos financieros en el ámbito de interior empezaron en 2010 y se prolongaron hasta 2011. Como parte de estos trabajos preparatorios, en diciembre de 2010 se puso en marcha una evaluación/un estudio de evaluación de impacto con la ayuda de un contratista externo. Este estudio finalizó en julio de 2011 y reunió los resultados de las evaluaciones disponibles para los instrumentos financieros existentes, que sirvieron para definir los problemas, los objetivos y las opciones estratégicas, incluido su impacto probable, como se examinó en la evaluación de impacto. Basándose en este estudio, la Comisión elaboró un informe de evaluación de impacto, sobre el que el Comité de Evaluación de Impacto emitió su dictamen el 9 de septiembre de 2011.

En línea con el mayor énfasis que se pone actualmente en la evaluación como herramienta para inspirar el proceso de elaboración de políticas, la presente propuesta también ha tenido plenamente en cuenta la evaluación intermedia del Fondo para las Fronteras Exteriores. En su informe de [... de noviembre de 2011], la Comisión evaluó los aspectos cualitativos y cuantitativos de la ejecución del Fondo para el periodo 2007-2009. El informe presenta un panorama general de las actividades concretas emprendidas en los Estados miembros en el marco del Fondo para mejorar la gestión de las fronteras exteriores de la UE y la tramitación de visados a nivel nacional. Destaca, en particular, las medidas adoptadas por los Estados miembros en materia de seguridad documental, las grandes inversiones realizadas con vistas a

⁶ COM(2011) 500 final.

reforzar las capacidades de vigilancia fronteriza en el Mediterráneo y el Atlántico y los proyectos piloto sobre los programas de control automatizado de fronteras y de registro de viajeros.

En la elaboración de la presente propuesta se han tomado en consideración los resultados de una consulta pública en línea sobre el futuro de la financiación en el ámbito de interior⁷, que tuvo lugar del 5 de enero al 20 de marzo de 2011 y en la que pudieron participar las partes interesadas de la Unión y de terceros países. Se recibieron un total de ciento quince respuestas de particulares y por cuenta de organizaciones, incluidos ocho documentos de síntesis. Las respuestas provenían de todos los Estados miembros, así como de algunos terceros países.

En abril de 2011, la conferencia titulada «El futuro de la financiación de la UE en el ámbito de los asuntos de interior: un nuevo enfoque» reunió a las principales partes interesadas (Estados miembros, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil, etc.), y les brindó la oportunidad de dar a conocer sus opiniones sobre el futuro de la financiación de la UE en este campo. Se aprovechó asimismo la ocasión para validar los resultados del ejercicio de balance y de la consulta pública.

El futuro de la financiación de la UE en el ámbito de interior se ha planteado y debatido con los agentes institucionales en múltiples ocasiones, entre otras en un almuerzo informal con ocasión del Consejo JAI, el 21 de enero de 2011; en un desayuno informal con los coordinadores políticos del Parlamento Europeo, el 26 de enero de 2011; en la comparecencia de la Comisaria Malmström ante la comisión SURE del Parlamento, el 10 de marzo de 2011, y durante un intercambio de puntos de vista entre el Director General de la Dirección General de Interior y la comisión LIBE del Parlamento, el 17 de marzo de 2011.

Se prestó asesoramiento especializado sobre el futuro de los instrumentos financieros en el ámbito de la seguridad interior durante la conferencia de la EOS sobre seguridad e industria, el 9 de febrero de 2011, y en la reunión del Comité de Asilo e Inmigración de 22 de febrero de 2011. También se discutieron aspectos técnicos relacionados con la ejecución del futuro instrumento financiero en el ámbito de la seguridad interior sobre la base de una consulta escrita en abril de 2011 con los expertos de los Estados miembros en el marco del Comité común para el Programa General de Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios («Comité SOLID»).

Estas consultas, conferencias y debates de expertos confirmaron la existencia de un consenso general entre los principales interesados acerca de la necesidad de ampliar el ámbito de acción de la financiación de la Unión en el campo de la seguridad interior, en particular en lo que respecta a su dimensión exterior, y de trabajar en pro de una mayor simplificación de los mecanismos de prestación y una mayor flexibilidad, sobre todo con vistas a responder a las emergencias. A fin de ganar valor añadido, el gasto de la Unión debería tener más en cuenta las prioridades y los compromisos estratégicos a nivel de la Unión y respaldar la aplicación del acervo de la Unión en materia de interior. En el ámbito de la seguridad interior, los interesados consideraron que las grandes prioridades temáticas ya habían sido fijadas en el Programa de Estocolmo de 2009 y en la Estrategia de Seguridad Interior de 2010. Un futuro mecanismo de financiación debería definirse, por tanto, globalmente, incluyendo los servicios con funciones coercitivas, la guardia de fronteras y las comunidades aduaneras. Se consideró

⁷ Los documentos y el informe sobre los resultados de la consulta pueden consultarse en el sitio Internet de la Dirección General de Interior: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0020_es.htm.

igualmente necesario hacer un mayor uso de las agencias de la UE pertinentes, como Europol y Frontex. La reducción del número de instrumentos financieros, con una nueva estructura de dos fondos, concita amplio apoyo, siempre que ello signifique una verdadera simplificación. Los interesados coincidieron asimismo en la necesidad de implantar un mecanismo flexible de respuesta a las emergencias. En general, se consideró que el modo de gestión apropiado para el gasto en el ámbito de interior era la gestión compartida con avances hacia la programación plurianual. Las organizaciones no gubernamentales, en cambio, se pronunciaron a favor también del mantenimiento de la gestión directa.

3. ELEMENTOS JURÍDICOS DE LA PROPUESTA

El derecho a intervenir deriva del artículo 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea, que dispone que «la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia».

La acción de la Unión está justificada en razón de los objetivos establecidos en el artículo 67 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (en lo sucesivo, el Tratado), que recoge los medios para constituir un espacio de libertad, seguridad y justicia. Se llama igualmente la atención sobre el artículo 80 del Tratado, que destaca que estas políticas de la Unión y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero.

La creación del Fondo de Seguridad Interior requiere la adopción de dos instrumentos legislativos que constituyen conjuntamente el Fondo. Se optó por esta estructura global a la luz de las obligaciones del Tratado. Debido a las diferentes normas que regulan la votación en el Consejo con arreglo a los protocolos nº 19 (sobre el acervo de Schengen), nº 21 (sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia) y nº 22 (sobre la posición de Dinamarca, en particular en relación con el título V de la tercera parte del Tratado), no es posible, desde el punto de vista jurídico, elaborar una sola propuesta legislativa global para un Fondo de Seguridad Interior, pese a la coherencia de los objetivos políticos que han de abordarse.

El Fondo de Seguridad Interior se crea, pues, como un marco de financiación global compuesto de dos actos separados que establecen los diferentes componentes del Fondo y definen los objetivos, las acciones elegibles y las dotaciones de cada componente:

- un Reglamento por el que se crea, como parte del Fondo, el componente de cooperación policial, prevención de y lucha contra la delincuencia, y gestión de crisis;
- un Reglamento por el que se crea, como parte del Fondo, el componente de gestión de fronteras y política común de visados.

Dentro del marco global de financiación del Fondo de Seguridad Interior, el presente Reglamento define, en consecuencia, el apoyo financiero a la gestión de las fronteras y la política común de visados.

La base jurídica del presente Reglamento es el artículo 77 del Tratado.

En conjunto, se trata de un ámbito en el que la intervención de la UE aporta un valor añadido evidente en comparación con la actuación de los Estados miembros por sí solos. La Unión Europea está en mejor posición que los Estados miembros para constituir un marco que permita expresar la solidaridad de la UE en los ámbitos de control de las fronteras, política de visados y gestión de flujos migratorios, y una plataforma para el desarrollo de sistemas informáticos comunes que sirvan a esas políticas. El apoyo financiero prestado en virtud del presente Reglamento contribuye por tanto, en particular, a la consolidación de las capacidades nacionales y europeas en estos campos. A tal fin, el Reglamento tiene por objeto, entre otras cosas, apoyar de manera más sistemática los servicios prestados por los distintos Estados miembros con miras a asegurar el espacio libre de fronteras («mecanismo de apoyo operativo»), potenciar la cooperación interservicios entre las autoridades fronterizas y otras autoridades con funciones coercitivas, y aumentar los equipos especializados disponibles en los Estados miembros que se pondrán a disposición de la Agencia Frontex para operaciones conjuntas en interés de la salvaguarda del espacio libre de fronteras. Sin embargo, todos coinciden en que las intervenciones deberían tener lugar al nivel apropiado y que el papel de la Unión no debería exceder de lo necesario. Como se recalca en la revisión del presupuesto, «el presupuesto de la UE debe utilizarse para financiar bienes públicos de la UE, acciones que los Estados miembros y las regiones no pueden financiar por sí solos o actuaciones para las que puede garantizar mejores resultados»⁸.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La propuesta de la Comisión para el próximo marco plurianual incluye una propuesta de 4 648 millones EUR (a precios corrientes) para el Fondo de Seguridad Interior durante el periodo 2014-2020. Dentro de esta dotación global, los recursos disponibles para la aplicación del presente Reglamento específico ascienden a 3 520 millones EUR. A título indicativo, alrededor del 61 % de este importe (2 150 millones EUR) se dedicará a los programas nacionales de los Estados miembros y al apoyo al Régimen de Tránsito Especial aplicado por Lituania, el 31 % (1 100 millones EUR) se dedicará al desarrollo del paquete de fronteras inteligentes y el resto estará disponible para financiar las acciones de la Unión, las acciones de emergencia y la asistencia técnica, tomando en consideración también, al mismo tiempo, las contribuciones que se esperan de los países asociados Schengen, que se sumarán a la dotación total.

En millones EUR

Fondo de Seguridad Interior	4 648
<i>incluidos los nuevos sistemas informáticos</i>	
- Instrumento de cooperación policial	1 128
- Instrumento fronterizo	3 520

Además, de conformidad con la Comunicación de junio de 2011, al margen del ámbito del Fondo de Seguridad Interior, se asigna una dotación separada de 822 EUR (a precios corrientes) para la gestión de los sistemas informáticos de gran magnitud existentes (Sistema de Información de Schengen de segunda generación, Sistema de Información de Visados y

⁸ «Revisión del presupuesto de la UE», COM(2010) 700 de 19.10. 2010.

Eurodac). La gestión de estos sistemas se transferirá progresivamente de la Comisión a la futura Agencia para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (Agencia Informática) una vez inicie sus operaciones a finales de 2012.

5. PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA PROPUESTA

5.1. Focalización en las prioridades estratégicas

El establecimiento de un instrumento de apoyo financiero a la gestión de las fronteras exteriores y la política común de visados para el periodo 2014-2020 permitirá a la Unión

- apoyar y reforzar las capacidades nacionales en el ámbito del control de las fronteras y la política de visados, expresando así la solidaridad financiera con las tareas encomendadas a Estados miembros concretos en las fronteras exteriores y en los consulados en interés del espacio libre de fronteras como un servicio público prestado a la Unión (programas nacionales, incluido el «apoyo operativo»);
- financiar el desarrollo del paquete «fronteras inteligentes», es decir, el establecimiento de un Sistema de Registro de Entradas y Salidas (SRES) de la UE y un Programa de Registro de Viajeros (PRV) de la UE;
- financiar la introducción y el funcionamiento del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), en particular mediante la compra de equipamiento, infraestructuras y sistemas en los Estados miembros;
- reforzar la gobernanza de Schengen y el mecanismo de supervisión y evaluación para verificar la aplicación del acervo de Schengen, a) financiando el funcionamiento de dicho mecanismo en régimen de gestión directa; b) introduciendo condiciones basadas en la conformidad con el acervo de Schengen para el desembolso del apoyo operativo a los Estados miembros y c), exigiendo a los Estados miembros que (re)asignen los recursos recibidos para los programas en virtud de este instrumento con carácter prioritario a fin de subsanar las deficiencias que se hayan detectado en el marco del mecanismo;
- promover el potencial operativo de la Agencia Frontex, invitando a los Estados miembros a destinar recursos adicionales en el marco de sus programas a equipamiento especializado que pueda ponerse a disposición de la Agencia para sus operaciones conjuntas;
- apoyar el desarrollo y la ejecución de las políticas de la Unión pertinentes en la UE, en terceros países y con estos últimos, en el marco de las «acciones de la Unión» y, de esta manera, mejorar la gestión global de los flujos migratorios hacia la UE (proyectos gestionados bien directamente, como estudios o proyectos piloto para reforzar la cooperación con terceros países, bien indirectamente, de conformidad con el Reglamento Financiero⁹);

⁹ Propuesta de la Comisión – Reglamento sobre las normas financieras aplicables al presupuesto anual de la Unión [COM(2010) 815 final de 22.12.2010. Esta propuesta supone la retirada oficial por parte de la Comisión de las propuestas legislativas anteriores COM(2010) 71 final y COM(2010) 260 final.

- tener disponibles recursos adecuados para prestar ayuda de emergencia en caso de situaciones de presión migratoria urgentes o excepcionales;
- seguir apoyando el funcionamiento del Régimen de Tránsito Específico para Lituania, de conformidad con las obligaciones de la UE¹⁰, prestando apoyo para compensar los derechos no percibidos en relación con los visados de tránsito y los costes adicionales incurridos por Lituania en la implementación del documento de tránsito facilitado (FTD) y el documento de tránsito ferroviario facilitado (FRTD), como, por ejemplo, los costes de sustitución y modernización de equipos, sistemas informáticos, formación y operativos.

El instrumento permitirá prestar un apoyo global al modelo de control del acceso en cuatro niveles, subrayando el concepto de gestión integrada de las fronteras (medidas en terceros países, cooperación con países vecinos, control de fronteras y medidas en el ámbito de la libertad de circulación).

5.2. Recursos destinados a los sistemas informáticos y al paquete «Fronteras inteligentes»

En virtud de los programas nacionales, los Estados miembros podrían utilizar sus asignaciones para respaldar la gestión y, cuando proceda, modernizar los componentes nacionales de los sistemas informáticos de gran magnitud existentes.

Además, el instrumento englobará el desarrollo y el mantenimiento de los futuros sistemas informáticos (paquete «Fronteras inteligentes») en este ámbito. Como se indica en la Comunicación sobre fronteras inteligentes, la Comisión tiene la intención de presentar en el primer semestre de 2012 sendas propuestas en relación con un Sistema de Registro de Entradas y Salidas (SRES) y un Programa de Registro de Viajeros (PRV). Consecuentemente, en virtud del presente instrumento, se contempla establecer un programa de gasto específico exclusivamente dedicado al desarrollo del SRES y el PRV.

Los costes incluirían no solo los componentes centrales (a escala de la Unión), sino también los componentes nacionales (Estados miembros) de estos sistemas informáticos, dentro de los recursos disponibles.

Los costes que implicarían el desarrollo de los sistemas centrales y nacionales para el SRES y el PRV se han estimado entre 1 000 y 1 300 millones EUR, dependiendo de las opciones. Podrían lograrse importantes ahorros si la opción preferida SRES se construye junto con (es decir, en la misma plataforma técnica que) la opción preferida PRV¹¹. Sobre la base de estos supuestos y habida cuenta de que el desarrollo no comenzará hasta 2015, se propone reservar 1 100 millones EUR para estos dos sistemas en virtud de la presente propuesta, sin perjuicio de las futuras propuestas de la Comisión sobre el paquete «Fronteras inteligentes» y la posterior decisión del Parlamento Europeo y del Consejo.

¹⁰ En consonancia con el Protocolo nº 5 al Tratado de Adhesión de Lituania, para la implementación de los Reglamentos sobre el documento de tránsito facilitado (FTD) y el documento de tránsito ferroviario facilitado (FRTD) (DO L 99 de 17.4.2003, p. 8 y DO L 99 de 17.4.2003, p. 15), la UE soporta los costes adicionales del régimen y compensa a Lituania por no cobrar tasas al expedir los documentos relativos al tránsito de ciudadanos rusos por territorio de la UE con destino a o procedentes de la región de Kaliningrado.

¹¹ Anexo sobre costes estimados de los sistemas - COM(2011) 680 final.

La Comisión contempla confiar las tareas de implementación de este programa a la Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia, establecida por el Reglamento (UE) nº 1077/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo¹². En tal caso, el presente Reglamento sería modificado en su debido momento para incluir las tareas específicamente encomendadas a la Agencia y los importes pertinentes de la subvención de la Agencia serían sufragados con cargo a los créditos operativos del programa.

5.3. Recursos destinados a los programas nacionales

La práctica actual en el marco de los Fondos del programa marco «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios» de fijar al comienzo del periodo los criterios relativos a las asignaciones que los Estados miembros recibirán durante todo el periodo de siete años garantiza la continuidad y un cierto grado de predecibilidad. Se trata, sin embargo, de un enfoque esencialmente estático que no incentiva a los Estados miembros a ejecutar acciones que respondan a las prioridades de la UE y no permite a la UE responder a coyunturas y prioridades cambiantes mediante reasignaciones importantes y concentradas de recursos. El mecanismo elegido para la distribución y ejecución de los recursos en el marco de los futuros fondos debe, por tanto, conciliar la necesidad, por un lado, de continuidad y estabilidad, como condición previa para una buena programación plurianual, y, por otro, de mayor flexibilidad y adaptación al cambio.

Teniendo en cuenta lo hasta aquí expuesto, la asignación de financiación en el marco de gestión compartida se basa en una combinación de:

- un importe de base asignado a los Estados miembros al comienzo del siguiente marco financiero plurianual (MFP);
- una cantidad variable, que se añadirá al importe de base, asignada en dos fases.

El importe de base se asigna a los Estados miembros al comienzo del siguiente MFP y se calcula atendiendo a criterios y necesidades objetivos. Ascende al 60 % de la dotación global para los programas nacionales y las asignaciones se fijan por Estado miembro en el anexo I del presente Reglamento. Están basadas en los cálculos para 2010-2012 en el marco del Fondo para las Fronteras Exteriores, al tiempo que incorporan una cantidad mínima para cada Estado miembro. De esta forma se garantizará cierta continuidad con el MFP actual y se dará a los Estados miembros estabilidad financiera para planificar sus programas plurianuales nacionales.

- La cantidad variable se añadirá al importe de base en función de la voluntad de cada Estado miembro para financiar en el marco de su programa nacional acciones que respondan a prioridades específicas de la Unión. Estas acciones específicas se definen en el anexo II y pueden ser modificadas. En principio, se asignarán en dos fases: al inicio del MFP, como parte del diálogo político y de las negociaciones sobre los programas nacionales de los Estados miembros de que se trate, y durante una evaluación intermedia en 2017.

Esta evaluación intermedia sería la ocasión para reexaminar la situación en los Estados miembros y asignar nuevos recursos para los años restantes del MFP (2018-2020). A efectos

¹² DO L 286 de 1.11.2011, p. 1.

del presente Reglamento, la evaluación intermedia se basará en una combinación de una evaluación de riesgo con perspectiva de futuro y de las prioridades de la UE, según hayan sido redefinidas por la Unión. Como los importes de base para los Estados miembros se determinaron sobre la base de datos históricos al inicio del periodo de programación, será conveniente proceder a una actualización. Estas evaluaciones de riesgo/necesidades podrían llevarse a cabo con la ayuda de la Agencia Frontex. Los Estados miembros que, en función de estas evaluaciones, tengan más necesidades o estén más expuestos a riesgos recibirán un importe adicional, con lo que se da expresión tangible al principio de solidaridad y corresponsabilidad.

5.4. Acciones en, y en relación con, terceros países

En relación con la dimensión exterior en este ámbito, se prestaría apoyo focalizado para mejorar la cooperación con terceros países y reforzar ciertos aspectos clave de la vigilancia fronteriza y la gestión de las capacidades en ámbitos de interés para la política de migración de la Unión y los objetivos de seguridad interior de la Unión. Por ejemplo, en el marco de EUROSUR, podría financiarse la conexión de sistemas e infraestructuras de terceros países con los de la Unión a fin de permitir el intercambio regular de información. Estas acciones no estarán directamente orientadas al desarrollo y complementarían, cuando proceda, la ayuda financiera prestada a través de los instrumentos de ayuda exterior de la Unión, que siguen siendo la principal fuente de financiación destinada a ayudar a los terceros países a construir sus capacidades pertinentes. En la ejecución de dicho apoyo, se buscará la plena coherencia con los principios y objetivos generales de la acción exterior y de la política exterior de la Unión en relación con el país o región de que se trate. La complementariedad estará asegurada mediante la mejora de la coordinación con el Servicio Europeo de Acción Exterior y los servicios pertinentes de la Comisión.

Dichas acciones serán gestionadas directamente por la Comisión o indirectamente, por entidades o personas distintas de los Estados miembros de conformidad con el Reglamento Financiero.

5.5. Agencias de la Unión

A fin de hacer un uso más eficaz de las competencias y la pericia de las agencias de la Unión pertinentes en el ámbito de interior, la Comisión contempla igualmente recurrir a la posibilidad que ofrece el Reglamento Financiero de encomendar, dentro de los recursos disponibles en virtud del presente Reglamento, la realización de tareas específicas a dichas agencias en el marco de sus misiones y en complementariedad con sus programas de trabajo. Por lo que hace a las tareas que entran dentro del ámbito del presente Instrumento, se trata, en particular de:

- la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (Agencia Frontex), para actividades dentro y fuera de la Unión que requieran pericia operativa en materia de control de fronteras;
- la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), para actividades tales como formación sobre el asilo destinada a los guardas de fronteras;

- la Oficina Europea de Policía (Europol) y la Escuela Europea de Formación (Cepol) a la luz de la cooperación entre las autoridades con funciones coercitivas y los guardias de fronteras;
- la Agencia para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (Agencia Informática) en lo que respecta al desarrollo de nuevos sistemas informáticos.

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 77, apartado 2,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo¹³,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones¹⁴,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) El objetivo de la Unión consistente en garantizar un nivel elevado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia (artículo 67, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión) debe lograrse, entre otras cosas, mediante medidas comunes sobre el cruce de personas a través de las fronteras interiores y sobre el control fronterizo en las fronteras exteriores y la política común de visados como parte de un sistema con varios niveles destinado a facilitar los viajes legítimos y a atajar la inmigración ilegal.
- (2) La Estrategia de Seguridad Interior de la UE, adoptada por el Consejo en febrero de 2010¹⁵, constituye una agenda común para abordar estos desafíos comunes en materia de seguridad. La Comunicación de la Comisión, de noviembre de 2010, titulada «La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción»¹⁶, traduce en acciones concretas los principios y orientaciones de la Estrategia, fijando para ello cinco objetivos estratégicos: desarticular las redes de la delincuencia internacional; prevenir el terrorismo y abordar la radicalización y la captación; aumentar los niveles de seguridad de los ciudadanos y las empresas en el ciberespacio; reforzar la seguridad a

¹³ DO C , , p .

¹⁴ DO C , , p .

¹⁵ Documento 7120/10 del Consejo.

¹⁶ COM(2010) 673 final.

través de la gestión de las fronteras, y reforzar la resistencia de Europa frente a la crisis y las catástrofes.

- (3) La solidaridad entre los Estados miembros, un reparto de tareas claro, el respeto de los derechos fundamentales y del Estado de Derecho, así como un fuerte énfasis en la perspectiva mundial y el nexo inextricable con la seguridad exterior deben ser los principios clave que guíen la puesta en práctica de la Estrategia de Seguridad Interior.
- (4) Para promover la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior y garantizar que pase a ser una realidad operativa, la UE debe prestar a los Estados miembros el apoyo financiero adecuado mediante la creación de un Fondo de Seguridad Interior.
- (5) Debido a las particularidades jurídicas aplicables al título V del Tratado, no es posible, desde el punto de vista jurídico, crear el Fondo de Seguridad Interior como instrumento financiero único.
- (6) El Fondo debe establecerse, por tanto, como un marco global para el apoyo financiero de la UE en el ámbito de la seguridad interior, que incluye el instrumento establecido por el presente Reglamento, así como el instrumento establecido por el Reglamento (UE) nº .../2012, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención de y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis. Este marco global debe ser complementado por el Reglamento (UE) nº .../2012, por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo de Asilo y Migración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención de y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis¹⁷, al que debe remitir el presente Reglamento por lo que se refiere a las normas sobre programación, gestión financiera, gestión y control, liquidación de cuentas, cierre de los programas y presentación de informes y evaluación.
- (7) La solidaridad y la corresponsabilidad de los Estados miembros y la Unión en la gestión de las fronteras exteriores es uno de los cinco componentes de la política común de gestión de las fronteras exteriores.
- (8) El Fondo de Seguridad Interior debe expresar solidaridad mediante la prestación de ayuda financiera a aquellos Estados miembros que apliquen plenamente las disposiciones de Schengen sobre fronteras exteriores, así como a aquellos que se estén preparando para su plena participación en Schengen.
- (9) Conviene que la participación de un Estado miembro no coincida con su participación en un instrumento financiero temporal de la Unión que apoye a los Estados miembros beneficiarios para financiar, entre otras cosas, acciones en las nuevas fronteras exteriores de la Unión en favor de la aplicación del acervo de Schengen sobre fronteras y el control de los visados y las fronteras exteriores.
- (10) La parte del fondo relativa a las fronteras exteriores y los visados (en lo sucesivo, «el Instrumento») debe basarse en el proceso de desarrollo de capacidades llevado a cabo con la asistencia del Fondo para las Fronteras Exteriores establecido por la Decisión

¹⁷ DO L

nº 574/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁸ y ampliarlo a fin de tener en cuenta los nuevos avances.

- (11) Al ejecutar tareas en las fronteras exteriores y en los consulados de conformidad con el acervo de Schengen sobre fronteras y visados, los Estados miembros llevan a cabo actividades en interés y por cuenta de todos los demás Estados miembros en la zona Schengen y desempeñan, por tanto, un servicio público para la Unión. Para expresar solidaridad, el Instrumento debe contribuir a soportar los costes de explotación relacionados con el control de las fronteras y la política de visados y permitir a los Estados miembros mantener sistemáticamente capacidades cruciales en relación con ese servicio para todos. Dicho apoyo consiste en el reembolso íntegro de una serie de costes relacionados con los objetivos perseguidos en el marco del presente Instrumento y formará parte integrante de los programas nacionales.
- (12) El instrumento debe complementar y consolidar las actividades emprendidas para desarrollar la cooperación operativa bajo los auspicios de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, creada por el Reglamento (CE) nº 2007/2004¹⁹ (en lo sucesivo, «la Agencia Frontex»), incluidas las nuevas actividades resultantes de las modificaciones introducidas por el Reglamento [...] ²⁰, y, de este modo, reforzar la solidaridad entre los Estados miembros que controlan las fronteras exteriores en interés y por cuenta de la zona Schengen en su conjunto.
- (13) El presente Instrumento debe implementarse en el pleno respeto de los derechos y principios consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- (14) A fin de garantizar un control de las fronteras exteriores uniforme y de gran calidad y de facilitar los viajes legítimos a través de las fronteras exteriores en el marco de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE, el Instrumento debe contribuir al desarrollo de un sistema europeo de gestión de las fronteras común e integrado que incluya todas las medidas relativas a la política, la legislación, la cooperación sistemática, el reparto de la carga, el personal, el equipamiento y la tecnología, adoptadas a diferentes niveles por las autoridades competentes de los Estados miembros, en cooperación con la Agencia Frontex, con terceros países y, en su caso, con otros agentes, utilizando, entre otras cosas, el modelo de seguridad de las fronteras de cuatro niveles y el análisis integrado de riesgos de la Unión Europea.
- (15) De conformidad con el Protocolo nº 5 del Acta de Adhesión de 2003²¹ relativo al tránsito de personas por vía terrestre entre la región de Kaliningrado y otras partes de la Federación de Rusia, el Instrumento debe soportar los costes adicionales en los que se incurra al aplicar las disposiciones específicas del acervo relativas a dicho tránsito, es decir, el Reglamento (CE) nº 693/2003 del Consejo, de 14 de abril de 2003, por el que se establece un documento específico de tránsito facilitado (FTD), un documento de tránsito ferroviario facilitado (FRTD) y se modifican la Instrucción consular común

¹⁸ DO L 144 de 6.6.2007, p. 22.

¹⁹ DO L 349 de 25.11.2004, p. 1.

²⁰ DO por completar

²¹ DO L 236 de 23.9.2003, p. 946.

y el Manual común²² y el Reglamento (CE) n° 694/2003 del Consejo sobre los modelos uniformes de documentos de tránsito facilitado (FTD) y de documentos de tránsito ferroviario facilitado (FRTD) establecidos en el Reglamento (CE) n° 693/2003 de 2003²³. La necesidad de un apoyo financiero continuado para compensar los derechos no percibidos, sin embargo, debe depender del régimen de visados de la UE en vigor con la Federación de Rusia.

- (16) El Instrumento debe incluir el apoyo a las medidas nacionales y la cooperación entre Estados miembros en el ámbito de la política de visados y otras actividades previas al cruce de las fronteras, que tienen lugar en una fase anterior a los controles en las fronteras exteriores. Una gestión eficaz de las actividades organizadas por los servicios de los Estados miembros en terceros países redundará en interés de la política común de visados como parte de un sistema con varios niveles dirigido a facilitar los viajes legítimos y a atajar la inmigración ilegal en la Unión Europea, y forma parte integrante del sistema de gestión de las fronteras común e integrado.
- (17) Debe respaldar, además, medidas en el territorio de los países Schengen como parte del desarrollo de un sistema de gestión de fronteras común e integrado que refuerce el funcionamiento general de la zona Schengen.
- (18) El Instrumento debe apoyar asimismo el desarrollo por parte de la Unión Europea de sistemas informáticos que doten a los Estados miembros con las herramientas para gestionar la circulación de los nacionales de terceros países a través de las fronteras de manera más eficiente y garantizar una mejor identificación y verificación de los viajeros («fronteras inteligentes»). A tal fin, debe establecerse un programa cuya finalidad sea sufragar el desarrollo de los componentes tanto centrales como nacionales de dichos sistemas, garantizando la coherencia técnica, ahorros de costes y una aplicación sin problemas en los Estados miembros.
- (19) Debe ser posible prestar ayuda de emergencia, de conformidad con el marco establecido en el Reglamento (UE) n° .../2012 por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo de Asilo y Migración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención de y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis, para abordar inmediatamente presiones migratorias imprevistas y amenazas a la seguridad de las fronteras.
- (20) Por otra parte, en aras de una mayor solidaridad en la zona Schengen en su conjunto, cuando se detecten deficiencias o posibles amenazas, especialmente a raíz de una evaluación Schengen, el Estado miembro de que se trate debe dar seguimiento adecuado a la cuestión utilizando para ello, cuando proceda, recursos en el marco de sus programas por prioridad, como complemento de las medidas de ayuda de emergencia.
- (21) Para reforzar la solidaridad y la corresponsabilidad, conviene animar a los Estados miembros a dedicar una parte de los recursos disponibles en el marco de los programas a prioridades específicas definidas por la Unión, como la adquisición del equipo

²² DO L 99 de 17.4.2003, p. 8.

²³ DO L 99 de 17.4.2003, p. 15.

técnico que necesita la Agencia Frontex y el desarrollo de la cooperación consular para la Unión.

- (22) A fin de salvaguardar la aplicación del acervo de Schengen en toda la zona Schengen, también debe respaldarse en virtud del presente Reglamento la aplicación del Reglamento sobre la creación de un mecanismo de control y supervisión para verificar la aplicación del acervo de Schengen²⁴, como instrumento esencial para acompañar las políticas que garantizan la ausencia de controles sobre las personas.
- (23) A la luz de la experiencia adquirida con el Fondo para las Fronteras Exteriores y el desarrollo del Sistema de Información de Schengen (SIS) y del Sistema de Información de Visados (VIS), se considera apropiado permitir cierta flexibilidad en cuanto a las posibles transferencias de recursos entre los diferentes medios de implementación de los objetivos perseguidos en el marco del Instrumento, sin perjuicio del principio consistente en garantizar desde el inicio una masa crítica, así como la estabilidad financiera de los programas y el apoyo operativo a los Estados miembros.
- (24) En la misma línea, debe ampliarse el ámbito de las acciones y debe incrementarse el límite máximo de los recursos que siguen a disposición de la UE («acciones de la Unión») a fin de aumentar la capacidad de la UE para llevar a cabo en un ejercicio presupuestario determinado múltiples actividades sobre la gestión de las fronteras exteriores y la política común de visados en interés de la Unión Europea en su conjunto, cuando y en la medida en que surjan las necesidades. Dichas acciones de la Unión incluyen estudios y proyectos piloto para profundizar en la política y en su aplicación, medidas o fórmulas pactadas en terceros países que aborden las presiones migratorias procedentes de esos países en aras de una gestión óptima de los flujos migratorios hacia la Unión y una organización eficiente de las tareas conexas en las fronteras exteriores y los consulados.
- (25) Las medidas en, y en relación con, terceros países respaldadas por el presente Instrumento deben adoptarse en sinergia y coherencia con otras acciones fuera de la Unión respaldadas a través de los instrumentos de ayuda exterior de la Unión, tanto geográficos como temáticos. En particular, en la ejecución de dichas acciones debe buscarse la plena coherencia con los principios y objetivos generales de la acción exterior y de la política exterior de la Unión en relación con el país o región de que se trate. No deben estar destinadas a apoyar acciones directamente orientadas al desarrollo y deben complementar, cuando proceda, el apoyo financiero prestado a través de los instrumentos de ayuda exterior. También se ha de buscar la coherencia con la política humanitaria de la Unión, en particular en lo que se refiere a la ejecución de medidas de emergencia.
- (26) La financiación con cargo al presupuesto de la Unión debe centrarse en actividades en las que la intervención de la Unión pueda aportar valor añadido frente a la actuación de los Estados miembros por sí solos. Dado que la Unión Europea está en mejor posición que los Estados miembros para constituir un marco que permita expresar la solidaridad de la Unión en los ámbitos de control de las fronteras, política de visados y gestión de los flujos migratorios, y una plataforma para el desarrollo de sistemas

²⁴ COM(2011) 559 final.

informáticos comunes que sirvan a esas políticas, el apoyo financiero prestado en virtud del presente Reglamento contribuye en particular a reforzar las capacidades nacionales y europeas en esos campos.

- (27) Para completar o modificar las disposiciones del presente Instrumento relativas a la definición de acciones específicas en el marco de los programas nacionales, deben delegarse en la Comisión los poderes para adoptar actos de conformidad con el artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Es particularmente importante que la Comisión lleve a cabo las consultas pertinentes durante sus trabajos preparatorios, también con expertos.
- (28) Al preparar y elaborar actos delegados, la Comisión debe garantizar que los documentos pertinentes se transmitan al Parlamento Europeo y al Consejo de manera simultánea, oportuna y adecuada.
- (29) A fin de garantizar una aplicación uniforme, eficiente y oportuna de las disposiciones sobre apoyo operativo establecidas en el presente Reglamento y establecer el marco para el programa sobre los nuevos sistemas informáticos, deben conferirse a la Comisión competencias de ejecución. Dichas competencias deben ejercerse de conformidad con el Reglamento (UE) n° 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión²⁵.
- (30) Dado que el objetivo del presente Reglamento, a saber, disponer la solidaridad y la corresponsabilidad entre los Estados miembros y la Unión en la gestión de las fronteras exteriores y la política de visados, no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puede lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de conformidad con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en el mismo artículo, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar ese objetivo.
- (31) Debe derogarse la Decisión n° 574/2007/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 23 de mayo de 2007, relativa al Fondo para las Fronteras Exteriores para el periodo 2007-2013²⁶.
- (32) Por lo que se refiere a Islandia y Noruega, el presente Reglamento constituye un desarrollo del acervo de Schengen que entra dentro del ámbito contemplado en el artículo 1, puntos A y B, del de la Decisión 1999/437/CE del Consejo, de 17 de mayo de 1999, relativa a determinadas normas de desarrollo del Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen²⁷.
- (33) Por lo que se refiere a Suiza, el presente Reglamento desarrolla disposiciones del acervo de Schengen a tenor del Acuerdo firmado por la Unión Europea, la Comunidad

²⁵ DO L 55 de 28.2.2011, p. 13.

²⁶ DO L 144 de 6.6.2007, p. 22.

²⁷ DO L 176 de 10.7.1999, p. 31.

Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, que entran dentro del ámbito contemplado en el artículo 1, puntos A y B, de la Decisión 1999/437/CE del Consejo, leídos en relación con el artículo 3 de la Decisión 2008/146/CE del Consejo, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Acuerdo²⁸.

- (34) Por lo que respecta a Liechtenstein, el presente Reglamento desarrolla disposiciones del acervo de Schengen, a tenor del Protocolo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein sobre la adhesión del Principado de Liechtenstein al Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la adhesión de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, que entran dentro del ámbito contemplado en el artículo 1, puntos A y B, de la Decisión 1999/437/CE del Consejo, leídos en relación con el artículo 3 de la Decisión 2011/350/CE del Consejo, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo²⁹.
- (35) En virtud del Protocolo sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca no participa en la adopción por el Consejo de las medidas en virtud del título V de la parte tercera del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, con excepción de las «medidas por las que se determinen los terceros países cuyos ciudadanos deban estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores, o las medidas relativas a un modelo uniforme de visado». La presente propuesta se basa en el acervo de Schengen, y de conformidad con el artículo 4 del Protocolo sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca decidirá, en el plazo de seis meses a partir de que el Consejo haya decidido sobre una propuesta o iniciativa para desarrollar el acervo de Schengen, según lo dispuesto en el título V de la parte tercera del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, si aplicará el presente Reglamento en su ordenamiento jurídico nacional.
- (36) El presente Reglamento desarrolla disposiciones del acervo de Schengen en las que el Reino Unido no participa, de conformidad con la Decisión 2000/365/CE del Consejo, de 29 de mayo de 2000, sobre la solicitud del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen y la ulterior Decisión 2004/926/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, sobre la ejecución de partes del acervo de Schengen por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Por consiguiente, el Reino Unido no participa en su adopción y no está vinculado por él ni sujeto a su aplicación.
- (37) El presente Reglamento desarrolla disposiciones del acervo de Schengen en las que Irlanda no participa, de conformidad con la Decisión 2001/192/CE del Consejo, de 28 de febrero de 2002, sobre la solicitud de Irlanda de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen. Por consiguiente, Irlanda no participa en su adopción y no está vinculada por él ni sujeta a su aplicación.

²⁸ DO L 53 de 27.2.2008, p. 1.

²⁹ DO L 160 de 18.6.2011, p. 19.

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1

Objeto y ámbito de aplicación

1. El presente Reglamento establece el instrumento de apoyo financiero a la gestión de las fronteras exteriores y la política común de visados (en lo sucesivo, «el Instrumento»), como parte del Fondo de Seguridad Interior (en lo sucesivo, «el Fondo»)

Junto con el Reglamento (UE) n° .../2012, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención de y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis, el presente Reglamento establece el Fondo de Seguridad Interior para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020.

2. El presente Reglamento establece
 - (a) los objetivos del apoyo financiero y las acciones elegibles;
 - (b) el marco general para la ejecución de las acciones elegibles;
 - (c) los recursos puestos a disposición en virtud del Instrumento del 1 de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2020 y su distribución;
 - (d) el ámbito y la finalidad de los diferentes medios específicos mediante los cuales se financia el gasto para la gestión de las fronteras exteriores y la política común de visados.
3. El presente Reglamento prevé la aplicación de las normas establecidas en el Reglamento (UE) n° .../2012 [Reglamento horizontal].

Artículo 2

Definiciones

A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

- (b) «fronteras exteriores»: las fronteras terrestres de los Estados miembros, incluidas las fronteras fluviales y lacustres, las fronteras marítimas, y sus aeropuertos, puertos fluviales, marítimos y lacustres a los que se aplican las disposiciones del Derecho de la Unión en materia de cruce de fronteras exteriores, sean estas fronteras temporales o no;

- (c) «fronteras exteriores temporales»:
- la frontera común entre un Estado miembro que aplique plenamente el acervo de Schengen y un Estado miembro obligado a aplicar plenamente dicho acervo de conformidad con su Acta de Adhesión, pero respecto del cual todavía no haya entrado en vigor la correspondiente Decisión del Consejo que le autoriza a aplicarlo plenamente;
 - la frontera común entre dos Estados miembros obligados a aplicar plenamente el acervo de Schengen de conformidad con sus respectivas Actas de Adhesión, pero respecto de los cuales todavía no haya entrado en vigor la correspondiente Decisión del Consejo que les autoriza a aplicarlo plenamente;
- (d) «paso fronterizo»: todo paso habilitado por las autoridades competentes para cruzar las fronteras exteriores notificado de conformidad con el artículo 34, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 562/2006;
- (e) «mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen»: la verificación de la correcta aplicación del acervo de Schengen según lo dispuesto en el Reglamento (UE) n° .../2012³⁰ [X];
- (f) «situación de emergencia»: una situación de presión excepcional y urgente en la que un número grande o desproporcionado de nacionales de terceros países cruza o se espera que cruce la frontera exterior de uno o varios Estados miembros.

Artículo 3

Objetivos

1. El objetivo general del Instrumento será contribuir a garantizar un alto nivel de seguridad en la Unión Europea.
2. Dentro del objetivo general establecido en el apartado 1, el Instrumento contribuirá —en consonancia con las prioridades definidas en las estrategias, programas y evaluaciones de riesgos y amenazas de la Unión pertinentes— a los siguientes objetivos específicos:
 - (a) apoyar una política común de visados para facilitar los viajes legítimos, asegurar la igualdad de trato para los nacionales de terceros países y atajar la migración irregular

La consecución de este objetivo se medirá atendiendo a indicadores tales como, entre otros, el número de puestos consulares equipados, asegurados y/o mejorados para asegurar la tramitación eficiente de las solicitudes de visado y ofrecer un servicio de calidad a los solicitantes de visado.

- (b) respaldar la gestión de las fronteras para asegurar, por una parte, un elevado nivel de protección de las fronteras exteriores y, por otra, el cruce sin

³⁰ COM(2011) 559 final.

problemas de las fronteras exteriores de conformidad con el acervo de Schengen

La consecución de este objetivo se medirá atendiendo a indicadores tales como, entre otros, el desarrollo de equipos para el control de las fronteras y las aprehensiones de nacionales de terceros países en situación irregular en la frontera exterior de que se trate en correspondencia con el riesgo que entraña la sección correspondiente de dicha frontera exterior.

3. Para alcanzar estos objetivos, el Instrumento contribuirá a la consecución de los siguientes objetivos operativos:
 - (a) promover la elaboración y la puesta en práctica de políticas que garanticen la ausencia de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, al cruzar las fronteras interiores, y llevar a cabo verificaciones de las personas y supervisar eficientemente el cruce de las fronteras exteriores;
 - (b) establecer progresivamente un sistema de gestión integrada de las fronteras exteriores, en particular mediante la intensificación de la cooperación interservicios entre las autoridades de migración y las autoridades con funciones coercitivas de los Estados miembros en las fronteras exteriores y la adopción de medidas dentro del territorio y de las medidas de acompañamiento necesarias en materia de seguridad de los documentos y gestión de la identidad;
 - (c) fomentar la elaboración y la puesta en práctica de la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración, incluida la cooperación consular;
 - (d) crear y hacer funcionar sistemas informáticos, sus infraestructuras de comunicación y los equipos que apoyan la gestión de los flujos migratorios en las fronteras exteriores de la Unión;
 - (e) garantizar la aplicación eficiente y uniforme del acervo de la Unión en el ámbito de las fronteras y los visados, incluido el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen;
 - (f) reforzar la cooperación entre los Estados miembros que operan en terceros países en lo relativo a los flujos de nacionales de terceros países hacia el territorio de los Estados miembros, así como la cooperación con terceros países en este campo.
4. El Instrumento contribuirá asimismo a la financiación de la asistencia técnica a iniciativa de los Estados miembros o de la Comisión.

Artículo 4

Acciones elegibles

1. Dentro de los objetivos definidos en el artículo 3, y a la luz de las conclusiones acordadas del diálogo políticas según lo dispuesto en el artículo 13 del Reglamento

(UE) n° .../2012 [Reglamento horizontal], el Instrumento apoyará acciones realizadas en o por los Estados miembros, en particular:

- (a) infraestructuras para el cruce de fronteras, edificios y sistemas necesarios en los pasos fronterizos y a efectos de vigilancia entre pasos fronterizos y para atajar efectivamente el cruce ilegal de las fronteras exteriores;
- (b) equipos operativos, medios de transporte y sistemas de comunicación necesarios para el control eficaz de las fronteras y la detección de personas, como terminales fijas para SIS, VIS, y el Sistema Europeo de Archivo de Imágenes (FADO), incluida tecnología de vanguardia;
- (c) sistemas informáticos para la gestión de los flujos migratorios a través de las fronteras;
- (d) infraestructuras, edificios y equipos operativos necesarios para la tramitación de las solicitudes de visado y la cooperación consular;
- (e) estudios, proyectos piloto y acciones destinados a fomentar la cooperación interservicios dentro de y entre los Estados miembros, y que apliquen las recomendaciones, normas operativas y mejores prácticas resultantes de la cooperación operativa entre los Estados miembros y las agencias de la Unión.

2. Dentro de los objetivos definidos en el artículo 3, el presente Instrumento apoyará acciones en, y en relación con, terceros países, en particular:

- (a) sistemas, herramientas o equipos de información para el intercambio de información entre los Estados miembros y terceros países;
- (b) acciones tendentes a fomentar la cooperación operativa entre los Estados miembros y terceros países, incluidas operaciones conjuntas;
- (c) estudios, actos, formación, equipos y proyectos piloto destinados a ofrecer pericia técnica y operativa a terceros países;
- (d) estudios, actos, formación, equipos y proyectos piloto que apliquen las recomendaciones, normas operativas y mejores prácticas resultantes de la cooperación operativa entre los Estados miembros y las agencias de la Unión en terceros países.

3. Las acciones a que se refiere la letra a) del apartado 1 no serán elegibles en las fronteras exteriores temporales.

4. Las acciones relacionadas con el restablecimiento temporal y excepcional de controles fronterizos en las fronteras interiores, tal como se contempla en el Código de Fronteras de Schengen, no serán elegibles.

CAPÍTULO II

MARCO FINANCIERO Y DE EJECUCIÓN

Artículo 5

Recursos globales y ejecución

1. Los recursos globales para la aplicación del presente Reglamento serán de 3 520 millones EUR.
2. La autoridad presupuestaria autorizará los créditos anuales ajustándose al Marco Financiero.
3. Los recursos globales se ejecutarán por los siguientes medios
 - (a) programas nacionales, de conformidad con los artículos 9 y 12;
 - (b) apoyo operativo en el marco de los programas nacionales y en las condiciones establecidas en el artículo 10;
 - (c) funcionamiento del Régimen de Tránsito Especial, de conformidad con el artículo 11;
 - (d) acciones de la Unión, de conformidad con el artículo 13;
 - (e) ayuda de emergencia, de conformidad con el artículo 14;
 - (f) ejecución de un programa encaminado a la creación de nuevos sistemas informáticos en apoyo a la gestión de los flujos migratorios en las fronteras exteriores de la Unión en las condiciones establecidas en el artículo 15;
 - (g) asistencia técnica, de conformidad con el artículo 16
4. El presupuesto asignado en virtud del Instrumento se ejecutará en régimen de gestión compartida de conformidad con el artículo 55, apartado 1, letra b), del Reglamento (UE) n° .../2012 [Nuevo Reglamento Financiero], a excepción de las acciones de la Unión contempladas en el artículo 13, la ayuda de emergencia contemplada en el artículo 14 y la asistencia técnica contemplada en el artículo 16, apartado 1.

El/Los método(s) de ejecución del presupuesto del programa de desarrollo de nuevos sistemas informáticos se establecerá(n) en el acto de ejecución contemplado en el artículo 15, apartado 2.
5. Los recursos globales se utilizarán, a título indicativo, como sigue:
 - (a) 2 000 millones EUR para los programas nacionales de los Estados miembros;

- (b) 1 100 millones EUR para la creación de los nuevos sistemas informáticos en apoyo a la gestión de los flujos migratorios en las fronteras exteriores de la Unión a que se refiere el artículo 15, apartado 2;
 - (c) 150 millones EUR para el Régimen de Tránsito Especial;
 - (d) 270 millones EUR para las acciones de la Unión, la ayuda de emergencia y la asistencia técnica a iniciativa de la Comisión.
6. Junto con los recursos globales establecidos para el Reglamento (UE) n° .../2012, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención de y la lucha contra delincuencia, y la gestión de crisis, los recursos globales disponibles para el presente Reglamento, según se establece en el apartado 1, constituyen la dotación financiera para el Fondo de Seguridad Interior y la referencia privilegiada para la autoridad presupuestaria durante el procedimiento presupuestario anual a tenor del punto 17 del Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera³¹.
7. Los países asociados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen participarán en el Instrumento de conformidad con el presente Reglamento.
8. Se pactarán las contribuciones financieras de esos países al Instrumento y las normas suplementarias necesarias para dicha participación, incluidas disposiciones que garanticen la protección de los intereses financieros de la Unión y la potestad de control del Tribunal de Cuentas.

Las contribuciones financieras de dichos países se añadirán a los recursos globales disponibles del presupuesto de la Unión contemplados en el apartado 1.

Artículo 6

Recursos para acciones elegibles en los Estados miembros

1. Se asignarán a los Estados miembros, con carácter indicativo, 2 000 millones EUR como sigue:
- (a) 1 200 millones EUR, como se indica en el anexo I;
 - (b) 450 millones EUR, sobre la base de los resultados del mecanismo descrito en el artículo 7;
 - (c) en el marco de la evaluación intermedia y para el periodo a partir del ejercicio presupuestario de 2018, 350 millones EUR, el saldo de los créditos disponibles en virtud del presente artículo u otro importe, determinado de conformidad con el apartado 2, sobre la base de los resultados del análisis de riesgo y del mecanismo previsto en el artículo 8.

³¹ COM(2011) 403 final.

2. A fin de abordar adecuadamente los objetivos en virtud del presente Reglamento, en caso de imprevistos o nuevas circunstancias y/o para garantizar la ejecución eficaz de los fondos disponibles en el marco del presente Reglamento, la Comisión estará facultada para adoptar actos delegados, de conformidad con el artículo 17, con el fin de ajustar el importe indicativo establecido en la letra c) del apartado 1.
3. Los Estados miembros que se adhieran a la Unión durante el periodo 2012-2020 no se beneficiarán de las asignaciones para los programas nacionales en el marco del presente Instrumento, en la medida en que se beneficien de un instrumento temporal de la Unión que apoye a los Estados miembros beneficiarios a financiar acciones en las nuevas fronteras exteriores de la Unión con miras a la aplicación del acervo de Schengen en materia de fronteras y visados y el control de las fronteras exteriores.

Artículo 7

Recursos para acciones específicas

1. Los Estados miembros podrán, además de su asignación calculada de conformidad con la letra a) del artículo 6, apartado 1, recibir una cantidad adicional, siempre que se prevea como tal en el programa y se utilice para realizar acciones específicas enumeradas en el anexo II.
2. La Comisión estará facultada para adoptar actos delegados de conformidad con el artículo 17 para la revisión de las acciones específicas enumeradas en el anexo II, si se considera apropiado. Sobre la base de las nuevas acciones específicas, los Estados miembros podrán recibir una cantidad adicional como se establece en el apartado 1, en el límite de los recursos disponibles.
3. Las cantidades adicionales en virtud del presente artículo se asignarán a los Estados miembros de que se trate en la decisión de financiación individual por la que se apruebe o se revise su programa nacional de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 14 del Reglamento (UE) n° .../2012 [Reglamento horizontal].

Artículo 8

Recursos en el marco de la evaluación intermedia

1. A fin de asignar la cantidad indicada en la letra c) del artículo 6, apartado 1, la Comisión establecerá, a más tardar el 1 de junio de 2017, y sobre la base de los datos aportados por y en consulta con la Agencia Frontex, un informe en el que, con arreglo al análisis de riesgos de Frontex, se fijen los niveles de amenaza en las fronteras exteriores para el periodo 2017-2020. Los niveles de amenaza se basarán en la carga en la gestión de las fronteras y en las amenazas que afectaron a la seguridad en las fronteras exteriores de los Estados miembros en 2014-2016 y tomarán en consideración, entre otras cosas, posibles futuras tendencias en los flujos migratorios y las actividades ilegales en las fronteras exteriores teniendo en cuenta la probable evolución política, económica y social en los terceros países de que se trate, en especial en los países vecinos.

El informe determinará el nivel de amenaza para cada sección de la frontera exterior multiplicando la longitud de la sección fronteriza de que se trate con la ponderación que se le atribuya como sigue:

- a) frontera exterior terrestre:
 - i) factor 1 para una amenaza normal;
 - ii) factor 3 para una amenaza media;
 - iii) factor 5 para una amenaza elevada;
- b) frontera exterior marítima:
 - i) factor 1 para una amenaza normal;
 - ii) factor 3 para una amenaza media;
 - iii) factor 5 para una amenaza elevada.

Sobre la base del informe, la Comisión determinará qué Estados miembros recibirán una cantidad adicional. Aquellos Estados miembros que tengan un nivel de amenaza mayor que el establecido para el cálculo realizado para el ejercicio presupuestario 2013 en virtud de la Decisión 2007/574/CE recibirán recursos adicionales a prorrata.

2. A efectos de la distribución de recursos en virtud del apartado 1:

- a) se tendrá en cuenta la línea que separa las zonas a que se refiere el artículo 1 del Reglamento (CE) nº 866/2004 del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre un régimen conforme al artículo 2 del Protocolo nº 10 del Acta de adhesión, pero no la frontera marítima al norte de dicha línea, incluso cuando no constituya una frontera exterior terrestre, mientras sea aplicable lo dispuesto en el artículo 1 del Protocolo nº 10 sobre Chipre del Acta de adhesión de 2003;
- b) por «fronteras exteriores marítimas» se entenderá el límite exterior del mar territorial de los Estados miembros, definido con arreglo a los artículos 4 a 16 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. No obstante, en los casos en que se requiera llevar a cabo periódicamente operaciones de largo alcance para impedir la inmigración irregular o la entrada ilegal, se tratará del límite exterior de las zonas sometidas a una amenaza importante. Ello se determinará teniendo en cuenta los datos pertinentes sobre dichas operaciones en 2014-2016, establecidos por los Estados miembros de que se trate.

3. Por otra parte, a invitación de la Comisión a más tardar el 1 de junio de 2017, los Estados miembros podrán recibir una asignación adicional, siempre que se prevea como tal en el programa y se utilice para las acciones específicas que se establecerán en función de las prioridades de la UE en ese momento.

A tal fin, la Comisión estará facultada para adoptar actos delegados de conformidad con el artículo 17 con miras a la revisión de las acciones específicas enumeradas en el anexo II.

4. Las cantidades adicionales en virtud del presente artículo se asignarán a los Estados miembros de que se trate en la decisión de financiación individual por la que se apruebe o se revise su programa nacional de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 14 del Reglamento (UE) n° .../2012 [Reglamento horizontal].

Artículo 9

Programas nacionales

1. El programa nacional requerido en virtud del presente Instrumento y los requeridos en virtud del Reglamento (UE) n° .../2012, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención de y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis, serán elaborados conjuntamente por los Estados miembros y propuestos a la Comisión como un único programa nacional para el Fondo, de conformidad con el artículo 14 del Reglamento (UE) n° .../2012 [Reglamento horizontal].
2. En el marco de los programas nacionales, que han de ser examinados y aprobados por la Comisión de conformidad con el artículo 14 del Reglamento (UE) n° .../2012 [Reglamento horizontal], los Estados miembros perseguirán, en particular, los siguientes objetivos:
 - (a) desarrollar el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), de conformidad con la legislación y las directrices de la Unión;
 - (b) apoyar y ampliar la capacidad existente a escala nacional en materia de gestión de las fronteras exteriores, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las nuevas tecnologías, la evolución y/o las normas en relación con la gestión de los flujos migratorios;
 - (c) respaldar un mayor desarrollo de la gestión de los flujos migratorios por los servicios consulares y otros servicios del Estado miembro en terceros países, con vistas a facilitar los viajes legítimos y prevenir la migración irregular hacia la Unión;
 - (d) reforzar la gestión integrada de las fronteras mediante la experimentación e introducción de nuevas herramientas, sistemas interoperables y métodos de trabajo destinados a potenciar el intercambio de información dentro del Estado miembro o mejorar la cooperación interservicios;
 - (e) garantizar la aplicación correcta y uniforme del acervo de la UE en materia de control de fronteras y visados en respuesta a las deficiencias detectadas a nivel europeo, según se desprenda de los resultados establecidos en el marco del mecanismo de evaluación de Schengen;
 - (f) aumentar la capacidad para hacer frente a los retos venideros, incluidas las amenazas y presiones presentes y futuras en las fronteras exteriores de la Unión, teniendo en cuenta, en particular, el análisis de riesgos de Frontex.

Artículo 10

Apoyo operativo en el marco de los programas nacionales de los Estados miembros

1. Un Estado miembro podrá utilizar hasta el 50 % de la cantidad asignada en el marco del Instrumento a su programa nacional para financiar el apoyo operativo a las autoridades públicas responsables de la realización de las tareas y servicios que constituyan un servicio público para la Unión. Estas tareas y servicios se refieren a uno o varios de los objetivos contemplados en el artículo 3, apartado 2, letras a), c) y d).
2. Solo se prestará apoyo operativo cuando el Estado miembro en cuestión cumpla las siguientes condiciones:
 - (a) conformidad con el acervo de la Unión en materia de fronteras y visados;
 - (b) cumplimiento de las normas y directrices de la Unión para la buena gobernanza en materia de fronteras y visados, en particular el Catálogo para el control de las fronteras exteriores de Schengen, el Manual práctico para guardias de frontera, y el Manual sobre visados.
3. A tal fin, antes de la aprobación del programa nacional, la Comisión evaluará la situación de partida en los Estados miembros que hayan indicado su intención de solicitar apoyo operativo.

Las constataciones de la Comisión serán objeto de un intercambio de puntos de vista con el Estado miembro de que se trate.

Tras el intercambio de puntos de vista, la aceptación por la Comisión del apoyo presupuestario en el marco del programa nacional de un Estado miembro podrá supeditarse a la programación y realización de una serie de acciones destinadas a garantizar el pleno respeto de las condiciones establecidas en el apartado 2 en el momento en que se presta el apoyo presupuestario.

4. El apoyo operativo se centrará en tareas y/o servicios específicos y se focalizará en los objetivos establecidos en el anexo III. Conllevará el reembolso íntegro de los gastos incurridos para realizar las tareas y/o servicios definidos en el programa nacional, dentro de los límites financieros establecidos por el programa y el techo establecido en el apartado 1.
5. El apoyo operativo será objeto de supervisión e intercambio de información entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate en relación con la situación de partida en el Estado miembro, los objetivos y metas que deban cumplirse y los indicadores para medir los progresos registrados.
6. La Comisión fijará, mediante actos ejecutivos, procedimientos en materia de informes sobre la aplicación de la presente disposición y cualquier otra fórmula práctica que deba pactarse entre los Estados miembros y la Comisión con miras al cumplimiento del presente artículo. Dichos actos de ejecución se adoptarán con arreglo al procedimiento de examen contemplado en el artículo 18, apartado 2.

Apoyo operativo al Régimen de Tránsito Especial

1. El Instrumento prestará apoyo para compensar los derechos no percibidos por los visados expedidos a efectos de tránsito y los costes adicionales derivados de la aplicación del régimen de documento de tránsito facilitado (FTD) y de documento de tránsito ferroviario facilitado (FRTD) de conformidad con el Reglamento (CE) n° 693/2003 del Consejo y del Reglamento (CE) n° 694/2003 del Consejo.
2. Los recursos asignados a Lituania con arreglo al apartado 1 no excederán de 150 millones EUR para el periodo 2014-2020 y se pondrán a disposición como apoyo operativo específico adicional a Lituania.
3. A efectos del apartado 1, por costes adicionales se entenderán los costes que deriven directamente de los requisitos específicos de la puesta en práctica del Régimen de Tránsito Especial y que no resulten de la expedición de visados de tránsito o de otro tipo.

Serán elegibles para su financiación los siguientes tipos de costes adicionales:

- a) inversiones en infraestructuras;
 - b) formación del personal que aplica el Régimen de Tránsito Especial;
 - c) costes operativos adicionales, incluidos los salarios del personal que aplica específicamente el Régimen de Tránsito Especial.
4. Los derechos no percibidos a que se refiere el apartado 1 se calcularán sobre la base del nivel de tasas de visado y las exoneraciones de las tasas de visado establecidos por el Acuerdo de facilitación de visados entre la Unión Europea y la Federación de Rusia, dentro del marco financiero establecido en el apartado 2.
 5. La Comisión y Lituania reexaminarán la aplicación del presente artículo en caso de que se produzcan cambios que tengan incidencia en la existencia y/o el funcionamiento del Régimen de Tránsito Especial.
 6. La Comisión fijará, mediante actos ejecutivos, procedimientos en materia de informes sobre la aplicación de la presente disposición y cualesquiera fórmulas financieras u otras fórmulas prácticas que deban pactarse entre los Estados miembros y la Comisión para cumplir con el presente artículo. Dichos actos ejecutivos se adoptarán con arreglo al procedimiento de examen a que se refiere el artículo 18, apartado 2.
 7. Para garantizar el buen funcionamiento del Régimen de Tránsito Especial, la Comisión podrá introducir fórmulas de pago provisionales específicas que constituyan excepciones a lo dispuesto en el Reglamento (UE) n° .../2012 [Reglamento horizontal].

Artículo 12

Programación en consonancia con los resultados del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen

Tras un informe de evaluación de Schengen, adoptado de conformidad con el Reglamento relativo al establecimiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, el Estado miembro de que se trate examinará, junto con la Comisión y la Agencia Frontex, cuando proceda, la forma de abordar las constataciones y aplicar las recomendaciones en el marco de su programa nacional

En su caso, el Estado miembro revisará su programa nacional para tener en cuenta las constataciones y recomendaciones

En diálogo con la Comisión y la Agencia Frontex, cuando proceda, reasignará recursos en el marco de su programa, incluidos, en su caso, los programados para apoyo operativo, e/o introducirá o modificará acciones destinadas a subsanar las deficiencias con arreglo a las constataciones y recomendaciones del informe de evaluación de Schengen.

Artículo 13

Acciones de la Unión

1. A iniciativa de la Comisión, el Instrumento podrá utilizarse para financiar acciones transnacionales o acciones de interés particular para la Unión («acciones de la Unión») que atañan a los objetivos generales, específicos y operativos a que se hace referencia en el artículo 3.
2. Para poder optar a una financiación, las acciones de la Unión deberán perseguir, en particular, los siguientes objetivos:
 - (a) respaldar medidas preparatorias, de seguimiento, de asistencia administrativa y técnica, el desarrollo de un mecanismo de evaluación necesario para ejecutar las políticas en materia de fronteras exteriores y visados, en particular la gobernanza de Schengen según lo determinado por el mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen, establecido por el Reglamento (UE) n° ... relativo al establecimiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen y el Código de Fronteras de Schengen.
 - (b) mejorar el conocimiento y la comprensión de la situación imperante en los Estados miembros mediante el análisis, la evaluación y la atenta supervisión de las políticas;
 - (c) apoyar el desarrollo de métodos e instrumentos estadísticos e indicadores comunes;
 - (d) respaldar y supervisar la aplicación de la legislación de la Unión y de los objetivos políticos de la Unión en los Estados miembros, y evaluar su eficacia y su impacto;

- (e) fomentar la creación de redes, el aprendizaje mutuo, la definición y difusión de buenas prácticas y enfoques innovadores a escala europea;
 - (f) mejorar la sensibilización sobre los objetivos y las políticas de la Unión entre las partes interesadas y el público en general, incluida la comunicación institucional sobre las prioridades políticas de la Unión;
 - (g) potenciar la capacidad de las redes de la UE para promover, apoyar y desarrollar las políticas y los objetivos de la Unión;
 - (h) respaldar proyectos particularmente innovadores que desarrollen nuevos métodos y/o tecnologías con potencial de transferibilidad a otros Estados miembros, especialmente proyectos destinados a la experimentación y validación de proyectos de investigación;
 - (i) apoyar las acciones en, y en relación con, terceros países a que se refiere el artículo 4, apartado 2.
3. Las acciones de la Unión se llevarán a cabo de conformidad con el artículo 7 del Reglamento (UE) nº .../2012 [Reglamento horizontal].

Artículo 14

Ayuda de emergencia

1. El Instrumento prestará ayuda financiera para abordar necesidades urgentes y específicas en caso de situación de emergencia, tal como se define en la letra e) del artículo 2.
2. La ayuda de emergencia se prestará de conformidad con el mecanismo establecido en el artículo 8 del Reglamento (UE) nº .../2012 [Reglamento horizontal].

Artículo 15

Establecimiento de un programa para el desarrollo de nuevos sistemas informáticos

1. El importe indicativo asignado al programa para el desarrollo de los nuevos sistemas informáticos que gestionan la circulación de nacionales de terceros países a través de las fronteras se fija en 1 100 millones EUR. El programa se ejecutará de conformidad con la legislación de la Unión por la que se definen los nuevos sistemas informáticos y sus infraestructuras de comunicación con el objetivo, en particular, de mejorar la gestión y el control de los flujos de viajeros en las fronteras exteriores reforzando los controles y agilizando al mismo tiempo el cruce de las fronteras para los viajeros regulares.
2. La Comisión será responsable de la ejecución del programa. Adoptará un marco estratégico plurianual que incluirá
 - (a) las principales acciones que deberán llevarse a cabo;

- (b) un desglose del presupuesto por ejercicios;
- (c) el calendario de ejecución;
- (d) los métodos de gestión que se utilizarán en las principales acciones llevadas a cabo. Las acciones podrán ser ejecutadas
 - directamente por la Comisión o a través de agencias ejecutivas;
 - indirectamente por entidades o personas distintas de los Estados miembros de conformidad con el artículo [57] del Reglamento (UE) n° .../2012 [Nuevo Reglamento Financiero].

Las principales acciones que habrán de llevarse a cabo deberían abarcar, en particular, el desarrollo y la experimentación del componente central y de las aplicaciones comunes a los componentes nacionales del sistema, las infraestructuras de comunicación entre los componentes central y nacionales, la coordinación de su puesta en funcionamiento, y la gestión de la seguridad de los sistemas.

La Comisión adoptará, mediante actos ejecutivos, el marco estratégico y cualquier eventual revisión. Dichos actos ejecutivos se adoptarán con arreglo al procedimiento de examen a que se refiere el artículo 18, apartado 2.

Artículo 16

Asistencia técnica

1. A iniciativa de y/o por cuenta de la Comisión, el Instrumento podrá aportar anualmente hasta 1,7 millones EUR en concepto de asistencia técnica al Fondo de Seguridad Interior, de conformidad con el artículo 10 del Reglamento (UE) n° .../2012 [Reglamento horizontal].
2. A iniciativa de un Estado miembro, el Instrumento podrá aportar hasta un 5 % de la cantidad total asignada al Estado miembro en concepto de asistencia técnica en el marco del programa nacional, de conformidad con el artículo 20 del Reglamento (UE) n° .../2012 [Reglamento horizontal]

CAPÍTULO III

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 17

Ejercicio de la delegación

1. Los poderes para adoptar actos delegados otorgados a la Comisión estarán sujetos a las condiciones establecidas en el presente artículo.
2. La delegación de poderes a que se refiere el presente Reglamento se otorgará a la Comisión por un periodo de siete años a partir de la fecha de entrada en vigor del

presente Reglamento. La delegación de poderes se prorrogará tácitamente por periodos de idéntica duración, excepto si el Parlamento Europeo o el Consejo se oponen a dicha prórroga a más tardar tres meses antes del final de cada periodo.

3. La delegación de poderes contemplada en el presente Reglamento podrá ser revocada en cualquier momento por el Parlamento Europeo o por el Consejo. La decisión de revocación pondrá término a la delegación de los poderes que en ella se especifiquen. La revocación surtirá efecto el día siguiente a la publicación de la decisión en el *Diario Oficial de la Unión Europea* o en la fecha posterior que se indique en dicha decisión. No afectará a la validez de los actos delegados que ya estén en vigor.
4. La Comisión, tan pronto como adopte un acto delegado, lo notificará simultáneamente al Parlamento Europeo y al Consejo.
5. Todo acto delegado adoptado en virtud del presente Reglamento entrará en vigor siempre que ni el Parlamento Europeo ni el Consejo formulen objeciones en un plazo de dos meses a partir de la notificación del acto en cuestión a tales instituciones o siempre que ambas instituciones comuniquen a la Comisión, antes de que venza dicho plazo, que no tienen la intención de oponerse al mismo. Por iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo, dicho plazo se prorrogará dos meses.

Artículo 18

Procedimiento de comité

1. La Comisión estará asistida por el Comité común «Asilo, Migración y Seguridad», establecido por el artículo 55, apartado 1, del Reglamento (UE) nº .../2012 [Reglamento horizontal]
2. En los casos en que se haga referencia al presente apartado, será de aplicación el artículo 5 del Reglamento (UE) nº 182/2011.

Artículo 19

Aplicabilidad del Reglamento (UE) nº .../2012 [Reglamento horizontal]

Las disposiciones del Reglamento (UE) nº .../2012 [Reglamento horizontal] se aplicarán al presente Instrumento.

Artículo 20

Derogación

Queda derogada la Decisión nº 574/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Fondo para las Fronteras Exteriores con efectos a partir del 1 de enero de 2014.

Artículo 21

Disposiciones transitorias

1. El presente Reglamento no afectará a la continuación o la modificación, incluida la cancelación total o parcial de los proyectos y programas anuales hasta su cierre, o de la ayuda financiera aprobada por la Comisión sobre la base de la Decisión nº 574/2007/CE, o de cualquier otro acto legislativo que se aplique a dicha ayuda a 31 de diciembre de 2013.
2. Al adoptar decisiones sobre cofinanciación en virtud del presente Instrumento, la Comisión tendrá en cuenta las medidas adoptadas sobre la base de la Decisión 2007/574/CE antes del [fecha de publicación en el Diario Oficial] que tengan repercusiones financieras durante el periodo cubierto por dicha cofinanciación.
3. Los importes comprometidos en relación con una cofinanciación aprobada por la Comisión entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2013 y con respecto a los cuales no se hayan remitido a la Comisión los documentos necesarios para el cierre de las acciones en el plazo previsto para la presentación del informe final serán liberados automáticamente por la Comisión, a más tardar el 31 de diciembre de 2017, y darán lugar a la devolución de los importes indebidamente pagados.
4. Los importes correspondientes a las acciones que hayan sido suspendidas como consecuencia de procedimientos judiciales o de recursos administrativos con efecto suspensivo no se tendrán en cuenta al calcular el importe que deberá ser objeto de una liberación automática.

Artículo 21

Reexamen

A propuesta de la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo reexaminarán el presente Reglamento a más tardar el 30 de junio de 2020.

Artículo 22

Entrada en vigor y aplicación

El presente Reglamento entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro de conformidad con los Tratados.

Hecho en

Por el Parlamento Europeo
El Presidente

Por el Consejo
El Presidente

ANEXO I**Importes que constituyen la base de los programas nacionales de los Estados miembros**

Estado miembro	Cantidad mínima	Porcentaje medio 2010-2012	Distribución sobre la base del porcentaje	Importe total
Austria	5 000 000	0,82 %	8 699 674	13 699 674
Bélgica	5 000 000	1,13 %	11 886 638	16 886 638
Bulgaria	5 000 000	3,18 %	33 578 849	38 578 849
Chipre	5 000 000	1,76 %	18 521 213	23 521 213
Chequia	5 000 000	0,84 %	8 907 377	13 907 377
Dinamarca	5 000 000	0,48 %	5 053 171	10 053 171
Estonia	5 000 000	1,51 %	15 933 661	20 933 661
Finlandia	5 000 000	2,87 %	30 320 668	35 320 668
Francia	5 000 000	7,20 %	75 956 454	80 956 454
Alemania	5 000 000	4,21 %	44 390 681	49 390 681
Grecia	5 000 000	14,56 %	153 636 854	158 636 854
Hungría	5 000 000	3,22 %	34 018 515	39 018 515
Islandia	5 000 000	0,03 %	310 455	5 310 455
Italia	5 000 000	13,62 %	143 660 373	148 660 373
Letonia	5 000 000	0,95 %	9 989 974	14 989 974
Lituania*	5 000 000	1,77 %	18 709 058	23 709 058
Luxemburgo	5 000 000	0,04 %	379 909	5 379 909
Malta	5 000 000	3,43 %	36 173 227	41 173 227
Países Bajos	5 000 000	2,30 %	24 315 326	29 315 326
Noruega	5 000 000	0,84 %	8 846 929	13 846 929
Polonia	5 000 000	3,97 %	41 883 809	46 883 809
Portugal	5 000 000	1,25 %	13 197 565	18 197 565
Rumanía	5 000 000	5,05 %	53 313 864	58 313 864
Eslovaquia	5 000 000	0,46 %	4 835 168	9 835 168
Eslovenia	5 000 000	2,31 %	24 371 875	29 371 875
España	5 000 000	17,13 %	180 746 396	185 746 396
Suecia	5 000 000	0,59 %	6 189 272	11 189 272
Suiza	5 000 000	1,25 %	13 216 801	18 216 801
Croacia	5 000 000	3,22 %	33 956 244	38 956 244
Total	145 000 000	100 %	1 055 000 000	1 200 000 000

ANEXO II
Lista de acciones específicas

1. Creación de mecanismos de cooperación consular entre al menos dos Estados miembros, lo que generará economías de escala en lo que respecta a la presentación de solicitudes y la expedición de visados en los consulados, de conformidad con los principios de cooperación establecidos en el Código de Visados, incluidos los centros comunes para la solicitud de visados.

2. Adquisición de los medios de transporte y equipos operativos que se consideren necesarios para la realización de operaciones conjuntas por parte de la Agencia Frontex, de conformidad con las directrices emitidas por dicha Agencia.

ANEXO III

Objetivos para el apoyo operativo en el marco de los programas nacionales

Objetivo 1: promover la elaboración y la puesta en práctica de políticas que garanticen la ausencia de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, al cruzar las fronteras interiores, y llevar a cabo verificaciones de las personas y supervisar eficientemente el cruce de las fronteras exteriores

- operaciones
- costes de personal
- costes de servicio, tales como mantenimiento y reparación
- rehabilitación/renovación de equipos
- bienes inmuebles (depreciación, renovación)

Objetivo 2: fomentar la elaboración y la puesta en práctica de la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración, incluida la cooperación consular

- operaciones
- costes de personal
- costes de servicio, mantenimiento y reparación
- rehabilitación/renovación de equipos
- bienes inmuebles (depreciación, renovación)

Objetivo 3: crear y hacer funcionar sistemas informáticos, sus infraestructuras de comunicación y los equipos que apoyan la gestión de los flujos migratorios en las fronteras exteriores de la Unión

- gestión operativa del SIS, el VIS y de los nuevos sistemas creados durante el periodo
- costes de personal
- costes de servicio, tales como mantenimiento y reparación
- infraestructura de comunicación y cuestiones relacionadas con la seguridad
- rehabilitación/renovación de equipos
- alquiler de locales seguros y/o reacondicionamiento

FICHA FINANCIERA LEGISLATIVA

1. MARCO DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

- 1.1. Denominación de la propuesta/iniciativa
- 1.2. Ámbito(s) político(s) afectado(s) en la estructura GPA/PPA
- 1.3. Naturaleza de la propuesta/iniciativa
- 1.4. Objetivo(s)
- 1.5. Justificación de la propuesta/iniciativa
- 1.6. Duración e incidencia financiera
- 1.7. Modo(s) de gestión previsto(s)

2. MEDIDAS DE GESTIÓN

- 2.1. Disposiciones en materia de seguimiento e informes
- 2.2. Sistema de gestión y de control
- 2.3. Medidas de prevención del fraude y de las irregularidades

3. INCIDENCIA FINANCIERA ESTIMADA DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

- 3.1. Rúbrica(s) del marco financiero plurianual y línea(s) presupuestaria(s) de gastos afectada(s)
- 3.2. Incidencia estimada en los gastos
 - 3.2.1. Resumen de la incidencia estimada en los gastos
 - 3.2.2. Incidencia estimada en los créditos de operaciones
 - 3.2.3. Incidencia estimada en los créditos de carácter administrativo
 - 3.2.4. Compatibilidad con el marco financiero plurianual vigente
 - 3.2.5. Contribución de terceros a la financiación
- 3.3. Incidencia estimada en los ingresos

1. MARCO DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

1.1. Denominación de la propuesta/iniciativa

Comunicación «Construir una Europa abierta y segura: el presupuesto de asuntos de interior para 2014-2020»;

Propuesta de Reglamento por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo de Asilo y Migración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención de y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis;

Propuesta de Reglamento por el que se establece el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención de y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis;

Propuesta de Reglamento por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados.

1.2. Ámbito(s) político(s) afectado(s) en la estructura GPA/PPA³²

Actualmente la rúbrica 3, título 18 - Asuntos de interior

Futuras perspectivas financieras plurianuales: Rúbrica 3 (Seguridad y ciudadanía) – «Seguridad interior»

Naturaleza de la propuesta/iniciativa

- La propuesta/iniciativa se refiere a **una acción nueva** (financiación de asuntos de interior para el periodo 2014-2020)
- La propuesta/iniciativa se refiere a **una acción nueva a raíz de un proyecto piloto / una acción preparatoria**³³
- La propuesta/iniciativa se refiere a **la prolongación de una acción existente**
- La propuesta/iniciativa se refiere a **una acción reorientada hacia una nueva acción**

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo(s) estratégico(s) plurianual(es) de la Comisión contemplado(s) por la propuesta/iniciativa

La meta final de las políticas de interior es la creación de un espacio sin fronteras interiores, en el que los ciudadanos de la UE y los nacionales de terceros países puedan entrar, circular, vivir y trabajar,

³² GPA: Gestión basada en las Actividades – PPA: Presupuestación por Actividades.

³³ Tal como se contemplan en el artículo 49, apartado 6, letras a) o b) del Reglamento Financiero.

aportando nuevas ideas, capitales, conocimientos e innovación o colmando las lagunas existentes en los mercados de trabajo nacionales, en la plena confianza de que se respetarán sus derechos y se garantizará su seguridad. La cooperación con terceros países y organizaciones internacionales es crucial para la consecución de este objetivo.

La importancia creciente de las políticas de interior ha sido confirmada por el Programa de Estocolmo y su Plan de Acción, cuya ejecución es una de las prioridades estratégicas de la Unión y que abarca ámbitos como la migración (migración legal e integración; asilo; migración irregular y retorno), la seguridad (prevención de y lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada; cooperación policial) y la gestión de las fronteras exteriores (incluida la política de visados), así como la dimensión exterior de estas políticas. El Tratado de Lisboa también permite a la Unión mostrarse más ambiciosa al responder a las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos en el espacio de libertad, seguridad y justicia. Las prioridades políticas en materia de interior, en particular la integración de los nacionales de terceros países, debe percibirse asimismo en el contexto de las siete iniciativas emblemáticas presentadas en la Estrategia Europa 2020, que tienen por objeto ayudar a la Unión Europea a superar la actual crisis financiera y económica y a alcanzar un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo.

El Fondo de Seguridad Interior prestará la ayuda financiera necesaria para convertir los objetivos de interior de la Unión en resultados tangibles.

1.3.2. Objetivo(s) específico(s) y actividad(es) GPA/PPA afectada(s)

FONDO DE SEGURIDAD INTERIOR

Instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención de y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis

En consonancia con las prioridades definidas en las estrategias, programas y evaluaciones de riesgos y amenazas de la Unión pertinentes, el instrumento contribuirá a los siguientes objetivos específicos:

- a) prevenir y combatir la delincuencia organizada, grave y transfronteriza, incluido el terrorismo, y reforzar la coordinación y la cooperación entre las autoridades con funciones coercitivas de los Estados miembros y con terceros países pertinentes;
- b) mejorar la capacidad de los Estados miembros y de la Unión para gestionar eficazmente los riesgos y las crisis relacionados con la seguridad y preparar y proteger a las personas y las infraestructuras críticas contra los ataques terroristas y otros incidentes relacionados con la seguridad.

Actividad(es) GPA/PPA afectada(s): 18.05

Instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados

En consonancia con las prioridades definidas en las estrategias, programas y evaluaciones de riesgos y amenazas de la Unión pertinentes, el Instrumento contribuirá a los siguientes objetivos específicos:

- a) apoyar una política común de visados para facilitar los viajes legítimos, asegurar la igualdad de trato para los nacionales de terceros países y atajar la migración irregular;

b) apoyar la gestión de las fronteras, con el fin de garantizar, por una parte, un alto nivel de protección de las fronteras exteriores y, por otra, el cruce sin problemas de las fronteras exteriores de conformidad con el acervo de Schengen.

Actividad PAA afectada: 18.02 (por lo que atañe al Fondo para las Fronteras Exteriores).

1.3.3. Resultado(s) e incidencia esperados

Especifíquense los efectos que la propuesta/iniciativa debería tener sobre los beneficiarios / la población destinataria.

Los efectos de la propuesta sobre los beneficiarios / la población destinataria se describen con más detalle en la sección 4.1.2 de la evaluación de impacto.

En general, la simplificación introducida en todos los niveles del proceso de financiación y en cada uno de los modos de gestión tendrá un claro efecto beneficioso en los procesos en virtud de los cuales se gestionará la financiación.

Cooperación policial, prevención de y lucha contra la delincuencia, y gestión de crisis

Los principales beneficiarios del apoyo financiero serán los Estados miembros y sus autoridades con funciones coercitivas, así como cualquier otra autoridad especializada en la protección de las infraestructuras críticas y la gestión de crisis, pero también organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales pertinentes, cuando proceda (por ejemplo, en el ámbito de la prevención de la delincuencia, la lucha contra la radicalización y las políticas contra el tráfico).

La población destinataria que se beneficiará de los cambios será el conjunto de la población.

Los principales logros serán 1) la consolidación de la capacidad administrativa y operativa de los Estados miembros para detectar y perseguir con éxito la delincuencia organizada, grave y transfronteriza, incluido el terrorismo, al objeto de reducir las amenazas relacionadas con la seguridad que emanen de dicha delincuencia, y 2) una mayor resistencia europea frente a las catástrofes y las situaciones de crisis gracias a una política de la UE más coherente en materia de gestión de riesgos que ponga en relación las evaluaciones de riesgos y amenazas y la formulación de políticas, por un lado, y una respuesta de la UE más efectiva y coordinada a las crisis que vincule las capacidades y conocimientos especializados existentes, por otro. Otro logro importante será la mejora de las capacidades de los Estados miembros para prevenir, preparar y proteger a las personas y las infraestructuras críticas contra los ataques terroristas y otras amenazas graves relacionadas con la seguridad.

Fronteras exteriores y visados

Los principales beneficiarios del apoyo financiero a las fronteras y los visados serán los servicios que aplican el acervo de la UE, el Código de Fronteras de Schengen y el Código de Visados en los Estados miembros: guardias de fronteras, policía y servicios consulares. El grupo destinatario que se beneficiará de los cambios serán los viajeros (todas las personas que cruzan las fronteras exteriores para entrar en la UE). Los resultados incluirán el refuerzo de las capacidades de estos servicios 1) para llevar a cabo la vigilancia de las fronteras y colaborar con otros servicios con funciones coercitivas, en el marco del sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR); 2) para gestionar los flujos migratorios en las oficinas consulares (solicitudes de visado) y 3) para mejorar la ordenación de los flujos de viajeros en los pasos fronterizos, garantizando, por un lado, un nivel de protección elevado y uniforme, en

cooperación con otros servicios con funciones coercitivas, y, por otro, el cruce sin problemas, de conformidad con el acervo y los principios de trato respetuoso y dignidad. Un importante resultado específico será la creación de dos nuevos sistemas informáticos de la UE para la circulación de nacionales de terceros países a través de las fronteras (un Sistema de Registro de Entradas y Salidas de la UE y un Programa de Registro de Viajeros de la UE).

1.3.4. *Indicadores de resultados e incidencia*

Especifíquense los indicadores que permiten realizar el seguimiento de la ejecución de la propuesta/iniciativa.

Habida cuenta de la necesidad de entablar un diálogo político antes de definir los programas nacionales, no es posible establecer en esta fase el conjunto definitivo de indicadores que se utilizarán para medir la consecución de los objetivos específicos antes mencionados. Sin embargo

- por lo que respecta a **la cooperación policial y la prevención de y la lucha contra la delincuencia**, los indicadores incluirían el número de operaciones transfronterizas conjuntas y el número de documentos de mejores prácticas y de actos organizados. Los indicadores para la **gestión de crisis** y la protección de las infraestructuras críticas incluirían el número de instrumentos establecidos y/o modernizados para facilitar la protección de las infraestructuras críticas por parte de los Estados miembros en todos los sectores de la economía y el número de evaluaciones de riesgo y amenazas producidas a nivel de la Unión;

- en el ámbito de **las fronteras y los visados**, los indicadores incluirían el número de oficinas consulares equipadas, seguras y/o mejoradas para garantizar la tramitación eficiente de las solicitudes de visado y asegurar la calidad del servicio a los solicitantes de visado y el desarrollo de equipos de control fronterizo y las aprehensiones de nacionales de terceros países irregulares en la frontera exterior en correspondencia con el riesgo de la sección correspondiente de la frontera exterior. Los indicadores de impacto medirán el aumento de la seguridad fronteriza, la capacidad de expedición de visados y la capacidad para manejar de forma segura y sin problemas el tráfico de viajeros a través de las fronteras.

1.4. **Justificación de la propuesta/iniciativa**

1.4.1. *Necesidad(es) que debe(n) satisfacerse a corto o largo plazo*

La UE seguirá enfrentándose a importantes retos en el ámbito de interior durante el periodo 2014-2020.

Garantizar un entorno protegido y seguro es necesario y beneficioso para el crecimiento económico, cultural y social de la UE. La UE está llamada a desempeñar un papel decisivo, ya sea abordando las amenazas de delincuencia organizada y grave, de delincuencia informática y de terrorismo y garantizando la gestión de las fronteras exteriores de la UE, ya sea respondiendo con rapidez a las crisis emergentes causadas por catástrofes naturales o de origen humano. En la era de la globalización, con unas amenazas en aumento y con una dimensión cada vez más transnacional, ningún Estado miembro es capaz de responder de forma efectiva por sí solo. Se necesita una respuesta europea coherente y global que garantice que las autoridades con funciones coercitivas pueden trabajar eficazmente a través de las fronteras y en las distintas jurisdicciones.

La cooperación con terceros países y organizaciones internacionales es crucial para la consecución de estos objetivos. Los recientes acontecimientos en África del Norte han puesto de manifiesto lo importante que es para la UE contar con un planteamiento global y coordinado en materia de

migración, fronteras y seguridad. La dimensión exterior de las políticas de interior de la UE, que cada vez adquiere mayor importancia, debe reforzarse, por tanto, en plena coherencia con la política exterior de la Unión.

1.4.2. Valor añadido de la intervención de la Unión Europea

La gestión de los flujos migratorios y de las amenazas para la seguridad suponen desafíos que los Estados miembros no pueden abordar por sí solos. Son ámbitos en los que la movilización del presupuesto de la UE reviste un claro valor añadido.

Algunos Estados miembros soportan una pesada carga debido a su situación geográfica específica y a la longitud de las fronteras exteriores de la Unión que tienen que gestionar. La supresión de los controles en las fronteras interiores debe ir acompañada de medidas comunes para el control y la vigilancia efectivos de las fronteras exteriores de la Unión. El principio de solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros son, por tanto, uno de los elementos esenciales de las políticas comunes en materia de asilo, inmigración y fronteras exteriores. El presupuesto de la UE ofrece los medios para abordar las implicaciones financieras de este principio. En el ámbito de la seguridad, la delincuencia grave y organizada, el terrorismo y otras amenazas relacionados con la seguridad son cada vez más de naturaleza transfronteriza. La cooperación transnacional y la coordinación entre las autoridades con funciones coercitivas resultan esenciales para prevenir y combatir estos delitos, por ejemplo mediante el intercambio de información, investigaciones conjuntas, tecnologías interoperables y evaluaciones comunes de riesgos y amenazas.

Abordar los flujos migratorios, la gestión de las fronteras exteriores de la UE y la seguridad de la UE requiere importantes recursos y capacidades de los Estados miembros. Una mejor cooperación operativa y una mejor coordinación que conlleven la puesta en común de recursos en ámbitos como la formación y el equipamiento generan economías de escala y sinergias, garantizando así un uso más eficiente de los fondos públicos y reforzando la solidaridad, la confianza mutua y la corresponsabilidad por las políticas comunes de la UE entre los Estados miembros. Este aspecto es particularmente pertinente en el ámbito de la seguridad, en el que el apoyo financiero a todas las formas de operación transfronteriza conjunta es esencial para mejorar la cooperación entre la policía, las aduanas, la guardia de fronteras y las autoridades judiciales.

En relación con la dimensión exterior de los asuntos de interior, es evidente que la adopción de medidas y la puesta en común de recursos a nivel de la UE aumentará considerablemente la influencia de la UE necesaria para convencer a terceros países a que se comprometan con la UE sobre las cuestiones relacionadas con la migración y la seguridad que redundan fundamentalmente en interés de la UE y de los Estados miembros.

El derecho de la UE a actuar en el ámbito de interior deriva de título V «Espacio de libertad, seguridad y justicia» del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y, en particular, de su artículo 77, apartado 2, artículo 78, apartado 2, artículo 79, apartados 2 y 4, artículo 82, apartado 1, artículo 84 y artículo 87, apartado 2. La cooperación con terceros países y organizaciones internacionales se regula en el artículo 212, apartado 3, del TFUE. Las propuestas respetan el principio de subsidiariedad porque la mayor parte de la financiación se ejecutará de conformidad con el principio de gestión compartida y respetando las competencias institucionales de los Estados miembros.

1.4.3. Principales conclusiones extraídas de experiencias similares anteriores

Si bien se considera, en general, que los actuales instrumentos financieros en el ámbito de interior alcanzan sus objetivos y funcionan eficazmente, las enseñanzas extraídas de la evaluación intermedia y de la consulta con las partes interesadas apuntan a la necesidad de:

- simplificar y racionalizar los futuros instrumentos de interior reduciendo el número de programas financieros a dos, mediante la creación de un Fondo de Asilo y Migración y un Fondo de Seguridad Interior; de esta forma, la UE podrá hacer un uso más estratégico de sus instrumentos, de manera que respondan mejor a las prioridades políticas y a las necesidades de la UE;
- reforzar el papel de la UE como actor global, mediante la inclusión de un componente de dimensión exterior en los futuros fondos al objeto de reforzar la influencia de la UE en lo que respecta a la vertiente de política exterior de las políticas de interior;
- dar preferencia a la gestión compartida en lugar de a la gestión centralizada en la medida de lo posible, para eliminar las cargas burocráticas innecesarias;
- establecer un enfoque de la gestión compartida más orientado a los resultados, avanzando hacia una programación plurianual con un diálogo político de alto nivel, asegurará que los programas nacionales de los Estados miembros estén plenamente en consonancia con los objetivos políticos y prioridades de la UE y se centren en la consecución de resultados;
- mejorar la gestión centralizada al objeto de ofrecer una variedad de herramientas para actividades que respondan a necesidades políticas, incluido el apoyo a acciones transnacionales, acciones especialmente innovadoras y acciones en, y en relación con, terceros países (dimensión exterior), así como acciones de emergencia, estudios, y actos;
- establecer un marco regulador común con un conjunto compartido de normas sobre programación, presentación de informes, gestión financiera y controles que sea lo más similar posible al de los otros fondos de la UE gestionados en régimen de gestión compartida, con el fin de propiciar un mejor entendimiento de las normas por parte de todas las partes interesadas y de garantizar un alto grado de coherencia y consistencia;
- dar una respuesta rápida y efectiva en caso de emergencias, diseñando los fondos de modo que la UE pueda reaccionar correctamente en situaciones rápidamente cambiantes;
- reforzar el papel de las agencias de interior al objeto de fomentar la cooperación práctica entre los Estados miembros, confiándoles la ejecución de acciones específicas, al tiempo que garantizan el control político sobre las actividades de las agencias.

Puede encontrarse más información en la evaluación de impacto y en la exposición de motivos de cada Reglamento.

1.4.4. Compatibilidad y posibles sinergias con otros instrumentos pertinentes

Otros instrumentos de la UE apoyarán actividades complementarias a las que se financien con cargo al Fondo de Seguridad Interior:

La línea divisoria entre el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Financiación de la Protección Civil se mantendrá como se describe en el artículo 3 del actual programa PIC: las catástrofes naturales, así como las catástrofes de origen humano no intencionadas, corresponden a la protección civil (accidentes), mientras que las catástrofes de origen humano intencionadas atañen a la seguridad y entran, por tanto, dentro del ámbito del Fondo de Seguridad Interior.

Los ataques terroristas u otros incidentes relacionados con la seguridad seguirán estando fuera del ámbito de aplicación del Fondo de Solidaridad de la UE. Tampoco están claros el alcance y la medida precisos en que el artículo 222 del TFUE (cláusula de solidaridad) podría apoyar a los Estados miembros que sean objeto de ataques terroristas o víctimas de catástrofes naturales y de origen humano, ya que ello requiere la adopción formal de disposiciones de ejecución que ni siquiera han sido propuestas todavía. Las posibilidades de financiación de emergencia en caso de grandes ataques terroristas u otros incidentes relacionados con la seguridad serán apoyadas, pues, por el Fondo de Seguridad Interior.

Se colmará el desfase entre la investigación en materia de seguridad en el marco del programa Horizonte 2020 y la aplicación práctica de los resultados de dicha investigación, ya que el Fondo de Seguridad Interior preverá objetivos específicos y acciones elegibles que permitirán financiar la experimentación y validación de los resultados de investigaciones científicas («prototipos») con vistas a su aplicación en serie en la práctica («contratación precomercial»).

Aunque el futuro programa Justicia estará estrechamente ligado al Fondo de Seguridad Interior, en particular a su componente de justicia penal, y lo complementará, se centrará más en la cooperación judicial, la armonización procedimental y el reconocimiento mutuo, que, en la práctica, evitan duplicaciones importantes.

Los componentes de dimensión exterior del Fondo de Seguridad Interior apoyará acciones en, y en relación con, terceros países que respondan a los intereses y objetivos de la UE, tengan un impacto directo en la UE y sus Estados miembros y garanticen la continuidad con las acciones puestas en práctica en el territorio de la UE. Esta financiación se diseñará y ejecutará en coherencia con la acción exterior y la política exterior de la UE. No está destinada a apoyar acciones orientadas al desarrollo y complementará, cuando proceda, la ayuda financiera prestada a través de los instrumentos de ayuda exterior. En este contexto, el sucesor del Programa Temático sobre Migración y Asilo y el Instrumento de Estabilidad será de especial interés para el ámbito de interior. Mientras que los instrumentos de ayuda exterior respaldan las necesidades de desarrollo de los países beneficiarios o los intereses políticos generales de la UE con socios estratégicos, los fondos de interior apoyarán acciones específicas en terceros países en interés de la política de migración de la UE y de los objetivos de seguridad interior de la UE. Por consiguiente, colmarán una laguna específica y contribuirán a completar el arsenal de instrumentos a disposición de la UE.

1.5. Duración e incidencia financiera

Propuesta/iniciativa de **duración limitada**

- Propuesta/iniciativa en vigor desde el 1 de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2020
- Incidencia financiera desde 2014 hasta 2023

Propuesta/iniciativa de **duración ilimitada**

- Ejecución: fase de puesta en marcha de AAAA a AAAA,
- y pleno funcionamiento a partir de la última fecha.

1.6. Modo(s) de gestión previsto(s)³⁴

- Gestión centralizada directa a cargo de la Comisión
- Gestión centralizada indirecta mediante delegación de las tareas de ejecución en:
 - agencias ejecutivas
 - organismos creados por las Comunidades³⁵
 - organismos nacionales del sector público / organismos con misión de servicio público
 - personas a quienes se haya encomendado la ejecución de acciones específicas de conformidad con el título V del Tratado de la Unión Europea y que estén identificadas en el acto de base pertinente a efectos de lo dispuesto en el artículo 49 del Reglamento Financiero
- Gestión compartida con los Estados miembros
- Gestión descentralizada con terceros países
- Gestión conjunta con organizaciones internacionales (*específiquense*)

Si se indica más de un modo de gestión, facilítense los detalles en el recuadro de observaciones.

Observaciones

Las propuestas se ejecutarán principalmente en régimen de gestión compartida, con programas nacionales plurianuales.

Los objetivos que deben alcanzarse en el marco de los programas nacionales serán complementados por «acciones de la Unión» y un mecanismo de respuesta rápida para hacer frente a situaciones de emergencia. Estas acciones adoptarán principalmente la forma de subvenciones y contratación en régimen de gestión directa centralizada e incluirán acciones en, y en relación con, terceros países.

Se utilizarán todos los medios posibles para evitar la fragmentación, concentrando los recursos en la consecución de un número reducido de objetivos de la UE y utilizando la pericia de las principales partes interesadas, cuando proceda, sobre la base de acuerdos de asociación y acuerdos marco.

La asistencia técnica a iniciativa de la Comisión se ejecutará en régimen de gestión centralizada directa.

Los países asociados a la aplicación, la ejecución y el desarrollo del acervo de Schengen también participarán en los dos instrumentos del Fondo de Seguridad Interior que constituyen un desarrollo del

³⁴ Las explicaciones sobre los modos de gestión y las referencias al Reglamento Financiero pueden consultarse en el sitio BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

³⁵ Tal como se contemplan en el artículo 185 del Reglamento Financiero.

acervo de Schengen (los instrumentos sobre fronteras y visados y sobre cooperación policial) como si se tratara de Estados miembros, a la luz de los acuerdos de asociación de Schengen. Participarán en los instrumentos de conformidad con las disposiciones del Reglamento, aplicando sus propios programas nacionales plurianuales, y tendrán la posibilidad de solicitar financiación en el marco de las acciones de la Unión, etc. Al igual que sucede en relación con el Fondo de Fronteras Exteriores, se celebrarán pactos específicos en los que se especificarán las normas suplementarias necesarias para su participación (normas derivadas del Reglamento Financiero, sus Normas de desarrollo y los Tratados, incluida la potestad de auditoría del Tribunal de Cuentas). Dado que estos Estados contribuirán al presupuesto de la UE en relación con ambos instrumentos en proporción a su PIB, también se pactarán sus contribuciones en el marco de la corresponsabilidad sobre la gobernanza de Schengen, y ello con independencia de la magnitud de sus asignaciones en virtud de los instrumentos. En este momento, los Estados asociados son Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein.

2. MEDIDAS DE GESTIÓN

2.1. Disposiciones en materia de seguimiento e informes

Especifíquense la frecuencia y las condiciones.

Para la gestión compartida, se propone un marco en materia de informes, seguimiento y evaluación coherente y eficiente. Para cada programa nacional, se instará a los Estados miembros a crear un Comité de seguimiento en el que podrá participar la Comisión.

Cada año, los Estados miembros presentarán un informe sobre la aplicación del programa plurianual. Estos informes son una condición previa para proceder a los pagos anuales. Con miras a alimentar el proceso de evaluación intermedia, en 2017 se instará a los Estados miembros a facilitar información adicional sobre los progresos registrados en la consecución de los objetivos. En 2019 se emprenderá un ejercicio similar a fin de permitir, cuando proceda, ajustes durante el último ejercicio financiero (2020).

Al apoyar el desarrollo de una cultura basada en la evaluación en el ámbito de interior, la Fondos dispondrán de un marco de seguimiento y evaluación común con indicadores relacionados con políticas generales que subrayen el planteamiento orientado a los resultados de los Fondos y el papel esencial que pueden desempeñar en la combinación de políticas para lograr el objetivo de crear un espacio de libertad, seguridad y justicia. Estos indicadores se refieren a la repercusión que podrían tener los Fondos: el desarrollo de una cultura común de seguridad fronteriza, cooperación policial y gestión de crisis; una gestión eficaz de los flujos migratorios hacia la UE; un trato justo y equitativo para los nacionales de terceros países; la solidaridad y la cooperación entre los Estados miembros a la hora de abordar cuestiones relacionadas con la migración y la seguridad interior y un planteamiento común de la UE sobre migración y seguridad hacia los terceros países.

Para garantizar la adecuada aplicación de los principios en materia de evaluación, y teniendo en cuenta la experiencia práctica adquirida en este ámbito en los Estados miembros en el marco de la actual financiación de la UE para los asuntos de interior, la Comisión y los Estados miembros trabajarán conjuntamente para desarrollar el marco común de evaluación y supervisión, entre otras cosas definiendo plantillas e indicadores comunes de productos y resultados.

Todas las medidas se establecerán al inicio del periodo de programación, lo que permitirá a los Estados miembros implantar sus sistemas en materia de informes y evaluación sobre la base de los principios y requisitos acordados.

A fin de reducir la carga administrativa y garantizar las sinergias entre la presentación de informes y la evaluación, la información requerida para los informes de evaluación tendrá en cuenta y completará la información facilitada por los Estados miembros en los informes anuales de ejecución de los programas nacionales.

En 2018, la Comisión presentará igualmente un informe sobre la evaluación intermedia de los programas nacionales.

Desde una perspectiva más general, la Comisión presentará un informe intermedio sobre la ejecución de los Fondos a más tardar el 30 de junio de 2018 y un informe de evaluación *ex post* a más tardar el 30

de junio de 2024, que abarcará la totalidad de la ejecución (es decir, no solo los programas nacionales en régimen de gestión compartida).

2.2. Sistema de gestión y de control

2.2.1. Riesgo(s) definido(s)

La DG HOME no ha estado expuesta a riesgos importantes de errores en sus programas de gasto. Este extremo queda confirmado por la ausencia recurrente de constataciones significativas en los informes anuales del Tribunal de Cuentas, así como por la ausencia de tasas de error residual por encima del 2 % en los últimos informes anuales de actividad de la DG HOME (y la antigua DG JLS).

En régimen de gestión compartida, los riesgos generales en relación con la ejecución de los programas actuales pueden clasificarse en tres grandes categorías:

- riesgo de un uso de los fondos ineficiente o insuficientemente focalizado;
- errores derivados de la complejidad de las normas y de las deficiencias de los sistemas de gestión y control;
- uso ineficiente de los recursos administrativos (limitada proporcionalidad de los requisitos);

Son igualmente dignos de mención elementos específicos relativos al sistema de los cuatro Fondos del programa marco «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios».

- El sistema de programas anuales asegura que los pagos finales se realicen periódicamente sobre la base de gastos certificados y auditados. Sin embargo, el periodo de elegibilidad de los programas anuales está desconectado del ejercicio financiero de la UE y la cadena de fiabilidad no es, por tanto, totalmente satisfactoria, y ello a pesar de que se trata de un sistema muy pesado.
- La Comisión establece normas de elegibilidad detalladas. De esta manera se garantiza en principio la homogeneidad de los gastos financiados. Sin embargo, ello supone una carga de trabajo innecesaria para las autoridades nacionales y para la Comisión y aumenta el riesgo de error de los beneficiarios y/o los Estados miembros por mala interpretación de las normas de la UE.
- Los actuales sistemas de gestión y control son muy similares a los de los Fondos Estructurales. Sin embargo, existen pequeñas diferencias, especialmente en la cadena de responsabilidades entre las autoridades de certificación y las de auditoría. Esta circunstancia genera confusión en los Estados miembros, en particular cuando las autoridades actúan en los dos tipos de Fondos. También aumenta el riesgo de error y requiere un seguimiento más estrecho.

Estos elementos cambiarán significativamente en la presente propuesta:

- Los sistemas de gestión y control se atenderán a los requisitos generales establecidos en los Fondos MEC y cumplirán plenamente los nuevos requisitos del nuevo Reglamento Financiero: las tres autoridades serán sustituidas por dos (Autoridad Responsable y Autoridad de Auditoría) cuyas funciones se aclaran a fin de ofrecer una mayor fiabilidad.

- La programación plurianual combinada con una liquidación anual basada en los pagos efectuados por la Autoridad Responsable ajustará los periodos de elegibilidad a las cuentas anuales de la Comisión sin aumentar la carga administrativa en comparación con el sistema actual.
- Se llevarán a cabo controles *in situ* como parte de los controles de primer nivel, es decir, por la Autoridad Responsable, que apoyarán su declaración de fiabilidad anual.
- La clarificación y simplificación de las normas de elegibilidad, así como su armonización con otros instrumentos de apoyo financiero de la UE reducirán los errores cometidos por los beneficiarios que utilizan ayuda de distintas fuentes. Estas normas de elegibilidad se establecerán a escala nacional, salvo algunos principios básicos, similares a los utilizados para los Fondos MEC.
- Se recomienda el uso de opciones de costes simplificadas, especialmente para las subvenciones de escasa cuantía.

En régimen de gestión centralizada, los riesgos principales son los siguientes:

- riesgo de escasa correspondencia entre los proyectos recibidos y las prioridades políticas de la DG HOME;
- riesgo de mala calidad y deficiente ejecución técnica de los proyectos seleccionados, con la consiguiente reducción del impacto del programa; falta de pericia o supervisión insuficiente, como consecuencia de la inadecuación de los procedimientos de selección;
- riesgo de uso ineficiente o mala gestión económica de los fondos adjudicados, tanto en el caso de las subvenciones (complejidad del reembolso de los costes reales elegibles, junto con posibilidades limitadas por parte de las administraciones de comprobar los costes elegibles) como de los contratos (a veces existe un número limitado de proveedores económicos con los conocimientos especializados necesarios, de modo que no hay posibilidades suficientes de comparar las ofertas de precios);
- riesgo relacionado con la capacidad de las organizaciones más pequeñas (en particular) para controlar eficazmente los gastos, así como para garantizar la transparencia de las operaciones llevadas a cabo;
- riesgo de empañar la imagen de la Comisión si se detectan fraudes o actividades delictivas; solo se pueden tener garantías parciales de los sistemas de control interno de terceras partes debido al elevado número de contratistas y beneficiarios heterogéneos, cada uno con su propio sistema de control, a menudo de tamaño bastante pequeño.

Cabe esperar que la mayoría de estos riesgos se reduzca gracias a una mejor focalización de las propuestas y a la utilización de elementos simplificados incluidos en la nueva revisión del Reglamento Financiero.

2.2.2. *Método(s) de control previsto(s)*

Gestión compartida:

A nivel de los Estados miembros, la estructura propuesta de los sistemas de gestión y control representa una evolución de la configuración utilizada en el periodo 2007-2013 y mantiene la mayoría de las funciones empleadas en el periodo actual, incluidas las verificaciones documentales e *in situ*, las auditorías de los sistemas de gestión y control y las auditorías de los proyectos. Sin embargo, se ha cambiado la secuencia de estas funciones para que los controles *in situ* sean una clara responsabilidad de la Autoridad Responsable como parte de la preparación para el ejercicio anual de liquidación de cuentas.

A fin de reforzar la responsabilización, las Autoridades Responsables de los programas estarían acreditadas por un organismo de acreditación nacional encargado de su supervisión continua. Es de esperar que la reducción del número de autoridades —la Autoridad de Certificación dejará de existir y se reducirá el número de Fondos— reduzca la carga administrativa y mejore la posibilidad de reforzar las capacidades administrativas, al tiempo que permite un reparto de responsabilidades más claro.

Hasta la fecha no se dispone de ninguna estimación fiable sobre el coste de los controles de los Fondos en régimen de gestión compartida en el ámbito de interior. La única estimación de que se dispone está relacionada con el FEDER y con el Fondo de Cohesión, ámbitos en los que los costes de las tareas relacionadas con los controles (a nivel nacional, excluyendo los costes de la Comisión) se estiman en torno al 2 % de la financiación total administrada en el periodo 2007-2013. Estos costes guardan relación con los siguientes ámbitos de control: un 1 % resulta de la coordinación nacional y la preparación de los programas, un 82 %, de la gestión de los programas, un 4 %, de la certificación y un 13 %, de la auditoría.

Las siguientes propuestas aumentarán los costes del control:

- la creación y el funcionamiento de un organismo de acreditación y, en general, el cambio de sistema;
- la presentación de una declaración de los órganos de dirección acompañe a las cuentas anuales;
- la realización de controles *in situ* por la Autoridad Responsable;
- la necesidad de aumentar el número de auditorías por parte de las autoridades de auditoría para controlar la declaración de los órganos de dirección.

No obstante, existen también propuestas que reducirán los costes del control:

- la Autoridad de Certificación dejará de existir. Aunque sus funciones serán transferidas en parte a la Autoridad Responsable, esto permitirá al Estado miembro ahorrar una parte sustancial de los costes relativos a la certificación gracias a una mayor eficiencia administrativa, una menor necesidad de coordinación y la reducción del alcance de las auditorías;
- los controles que debe llevar a cabo la Autoridad de Auditoría estarán más orientados hacia la reejecución de (una muestra de) controles administrativos e *in situ* de primer nivel llevados a cabo por la Autoridad Responsable. De este modo, se acelerará el procedimiento contradictorio y se garantizará que todos los controles necesarios se realicen antes de la presentación de las cuentas anuales;
- el uso de costes simplificados reducirá las cargas y los costes administrativos a todos los niveles, tanto para las administraciones como para los beneficiarios;

- el cierre anual y la limitación del periodo para la liquidación conforme a treinta y seis meses reducirá el periodo de conservación de los documentos a efectos de control para las administraciones públicas y los beneficiarios;
- será obligatorio establecer flujos de comunicación electrónica entre la Comisión y los Estados miembros.

A ello hay que sumar los elementos de simplificación que figuran en el punto 2.2.1, que también contribuirán a la reducción de la carga administrativa para los beneficiarios y que representan, por tanto, una reducción simultánea de los riesgos de error y de la carga administrativa.

Cabe esperar, pues, que estas propuestas se traduzcan, en conjunto, más en un aumento o una reducción de los costes de control, que en una redistribución de los mismos. Se prevé, no obstante, que esta redistribución de los costes (entre funciones y, gracias a la aplicación de fórmulas de control proporcionales, también entre Estados miembros y programas) permitirá una mitigación más eficaz de los riesgos y una mejor y más rápida cadena de fiabilidad.

A nivel de la Comisión, no se espera que en la primera mitad del periodo de programación disminuyan ni los costes de gestión ni los controles en relación con la gestión compartida. Ello se debe en primer lugar a que el importe y los ámbitos políticos afectados por la gestión compartida se ampliarán con respecto al periodo en curso. Por consiguiente, mantener los mismos recursos requerirá una mayor eficiencia. Además, los primeros años se caracterizarán por la conjunción de numerosas tareas importantes que habrá que llevar a cabo: cierre de los programas 2007-2013 (los últimos informes de cierre deben presentarse a más tardar el 31 de marzo de 2016), diálogos políticos y aprobación de los programas plurianuales nacionales 2014-2020, y creación del nuevo sistema de liquidación de cuentas. En la segunda mitad del periodo, los recursos potenciales disponibles se utilizarán para mejorar la evaluación y la supervisión.

Gestión centralizada

Por lo que hace a la gestión centralizada, la Comisión seguirá aplicando su actual sistema de control, que consta de los siguientes componentes: supervisión de las operaciones por las direcciones operativas, control *ex ante* por la Unidad de Presupuesto y Control, el Comité Interno de Contratación, controles *ex post* para las subvenciones o auditorías de la Capacidad Interna de Auditoría y/o el Servicio Interno de Auditoría. El sector de control *ex post* aplica una «estrategia de detección» encaminada a detectar un máximo de anomalías con vistas a la recuperación de los sumas pagadas indebidamente. Basándose en esta estrategia, las auditorías se llevan a cabo sobre una muestra de proyectos seleccionados casi exclusivamente sobre la base de un análisis de riesgo.

Gracias a esta combinación de controles *ex ante* y *ex post*, así como de controles documentales y auditorías *in situ*, en los últimos años la tasa media de error residual cuantificable fue inferior al 2 %. En la DG HOME se considera, por tanto, que el sistema de control interno, así como su coste, es apropiado para la consecución del objetivo de una baja tasa de error.

Con todo, en esta tesitura, la DG HOME seguirá explorando posibilidades para mejorar la gestión y conseguir una mayor simplificación. En concreto, se utilizarán, en la medida de lo posible, todas las opciones simplificadas disponibles en el nuevo Reglamento Financiero, ya que se espera que contribuyan a reducir la carga administrativa para los beneficiarios y representan, por tanto, una reducción simultánea del riesgo de error y de la carga administrativa que pesa sobre la Comisión.

Nuevos capítulos

Las propuestas prevén nuevos capítulos para la financiación de la UE en el ámbito de interior, por ejemplo un mejor uso de la pericia existente en las agencias de la UE, el desarrollo de la dimensión exterior y el fortalecimiento de los mecanismos de emergencia.

Estos capítulos requerirán nuevos métodos de gestión y control para la DG HOME.

Las sumas que se dedicarán a estos nuevos capítulos aún no se han fijado, pero es poco probable que sean significativas en comparación con el presupuesto de interior en su conjunto. No obstante, será muy importante crear los medios internos y las fórmulas de trabajo para ejecutar estas nuevas tareas tan pronto como sea posible dentro del periodo, en el pleno respeto de los principios de buena gestión financiera.

El análisis hasta aquí expuesto muestra claramente que, pese a todas las simplificaciones introducidas, habrá que reforzar el nivel de recursos humanos necesarios para aplicar el presupuesto más abultado de la DG HOME.

Las necesidades en materia de recursos humanos serán cubiertas por el personal de la DG ya destinado a la gestión de la acción y/o reasignado dentro de la DG, que se complementará en caso necesario con cualquier dotación adicional que pudiera asignarse a la DG gestora en el marco del procedimiento de asignación anual y teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias.

2.3. Medidas de prevención del fraude y de las irregularidades

Especifíquense las medidas de prevención y protección existentes o previstas.

Además de aplicar todos los mecanismos reglamentarios de control, la DG HOME diseñará una estrategia de lucha contra el fraude en consonancia con la nueva estrategia de la Comisión en materia de lucha contra el fraude (ECLF), adoptada el 24 de junio de 2011, a fin de garantizar, entre otras cosas, que sus controles internos en materia de lucha contra el fraude se ajusten plenamente a la ECLF y que su planteamiento de gestión del riesgo de fraude esté encaminado a detectar los ámbitos en que puede haber riesgo de fraude, así como a dar respuestas adecuadas. Cuando sea necesario, se crearán grupos conectados en redes y herramientas informáticas para analizar los casos de fraude relacionados con los Fondos.

Por lo que se refiere a la gestión compartida, la ECLF pone claramente de manifiesto la necesidad de que las propuestas de la Comisión de reglamentos 2014-2020 exijan a los Estados miembros la adopción de medidas de prevención del fraude eficaces y proporcionales a los riesgos de fraude. La actual propuesta incluye en su artículo 5 un requisito para que los Estados miembros prevengan, detecten y corrijan las irregularidades, e informen a la Comisión. En las normas detalladas sobre las funciones de la Autoridad Responsable se incluirán más detalles en lo tocante a estas obligaciones, como se prevé en el artículo 24, apartado 5, letra c).

Además, en el artículo 41 se indica claramente la reutilización de fondos procedentes de la corrección financiera basada en las constataciones de la Comisión o del Tribunal de Cuentas.

3. INCIDENCIA FINANCIERA ESTIMADA DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

3.1. Rúbrica(s) del marco financiero plurianual y línea(s) presupuestaria(s) de gastos afectada(s)

- Líneas presupuestarias de gasto existentes

En el orden de las rúbricas del marco financiero plurianual y las líneas presupuestarias.

Rúbrica del marco financiero plurianual	Línea presupuestaria	Tipo de gasto	Contribución			
	Número	CD ³⁶	de países de la AELC ³⁷	de países candidatos ³⁸	de terceros países	a efectos de lo dispuesto en el artículo 18.1.a bis) del Reglamento Financiero
3		CD	NO	NO	NO	NO

- Nuevas líneas presupuestarias solicitadas

En el orden de las rúbricas del marco financiero plurianual y las líneas presupuestarias.

Rúbrica del marco financiero plurianual	Línea presupuestaria	Tipo de gasto	Contribución			
	Número Rúbrica 3	CD/CND	de países de la AELC	de países candidatos	de terceros países	a efectos de lo dispuesto en el artículo 18.1.a bis) del Reglamento Financiero
3	18 01 04 bb - Fondo de Seguridad Interior – Policía y delincuencia - Asistencia técnica	CND	NO	NO	SÍ	NO
3	18 02 bb - Fondo de Seguridad Interior - Policía y delincuencia	CD	NO	NO	SÍ	NO
3	18 01 04 cc - Fondo de Seguridad Interior – Policía y delincuencia - Fronteras y visados	CND	NO	NO	SÍ	NO
3	18 02 cc - Fondo de Seguridad Interior - Fronteras y visados	CD	NO	NO	SÍ	NO

³⁶ CD = créditos disociados / CND = créditos no disociados.

³⁷ AELC: Asociación Europea de Libre Comercio.

³⁸ Países candidatos y, en su caso, potenciales países candidatos de los Balcanes Occidentales.

Las contribuciones de terceros países se refieren a los dos componentes del Fondo de Seguridad Interior.

Los criterios y el método para calcular estas contribuciones se habrán de negociar entre la UE y los Estados asociados sobre la base de un procedimiento separado.

Suponiendo porcentajes similares a los utilizados actualmente en el FFE, los Estados asociados serían llamados a contribuir con unos 210 millones EUR al componente Fronteras y Visados y con unos 50 millones EUR al componente Cooperación policial.

3.2. Incidencia estimada en los gastos

3.2.1. Resumen de la incidencia estimada en los gastos

Millones EUR (al tercer decimal)

Rúbrica del marco financiero plurianual:	Número 3	Seguridad y ciudadanía
---	-----------------	------------------------

DG HOME			2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Después de 2020	TC
• Créditos de operaciones (precios corrientes)											
18 02 bb Fondo de Seguridad Interior – Policía y delincuencia	Compromisos	(1a)	135,076	143,047	151,283	159,791	168,578	177,653	187,022		1
	Pagos	(2a)	15,714	43,881	71,419	111,709	147,854	156,248	164,918	410,707	1
18 02 cc Fondo de Seguridad Interior - Fronteras y visados	Compromisos	(1a)	422,310	447,186	472,886	499,435	526,856	555,173	584,412	-	3
	Pagos	(2a)	59,999	120,794	223,204	350,813	461,098	487,256	514,275	1 290,818	3
Créditos de carácter administrativo financiados mediante la dotación de programas específicos³⁹											
18 01 04 bb Fondo de Seguridad Interior – Policía y delincuencia			0,800	0,800	0,800	0,800	0,800	0,800	0,800		
18 01 04 cc Fondo de Seguridad Interior - Fronteras y visados			1,700	1,700	1,700	1,700	1,700	1,700	1,700		

³⁹ Asistencia técnica o administrativa y gastos de apoyo a la ejecución de programas o acciones de la UE (antiguas líneas «BA»), investigación indirecta, investigación directa.

TOTAL de los créditos de la DG HOME	Compromisos	=1+1a +3	559,886	592,733	626,669	661,726	697,934	735,326	773,934		4
	Pagos	=2+2a +3	78,213	167,174	297,123	465,023	611,452	646,004	681,693	1 701,525	4

Rúbrica del marco financiero plurianual:	5	«Gastos administrativos»
---	----------	---------------------------------

Millones EUR (al tercer decimal)

Como existen elementos comunes en la ejecución del Fondo de Asilo y Migración y del Fondo de Seguridad Interior, por ejemplo un diálogo político con cada uno de los Estados miembros, y dado que la organización interna de la DG HOME para garantizar una gestión adecuada de los fondos (así como el cierre de los programas gestionados actualmente) puede evolucionar, no es posible dividir el gasto administrativo entre el Fondo de Asilo y Migración y el Fondo de Seguridad Interior.

Por lo tanto, las cifras relativas a la rúbrica 5 que figuran a continuación corresponden al total de los gastos administrativos considerados necesarios para garantizar la gestión de ambos fondos por la DG y no figura el total de los créditos.

Millones EUR (al tercer decimal)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Después de 2020	T
DG HOME										
• Recursos humanos		20,841	20,841	20,841	20,841	20,841	20,841	20,841		
• Otros gastos administrativos		0,156	0,159	0,162	0,165	0,168	0,172	0,175		
TOTAL DG HOME	Créditos	20,997	21,000	21,003	21,006	21,009	21,013	21,016		

TOTAL de los créditos para la RÚBRICA 5 del marco financiero plurianual	(Total compromisos = Total pagos)	20,997	21,000	21,003	21,006	21,009	21,013	21,016		
--	-----------------------------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	--	--

Millones EUR (al tercer decimal)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		T
TOTAL de los créditos para las RÚBRICAS 1 a 5 del marco financiero plurianual	Compromisos	No procede.	No procede.	No procede.	No procede.	No procede.	No procede.	No procede.	No procede.	
	Pagos									

3.2.2. Incidencia estimada en los créditos de operaciones

– La propuesta/iniciativa no exige la utilización de créditos de operaciones

– La propuesta exige la utilización de créditos de operaciones, tal como se explica a continuación:

La política de interior se ejecuta principalmente en régimen de gestión compartida. Mientras que las prioridades de gasto se fijan a nivel de la UE, la gestión diaria en sí corre a cargo de autoridades responsables a nivel nacional. Los indicadores de productos y los objetivos comunes serán decididos conjuntamente por la Comisión y las autoridades responsables en el marco de sus programas nacionales, y serán aprobados por la Comisión. Resulta difícil, por tanto, indicar objetivos de productos antes de que se elaboren, negocien y acuerden los programas, en 2013/2014.

Por lo que se refiere a la gestión centralizada, también es imposible que la DG HOME facilite una lista exhaustiva de todos los productos que deben entregarse por medio de la intervención financiera con cargo a los fondos, sus costes medios y números, como requiere la presente sección. No existen por el momento herramientas estadísticas que permitan calcular costes medios significativos sobre la base de los programas actuales, y una definición exacta sería contraria al principio según el cual el futuro programa debe aportar suficiente flexibilidad para atender a la adaptación a las prioridades políticas entre 2014 y 2020. Esto es especialmente cierto para la ayuda de emergencia y las acciones en, y en relación, con terceros países.

Créditos de compromiso en millones EUR (al tercer decimal)

Indíquense los objetivos y los resultados			Año N	Año N+1	Año N+2	Año N+3	Insértese tantos años como sea necesario para reflejar la duración de la incidencia (véase el punto 1.6)										TOTAL			
	PRODUCTOS																			
↓	Tipo de producto ⁴⁰	Coste medio del producto	Número de productos	Coste	Número de productos	Coste	Número de productos	Coste	Número de productos	Coste	Número de productos	Coste	Número de productos	Coste	Número de productos	Coste	Número de productos	Coste	Número total de productos	Total Coste
OBJETIVO ESPECÍFICO n° 1 ⁴¹ ...																				

⁴⁰ Productos y servicios que deben suministrarse (por ejemplo, número de intercambios de estudiantes financiados, número de kilómetros de carreteras construidos, etc.).
⁴¹ Tal como se describe en el punto 1.4.2. «Objetivo(s) específico(s)...»

- Producto																	
- Producto																	
- Producto																	
Subtotal del objetivo específico nº 1																	
OBJETIVO ESPECÍFICO nº 2 ...																	
Producto																	
Subtotal del objetivo específico nº 2																	
COSTE TOTAL																	

3.2.3. Incidencia estimada en los créditos de carácter administrativo

3.2.3.1. Resumen

- La propuesta/iniciativa no exige la utilización de créditos administrativos
- La propuesta exige la utilización de créditos administrativos, tal como se explica a continuación:

Como existen elementos comunes en la ejecución del Fondo de Asilo y Migración y del Fondo de Seguridad Interior, por ejemplo un diálogo político con cada uno de los Estados miembros, y dado que la organización interna de la DG HOME para garantizar una gestión adecuada de los fondos (así como el cierre de los programas gestionados actualmente) puede evolucionar, no es posible dividir el gasto administrativo entre el Fondo de Asilo y Migración y el Fondo de Seguridad Interior.

Por lo tanto, las cifras relativas a la rúbrica 5 que figuran a continuación corresponden al total de los gastos administrativos considerados necesarios para garantizar la gestión de ambos fondos por la DG y no figura el total de los créditos.

En millones de euros (al tercer decimal) HOME

RÚBRICA 5 del marco financiero plurianual⁴²	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Recursos humanos HOME	20,841	20,841	20,841	20,841	20,841	20,841	20,841	145,887
Otros gastos administrativos	0,156	0,159	0,162	0,165	0,168	0,172	0,175	1,157
Subtotal de la RÚBRICA 5 del marco financiero plurianual	20,997	21,000	21,003	21,006	21,009	21,013	21,016	147,044

Fuera de la RÚBRICA 5⁴³ del marco financiero plurianual	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Recursos humanos HOME	0,640	0,640	0,640	0,640	0,640	0,640	0,640	4,480
Recursos humanos de carácter administrativo	1,860	1,860	1,860	1,860	1,860	1,860	1,860	13,020

⁴² Dotación global, basada en la asignación final para 2011 de los recursos humanos incluyendo funcionarios y personal exterior.

⁴³ Asistencia técnica y/o administrativa y gastos de apoyo a la ejecución de programas y/o acciones de la UE (antiguas líneas «BA»), investigación indirecta, investigación directa.

Subtotal fuera de la de la RÚBRICA 5 del marco financiero plurianual	2,500	2,500	2,500	2,500	2,500	2,500	2,500	17,500
---	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	---------------

TOTAL	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
--------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------

3.2.3.2. Necesidades estimadas de recursos humanos

- La propuesta/iniciativa no requiere la utilización de recursos humanos
- La propuesta/iniciativa exige la utilización de recursos humanos, tal como se explica a continuación: las cifras utilizadas para el año N son las de 2011.

Como existen elementos comunes en la ejecución del Fondo de Asilo y Migración y del Fondo de Seguridad Interior, por ejemplo un diálogo político con cada uno de los Estados miembros, y dado que la organización interna de la DG HOME para garantizar una gestión adecuada de los fondos (así como el cierre de los programas gestionados actualmente) puede evolucionar, no es posible dividir el gasto administrativo entre el Fondo de Asilo y Migración y el Fondo de Seguridad Interior.

Por lo tanto, las cifras relativas a la rúbrica 5 que figuran a continuación corresponden al total de los gastos administrativos considerados necesarios para garantizar la gestión de ambos fondos por la DG y no figura el total de los créditos.

Estimación que debe expresarse en valores enteros (o, a lo sumo, con un decimal)

	Año N	Año N+1	Año N+2	Año N+3	Año N+4	Año N+5	Año N+6
• Empleos de plantilla (funcionarios y agentes temporales) HOME							
18 01 01 01 (en la Sede y en las Oficinas de Representación de la Comisión)	136	136	136	136	136	136	136
XX 01 01 02 (Delegaciones)	15	15	15	15	15	15	15
18 01 05 01 (Investigación indirecta)							
10 01 05 01 (Investigación directa)							
• Personal externo (en unidades de equivalente a jornada completa: EJC)⁴⁴							
18 02 01 (AC, INT, ENCS de la dotación global)	16	16	16	16	16	16	16
XX 02 02 (AC, INT, JED, AL y ENCS en las delegaciones)	10	10	10	10	10	10	10
18 01 04 bb ⁴⁵	- en la sede ⁴⁶	4	4	4	4	4	4
	- en las delegaciones	*	*	*	*	*	*
18 01	- en la sede ⁴⁸	6	6	6	6	6	6

⁴⁴ AC = agente contractual; INT = personal de de agencia («Interinos»); JED = joven experto en delegación; AL = agente local; ENCS = experto nacional en comisión de servicios.

⁴⁵ Por debajo del límite de personal externo con cargo a créditos de operaciones (antiguas líneas «BA»).

⁴⁶ Básicamente para los Fondos Estructurales, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo de Pesca (FEP).

⁴⁷ Por debajo del límite de personal externo con cargo a créditos de operaciones (antiguas líneas «BA»).

04 cc ⁴⁷	- en las delegaciones	*	*	*	*	*	*	*
XX 01 05 02 (CA, INT, SNE – Investigación indirecta)								
10 01 05 02 (AC, ENCS, INT; investigación directa)								
Otros 13 01 04 02								
TOTAL		N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

XX es el ámbito político o título presupuestario en cuestión.

Las necesidades en materia de recursos humanos serán cubiertas por el personal de la DG ya destinado a la gestión de la acción y/o reasignado dentro de la DG, que se complementará en caso necesario con cualquier dotación adicional que pudiera asignarse a la DG gestora en el marco del procedimiento de asignación anual y teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias. Los importes y las imputaciones se actualizarían en caso de cualquier proceso de externalización a una agencia ejecutiva.

Descripción de las tareas que deben llevarse a cabo:

Funcionarios y agentes temporales en la sede	<p>Las tareas que deben realizarse comprenden todas las tareas necesarias para la gestión del programa, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - aportar información para el procedimiento presupuestario; - llevar a cabo el diálogo político con los Estados miembros; - preparar programas de trabajo/decisiones de financiación anuales, que establezcan prioridades anuales, por las que se aprueban los programas nacionales; - gestionar los programas nacionales, las convocatorias de propuestas y las licitaciones y los procedimientos de selección subsiguientes; - comunicar con las partes interesadas (beneficiarios potenciales/reales, Estados miembros, etc.); - redactar directrices para los Estados miembros; - gestionar los proyectos, desde el punto de vista operativo y financiero; - realizar controles, según lo descrito anteriormente (verificación <i>ex ante</i>, comité de contratación, auditorías <i>ex post</i>, auditoría interna, liquidación de cuentas); - llevar la contabilidad; - desarrollar y gestionar herramientas informáticas de gestión de las subvenciones y los programas nacionales; - supervisar y elaborar informes sobre la consecución de los objetivos, en particular los informes anuales de actividad y los informes del ordenador subdelegado.
Personal externo	Las tareas son similares a las de los funcionarios y agentes temporales, salvo las tareas que no puede realizar el personal externo.
Personal en las delegaciones	Para acompañar el desarrollo de la aplicación de políticas de interior, y, en particular, su dimensión exterior, las delegaciones de la UE, deberán estar equipados con suficiente pericia en la materia. Podría tratarse de personal de la Comisión Europea y/o del Servicio Europeo de Acción Exterior.

⁴⁸ Básicamente para los Fondos Estructurales, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo de Pesca (FEP).

3.2.4. *Compatibilidad con el marco financiero plurianual vigente*

- La propuesta/iniciativa es compatible con el **próximo** marco financiero plurianual.
- La propuesta/iniciativa implicará la reprogramación de la rúbrica correspondiente del Marco Financiero Plurianual

Explíquese la reprogramación requerida, precisando las líneas presupuestarias afectadas y los importes correspondientes

- La propuesta/iniciativa requiere la aplicación del Instrumento de Flexibilidad o la revisión del marco financiero plurianual⁴⁹.

Explíquese qué es lo que se requiere, precisando las rúbricas y líneas presupuestarias afectadas y los importes correspondientes.

3.2.5. *Contribución de terceros*

- La propuesta/iniciativa no prevé la cofinanciación por terceros
- La propuesta establece que la financiación europea debe ser cofinanciada. No puede cuantificarse el importe exacto. El Reglamento establece las tasas de cofinanciación máximas diferenciadas en función de los tipos de acciones:

Créditos en millones EUR (al tercer decimal)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Especifíquese el organismo de cofinanciación	EM	EM	EM	EM	EM	EM	EM	
TOTAL de los créditos cofinanciados	pd	pd	pd	pd	pd	pd	pd	

⁴⁹ Véanse los puntos 19 y 24 del Acuerdo Interinstitucional.

3.3. Incidencia estimada en los ingresos

- La propuesta/iniciativa no tiene incidencia financiera en los ingresos
- La propuesta/iniciativa tiene la incidencia financiera que se indica a continuación:
 - en los recursos propios
 - en ingresos diversos

En millones EUR (al tercer decimal)

Línea presupuestaria de ingresos:	Créditos disponibles para el ejercicio presupuestario en curso	Incidencia de la propuesta/iniciativa ⁵⁰					Insértense tantas columnas como sea necesario para reflejar la duración de la incidencia (véase el punto 1.6)		
		Año N	Año N+1	Año N+2	Año N+3				
Artículo ...									

En el caso de los ingresos diversos «afectados», especifíquese la línea o líneas presupuestarias de gasto en la(s) que repercuta(n).

Especifíquese el método de cálculo de la incidencia en los ingresos.

⁵⁰ Por lo que se refiere a los recursos propios tradicionales (derechos de aduana, cotizaciones sobre el azúcar), los importes indicados deben ser importes netos, es decir, importes brutos tras la deducción del 25 % de los gastos de recaudación.