



Bruselas, 30 de noviembre de 2018  
(OR. en)

14859/18

---

---

**Expediente interinstitucional:  
2018/0329(COD)**

---

---

**MIGR 206  
COMIX 655  
CODEC 2135**

**NOTA**

De:	Presidencia
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
N.º doc. Ción.:	12099/18 + ADD1
Asunto:	Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (refundición) - Informe de situación

Para que la política de gestión de la migración sea eficiente y global, es crucial que los retornos sean efectivos. Por ello, el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular en la UE es una de las prioridades de la política migratoria de la Unión. La Directiva 2008/115/CE sobre retorno, adoptada en 2008, se creó para establecer normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, respetando al mismo tiempo sus derechos fundamentales y el principio de no devolución. Desde la adopción de la Directiva sobre retorno en 2008, los retos de la política de retorno de la UE han cambiado y aumentado considerablemente. Aunque la Comisión, los Estados miembros y las agencias ya han realizado importantes esfuerzos, el número total de retornos aún no es satisfactorio y, por tanto, debe aumentarse significativamente.

El 12 de septiembre de 2018, la Comisión presentó una propuesta de revisión de la Directiva sobre retorno (refundición), que incluye una serie de modificaciones específicas, pero no afecta al ámbito de aplicación original de la Directiva. Las modificaciones propuestas tienen por objeto abordar algunos de los retos y problemas jurídicos y prácticos que plantea la actual Directiva sobre retorno, a veces resultantes de las diferencias de interpretación de sus disposiciones. La revisión de la Directiva sobre retorno pretende maximizar la eficacia del régimen de la UE en materia de retorno y garantizar una aplicación más coherente en todos los Estados miembros, salvaguardando al mismo tiempo los derechos fundamentales y el principio de no devolución.

Entre los cambios propuestos por la Comisión para la Directiva sobre retorno de la UE figuran: procedimientos fronterizos acelerados, procedimientos más claros y rápidos para la expedición de decisiones de retorno, incluida la obligación de dictar decisiones de retorno vinculadas al cese de la estancia legal, procedimientos de recurso racionalizados, la obligación de cooperar de las personas objeto de un procedimiento de retorno, un enfoque más estricto de las salidas voluntarias, normas claras sobre el internamiento, una lista común y no exhaustiva de criterios objetivos para determinar el riesgo de fuga, un sistema de gestión del retorno y la posibilidad de dictar una prohibición de entrada durante los controles fronterizos a la salida. Una de las principales novedades de la propuesta fue la creación de un procedimiento fronterizo que permite el rápido retorno de los solicitantes de protección internacional cuya solicitud haya sido rechazada tras un procedimiento fronterizo de asilo en virtud del artículo 41 del Reglamento sobre el procedimiento de asilo, a fin de prevenir las lagunas entre los procedimientos y garantizar la complementariedad.

Desde la presentación de la propuesta, la Presidencia ha organizado un gran número de debates en distintos formatos acerca de la revisión de la Directiva sobre retorno.

Los primeros cambios de impresiones al respecto tuvieron lugar los días 20 y 21 de septiembre de 2018 en la reunión informal del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (CEIFA). Las delegaciones también tuvieron la oportunidad de compartir sus observaciones generales sobre propuesta de Directiva en el Consejo JAI de octubre. El Grupo «Integración, Migración y Expulsión» ha mantenido extensos debates en torno al articulado de la Directiva sobre retorno revisada en las reuniones de los días 9 de octubre, 9 de noviembre y 3 de diciembre de 2018. Con el fin de garantizar la coherencia entre los distintos expedientes y acelerar las negociaciones, la Presidencia organizó varios debates horizontales en el CEIFA, el 23 y 24 de octubre de 2018, y a nivel de Consejeros JAI, el 20 y 29 de noviembre de 2018, sobre los procedimientos fronterizos que se establecen en el Reglamento sobre el procedimiento de asilo, la Directiva sobre las condiciones de acogida, el Código de fronteras Schengen, la Directiva sobre retorno revisada y sobre las vías de recurso que se establecen en el artículo 16. Está previsto que se celebre otra reunión de los Consejeros JAI el 12 de diciembre de 2018 para seguir examinando la Directiva sobre retorno revisada.

Los debates mantenidos hasta el momento revelan que, por lo general, existe un amplio consenso en lo que respecta a la orientación de la Directiva sobre retorno hacia un enfoque más riguroso en materia de retorno. Se han realizado importantes avances hacia la obtención de un acuerdo con respecto a la lista de factores indicativos del riesgo de fuga, la obligación de que los nacionales de terceros países cooperen con las autoridades nacionales y las consecuencias derivadas de la falta de cooperación, la adopción de la decisión de retorno, la concesión de la salida voluntaria, la posibilidad de dictar una prohibición de entrada sin dictar una decisión de retorno, el diseño y las modalidades del sistema de gestión de retornos, así como programas nacionales de retorno voluntario y de reintegración.

Al mismo tiempo su vez, una serie de cuestiones requieren un debate en profundidad con vistas a avanzar hacia un consenso. Deben proseguirse los debates en torno a la posibilidad de que devolver a nacionales de terceros países a cualquier tercer país seguro y no solo al país de origen o de tránsito. Varios Estados ya reclamaron dicha opción en reiteradas ocasiones durante la fase de consulta en julio. Esta opción, que no se prevé en la propuesta de la Comisión para la revisión de la Directiva sobre retorno, ampliaría significativamente el ámbito de aplicación de la Directiva sobre retorno revisada.

Otra de las posibilidades que no se incluyen en la propuesta de la Comisión para la revisión de la Directiva sobre retorno, y que ya ha sido abordada por algunas delegaciones, es el principio de reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno dictadas por otros Estados miembros. No obstante, cabe señalar que la legislación actual de la UE posibilita esta opción. Además, la próxima revisión del Sistema de Información Schengen permitirá a los Estados miembros ver las decisiones de retorno dictadas por otros Estados miembros. Podría resultar pertinente evaluar el valor añadido de estas nuevas posibilidades antes de pasar a las etapas siguientes.

El artículo 16 sobre las vías de recurso y el artículo 22 sobre el procedimiento fronterizo son cuestiones que requieren un debate en profundidad. En el artículo 16 de la propuesta de la Comisión se establece un sistema complejo de vías de recurso contra las decisiones relativas al retorno, con vistas a armonizar, hasta cierto punto, la gran variedad de vías de recursos actualmente existentes en los Estados miembros. Ya se han desarrollado intensos debates acerca de las distintas disposiciones del artículo en cuestión, en particular acerca de la posibilidad de interponer un recurso contra una decisión de retorno ante una autoridad administrativa, la posibilidad de que el recurso sea estudiado por más de una única autoridad judicial, el efecto suspensivo de los recursos y los plazos para interponer el recurso.

El artículo 22 relativo al procedimiento fronterizo en materia de retorno ha generado numerosos debates, especialmente en torno a la naturaleza y al ámbito de aplicación de este nuevo procedimiento. Sin perjuicio de los debates en curso acerca del Reglamento sobre el procedimiento de asilo, parece haberse alcanzado un acuerdo común por el cual el ámbito de aplicación del procedimiento previsto en el artículo 22 de la Directiva sobre retorno deberá adecuarse al ámbito de aplicación del artículo 41 del Reglamento sobre el procedimiento de asilo. Algunas delegaciones estaban firmemente convencidas de que dicho procedimiento debería aplicarse para decidir si debe permitirse la entrada de los nacionales de terceros países que soliciten protección internacional en el territorio de los Estados miembros.

La Presidencia austriaca está decidida a avanzar todo lo posible en la revisión de la Directiva sobre retorno antes de que concluya su mandato con el fin de establecer un sistema migratorio de la Unión verdaderamente resiliente y eficaz.

---