



Bruselas, 2.6.2021
SWD(2021) 120 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Reglamento del Consejo

relativo al establecimiento y el funcionamiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1053/2013

{COM(2021) 278 final} - {SEC(2021) 225 final} - {SWD(2021) 119 final}

Ficha resumen

Evaluación de impacto sobre la revisión del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen

A. Necesidad de actuar

¿Por qué? ¿Cuál es el problema que se afronta?

Schengen es uno de los logros más significativos de la integración europea. Es un espacio en el que más de 420 millones de personas, así como bienes y servicios, pueden circular libremente sin controles en las fronteras. Schengen contribuye al funcionamiento del mercado único y su creación ha aportado beneficios sociales y económicos para la sociedad europea¹.

El buen funcionamiento del espacio sin controles en las fronteras interiores depende de que los Estados miembros² apliquen de manera eficiente y eficaz el marco jurídico de Schengen. Requiere esfuerzos comunes para mantener un alto nivel de confianza mutua entre los Estados miembros. La inestabilidad en la vecindad europea y en regiones más lejanas, la crisis de refugiados de 2015 y sus consecuencias, la pandemia de COVID-19 y la persistente amenaza del terrorismo han dado lugar al restablecimiento de controles en las fronteras interiores por parte de algunos Estados miembros. En algunos casos, los controles se han renovado varias veces desde 2015. Estos acontecimientos han puesto de manifiesto la necesidad de mejorar el funcionamiento del espacio Schengen y los instrumentos disponibles para hacer que este espacio funcione, incluido el mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen. Este mecanismo verifica y hace un seguimiento de la correcta aplicación del acervo de Schengen por parte de los Estados miembros, como complemento de los otros dos pilares que conforman la gobernanza de Schengen. Los otros dos pilares incluyen las medidas en las fronteras exteriores (gestión de las fronteras exteriores) y las medidas compensatorias (la política común de visados, la cooperación policial, la política de retorno y el Sistema de Información de Schengen). Aunque el mecanismo es un instrumento técnico, su objetivo es facilitar el diálogo político sobre el estado de Schengen. Sin embargo, en el primer ciclo de evaluación quinquenal, el mecanismo no ejerció suficiente presión política sobre los Estados miembros para abordar las deficiencias y no dio lugar a amplios debates políticos sobre Schengen.

Aunque durante el primer ciclo de evaluación quinquenal (2015-2019) el mecanismo mejoró su valor añadido en cuanto a garantizar el funcionamiento de Schengen, **una serie de deficiencias impidió que el mecanismo funcionase con la eficacia con la que puede y debe hacerlo, socavando su pleno potencial**. En particular, hay **tres problemas interrelacionados**, derivados de los fallos en el diseño del mecanismo y en su aplicación:

- un enfoque estratégico limitado y una fragmentación importante impiden tener una visión general del funcionamiento de Schengen en su conjunto, la cual facilitaría el debate político;
- una capacidad insuficiente para identificar, adaptarse y reaccionar rápidamente a nuevas circunstancias, avances legislativos y tendencias, especialmente las vulneraciones de los derechos fundamentales en las fronteras exteriores; y
- una adopción y aplicación lentas de medidas correctoras, con un sistema entre pares que no ejerce la presión esperada.

Estos problemas y los factores de impulso relacionados (detallados en el informe de evaluación de impacto) afectan al funcionamiento del mecanismo y, en general, socavan la resiliencia del espacio Schengen.

¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa?

En respuesta a los recientes desafíos, la Comisión, en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, anunció la

¹ En 2016, se estimó que el pleno restablecimiento de los controles en las fronteras interiores generaría costes directos inmediatos que oscilarían entre 5 000 y 18 000 millones EUR al año [COM(2016) 120 final de 4.3.2016, p. 3].

² Más allá de los Estados miembros de la UE, Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein (los denominados «Estados asociados de Schengen») también pertenecen al espacio Schengen. Irlanda no forma parte del espacio sin controles en las fronteras interiores, pero aplicará el acervo de Schengen parcialmente, a partir del 1 de enero de 2021. Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía están sometidos al acervo de Schengen, pero aún no se han eliminado los controles en las fronteras interiores respecto a los citados Estados miembros. La presente evaluación de impacto hace referencia a todos estos países como Estados miembros.

adopción de una Estrategia de Schengen, que combina iniciativas legislativas y operativas destinadas a crear un espacio Schengen más fuerte y más resiliente. Una de estas iniciativas es la revisión del mecanismo. El **objetivo general** de esta iniciativa es mejorar el funcionamiento del mecanismo, aumentar su eficiencia y reforzar el pilar de seguimiento de la gobernanza de Schengen. La evaluación de Schengen debe poder detectar de manera oportuna la mayoría de las deficiencias importantes y abordarlas rápidamente, así como permitir extraer conclusiones sobre el estado de Schengen al iniciar un debate político. En respuesta a los problemas antes señalados, esta iniciativa pretende alcanzar los siguientes **objetivos específicos**:

- **Objetivo específico n.º 1**: evitar las lagunas y mejorar el enfoque estratégico. El primer objetivo específico está relacionado principalmente con el primer problema;
- **Objetivo específico n.º 2**: racionalizar la distribución de tareas y responsabilidades, así como simplificar y acelerar el proceso y los procedimientos. El segundo objetivo específico está relacionado principalmente con el segundo y el tercer problemas;
- **Objetivo específico n.º 3**: reforzar la aplicación de salvaguardias de los derechos fundamentales en virtud del acervo de Schengen. El tercer objetivo específico está relacionado con el segundo problema;
- **Objetivo específico n.º 4**: optimizar la participación de expertos de los Estados miembros y de los órganos y organismos de la UE, así como las sinergias con otros instrumentos. El cuarto objetivo específico está relacionado principalmente con el primer y el segundo problemas.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a escala de la UE?

El **valor añadido europeo** de la iniciativa se deriva de la importancia de reforzar la confianza mutua entre los Estados miembros para que todas las disposiciones del acervo de Schengen se apliquen de manera correcta y adecuada. La evaluación coordinada a escala de la UE facilita una comparación de las prácticas de aplicación en los Estados miembros y la evaluación de los efectos combinados de la aplicación en diferentes Estados miembros. Asimismo, permite detectar las deficiencias que surgen de las asimetrías y las divergencias en la aplicación del acervo de Schengen y que podrían poner en peligro la integridad del espacio Schengen. La presión entre pares resultante del mecanismo podría crear un incentivo adicional para una correcta aplicación de las normas de Schengen.

B. Soluciones

¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado? ¿Existe o no una opción preferida? ¿Por qué?

La Comisión ha desarrollado una serie de opciones legislativas y no legislativas basadas en todas las recomendaciones de las partes interesadas y en la revisión quinquenal de la aplicación del Reglamento actual. Tras una preselección en la que se descartaron algunas opciones, se evaluaron en detalle las siguientes **opciones políticas** como alternativa al marco hipotético de referencia:

- **Opción n.º 1**: esta opción consiste en **cambios operativos** que ajustan el alcance de las evaluaciones, pero mantienen la fragmentación actual del ámbito político (para abordar el problema n.º 1 y lograr el objetivo específico n.º 1), aceleran el proceso de evaluación, manteniendo al mismo tiempo los procedimientos actuales de toma de decisiones y de seguimiento (problemas n.º 2 y 3 y objetivo n.º 2), involucran mejor a los expertos de los Estados miembros y a los órganos y organismos de la UE (problemas n.º 1 y 2 y objetivo n.º 4) y refuerzan la evaluación de los derechos fundamentales (problema n.º 2 y objetivo n.º 3).
- **Opción n.º 2**: basándose en los cambios operativos (de conformidad con la opción n.º 1), esta opción propone **cambios legislativos específicos** para aumentar la seguridad jurídica. Aumenta la flexibilidad con respecto a los ámbitos y los agentes evaluados y la programación (problema n.º 1 y objetivo n.º 1). Simplifica los procedimientos y las obligaciones y crea un calendario claro para todos los agentes implicados, a la vez que mantiene el mismo equilibrio institucional (problemas n.º 2 y 3 y objetivo n.º 2). Introduce una cierta flexibilidad en el tamaño del equipo de evaluación y mejora la coordinación con los órganos y organismos de la UE (problemas n.º 1 y 2 y objetivo n.º 4). Además, aumenta la seguridad jurídica de los elementos pertinentes para la evaluación de los derechos fundamentales y destaca su protagonismo e importancia política (problema n.º 2 y objetivo n.º 3).
- **Opción n.º 3**: esta opción presenta **cambios legislativos ambiciosos** para incorporar las medidas propuestas en las opciones n.º 1 y 2, en combinación con cambios adicionales del diseño y el funcionamiento de la evaluación de Schengen. Amplía el alcance del mecanismo a ámbitos específicos más allá del acervo de Schengen, establece evaluaciones exhaustivas, no articuladas por ámbitos políticos, sino por Estado miembro, sobre la base de la evaluación de riesgos y la conciencia situacional, amplía la duración del ciclo de evaluación a siete años y crea instrumentos adicionales de evaluación y seguimiento

adecuados para su propósito (problemas n.º 1 y 2 y objetivo n.º 1). Propone cambios al equilibrio institucional en el proceso de toma de decisiones (la adopción combinada de los informes de evaluación y las recomendaciones de la Comisión con el Consejo centra la adopción de las recomendaciones en casos políticos pertinentes, a saber, «deficiencias graves», «primeras evaluaciones» y «evaluaciones temáticas») y en los procedimientos de seguimiento, e introduce un procedimiento acelerado para las deficiencias graves (problema n.º 3 y objetivo n.º 2). Modifica el proceso para designar a los expertos de los Estados miembros, creando también una reserva de expertos; maximiza la coordinación con los órganos y organismos de la UE y otros mecanismos de control de calidad (problemas n.º 1 y 2 y objetivo n.º 4); e introduce evaluaciones específicas de los derechos fundamentales (problema n.º 2 y objetivo n.º 3).

- **Opción n.º 4:** esta opción propone un **enfoque combinado** de las medidas propuestas en el marco de las otras opciones (las cuales son acumulativas en lugar de alternativas), en función del ámbito de intervención y del nivel de ambición. La opción n.º 4 propone mantener el ámbito de aplicación actual, que abarca todos los aspectos del acervo de Schengen, adaptando al mismo tiempo las prioridades (ámbitos políticos) a las nuevas realidades y los nuevos agentes, con una programación más flexible (de conformidad con la opción n.º 2; para abordar el problema n.º 1 y lograr el objetivo n.º 1) y ampliando el ciclo de evaluación a siete años (de conformidad con la opción n.º 3; problema n.º 1 y objetivo n.º 1). Amplía la gama de herramientas disponibles y aclara los criterios y las condiciones para su uso (de conformidad con la opción n.º 3; problemas n.º 1 y 2 y objetivo n.º 1). Incluye medidas para acelerar la simplificación de los procedimientos (de conformidad con la opción n.º 2; problema n.º 3 y objetivo n.º 2), cambia el proceso de toma de decisiones y crea un procedimiento acelerado para las deficiencias graves (de conformidad con la opción n.º 3; problemas n.º 2 y 3 y objetivo n.º 2). Combina todas las medidas propuestas en el marco de las otras opciones para optimizar la participación de los expertos de los Estados miembros y de los órganos y organismos de la UE (problemas n.º 1 y 2 y objetivo n.º 4). La opción n.º 4 introduce cambios para aumentar la seguridad jurídica de los elementos pertinentes para los derechos fundamentales (de conformidad con la opción n.º 2; problema n.º 2 y objetivo n.º 3).

Tras realizar una evaluación detallada y una comparación del impacto de todas las opciones políticas y tener en cuenta las recomendaciones de las partes interesadas consultadas, la **opción política preferida** es la opción n.º 4. Los factores que condujeron a la elección de la opción n.º 4 son los siguientes: la eficacia y la eficiencia de las medidas; el potencial para simplificar y reducir la carga administrativa; la evaluación realista de las posturas del grupo de las distintas partes interesadas, teniendo en cuenta la viabilidad práctica y jurídica de las medidas propuestas. Las otras opciones políticas se excluyen debido a que solo abordan los problemas en cierta medida o son difíciles de adoptar o aplicar.

¿Quién apoya cada opción?

La Comisión desarrolló las opciones políticas teniendo en cuenta las recomendaciones recibidas durante la consulta, en la cual participaron las partes interesadas pertinentes (el Parlamento Europeo, los Estados miembros, los órganos y organismos de la UE y las organizaciones de la sociedad civil). Todas las partes interesadas estuvieron de acuerdo con los cambios operativos propuestos en la opción n.º 1. La opción n.º 2 presenta medidas legislativas que recibieron un amplio apoyo entre todas las partes interesadas. Varias partes interesadas apoyaron una serie de medidas propuestas en la opción n.º 3. Sin embargo, los Estados miembros estuvieron particularmente divididos con respecto a la ampliación del alcance del mecanismo más allá del acervo de Schengen y a la creación de evaluaciones integrales basadas en riesgos. Las partes interesadas no apoyaron la propuesta de crear una evaluación específica para los derechos fundamentales. La opción n.º 4 combina las medidas de las otras tres opciones que recibieron el apoyo general más amplio de todas las partes interesadas. Adopta un enfoque más prudente en relación con la introducción de evaluaciones integrales debido a la división de los Estados miembros a este respecto. Asimismo, esta opción mantiene la participación del Consejo en la adopción de recomendaciones en los casos con mayor relevancia política y aumenta de forma considerable su papel en el seguimiento y la supervisión de la aplicación de las recomendaciones. Además, la opción n.º 4 integraría mejor las consideraciones de los derechos fundamentales en las evaluaciones sin añadir un ámbito aparte, lo cual no recibió apoyo durante la consulta.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

La opción política preferida abordaría los problemas detectados y respondería de manera eficaz al objetivo general y a los objetivos específicos de esta iniciativa. Al contribuir al buen funcionamiento de Schengen, la gama de posibles repercusiones directas e indirectas, incluidas las repercusiones económicas y sociales positivas, es muy amplia. Sin embargo, la evaluación de impacto no intenta cuantificar las repercusiones económicas indirectas, sino que más bien se centra en las principales ventajas derivadas de las cuatro opciones políticas para los Estados miembros, la Comisión y los órganos y organismos de la UE en las actividades que requieren más recursos. La opción preferida mejoraría la calidad de las evaluaciones y

permitiría a los Estados miembros contar con mejor información sobre la situación actual en otros Estados miembros, contribuyendo así al refuerzo de los resultados de las evaluaciones y a la creación de confianza entre los miembros. Al optimizar la participación de los expertos, los Estados miembros dedicarían menos recursos financieros al transporte, los alimentos y los funcionarios movilizados para las evaluaciones. Los Estados miembros podrían beneficiarse de una evaluación imparcial de sus administraciones y de recomendaciones sobre los ámbitos en que podrían necesitarse mejoras. Otra ventaja es el posible intercambio de conocimientos y mejores prácticas. La Comisión se beneficiaría de la coordinación de un mecanismo mejorado, y de la participación en él, ya que este permitiría realizar un mejor seguimiento de la aplicación y la puesta en práctica de la legislación de la UE en los Estados miembros. Asimismo, permitiría a la Comisión informarse sobre los problemas y desafíos emergentes, los cuales podría abordar mediante nuevas iniciativas legislativas. Gracias a las evaluaciones más eficaces, los expertos de la Comisión adquirirían conocimientos especializados adicionales beneficiosos para su función. La opción preferida beneficiaría a los órganos y organismos de la UE. Mediante del aumento de la participación y de las sinergias, los órganos y organismos de la UE recopilarían información adicional durante las evaluaciones, lo cual también facilita el intercambio de mejores prácticas y la creación de redes con compañeros de las administraciones de los Estados miembros. La opción preferida incluye una serie de medidas que permitirían la simplificación y la reducción de la carga administrativa de la Comisión, los Estados miembros y el Consejo.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

La opción preferida pretende optimizar el uso de los recursos disponibles. Reduciría la carga general de los Estados miembros y de la Comisión, ya que incluye varias medidas que simplifican los procedimientos y reducen los costes administrativos, a fin de permitir un uso más eficaz de todas las herramientas de evaluación. Surgirían obligaciones adicionales para los órganos y organismos de la UE, pero esto generaría costes adicionales limitados en comparación con el considerable impacto positivo de la iniciativa.

¿Cómo se verán afectadas las empresas, las pymes y las microempresas?

Se espera que esta iniciativa tenga un impacto económico positivo, ya que contribuye a reforzar el espacio Schengen, lo cual, a su vez, aporta beneficios para el mercado único en general y para las empresas, incluidas las pymes. Por consiguiente, no se prevé que las opciones políticas tengan repercusiones directas sobre las empresas.

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?

Los ahorros logrados podrían ser apreciables para algunas administraciones públicas más pequeñas y para los Estados miembros que actualmente soportan una carga desproporcionada (por ejemplo, por la contribución desequilibrada de expertos por parte de los Estados miembros) para el funcionamiento del mecanismo.

¿Habrá otras repercusiones significativas?

El mecanismo debe garantizar el respeto de las obligaciones correspondientes en materia de derechos fundamentales en la aplicación del acervo de Schengen y el cumplimiento de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Todas las opciones políticas tienen un efecto positivo en la protección de los derechos fundamentales al reforzar las evaluaciones en todos los ámbitos, incluida la protección de datos. Las medidas específicas también abordarían las brechas en la integración de la protección de los derechos fundamentales en relación con algunas prácticas que el mecanismo podría no tratar lo suficiente en la actualidad. No se prevé ningún efecto significativo con respecto al medio ambiente.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

De conformidad con las normas para la mejora de la legislación, la evaluación del funcionamiento del mecanismo se basará en un programa detallado para el seguimiento de los productos, los resultados y las repercusiones. La Comisión evaluará el éxito general de la iniciativa al final del primer ciclo de evaluación, con arreglo a las nuevas disposiciones —cuando todos los Estados miembros se hayan sometido a una evaluación—, y presentará un informe al Consejo y al Parlamento Europeo.