



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 28.2.2013
SWD(2013) 51 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña a la

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

por el que se establece un Programa de Registro de Viajeros

{COM(2013) 97 final}
{SWD(2013) 50 final}
{SWD(2013) 52 final}

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña a la

PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se establece un Programa de Registro de Viajeros

El presente documento es un documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea con fines informativos. No representa ni prejuzga por lo tanto la posición oficial de la Comisión sobre este asunto.

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Según los datos completos más recientes facilitados por los Estados miembros, en 2009 se produjeron 669 millones de movimientos de cruce de las fronteras exteriores, cifra que en 2010 ascendió a 675 millones y en 2011 a 700 millones y que se refiere tanto a los ciudadanos de la UE como a los nacionales de terceros países. El número de movimientos de cruce en los pasos fronterizos más importantes y transitados ha ido aumentando y seguirá haciéndolo en el futuro. La gestión eficiente y expedita de estos mayores flujos de viajeros en los pasos fronterizos exteriores supondrá un desafío para la mayoría de los Estados miembros.

La legislación de la UE exige que se realicen inspecciones sistemáticas a todos los viajeros en las fronteras exteriores de Schengen (tanto a la entrada como a la salida). Habitualmente, los nacionales de terceros países son sometidos a inspecciones minuciosas, y los ciudadanos de la UE y los beneficiarios del derecho de libre circulación a inspecciones mínimas¹. No obstante, puede afirmarse que las actuales normas aplicables a los nacionales de terceros países se ajustan a un modelo uniforme, puesto que se llevan a cabo las mismas inspecciones con independencia de los distintos niveles de riesgo que impliquen los distintos viajeros o de la frecuencia de sus viajes.

La legislación vigente permite automatizar las inspecciones fronterizas de los ciudadanos de la UE que vayan provistos de un pasaporte electrónico. No obstante, semejante procedimiento no puede aplicarse a los nacionales de terceros países sin una modificación previa del marco jurídico vigente ni sin el establecimiento de un programa específico que les facilite el cruce de las fronteras. Un 26,5 % de los viajeros que cruzan las fronteras exteriores de la UE son nacionales de terceros países, y muchos de ellos atraviesan las fronteras varias veces al año e incluso varias veces por semana. Bastaría con que se adhiriese al Programa de Registro de Viajeros (RTP) un pequeño porcentaje de los viajeros frecuentes de terceros países para que la fluidez de los movimientos de cruce de fronteras y la capacidad de tránsito de los pasos fronterizos aumentasen considerablemente.

¹ DO L 158 de 30.4.2004.

La anterior evaluación de impacto que acompañaba a la Comunicación titulada «Preparación de los próximos pasos en la gestión de las fronteras en la Unión Europea»² en 2008 sugería el establecimiento de un Programa de Registro de Viajeros destinado a los viajeros frecuentes, previamente escrutados, de terceros países. La Comunicación de la Comisión publicada en 2011 analizaba las distintas opciones y el camino a seguir³. La presente evaluación de impacto examina las distintas opciones de implementación a fin de encontrar las mejores modalidades de aplicación del RTP posibles. No obstante, se analizan las repercusiones de todo el RTP en función de cada una de las opciones.

2. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD

De conformidad con los artículos 74, 77, apartado 2, letra b), y 77, apartado 2, letra d), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Unión está facultada para adoptar medidas relativas a las inspecciones de las personas y a la vigilancia eficiente del cruce de las fronteras exteriores.

La necesidad de intervención a nivel europeo es evidente. Ningún Estado miembro puede configurar, de forma aislada, un RTP que facilite las inspecciones fronterizas entre los Estados miembros de Schengen. La decisión, por parte de un Estado miembro, de conceder acceso a un RTP en toda la UE repercutiría en todos los países de Schengen, por lo que debe regularse al nivel de la UE. Toda medida relacionada con el control de las fronteras tendría que aplicarse al espacio de Schengen, exento de controles fronterizos internos, que en la actualidad incluye todos los Estados miembros excepto Rumanía, Bulgaria, Chipre, el Reino Unido e Irlanda y otros cuatro países europeos (Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein). Los Estados Schengen se han comprometido a mantener unas fronteras de la UE comunes y unas normas de control fronterizo comunes. Las inspecciones se llevan a cabo únicamente en la frontera exterior, tras lo que el viajero puede desplazarse libremente por todo el espacio de Schengen. Es de vital importancia para la seguridad interior del espacio de Schengen que todas las normas vinculantes relacionadas con los controles fronterizos se adopten al nivel de la UE.

Por lo tanto, los objetivos no pueden ser alcanzados en grado suficiente mediante la actuación aislada de los Estados miembros, pudiendo lograrse mejor al nivel de la UE.

Valor añadido de la UE

El RTP habrá de aplicarse en todos los pasos fronterizos exteriores de la UE y tendrá implicaciones para los recursos de las guardias de fronteras de todos los países de Schengen. El establecimiento del RTP al nivel de la UE garantiza que la UE aplique al RTP un enfoque común basado en una normativa común, garantizando con ello que las reglas sigan siendo las mismas en todas las fronteras de Schengen. Para los viajeros nacionales de terceros países, esto implica la posibilidad de acogerse al RTP en todos los pasos fronterizos de Schengen sin tener que ser objeto de escrutinio previo por separado en otro país Schengen. En otras palabras, una persona escrutada por un Estado miembro puede acogerse a la facilitación del cruce de las fronteras exteriores de cualquier otro Estado miembro. Sin normas comunes, esto sería imposible.

² SEC(2008) 154 de 13.2.2008.

³ COM(2011) 680 final.

3. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA DE LA UE

Los **objetivos generales** del RTP son los siguientes:

- Facilitar el cruce de las fronteras exteriores de la UE a los nacionales de terceros países.
- Mantener el nivel actual de seguridad.

Los **objetivos específicos** son los siguientes:

- Promover el acceso al RTP por parte de determinadas categorías de nacionales, previamente escrutados, de terceros países que se consideran viajeros frecuentes.
- Garantizar la protección de los derechos fundamentales de los viajeros registrados y, específicamente, de sus datos personales.
- Evitar discriminaciones entre los diferentes grupos de viajeros.

Los **objetivos operativos** son:

- Reducir el tiempo y los costes del cruce de las fronteras para los viajeros frecuentes y aumentar la capacidad de tránsito de los pasos fronterizos. Las inspecciones fronterizas de los viajeros registrados no deberían durar más de un promedio de 20-40 segundos.
- Liberar un 25 % de los recursos dedicados a los controles fronterizos, que dejarán de inspeccionar los movimientos de los viajeros frecuentes y preescrutados para centrarse en la inspección de viajeros de mayor riesgo⁴ y/o atender a otro tipo de viajeros.

4. OPCIONES DE ACTUACIÓN

Durante la consulta con los interesados se determinaron cinco opciones relacionadas con la implementación del RTP. Para cada una de estas cinco opciones, se han definido subopciones de implementación real práctica. En el caso de la **Opción 1**, «Presentación de una solicitud de RTP», la mejor subopción, consistente en la presentación de la solicitud en cualquier paso fronterizo exterior y en cualquier consulado de los Estados miembros, resultaba tan clara y evidente que se seleccionó sin más necesidad de análisis. Las otras cuatro opciones y su subopciones son las siguientes:

⁴ Los viajeros que hayan decidido no participar en el RTP no se consideran ni se considerarán viajeros de alto riesgo por ese mero hecho.

4.1. Opción 2: Almacenamiento de datos

4.1.1. *Un RTP basado en los datos almacenados en un testigo de autenticación separado⁵ (subopción 2a)*

4.1.2. *Un RTP basado en los datos almacenados en una base de datos centralizada (subopción 2b)*

4.1.3. *Un RTP basado en los datos almacenados en un testigo de autenticación, combinado con un repositorio (subopción 2c)*

4.2. Opción 3: Criterios de escrutinio

4.2.1 *Idénticos a los aplicados a los titulares de un visado múltiple (según la legislación vigente de la UE) (subopción 3a)*

4.2.2 *Escrutinio más minucioso con criterios adicionales (subopción 3b)*

4.2.3 *Subopción desechada: Participación de los terceros países en el escrutinio (subopción 3c)*

4.3. Opción 4: Automatización del control de fronteras para los viajeros registrados

4.3.1. *Automatización total (subopción 4a)*

4.3.2. *Semiautomatización (subopción 4b)*

4.4. Opción 5: Tasa de solicitud

4.4.1 *Tasa de 20 EUR (subopción 5a)*

4.4.2 *Libre de tasas (subopción 5b)*

5. EVALUACIÓN DE IMPACTO

Cuadro 1 – Evaluación de las opciones*)

Opciones y subopciones	Facilitar el cruce de las fronteras exteriores de la UE a los nacionales de terceros países.	Mantener el nivel de seguridad actual	Costes	Protección de los derechos fundamentales
<u>Opción 0</u>				
Base de referencia	0	0	0	0
<u>Opción 2</u>				
Datos almacenados en un testigo de	√√√	√√	-√√	-√

⁵ En el contexto del RTP, el testigo de autenticación puede describirse como un dispositivo físico que se entrega al usuario autorizado a fin de que demuestre su identidad de forma electrónica. El testigo de autenticación funciona como una llave electrónica para acceder a algún sistema, en este caso al sistema ABC.

autenticación (2a)				
Datos almacenados en una base de datos centralizada (2b)	√√√√	√√√	-√√	-√√√
Datos (número de identificación único) almacenados en un testigo de autenticación y (número de identificación único, datos biométricos y datos de la solicitud) en un repositorio central (2c)	√√√	√√√	-√√√	-√
<u>Opciones 3 y 4 **)</u>				
Escrutinio idéntico al aplicado a los titulares de un visado múltiple, cruce de fronteras totalmente automatizado	√√√√	√	-√	0
Escrutinio idéntico al aplicado a los titulares de un visado múltiple, cruce de fronteras semiautomatizado	√	√√	-√	0
Escrutinio más minucioso, cruce de fronteras totalmente automatizado	√√√	√√	-√√	-√√
Escrutinio más minucioso, cruce de fronteras semiautomatizado	√	√√√	-√√√	-√√
<u>Opción 5</u>				
Tasa de solicitud 20/10 euros (5a)	√√	-	0	-
Libre de tasas (5b)	√√√	-	-√√√	-

*) Las tres subopciones correspondientes a la opción 1 (presentación de una solicitud de RTP) no se han incluido en el cuadro 1 puesto que ya se ha descrito la mejor opción al comienzo del capítulo 4.

**) Los efectos de las subopciones de las opciones 3 y 4 (criterios de escrutinio y automatización de los controles fronterizos) están directamente ligados, en la medida en que los efectos de las distintas subopciones con respecto al escrutinio no pueden evaluarse sin saber cuál es la opción preferida con respecto a la automatización, y viceversa. Por consiguiente, las cuatro subopciones (3a, 3b, 4a y 4b) de las dos opciones se han combinado en las cuatro variaciones posibles, cuyo impacto se ha evaluado de manera integrada.

6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

Almacenamiento de datos

Las tres subopciones contribuyen de forma significativa a los objetivos definidos y además resultan plenamente coherentes con la política de fronteras de la UE: la seguridad y la prevención de la inmigración ilegal no sufren menoscabo alguno durante el cruce de las fronteras, pero se potencian la apertura de la UE al mundo y su capacidad para facilitar contactos transfronterizos interpersonales, comerciales y culturales. Este programa sería el primero del mundo en quedar abierto a todos los terceros países y en poder aplicarse entre diversos Estados, en este caso la totalidad del espacio Schengen. En este ámbito, Europa puede considerarse precursora del resto del mundo.

La subopción basada en el testigo de autenticación aporta visibilidad y limita los problemas de protección de datos. La subopción basada en un RTP centralizado es más segura y fácil de llevar a la práctica en el paso fronterizo. No obstante, esta última ventaja se ve contrarrestada por la necesidad de desarrollar un nuevo sistema centralizado donde todos los datos estén disponibles y puedan ser objeto de búsqueda.

La subopción basada en un testigo de autenticación/repositorio central puede considerarse híbrida de las dos subopciones antes descritas y combina sus ventajas respectivas. Reduce al mínimo la utilización de datos personales en un sistema de la UE y evita los principales inconvenientes de seguridad que plantea el sistema basado en un testigo de autenticación. Supone, sin embargo, la integración más complicada dentro del proceso de control fronterizo, ya que introduce tanto una verificación del testigo de autenticación como una verificación consistente en un cotejo con el repositorio central.

Criterios de escrutinio y automatización del control fronterizo

La evaluación ha puesto de manifiesto que la aplicación de un procedimiento de escrutinio más estricto carece de auténticas repercusiones en la seguridad del control fronterizo en sí, y también que la facilitación del cruce de las fronteras que permiten los controles semiautomatizados es demasiado limitada y no aporta un verdadero valor añadido. Por otra parte, la aplicación de un procedimiento de escrutinio más estricto aumentaría sensiblemente los costes administrativos de los Estados miembros y tendría efectos significativos sobre la protección de los derechos fundamentales.

Tasa de solicitud

La introducción de una tasa de 20 EUR neutralizaría los costes administrativos de examen de las solicitudes para los Estados miembros. Además, sería coherente con el enfoque escogido para la tramitación de las solicitudes de visado. Sin embargo, la subopción libre de tasas garantizaría mejor la afluencia de un gran número de participantes en el programa. El inconveniente de esta opción sería la presentación de muchas solicitudes no admisibles.

7. OPCIÓN PREFERIDA

Presentación de una solicitud de RTP

En el caso de la **opción 1**, es evidente que permitir al viajero escoger el lugar más propicio para presentar su solicitud garantizaría un mayor número de participantes en el programa, lo que ayudaría a los Estados miembros a gestionar sus flujos de pasajeros en los pasos fronterizos exteriores. Por lo tanto, la subopción preferida es la presentación de las solicitudes de RTP en cualquier paso fronterizo y en cualquier consulado de los Estados miembros. Esta subopción presenta, a todas luces, la mayor rentabilidad, además de ser plenamente coherente con las actuales políticas de fronteras y visados.

Almacenamiento de los datos

Determinar la subopción preferida para la **opción 2** resulta más complejo, como bien se pone de manifiesto en la sección 6. La puntuación total de cada una de las subopciones correspondientes a la opción 2 es casi igual, pero cada una de las subopciones presenta deficiencias muy claras y distintas: la subopción basada en el testigo de autenticación presenta importantes problemas de seguridad, la subopción de la base de datos central plantea problemas relacionados con los derechos fundamentales, y la subopción que combina el testigo de autenticación con el repositorio central supone importantes problemas de costes. No obstante, el análisis de costes y beneficios pone de manifiesto que incluso el desembolso inicial y los costes de operaciones anuales más elevados de la opción testigo de autenticación/repositorio central quedarán plenamente compensados a largo plazo por los beneficios económicos del RTP en su conjunto para los Estados miembros. Se trata por

consiguiente de la subopción preferida dentro de la opción 2. En efecto, esta subopción ofrece un equilibrio proporcionado entre seguridad, facilitación y protección de datos. Los datos almacenados en el repositorio central solamente estarían a disposición de los agentes de la guardia de fronteras para examinar la solicitud, renovar o revocar el acceso al RTP, en caso de extravío o sustracción del testigo de autenticación o cuando surgiera algún problema a la hora de facilitar el cruce de las fronteras a los viajeros registrados. Al realizar las inspecciones fronterizas, los guardias de fronteras recibirían únicamente información positiva/negativa («hit/no hit»). Esta opción permite llevar a la práctica el principio de «privacidad desde el diseño».

Criterios de escrutinio y automatización

Para las **opciones 3 y 4**, está claro que la combinación de unos criterios de escrutinio iguales a los aplicados a los visados múltiples con unos controles fronterizos totalmente automatizados es la modalidad que más repercusiones tiene para facilitar el cruce de las fronteras a los viajeros registrados. Además, presenta un enfoque equilibrado en lo que respecta a la seguridad y la protección de los derechos fundamentales. Se trata asimismo del enfoque menos caro, habida cuenta de los costes derivados del procedimiento de escrutinio más estricto y del control de las fronteras semiautomatizado.

Cabe señalar, no obstante, que la aplicación del control fronterizo totalmente automatizado exige el desarrollo y la aplicación en paralelo de un Sistema de Entrada/Salida que permitiría sustituir la obligación de sellado por un registro electrónico de las fechas de entrada y de salida de todos los viajeros, incluidos los afiliados al RTP.

Tasa de solicitud

En el caso de la **opción 5** se considera razonable acompañar el RTP de una tasa de 20/10 EUR que cubriría los costes administrativos del examen de las solicitudes y que se fijaría en un nivel que no disuadiera a los posibles solicitantes.

En resumen, la opción preferida consiste en:

- La presentación de las solicitudes en los consulados y en los pasos fronterizos.
- La combinación de un testigo de autenticación y un método de almacenamiento centralizado de los datos biométricos anonimizados de cada solicitante y los datos extraídos de las solicitudes.
- La aplicación de los criterios de escrutinio actualmente fijados en el Derecho de la UE para los visados múltiples.
- La concesión a los viajeros registrados de acceso a un proceso de control de fronteras totalmente automatizado.
- El cobro de una tasa de 20 EUR por solicitud de viajero registrado. No obstante, se introduciría una tasa reducida (10 EUR) en caso de examen simultáneo y sobre la base de los mismos justificantes de una solicitud de visado y una solicitud de RTP.

La opción preferida se ajustará plenamente a la legislación pertinente en materia de protección de datos personales y, en particular, a los principios de la protección de datos y a los requisitos de necesidad, proporcionalidad, limitación de la finalidad y calidad de los datos;

asegurará además la existencia de las salvaguardias y los mecanismos necesarios para la protección efectiva de los derechos fundamentales individuales de los viajeros y, en particular, la protección de su vida privada y sus datos personales. El personal y los nacionales de terceros países deben ser informados de estos derechos.

Costes y ayuda financiera

El importe estimado del desembolso inicial de la opción preferida de RTP, destinado al desarrollo del componente centralizado por parte de la Agencia, sería de 43 millones EUR distribuidos a lo largo de un periodo de dos o tres años, y los costes medios anuales de mantenimiento/operaciones se situarían en torno a 20 millones EUR/año. El desembolso inicial por parte de los Estados miembros, destinado al desarrollo y la implantación de las infraestructuras nacionales, ascendería a 164 millones EUR, distribuidos durante dos o tres años, y los costes medios anuales de mantenimiento/operaciones correspondientes ascenderían a unos 81 millones EUR/año. Los costes mencionados incluyen también los costes administrativos, excepto los de examen de las solicitudes. Los costes de la automatización variarían considerablemente en función del número de barreras automáticas que se instalaran.

Los costes de personal y de inversión para establecer y mantener el RTP quedarían compensados, en un plazo razonable, por la liberación de recursos humanos y por la reducción del precio unitario de cada inspección fronteriza.

La propuesta de la Comisión para el próximo marco financiero plurianual (MFP) incluye una propuesta de 4 600 millones EUR para el Fondo de Seguridad Interior (ISF) durante el periodo 2014-2020. En esa propuesta, 1 100 millones EUR se reservan como importe indicativo para el desarrollo de un SES y de un RTP, suponiendo que hasta 2015 no empezarán a producirse costes de desarrollo. Además, fuera del ámbito de aplicación del FSI, se destinará un importe separado de 822 millones EUR a la gestión de los sistemas informáticos de gran magnitud existentes (Sistema de Información de Schengen II, Sistema de Información de Visados y EURODAC)⁶. La Comisión contempla la posibilidad de encomendar las tareas de aplicación de esos sistemas a la Agencia. La aportación de ayuda financiera para los costes de desarrollo nacionales garantizaría que la existencia de circunstancias económicas difíciles a nivel nacional no comprometiese ni retrasase los proyectos.

Para los terceros países, la aplicación del RTP no supondría coste alguno. Tras la eventual adopción del RTP, los terceros países serán debidamente informados del mecanismo de facilitación y del hecho de que sus ciudadanos podrían solicitar acceso al RTP.

8. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El órgano de gestión (la Agencia) garantizará el establecimiento de sistemas para supervisar el funcionamiento del RTP en relación con los principales objetivos estratégicos. Además, la Comisión realizará una evaluación global del RTP. La evaluación de impacto recoge indicadores potenciales para comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos. Las principales fuentes de información son el repositorio del RTP y los sistemas ABC.

⁶ COM(2011) 750 final.