

Dictamen del Comité Económico e Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el refuerzo de la seguridad de los documentos de identidad de los ciudadanos de la Unión y de los documentos de residencia expedidos a ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias que ejerzan su derecho a la libre circulación

[COM(2018) 212 final — 2018/0104 (COD)]

(2018/C 367/15)

Ponente general: **Jorge PEGADO LIZ**

Consulta	Parlamento Europeo, 28.5.2018 Consejo, 18.6.2018
Fundamento jurídico	Artículo 21, apartado 2, y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Decisión de la Mesa	22.5.2018
Aprobado en el pleno	11.7.2018
Pleno n.º	536
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	155/8/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE valora de forma muy positiva la iniciativa en examen, que considera necesaria y urgente. Está de acuerdo con la elección del fundamento jurídico, que es adecuado a los limitados términos de la propuesta, y del instrumento legislativo. Confirma que la propuesta respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y los derechos fundamentales, y pide que se adopte con urgencia.

1.2. Está de acuerdo también con la inclusión obligatoria de la imagen facial del titular y de dos impresiones dactilares en formatos interoperables, así como con la exigencia de que los datos biométricos estén separados de todos los demás datos que en su caso contengan las tarjetas consideradas.

1.3. El CESE estima, no obstante, que la Comisión no justifica debidamente su opción legislativa ni expone las razones que le han impedido presentar una propuesta de armonización legislativa más amplia, que crease un auténtico sistema único de documentos de identificación, lo que tendría innegables ventajas en materia de seguridad, simplicidad y rapidez de los controles y de uniformidad de los procedimientos, con indiscutibles beneficios para los ciudadanos. No se comprende por qué razón no se han establecido los elementos obligatorios previstos en el anexo del estudio de impacto, a semejanza de los que sucede con los documentos de residencia para los ciudadanos de la Unión, en particular, el título del documento, el nombre, el sexo, la nacionalidad, la fecha de nacimiento, el lugar de nacimiento y el lugar de emisión, la firma y la fecha de caducidad del documento.

1.4. Considera, además, que la propuesta se queda por debajo incluso de las conclusiones de REFIT y de las consultas a los ciudadanos, en las que quedaron patentes situaciones que impiden claramente la libre circulación en el espacio europeo, ya que mantiene el carácter opcional de la introducción por los Estados miembros de documentos de identidad en su territorio nacional, y deja a su discreción la definición del ámbito, la información mínima y el tipo de documentos de identidad.

1.5. El CESE habría deseado que la Comisión analizase la posibilidad de crear un documento de identidad europeo que confiriese a los ciudadanos europeos derecho de voto a través de esa tarjeta, aun cuando para ello tuviera que utilizar otro fundamento jurídico.

1.6. El CESE teme que los costes de cumplimiento de las nuevas tarjetas se transfieran a los ciudadanos en una cuantía indeterminada, desajustada y no proporcional, ya que son de la competencia exclusiva de las administraciones de los Estados miembros.

1.7. El CESE considera asimismo que podían haberse abordado otros elementos que los Estados miembros asocian a las citadas tarjetas y, en la medida conveniente, haberse uniformizado, tanto por lo que respecta a su inclusión como en lo concerniente a su utilización por los propios interesados o por terceros.

1.8. En opinión del CESE, es fundamental que la aplicación de la presente propuesta sea objeto de seguimiento y supervisión por la Comisión Europea, a fin de garantizar el claro reconocimiento de los documentos objeto de la propuesta en examen no solo como elementos de identificación sino como instrumento que faculte a su titular para realizar una serie de actos en cualquier Estado miembro, en particular la circulación por el espacio Schengen y la compra de bienes y servicios, en especial en lo que atañe a los servicios financieros y el acceso a servicios públicos y privados.

1.9. Dada la necesidad y la urgencia de este Reglamento, el CESE recomienda que se acorten todos los plazos previstos para su entrada en vigor y su futuro seguimiento.

1.10. Insta a la Comisión, al Parlamento Europeo y a los Estados miembros a que consideren las propuestas específicas del CESE sobre los elementos que estima esenciales y también ciertas normas de utilización de los documentos por parte de terceros, que han resultado fundamentales en algunos Estados miembros.

2. Breve síntesis del contenido de la propuesta y fundamentos de la misma

2.1. En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo — Decimocuarto informe de situación hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva ⁽¹⁾, entre otras reflexiones sobre los avances en dos pilares fundamentales de la defensa europea: la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada y los medios para sustentarlos, y el refuerzo de nuestras defensas y la construcción de resiliencia contra esas amenazas, la Comisión cita, entre otras medidas ⁽²⁾, una propuesta legislativa para mejorar la seguridad de los documentos de identidad y de residencia nacionales que *«dificultará que los terroristas y otros delincuentes hagan un uso fraudulento de dichos documentos o los falsifiquen con objeto de entrar en la UE o moverse a través de ella»*.

2.2. En dicha Comunicación se indica, en particular, que, como demuestran las estadísticas de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas sobre documentos falsos, *«los documentos nacionales de identidad con medidas de seguridad débiles son los documentos de viaje que se usan de forma fraudulenta con más frecuencia en la UE»*. Como parte de la respuesta europea a la falsificación de los documentos de viaje, expuesta en el Plan de acción de diciembre de 2016, la Comisión ha adoptado, junto con el informe de situación, una propuesta de Reglamento para reforzar la seguridad de los documentos de identidad expedidos a los ciudadanos de la Unión y de los documentos de residencia expedidos a los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias. En la propuesta se lee que: *«el refuerzo de las medidas de seguridad de los documentos de identidad y de residencia dificultará que los delincuentes hagan un uso indebido de los documentos o los falsifiquen para moverse por la UE o cruzar sus fronteras exteriores. Unos documentos de identidad más seguros contribuirán a reforzar la gestión de las fronteras exteriores de la UE (también en lo relativo al problema del retorno de los combatientes terroristas extranjeros y los miembros de sus familias), y al mismo tiempo, unos documentos más seguros y fiables facilitarán a los ciudadanos de la UE el ejercicio de sus derechos de libre circulación»*.

2.3. La propuesta de la Comisión, fundamentada en una evaluación de impacto y una consulta pública, establece unas normas mínimas de seguridad de los documentos para los documentos nacionales de identidad, entre los que se encuentran en particular una fotografía biométrica e impresiones dactilares almacenadas en un chip presente en el documento. La propuesta también prevé una información mínima que debe proporcionarse en los documentos de residencia expedidos a los ciudadanos de la UE desplazados, así como una plena armonización de las tarjetas de residencia de los miembros de sus familias que no sean ciudadanos de la UE. La Comisión invita a los colegisladores a que examinen la propuesta legislativa sin demora para alcanzar un acuerdo con celeridad.

2.4. En este amplio marco, se debe evaluar y valorar la propuesta de Reglamento en examen, entre cuyos objetivos destacan:

a) mejorar y reforzar la gestión de las fronteras exteriores,

⁽¹⁾ COM(2018) 211 final de 17.4.2018.

⁽²⁾ Entre dichas medidas, cabe destacar las nuevas herramientas para recoger pruebas electrónicas en procesos penales; facilitar el uso de información financiera para la prevención, la detección, la investigación y el enjuiciamiento de los delitos graves; normas reforzadas contra los precursores de explosivos utilizados para fabricar explosivos caseros; mejorar los controles sobre la importación y la exportación de armas de fuego para evitar su tráfico ilícito; hacer frente al contenido terrorista en línea; interoperabilidad de los sistemas de información y un intercambio de información mejorado; protección contra los riesgos químicos, biológicos, radiológicos y nucleares y protección de los espacios públicos; lucha contra la ciberdelincuencia y refuerzo de la ciberseguridad.

- b) combatir el terrorismo y la delincuencia organizada y construir una auténtica Unión de la Seguridad,
- c) facilitar la movilidad de los ciudadanos de la UE en el ejercicio de su derecho a la libre circulación y la acreditación de su identidad ante entidades públicas y privadas, cuando ejercen su derecho a residir en otro país de la UE,
- d) reforzar la respuesta europea a la utilización fraudulenta de documentos de viaje y reducir el riesgo de falsificación y fraude documental,
- e) prevenir abusos y amenazas a la seguridad interna derivados de deficiencias en materia de seguridad documental,
- f) evitar los viajes a terceros países para participar en actividades terroristas y regresar impunemente a la UE.

2.5. Para alcanzar estos objetivos, la Comisión ha presentado, sobre la base del artículo 21, apartado 2, del TFUE, la propuesta de Reglamento en examen, que considera es el instrumento jurídico adecuado, respeta el principio de subsidiariedad y se mantiene dentro de los límites del principio de proporcionalidad.

2.6. Entre las tres opciones evaluadas: mantener la situación actual, emprender una armonización amplia o adoptar un sistema de fijación de normas de seguridad mínimas para los documentos de identidad y requisitos mínimos comunes para las tarjetas de residencia expedidas a los ciudadanos de la UE y, para las tarjetas de residencia de los familiares de terceros países de ciudadanos de la UE, la utilización del modelo común uniforme para los permisos de residencia de nacionales de terceros países, se eligió esta última, por considerar que respeta los derechos fundamentales, en especial la protección de los datos y de la vida privada.

2.7. La propuesta en examen irá acompañada de medidas no vinculantes (como acciones de sensibilización y formación) a fin de garantizar una aplicación fluida que se adapte a la situación y las necesidades concretas de cada Estado miembro, entre las que destacan:

- a) un programa para el seguimiento de los resultados y las repercusiones del Reglamento,
- b) la comunicación por los Estados miembros la Comisión, un año después del inicio de la aplicación, y posteriormente con una periodicidad anual, de la información que se considere esencial para controlar de manera eficaz el funcionamiento del presente Reglamento,
- c) la evaluación por la Comisión de la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, la coherencia y el valor añadido europeo del marco jurídico resultante, pero solo seis años después desde la fecha de aplicación, con el fin de garantizar que se disponga de datos suficientes y consultas con las partes interesadas para recabar observaciones sobre los efectos de los cambios legislativos y las medidas no vinculantes aplicadas.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE valora de forma muy positiva la iniciativa en examen, cuya necesidad ha indicado ya en otros dictámenes. Está de acuerdo con la elección del fundamento jurídico, que es adecuado a los limitados términos de la propuesta, y del instrumento legislativo. Confirma que la propuesta respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y los derechos fundamentales, y pide que se adopte con urgencia.

3.2. Está de acuerdo también con la inclusión obligatoria de la imagen facial del titular y de dos impresiones dactilares en formatos interoperables, así como con las exenciones previstas y la exigencia de que los datos biométricos estén separados de todos los demás datos que en su caso contengan dichas tarjetas por decisión de los Estados miembros.

3.3. En efecto, el CESE recuerda las conclusiones de REFIT y las consultas a los ciudadanos, en las que quedaron patentes situaciones que impiden claramente la libre circulación en el espacio europeo, en particular debido al no reconocimiento por las autoridades de documentos de identidad como documentos válidos para viajar, a las diferencias en los períodos de validez, que dificultan su reconocimiento por los Estados miembros, y a dificultades de acceso a bienes y servicios por los ciudadanos.

3.4. Considera, no obstante, que la propuesta se queda por debajo de dichas conclusiones al mantener el carácter opcional por parte de los Estados miembros de la introducción de documentos de identidad en su territorio nacional, así como al dejar a su discreción el ámbito, la información mínima y el tipo de documentos de identidad.

3.5. El CESE recuerda que los documentos de identidad se emiten normalmente como prueba principal de identidad del titular, lo que brinda a los ciudadanos acceso a servicios financieros (en particular la apertura de una cuenta), prestaciones sociales, atención sanitaria, educación y ejercicio de derechos legales y políticos.

3.6. Además, a semejanza del estudio del Parlamento Europeo, *The Legal and Political Context for setting a European Identity Document* (Marco jurídico y político para la creación de un documento de identidad europeo), al CESE le habría gustado que la Comisión Europea hubiese analizado también la posibilidad de crear un documento de identidad europeo que confiriese a los ciudadanos europeos el derecho de voto solo mediante esta tarjeta, aunque para ello hubiese tenido que utilizar otro fundamento jurídico.

3.7. El CESE teme además que los costes de cumplimiento de las nuevas tarjetas se transfiera a los ciudadanos en una cuantía indeterminada, ya que es de la competencia exclusiva de las administraciones de los Estados miembros. En este sentido, el CESE considera necesario evaluar previamente los costes de impacto de la presente propuesta, a fin de que sean ajustados y proporcionales.

3.8. El CESE no puede dejar de señalar que, de acuerdo con el estudio de impacto de la propuesta sometida a examen, muchos de los Estados miembros que emiten documentos de identidad todavía no permiten la obtención de datos biométricos (Italia, Francia, Rumanía, Croacia, República Checa, Finlandia, Malta, Eslovaquia y Eslovenia), por lo que es importante concretar y prevenir el impacto financiero y tecnológico que estas medidas tendrán para los ciudadanos y las respectivas administraciones públicas.

3.9. El CESE destaca asimismo la necesidad de que la propuesta presentada aclare la legitimidad del documento de identidad como instrumento que faculta al titular a realizar una serie de actos en cualquier Estado miembro, en particular, la circulación en el espacio Schengen y la adquisición de bienes y servicios, en concreto servicios financieros.

3.10. Por otro lado, tampoco puede dejar de señalar los problemas que se han registrado en lo que atañe a los documentos de residencia, en especial la multiplicidad de documentos, y la denegación de entrada en los Estados miembros, así como al acceso a bienes y servicios fundamentales, pues teme que la propuesta actual no sea suficiente para resolver esas situaciones.

3.11. Sin embargo, resalta la necesidad de que se respete el principio de minimización del tratamiento de datos, garantizando que las finalidades de la recogida de datos biométricos sean claras, transparentes, lícitas y delimitadas.

3.12. El CESE considera que la Comisión Europea no justifica debidamente su opción legislativa y no demuestra las razones que le impidieron presentar una propuesta basada en una armonización legislativa más amplia, que crease un auténtico sistema único de documentos de identificación, con innegables ventajas en materia de seguridad, simplicidad y rapidez de los controles y de uniformidad de los procedimientos, e indiscutibles beneficios para los ciudadanos, o, como mínimo, indicar que sería una meta deseable a medio plazo. Además, tal como se indica expresamente en el documento de trabajo de los Servicios de la Comisión [SWD(2018) 111 final ⁽³⁾], esta opción fue la preferida porque «la mayoría de los ciudadanos de la UE consultados apoyan una mayor armonización a escala de la UE de los documentos de identidad nacionales (ID 2), y están a favor de una armonización general de los documentos de residencia (RES 3)».

3.13. En realidad, no se comprende por qué razón, a semejanza de los que sucede con los documentos de residencia para ciudadanos de la Unión, no se han establecido los elementos obligatorios previstos en el anexo del estudio de impacto de la propuesta en examen, en particular, el título del documento, el nombre y apellidos, el sexo, la nacionalidad, la fecha de nacimiento, el lugar de nacimiento y el lugar de emisión, la firma y la fecha de caducidad del documento.

3.14. El CESE subraya la necesidad de reforzar la política de control de situaciones de fraude, con especial atención a los transportes, en particular el aéreo, terrestre y marítimo, y de que los servicios de fronteras sean dotados de competencias humanas, logísticas y técnicas a fin de garantizar no solo el reconocimiento de los documentos de todos los Estados miembros, sino también de intensificar su control.

3.15. En este sentido, es fundamental que la aplicación de la propuesta presentada sea objeto de seguimiento y supervisión por la Comisión Europea, a fin de garantizar el claro reconocimiento de los documentos objeto de la propuesta en examen como documentos de viaje y de acceso a servicios públicos y privados.

3.16. El CESE considera asimismo que, en caso necesario, podían haberse abordado otros elementos que los Estados miembros asocian a las citadas tarjetas y, en la medida conveniente, haberse uniformizado, tanto por lo que respecta a su inclusión como en lo concerniente a su utilización por los propios interesados o por terceros.

⁽³⁾ Resumen de la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el refuerzo de la seguridad de los documentos de identidad de los ciudadanos de la Unión y de los documentos de residencia expedidos a ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias que ejerzan su derecho a la libre circulación.

4. Observaciones específicas

4.1. Artículo 1 — Dado el alcance de la propuesta en examen, el CESE entiende que su objeto debería hacer referencia a los requisitos mínimos de información.

El CESE destaca la necesidad de establecer claramente que el Reglamento sometido a examen observa el principio de legalidad, así como los principios de autenticidad, veracidad, univocidad y seguridad de los datos de identificación de los ciudadanos.

4.2. Artículo 2 — Además del ámbito de aplicación y sin perjuicio de la Directiva 2004/38/CE, el CESE llama la atención sobre la necesidad de que la propuesta defina «documento de identidad de ciudadano nacional», a fin de garantizar que se trata de un documento armonizado en todos los Estados miembros.

4.3. Artículo 3, apartado 2 — El CESE cuestiona la exigencia de incluir una segunda lengua oficial si no es adecuada y apropiada para facilitar su reconocimiento transfronterizo.

4.4. Artículo 3, apartado 10 — El CESE considera que los períodos de validez de estos documentos deberían fijarse de forma uniforme en el Reglamento, en función de grupos de edad uniformes.

4.5. Artículo 5 — El período para la eliminación de las tarjetas debería ser de tres años en vez de cinco.

4.6. Artículo 6

4.6.1. Los documentos de residencia deberán contener también los siguientes elementos:

- filiación,
- nacionalidad,
- lugar de nacimiento,
- sexo,
- altura,
- color de ojos,
- firma.

4.6.2. En cuanto al nombre y apellidos del titular, a fin de garantizar la individualización de los ciudadanos, el nombre deberá estar completo, en consonancia con lo que conste en la partida de nacimiento, y ajustarse a la ortografía oficial.

4.7. Artículo 8, apartado 2 — El período para la eliminación de los documentos debería ser de tres años en vez de cinco.

4.8. Artículo 10 — Sin perjuicio de la aplicación del Reglamento (UE) 2016/679, el CESE considera que la presente propuesta debería incluir normas concretas sobre la finalidad de la base de datos, el modo de recogida y actualización, la comunicación, consulta y acceso a los datos, así como la conservación de los datos personales.

4.9. Artículo 12, apartado 1 — El plazo para la presentación del informe de aplicación debería ser de tres años en vez de cuatro, tal como se indica en el considerando 21.

4.10. Artículo 12, apartado 2 — El plazo para el informe de evaluación debería ser de cinco años y no de seis.

4.11. El CESE considera aconsejable que el Reglamento fije el plazo para solicitar el documento de identificación tras el nacimiento (por ejemplo, treinta días).

4.12. El Reglamento debería establecer también que la comprobación de la identidad de una tarjeta de identidad válida, por cualquier entidad pública o privada, en el momento de la presentación de la tarjeta, debería restringir su retención o conservación al mínimo necesario para mantener la seguridad y la defensa de los Estados miembros. Debe quedar prohibida asimismo su reproducción mediante fotocopia o cualquier otro medio sin el consentimiento expreso del titular, salvo por decisión de la autoridad judicial, razones obvias de seguridad, prevención del fraude o uso indebido, así como por motivos de protección de los datos y la vida privada.

4.13. También se debe prever de forma expresa la supresión inmediata de los datos en caso de extravío, hurto, robo o sustitución de los documentos, para evitar el uso fraudulento de documentos oficiales.

Bruselas, 11 de julio de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER
