



Consejo de la  
Unión Europea

Bruselas, 20 de abril de 2018  
(OR. en)

8175/18

---

---

**Expediente interinstitucional:  
2018/0104 (COD)**

---

---

**JAI 328  
FRONT 96  
VISA 83  
FAUXDOC 28  
CODEC 591  
IA 104  
FREMP 53**

## **PROPUESTA**

---

De:	secretario general de la Comisión Europea, firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director
Fecha de recepción:	18 de abril de 2018
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2018) 212 final
Asunto:	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

---

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2018) 212 final.

---

Adj.: COM(2018) 212 final



Estrasburgo, 17.4.2018  
COM(2018) 212 final

2018/0104 (COD)

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**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

{SWD(2018) 110 final} - {SWD(2018) 111 final}

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

#### • Razones y objetivos de la propuesta

Garantizar la seguridad de los documentos de viaje y de identidad constituye un elemento clave en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada y en la construcción de una auténtica Unión de la Seguridad. Muchas de las iniciativas adoptadas por la UE en los últimos años para mejorar y reforzar la gestión de las fronteras exteriores se basan en los documentos de viaje y de identidad. La reciente modificación del Código de Fronteras Schengen<sup>1</sup> obliga a controlar sistemáticamente a todas las personas y a comprobar sus documentos de viaje, con independencia de la nacionalidad del titular, con el Sistema de Información de Schengen (SIS) y la base de datos de Interpol sobre documentos de viaje robados y perdidos (SLTD, por sus siglas en inglés).

Los ciudadanos de la UE se desplazan cada vez más. Más de 15 millones de ellos residen en un Estado miembro distinto del de su nacionalidad y más de 11 millones trabajan en ellos<sup>2</sup>. Más de 1 000 millones de personas viajan cada año en la UE o cruzan sus fronteras exteriores<sup>3</sup>.

La presente propuesta de Reglamento forma parte del Plan de acción de diciembre de 2016 para reforzar la respuesta europea contra la falsificación de los documentos de viaje<sup>4</sup>, en el que la Comisión estableció medidas para abordar la cuestión de la seguridad de los documentos, en particular los de identidad y los de residencia, en el contexto de los últimos atentados terroristas perpetrados en Europa. Los objetivos de dicho Plan de acción fueron posteriormente refrendados por las Conclusiones del Consejo<sup>5</sup>, que se hicieron eco de los repetidos llamamientos del Consejo para mejorar la seguridad de los documentos de identidad y de residencia<sup>6</sup>.

Ya en su Comunicación de 2016 titulada «Aumentar la seguridad en un mundo definido por la movilidad: mejora del intercambio de información para luchar contra el terrorismo y refuerzo de las fronteras exteriores»<sup>7</sup>, la Comisión subrayó la necesidad de documentos de identidad y de viaje seguros cuando sea necesario establecer sin lugar a dudas la identidad de una persona, destacando que un enfoque mejorado debería basarse en sistemas sólidos destinados a evitar abusos y amenazas a la seguridad interna derivados de fallos en la seguridad de los documentos. Por otra parte, en el Informe sobre la Ciudadanía de 2017, la Comisión se

---

<sup>1</sup> Reglamento (UE) 2017/458 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo relativo al refuerzo de los controles mediante la comprobación en las bases de datos pertinentes en las fronteras exteriores.

<sup>2</sup> Informe anual de 2016 sobre la movilidad laboral en la UE (datos de 2015).

<sup>3</sup> Cuadros sobre viajes transfronterizos de los ciudadanos de la UE en 2015 (todos los motivos) - [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tourism\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tourism_statistics).

<sup>4</sup> COM(2016) 790.

<sup>5</sup> Conclusiones del Consejo sobre el Plan de acción de la Comisión para reforzar la respuesta europea a la utilización fraudulenta de documentos de viaje, adoptadas el 27 de marzo de 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/27/jha-travel-document-fraud>.

<sup>6</sup> Ya en 2005, los Estados miembros aprobaron por unanimidad unas Conclusiones del Consejo sobre las normas mínimas en materia de seguridad de los procedimientos de expedición de los documentos de identidad por los Estados miembros (documento del Consejo 14390/05). Esto fue seguido de una Resolución en 2006 <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014938%202006%20INIT>.

<sup>7</sup> COM(2016) 602.

comprometió a analizar las opciones para mejorar la seguridad de los documentos de identidad y de residencia<sup>8</sup>.

De los 26 Estados miembros de la UE que expiden documentos de identidad a sus nacionales, en 15 de ellos es obligatoria su tenencia<sup>9</sup>. De conformidad con el Derecho de la UE sobre la libre circulación de personas (Directiva 2004/38/CE<sup>10</sup>), los documentos de identidad pueden utilizarse como documentos de viaje por los ciudadanos de la UE, tanto al viajar por la UE como para acceder a la UE desde terceros países, y frecuentemente se utilizan para viajar. Asimismo, los Estados miembros tienen acuerdos con una serie de terceros países que permiten a los ciudadanos de la UE viajar con su documento nacional de identidad. Esto incluye también los viajes a terceros países para participar en actividades terroristas y regresar a la Unión.

Actualmente, los niveles de seguridad de los documentos de identidad nacionales expedidos por los Estados miembros y de los documentos de residencia de los ciudadanos de la UE que residen en otro Estado miembro y de los miembros de sus familias varían considerablemente, lo que incrementa el riesgo de falsificación y fraude documental, y conlleva importantes dificultades prácticas para los ciudadanos cuando tratan de ejercer su derecho de libre circulación.

Los ciudadanos de la UE también utilizan sus documentos de identidad para demostrar su identidad en su vida cotidiana ante entidades públicas y privadas, cuando ejercen su derecho a residir en otro país de la UE (ciudadanos móviles de la UE).

En consonancia con la Directiva 2004/38/CE, los ciudadanos móviles y los miembros de sus familias que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro, también reciben documentos que prueban su residencia en el Estado miembro de acogida. Si bien estos documentos de residencia no son documentos de viaje, las tarjetas de residencia de los miembros de la familia de los ciudadanos móviles de la UE que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro, utilizadas junto con un pasaporte, conceden a su titular derecho a entrar en la UE sin visado cuando acompañen o se reúnan con el ciudadano de la UE.

La falsificación de documentos o la declaración falsa de hechos en cuanto a las condiciones vinculadas al derecho de residencia se han identificado como el caso de fraude más importante en el contexto de la Directiva<sup>11</sup>, que a su vez permite, en su artículo 35, luchar contra dicho fraude.

En este contexto, es esencial que la UE y, en particular, los Estados miembros intensifiquen sus esfuerzos por mejorar la seguridad de los documentos expedidos a ciudadanos de la UE y a los miembros de sus familias nacionales de terceros países. La mejora de la seguridad de los documentos es un factor importante para mejorar la seguridad en la UE y en sus fronteras y apoyar el avance hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva. La inclusión de identificadores biométricos, y especialmente de las impresiones dactilares, hace que los

---

<sup>8</sup> Conclusiones del Consejo sobre el Informe sobre la Ciudadanía de la UE de 2017, adoptadas el 11 de mayo de 2017, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9080-2017-INIT/en/pdf>.

<sup>9</sup> Además, en otros 5 Estados miembros los ciudadanos tienen la obligación de estar en posesión de un documento no específico a efectos de identificación. En la práctica, frecuentemente se trata de un documento de identidad.

<sup>10</sup> Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, DO L 158 de 30.4.2004, p. 77.

<sup>11</sup> COM(2009) 313.

documentos sean más fiables y seguros. En este contexto, es de vital importancia suprimir gradualmente los documentos con escasa seguridad tan pronto como sea posible.

El programa de trabajo de la Comisión Europea para 2018 incluye la presentación de una iniciativa legislativa (REFIT) para mejorar la seguridad de los documentos de identidad y de residencia expedidos a los ciudadanos de la UE y los miembros de sus familias que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro<sup>12</sup>. El objetivo es mejorar la seguridad europea mediante el cierre de las brechas de seguridad resultantes de los documentos inseguros, y facilitar el ejercicio de los derechos de libre circulación en la UE por parte de los ciudadanos móviles de la UE y los miembros de sus familias, mediante el aumento de la fiabilidad y la aceptación de sus documentos en situaciones transfronterizas.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

La UE ofrece a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que está garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de gestión de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia y el terrorismo. Los europeos consideran que la libre circulación es uno de los logros más importantes de la integración europea. Abarca el derecho a entrar y salir del territorio de otro Estado miembro, así como el derecho de permanecer y residir en él. Las medidas en materia de libre circulación son indisociables de las medidas introducidas para garantizar la seguridad en la Unión Europea.

Muchas de las medidas de seguridad de la UE, como los controles sistemáticos establecidos en el Sistema de Información de Schengen por el Código de fronteras Schengen<sup>13</sup>, se basan en documentos de identidad y de viaje seguros. El refuerzo del intercambio de información mediante la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE para la gestión de la seguridad, las fronteras y la migración que ha propuesto recientemente la Comisión<sup>14</sup>, dependerá también de una mayor seguridad de los documentos, en particular para la realización de controles de identidad por parte de las autoridades competentes en el territorio de los Estados miembros de la UE.

La Directiva sobre la libertad de circulación (2004/38/CE) establece las condiciones de ejercicio del derecho de libre circulación y residencia (tanto temporal como permanente) en la Unión para los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias. Esta Directiva dispone que, junto con un documento de identidad o pasaporte válidos, los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias podrán entrar y residir en otro Estado miembro y solicitar la correspondiente documentación de residencia. No obstante, la Directiva no regula el formato

---

<sup>12</sup> Esta cuestión se trató también en el marco de la plataforma REFIT [dictamen de la plataforma REFIT sobre la presentación por un ciudadano (LTL 242) de una iniciativa legislativa relativa a documentos de identidad y de viaje, 7 de junio de 2017]. La plataforma REFIT animó a la Comisión a analizar la viabilidad de armonizar los documentos de identidad y de residencia, o alguna de sus características fundamentales, con vistas a facilitar la libre circulación y los retos a que se enfrentan los ciudadanos móviles de la UE en sus países de acogida.

<sup>13</sup> Reglamento (UE) 2017/458 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo relativo al refuerzo de los controles mediante la comprobación en las bases de datos pertinentes en las fronteras exteriores.

<sup>14</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE (cooperación policial y judicial, asilo y migración), COM(2017) 794 final.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un marco para la interoperabilidad entre los sistemas de información de la UE (fronteras y visados) y por el que se modifican la Decisión 2004/512/CE del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 767/2008, la Decisión 2008/633/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) n.º 2016/399 y el Reglamento (UE) n.º 2017/2226.

y las normas de los documentos de identidad que deban utilizarse para entrar o salir de los Estados miembros de la UE. Tampoco establece normas específicas para los documentos de residencia expedidos a los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias que no sean ciudadanos de la UE, aparte de la denominación que deben recibir los últimos: «tarjeta de residencia de familiar de un ciudadano de la Unión» (véase el artículo 10, apartado 1, de la Directiva 2004/38).

En los últimos años, se han introducido normas de la UE para varios documentos de identidad y de viaje utilizados en Europa. La legislación de la UE ya prevé normas para las medidas de seguridad y los datos biométricos (imagen facial e impresiones dactilares) de los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros<sup>15</sup>, así como formatos uniformes para los visados<sup>16</sup> y para los permisos de residencia para nacionales de terceros países<sup>17</sup>. Estas normas también se utilizan para los permisos de tráfico fronterizo menor<sup>18</sup> y para los permisos expedidos en el marco de la legislación de la UE en relación con la migración legal. Recientemente se ha adoptado un nuevo diseño común del permiso de residencia para nacionales de terceros países con el objetivo de seguir mejorando sus características de seguridad<sup>19</sup>. En ausencia de medidas de armonización, los Estados miembros pueden elegir el formato que deseen para las tarjetas de residencia y de residencia permanente para nacionales de terceros países familiares de ciudadanos móviles de la UE. Al hacerlo, pueden optar por seguir el mismo «modelo uniforme» establecido en el Reglamento (CE) n.º 1030/2002 del Consejo, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países<sup>20</sup>, modificado en 2017, como se ha mencionado anteriormente, siempre que la condición de familiar de un ciudadano de la Unión se indique claramente en la tarjeta y se evite toda confusión con los permisos de residencia que son objeto del Reglamento 1030/2002<sup>21</sup>. En 2008, los Estados miembros expresaron en una declaración del Consejo<sup>22</sup> su deseo de utilizar el modelo uniforme para este fin, y varios Estados miembros siguieron este compromiso no vinculante jurídicamente.

## 2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

### • Base jurídica

El artículo 21 del TFUE confiere a todos los ciudadanos de la UE el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros de la UE. Prevé la posibilidad de que la Unión actúe y adopte disposiciones destinadas a facilitar el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros si se precisa una actuación para alcanzar este objetivo a fin de facilitar el ejercicio de este derecho. Se aplica el procedimiento legislativo ordinario.

---

<sup>15</sup> Reglamento (CE) n.º 2252/2004, DO L 385 de 29.12.2004, p. 1. El Reino Unido e Irlanda no participan en esta medida.

<sup>16</sup> Reglamento (CE) n.º 1683/95, DO L 164 de 14.7.1995, p. 1.

<sup>17</sup> Reglamento (CE) n.º 1030/2002, DO L 157 de 15.6.2002, p. 1.

<sup>18</sup> Reglamento (CE) n.º 1931/2006, DO L 405 de 30.12.2006, p. 1.

<sup>19</sup> Reglamento (UE) 2017/1954 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2017, de modificación del Reglamento (CE) n.º 1030/2002 del Consejo por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países.

<sup>20</sup> Reglamento (CE) n.º 1030/2002 del Consejo, de 13 de junio de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países, DO L 157 de 15.6.2002, p. 1.

<sup>21</sup> Tal como se reconoce en el artículo 5 *bis* del Reglamento n.º 1030/2002 del Consejo.

<sup>22</sup> Documento del Consejo de 11 de junio de 2008 (13.06), PV/CONS 26 JAI 188, 8622/08 ADD 1.

La propuesta de Reglamento tiene por objeto facilitar el ejercicio del derecho a la libre circulación de los ciudadanos de la UE en un entorno seguro, es decir, facilitar su derecho a desplazarse y a residir en cualquier Estado miembro con sus documentos nacionales de identidad y a recurrir a estos documentos como prueba fiable de la nacionalidad, así como su derecho a recurrir a la documentación de residencia que se les expida como residentes de un Estado miembro distinto del de su nacionalidad.

La propuesta proporcionará una mayor seguridad de los documentos, mediante la mejora de las características de seguridad de los documentos de identidad nacionales y los documentos de residencia, lo que permitirá el ejercicio de los derechos de libre circulación en un entorno más seguro. Estas medidas protegerán a las autoridades públicas, así como a los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias, frente a la delincuencia, la falsificación y la utilización fraudulenta de documentos. En consecuencia, la presente propuesta contribuye a mejorar la seguridad general en la UE.

El artículo 21, apartado 2, del TFUE prevé expresamente una base jurídica para las medidas destinadas a facilitar el ejercicio de libre circulación de los ciudadanos de la UE, en particular, mediante la reducción del riesgo de fraude en forma de falsificación de documentos y asegurando la confianza necesaria para la libre circulación.

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

La amenaza terrorista a que se enfrenta la Unión Europea es de carácter transnacional y no puede ser abordada por los Estados miembros de manera individual. Los terroristas y delincuentes peligrosos operan a través de las fronteras, y como se destaca en el Plan de acción de 2016, el fraude documental propicia sus actividades delictivas. Unos documentos de identidad y de residencia seguros son elementos esenciales para garantizar la confianza necesaria para la libre circulación en un espacio de libertad y seguridad.

Por otra parte, la Unión Europea se ha comprometido a facilitar la libre circulación de las personas en un espacio de libertad, seguridad y justicia. Hasta la fecha, los Estados miembros han ejercido sus competencias para poner en práctica las políticas nacionales en relación con los documentos de identidad y de residencia sin tener en cuenta el objetivo de facilitar la libre circulación de personas o de mejorar la seguridad en el seno de la Unión. Ya se han tomado varias medidas para abordar los problemas detectados a nivel nacional. Por ejemplo, algunos Estados miembros han creado registros en línea que permiten a las organizaciones de los sectores público y privado comprobar la autenticidad de los documentos. Sin embargo, no existe ningún enfoque común para mejorar los elementos de seguridad de estos documentos y determinar los datos mínimos que deben constar en los mismos. Esto da lugar a problemas persistentes en los Estados miembros y es una puerta abierta al fraude documental.

Si no se toman medidas de manera coherente a escala de la UE, las lagunas en la seguridad no se podrán abordar de forma exhaustiva. La falta de acción a escala de la UE también dará lugar a más problemas prácticos para los ciudadanos, las autoridades nacionales y las empresas de la UE en un contexto donde los ciudadanos viven y viajan por toda la Unión, y a través de las fronteras de la Unión. Para abordar los problemas sistémicos en relación con la seguridad y la libre circulación y garantizar un alto nivel de seguridad de los documentos de identidad y de residencia nacionales mediante unas normas mínimas comunes, se requiere claramente una intervención a nivel de la UE. Los objetivos de cualquier iniciativa destinada a remediar la situación actual no pueden lograrse a nivel nacional. Todos estos documentos tienen una dimensión europea intrínseca debido a su conexión con el ejercicio de los derechos de libre circulación en un espacio de libertad, seguridad y justicia.

La presente propuesta de Reglamento no obliga a los Estados miembros a expedir documentos que no expidan actualmente.

- **Proporcionalidad**

La acción de la UE puede añadir un valor considerable a la hora de abordar estos retos, y constituye en muchos casos el único medio por el cual puede lograrse y mantenerse un sistema compatible y convergente. La seguridad en la Unión Europea y en sus fronteras exteriores se ha visto sometida a una presión considerable en los últimos meses y años. Los actuales retos en materia de seguridad han puesto de manifiesto el vínculo inextricable entre la libre circulación de las personas en la Unión Europea y una gestión sólida de las fronteras exteriores. Las medidas destinadas a mejorar la seguridad y la gestión de las fronteras exteriores, como las comprobaciones sistemáticas con las bases de datos para todas las personas, incluidos los ciudadanos de la UE, que cruzan las fronteras exteriores, se ven debilitadas si el principal instrumento para identificar a los ciudadanos es problemático, incluso en un contexto nacional.

Los ciudadanos tampoco pueden recurrir a sus documentos para ejercer sus derechos si no tienen la certeza de que serán aceptados fuera del Estado miembro de emisión.

La supresión de los «eslabones más débiles» y la introducción de unas normas mínimas comunes para la información facilitada en dichos documentos y para las medidas de seguridad en todos los Estados miembros que los expiden, facilitará el ejercicio de la libre circulación y mejorará la seguridad en la UE y en sus fronteras. Muchos Estados miembros ya han desarrollado e introducido documentos de identidad infalsificables. La armonización completa no se garantiza, y se propone una medida proporcionada que asegure unas normas mínimas de seguridad de los documentos. Esto incluye la introducción obligatoria de impresiones dactilares, que son la manera más fiable de establecer la identidad de una persona, y una medida proporcionada a la luz de las amenazas a la seguridad a que se enfrenta la Unión. Para las tarjetas de residencia expedidas a miembros de la familia de terceros países, se propone utilizar el mismo formato ya acordado a nivel de la Unión en el Reglamento 1030/2002 por lo que se refiere a los permisos de residencia de nacionales de terceros países a los que se aplica.

- **Elección del instrumento**

Un Reglamento es el único instrumento jurídico que garantiza la aplicación directa y común de la legislación de la UE en todos los Estados miembros. En un ámbito en el que las divergencias entre países han resultado ser perjudiciales para la libre circulación y la seguridad, un Reglamento garantizará la deseada homogeneización.

### **3. CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y EVALUACIONES DE IMPACTO**

- **Consultas con las partes interesadas**

El proceso de consulta combinó herramientas de alcance más general como una consulta pública, con consultas más concretas de los Estados miembros y grupos de partes interesadas. Además, la consulta tuvo en cuenta la información directa recibida de los ciudadanos, así como el dictamen de la plataforma REFIT, que animó a la Comisión a analizar la viabilidad de armonizar los documentos de identidad y de residencia, o alguna de sus características fundamentales, con vistas a facilitar la libre circulación y superar los retos a que se enfrentan los ciudadanos móviles de la UE en sus países de acogida.

En el anexo 2 de la evaluación de impacto que acompaña a la presente propuesta figura información detallada sobre los resultados de la consulta.



- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

La Comisión adjudicó un contrato al Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) para la realización de un estudio sobre «las iniciativas políticas de la UE en materia de documentos de identidad y de residencia con el fin de facilitar el ejercicio del derecho a la libre circulación» (finalizado en agosto de 2017).

El Centro Común de Investigación de la Comisión realizó una revisión de los conceptos de la iniciativa.

Un estudio realizado por Milieu para el Parlamento Europeo «Contexto jurídico y político para la introducción de un documento de identidad europeo», de mayo de 2016, también facilitó información útil<sup>23</sup>.

- **Evaluación de impacto**

La evaluación de impacto que acompaña a la presente propuesta recibió un dictamen favorable del Comité de Control Reglamentario, con algunas sugerencias para su mejora<sup>24</sup>. La evaluación de impacto examinó una serie de opciones respecto de los documentos de identidad y de residencia en comparación con la situación actual: inclusión de medidas no vinculantes, requisitos mínimos comunes y una mayor armonización. La situación actual no se consideró satisfactoria y una armonización más amplia no se consideró proporcionada.

Por tanto, la opción preferida resultó ser la 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 en el caso de las tarjetas de residencia para 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. Esto deberá ir acompañado de medidas no vinculantes a fin de garantizar una aplicación fluida que se adapte a la situación y las necesidades concretas de cada Estado miembro.

Las medidas previstas en esta opción mejorarán la aceptación de los documentos en toda la UE, y las características de seguridad reforzadas del documento supondrán ahorros directos y recurrentes de costes, y reducción de molestias para los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias, las Administraciones públicas (por ejemplo, los guardias de fronteras que comprueban los documentos) y los operadores de servicios públicos y privados (por ejemplo, compañías aéreas y proveedores de servicios de salud, bancarios, de seguros y de seguridad social).

Otras ventajas de la opción preferida son una reducción de la falsificación documental y del robo de identidad, y en general un mayor nivel de seguridad (reducción de la delincuencia, el fraude y el terrorismo) en la UE y en sus fronteras. Las impresiones dactilares obligatorias se añadieron a la opción preferida para los documentos de identidad a fin de aumentar la eficacia en términos de seguridad. La inclusión de dos identificadores biométricos (imagen facial e impresiones dactilares) mejorará la identificación de las personas y adaptará el nivel de seguridad de los documentos de identidad de los ciudadanos de la UE y de las tarjetas de residencia expedidas a miembros de la familia de terceros países a los niveles, respectivamente, de los pasaportes expedidos a los ciudadanos de la UE y de los permisos de residencia expedidos a nacionales de terceros países que no sean miembros de la familia de ciudadanos de la UE. La libre circulación de personas también se verá facilitada gracias a la mejora de los documentos, ya que permitirá un uso de los mismos más rápido, fácil y seguro.

---

<sup>23</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556957/IPOL\\_STU\(2016\)556957\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556957/IPOL_STU(2016)556957_EN.pdf).

<sup>24</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia>

El periodo de eliminación gradual de los documentos de identidad y las tarjetas de residencia para los miembros de la familia de ciudadanos de la UE que no cumplan las normas establecidas en la opción preferida se ha reducido a 5 años. Los documentos menos seguros se eliminarán progresivamente en un plazo de 2 años. Todo retraso adicional en la aplicación de estas modificaciones crearía lagunas de seguridad a largo plazo y reduciría la eficacia y la coherencia con otras medidas de seguridad recientemente adoptadas en el seno de la UE y en sus fronteras exteriores. Por tanto, cuanto más breve sea el periodo de eliminación progresiva antes se lograrán las ventajas de seguridad debidas a la mejora de los documentos.

- **Adecuación regulatoria y simplificación**

La iniciativa está incluida en el Programa de Trabajo de la Comisión para 2018 en el marco de las iniciativas REFIT en el espacio de justicia y derechos fundamentales basado en la confianza mutua.

Esta iniciativa responde a un dictamen de la plataforma REFIT. En su dictamen<sup>25</sup>, la plataforma REFIT animó a la Comisión a analizar la viabilidad de armonizar los documentos de identidad y de residencia, o alguna de sus características fundamentales, con vistas a facilitar la libre circulación y abordar los retos a que se enfrentan los ciudadanos móviles de la UE en sus países de acogida.

La Comisión también examinó las posibilidades de simplificar y reducir la carga administrativa. Los beneficiarios de esta propuesta abarcan desde las Administraciones públicas a las empresas y los ciudadanos. La evaluación de impacto estimó unos ahorros de costes recurrentes anuales debidos a, entre otras cosas, la aceleración de los controles previos al embarque en toda la UE, una mayor fluidez de las comprobaciones documentales en toda la UE a la hora de abrir una cuenta bancaria, y la reducción de las compensaciones pagadas por parte de las autoridades y las compañías aéreas. Los ciudadanos, las empresas y las Administraciones públicas también se beneficiarán de la reducción de molestias debido a un mejor conocimiento de los modelos de documentos y de los derechos ligados a los documentos, y a una mejor aceptación de unos documentos más seguros.

- **Derechos fundamentales y protección de datos**

La presente propuesta afecta positivamente al derecho fundamental a la libertad de circulación y de residencia en virtud del artículo 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, al abordar las dificultades en el reconocimiento y la insuficiente seguridad de los documentos de identidad y de residencia, en particular para los miembros de la familia que no sean ciudadanos de la UE. Gracias a la utilización de datos biométricos, será posible una identificación más fiable de las personas, garantizando que los datos personales sean exactos y estén adecuadamente protegidos.

La presente propuesta implica el tratamiento de datos personales, incluidos los datos biométricos. Existen posibles repercusiones en los derechos fundamentales de las personas, a saber, en el ámbito del artículo 7 de la Carta, sobre el respeto de la vida privada, y el artículo 8, sobre el derecho a la protección de los datos personales. El tratamiento de los datos personales de las personas físicas, incluidos su recogida, acceso y uso, afecta al derecho a la intimidad y al derecho a la protección de los datos personales de conformidad con la Carta. La injerencia en esos derechos fundamentales debe estar justificada<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Dictamen de la plataforma REFIT XIII.3.a adoptado en junio de 2017.

<sup>26</sup> El TJUE estableció los criterios para la justificación de tal injerencia en el contexto del Reglamento 2252/2004 en el asunto C-291/12 Schwarz/Stadt Bochum, ECLI:EU:C:2013:670. Recordó que la Carta admite limitaciones del ejercicio de los derechos que prevé siempre que las limitaciones estén

Por lo que respecta al derecho a la protección de los datos personales, incluida la seguridad de los datos, se aplica la legislación de la UE pertinente<sup>27</sup>, es decir, el Reglamento 2016/679. No se prevé ninguna excepción al régimen de protección de datos de la Unión, y los Estados miembros aplicarán normas claras, condiciones y salvaguardias rigurosas en consonancia con el acervo de la UE sobre protección de datos, según proceda. La inclusión obligatoria de datos biométricos en los documentos de identidad de los ciudadanos de la UE y en las tarjetas de residencia expedidas a miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión que no sean ciudadanos de la UE se aplicará con salvaguardias específicas en consonancia con las vigentes para los pasaportes y otros documentos de viaje<sup>28</sup> y para los permisos de residencia<sup>29</sup>.

#### **4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS**

La propuesta no tiene incidencia en el presupuesto de la UE.

#### **5. OTROS ELEMENTOS**

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

A fin de garantizar una aplicación eficaz de las medidas previstas, y supervisar sus resultados, la Comisión seguirá trabajando en estrecha colaboración con las autoridades nacionales y las agencias de la UE pertinentes.

La Comisión adoptará un programa para el seguimiento de los resultados y las repercusiones del presente Reglamento, que establecerá los medios con los que se recopilarán los datos y otras pruebas necesarias, y la periodicidad de dicha recopilación. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión, un año después del inicio de la aplicación, y posteriormente con una periodicidad anual, la información que se considere esencial para controlar de manera eficaz el funcionamiento del presente Reglamento. La mayor parte de esta información será recopilada por las autoridades competentes durante el ejercicio de sus funciones, por lo que no se requerirán esfuerzos adicionales de recogida de datos.

La Comisión evaluará la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, la coherencia y el valor añadido de la UE del marco jurídico resultante, cuando hayan transcurrido como mínimo 6 años desde la fecha de aplicación, con el fin de garantizar que se disponga de datos suficientes relativos a la aplicación del Reglamento. La evaluación incluirá la realización de consultas con las partes interesadas para recabar observaciones sobre los efectos de los cambios legislativos y las

---

«previstas por la ley, respeten el contenido esencial de esos derechos y, con observancia del principio de proporcionalidad, sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás» y consideró que el objetivo de «prevenir la falsificación de pasaportes y el segundo impedir su uso fraudulento» cumplía esos criterios.

<sup>27</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y por la que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (Texto pertinente a efectos del EEE) y Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo.

<sup>28</sup> Reglamento (CE) n.º 2252/2004 del Consejo.

<sup>29</sup> Reglamento (CE) n.º 1030/2002 del Consejo.

medidas no vinculantes aplicadas. El parámetro de referencia para medir los progresos realizados será la situación de partida cuando el acto legislativo entre en vigor.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

El capítulo I (artículos 1 y 2) de la propuesta describe el objeto y el ámbito de aplicación del Reglamento. Se refiere a todos los documentos relacionados con el ejercicio de la libre circulación por parte de los ciudadanos de la UE y los miembros de sus familias, y que se mencionan en la Directiva 2004/38/CE sobre la libre circulación. Aquí se incluyen los documentos de identidad nacionales que permiten la salida y entrada en otro Estado miembro, los documentos de residencia expedidos a los ciudadanos de la UE y las tarjetas de residencia expedidas a miembros de la familia de ciudadanos de la UE.

El capítulo II detalla en su artículo 3 los requisitos generales, en particular las medidas de seguridad mínimas que deben cumplir las tarjetas nacionales de identidad. Se basan en las especificaciones del Documento 9303 de la OACI. Estas especificaciones de la OACI son comunes para los documentos de viaje de lectura mecánica y garantizan la interoperabilidad mundial cuando estos documentos se verifican mediante inspección visual y medios de lectura mecánica.

El artículo 4 describe los requisitos específicos que deben tenerse en cuenta para la recogida de datos biométricos.

El artículo 5 prevé un periodo de eliminación gradual de 5 años de los formatos anteriores, excepto en el caso de las tarjetas que no sean de lectura mecánica con arreglo a lo dispuesto en el Documento 9303 de la OACI, parte 3 (séptima edición, 2015), que deberán eliminarse progresivamente en un plazo de 2 años a partir de la fecha de aplicación del Reglamento. Estos plazos de eliminación progresiva permitirán a la UE y a sus Estados miembros cubrir las actuales lagunas de seguridad de los documentos de identidad lo antes posible, teniendo también en cuenta los requisitos de interoperabilidad si los documentos de identidad no cumplen las normas establecidas en el Documento 9303 de la OACI, parte 3, sobre legibilidad mecánica.

El capítulo III (artículo 6) versa sobre los documentos de residencia expedidos a ciudadanos de la UE. Estos documentos están a disposición de los ciudadanos de la UE que hayan ejercido su derecho a la libre circulación y su derecho de residencia en el Estado miembro de acogida, que concede directamente el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

También constituyen un medio de prueba de la residencia. Unas normas mínimas de seguridad en relación con el formato de dichos documentos facilitarán su verificación y autenticación por otros Estados miembros, en particular el Estado miembro de origen del ciudadano.

El capítulo IV versa sobre las tarjetas de residencia expedidas a miembros de la familia de ciudadanos de la UE que han ejercido su derecho a la libre circulación. Estas tarjetas se expiden a los miembros de la familia que no sean ciudadanos de la Unión. Afirman su derecho derivado de residencia en el Estado miembro de acogida como miembros de la familia de ciudadanos de la UE que han ejercido su derecho a la libre circulación. Además, cuando dichos miembros de la familia estén sometidos a la obligación de visado de entrada de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 539/2001 o, en su caso, con la legislación nacional, las tarjetas de residencia les eximen de la obligación de visado cuando acompañen o se reúnan con el ciudadano de la Unión.

Como documento que puede entrañar una exención de visado en dichas circunstancias, su nivel de seguridad debe reforzarse. En concreto, las características de seguridad deben ser las mismas que las previstas para los permisos de residencia expedidos a personas no residentes

en la UE por los Estados miembros en virtud del Reglamento (CE) n.º 1030/2002 del Consejo por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países (artículo 7), en su versión modificada. No obstante, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10, apartado 1, de la Directiva 2004/38/CE, en el título del documento debe figurar una referencia a la condición de familiar de un ciudadano de la Unión. Los Estados miembros podrán utilizar un código normalizado, en particular si la referencia es demasiado larga para encajar en el campo del título.

En el artículo 8 figuran los detalles para la supresión gradual de las tarjetas de residencia no conformes. Las tarjetas que ya se han emitido con arreglo al modelo uniforme descrito en el Reglamento 1030/2002 del Consejo, modificado por el Reglamento 380/2008, pero que aún no contienen los cambios introducidos por el Reglamento (UE) 2017/1954, se suprimirán progresivamente en un plazo de 5 años a partir de la fecha de aplicación del Reglamento propuesto. Para las demás tarjetas que todavía no hayan incluido las modificaciones introducidas por el Reglamento 380/2008 y que no alcancen ese nivel de seguridad de los documentos, se ha previsto un periodo de eliminación progresiva de 2 años.

El capítulo V establece disposiciones comunes para los tres tipos de documentos.

El artículo 9 describe la obligación de los Estados miembros de designar puntos de contacto para la aplicación del Reglamento.

El artículo 10 establece el marco de protección de datos y precisa las garantías de protección de datos.

El artículo 11 determina que la Comisión establecerá un programa para el seguimiento de los resultados y las repercusiones del presente Reglamento.

El artículo 12 establece que la Comisión deberá presentar un informe sobre la aplicación del presente Reglamento, así como un informe sobre los principales resultados de la evaluación al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social. La Comisión deberá realizar la evaluación del presente Reglamento en consonancia con las directrices de la Comisión para la mejora de la legislación y de conformidad con los apartados 22 y 23 del Acuerdo Interinstitucional de 13 de abril de 2016<sup>30</sup>. Con el fin de poder elaborar dicho informe, la Comisión tiene que basarse en las aportaciones de los Estados miembros.

El artículo 13 establece la entrada en vigor del Reglamento el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, y su fecha de aplicación 12 meses después de su entrada en vigor.

---

<sup>30</sup> Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación, de 13 de abril de 2016, DO L 123 de 12.5.2016, p. 1.

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**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 21, 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 Europeo<sup>1</sup>,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones<sup>2</sup>,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) Los Tratados de la UE resolvieron facilitar la libre circulación de personas, garantizando al mismo tiempo la seguridad y la protección de sus ciudadanos, mediante el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia, de conformidad con las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- (2) La ciudadanía de la Unión confiere a todo ciudadano de la Unión el derecho a la libre circulación, con sujeción a determinadas limitaciones y condiciones. La Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo da efecto a tal derecho<sup>3</sup>. El artículo 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece asimismo la libertad de circulación y residencia. La libertad de circulación implica el derecho de salida y entrada en los Estados miembros con un documento de identidad o pasaporte válidos.
- (3) De conformidad con el artículo 4 de la Directiva 2004/38/CE, los Estados miembros expedirán o renovarán a sus ciudadanos, de acuerdo con su legislación, un documento de identidad o un pasaporte. Asimismo, el artículo 8 de la Directiva 2004/38/CE dispone que el Estado miembro de acogida podrá imponer

---

<sup>1</sup> DO C ... de ..., p ... .

<sup>2</sup> DO C ... de ..., p ... .

<sup>3</sup> Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, DO L 158 de 30.4.2004, p. 77.

a los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias la obligación de registrarse ante las autoridades competentes. Los Estados miembros están obligados a expedir certificados de registro a los ciudadanos de la Unión en las condiciones establecidas en dicho artículo. Los Estados miembros también están obligados a expedir tarjetas de residencia a los miembros de la familia que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro y, a petición de parte, a expedir documentos acreditativos de la residencia permanente y tarjetas de residencia permanente.

- (4) El artículo 35 de la Directiva 2004/38/CE establece que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para denegar, extinguir o retirar cualquier derecho conferido por esa Directiva en caso de abuso de derecho o fraude. La falsificación de documentos o la presentación falsa de un hecho material referente a las condiciones vinculadas al derecho de residencia son casos típicos de fraude en el marco de la Directiva<sup>4</sup>.
- (5) El Plan de acción de diciembre de 2016 en materia de seguridad de los documentos abordó el riesgo derivado de los documentos de identidad y de residencia fraudulentos<sup>5</sup>, y el informe sobre la ciudadanía de 2017 se comprometió a analizar opciones para mejorar la seguridad de los documentos de identidad y de residencia.
- (6) El presente Reglamento no obliga a los Estados miembros a introducir documentos de identidad ni permisos de residencia en caso de que no esté previsto en su legislación nacional, ni tampoco afecta a la competencia de los Estados miembros para expedir otros documentos de residencia con arreglo a su legislación nacional fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, por ejemplo tarjetas de residencia expedidas a todos los residentes en el territorio con independencia de su nacionalidad.
- (7) El presente Reglamento no afecta a la utilización de documentos de identidad y de residencia con función de identificación electrónica por parte de los Estados miembros para otros fines, ni afecta a las normas establecidas en el Reglamento (UE) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>6</sup>, que establece el reconocimiento mutuo de las identificaciones electrónicas a escala de la Unión en el acceso a los servicios públicos y ayuda a los ciudadanos que se desplazan a otro Estado miembro al exigir que los medios de identificación electrónica sean reconocidos en otro Estado miembro. La mejora de los documentos de identidad debe garantizar una mejor identificación y contribuir a un mejor acceso a los servicios.
- (8) Una verificación adecuada de los documentos de identidad y de residencia exige que los Estados miembros utilicen el título correcto para cada tipo de documento. A fin de facilitar el control de los documentos en otros Estados miembros, el

---

<sup>4</sup> COM(2013) 837 final, de 25.11.2013, p. 7, y COM(2009) 313 final, de 2.7.2009, p. 15.

<sup>5</sup> COM(2016) 790.

<sup>6</sup> Reglamento (UE) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por el que se deroga la Directiva 1999/93/CE, DO L 257 de 28.8.2014, p. 73.

título del documento también debe aparecer en al menos otra lengua oficial de las instituciones de la Unión.

- (9) Las medidas de seguridad son necesarias para verificar si un documento es auténtico y para comprobar la identidad de una persona. El establecimiento de normas mínimas de seguridad y la integración de datos biométricos en los documentos de identidad y las tarjetas de residencia de miembros de la familia que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro es un paso importante para hacer que su uso en la Unión sea más seguro. La inclusión de este tipo de identificadores biométricos debe permitir que los ciudadanos se beneficien plenamente de su derecho a la libre circulación.
- (10) Las especificaciones del Documento 9303 (séptima edición, 2015) de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) sobre documentos de lectura mecánica, que garantizan la interoperabilidad mundial, tanto para la legibilidad mecánica como mediante inspección visual, deben tenerse en cuenta a efectos del presente Reglamento.
- (11) El procedimiento para tomar las impresiones dactilares y una imagen facial deberá tener en cuenta las necesidades específicas de los niños y aplicarse de acuerdo con las garantías establecidas en el artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.
- (12) La introducción de normas mínimas en materia de seguridad y de formato de los documentos de identidad deberá permitir a los Estados miembros confiar en la autenticidad de dichos documentos cuando los ciudadanos de la Unión Europea ejerzan sus derechos de libre circulación. Aunque se mantiene la posibilidad de prever especificidades nacionales adicionales, debe garantizarse que estas especificidades no mermen la eficacia de las medidas de seguridad comunes ni afecten negativamente a la interoperabilidad transfronteriza de los documentos de identidad, como la posibilidad de que los documentos de identidad puedan ser leídos por máquinas utilizadas por Estados miembros distintos del de expedición.
- (13) El Reglamento deberá respetar las obligaciones contempladas en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, ratificada por todos los Estados miembros y por la Unión<sup>7</sup>. Por tanto, debe fomentarse la integración de elementos adicionales que hagan los documentos de identidad más accesibles y fáciles de usar para las personas con discapacidad, como las personas con discapacidad visual.
- (14) Los documentos de residencia expedidos a ciudadanos de la Unión deberán incluir determinada información para garantizar que sean identificados como tales en todos los Estados miembros. Esto debe facilitar el reconocimiento del uso por los ciudadanos móviles de la UE del derecho a la libre circulación y de los derechos inherentes a este uso, pero la armonización no debe ir más allá de lo adecuado para abordar las deficiencias de los documentos actuales.
- (15) Por lo que respecta a los documentos de residencia expedidos a miembros de la familia que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro, conviene hacer uso

---

<sup>7</sup> DO L 23 de 26.11.2009.



del mismo formato y de los elementos de seguridad previstos en el Reglamento (CE) n.º 1030/2002 del Consejo<sup>8</sup>, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para los nacionales de terceros países, modificado en último lugar por el Reglamento (UE) 2017/1954<sup>9</sup>. Además de probar el derecho de residencia, también eximen a sus titulares que estén sujetos a una obligación de visado de la necesidad de obtener un visado cuando acompañen o se reúnan con el ciudadano de la Unión en el territorio de la Unión.

- (16) El artículo 10 de la Directiva 2004/38/CE establece que los documentos expedidos a miembros de la familia que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro deben denominarse «tarjeta de residencia de familiar de un ciudadano de la Unión».
- (17) Los documentos de identidad y las tarjetas de residencia de familiares de un ciudadano de la Unión cuyos niveles de seguridad sean insuficientes deberán eliminarse de forma gradual a la vista del riesgo en materia de seguridad y de los costes soportados por los Estados miembros. En general, un periodo de 5 años debe ser suficiente para lograr un equilibrio entre la frecuencia con que suelen sustituirse los documentos y la necesidad de solventar los déficits de seguridad existentes en la Unión Europea. No obstante, en el caso de las tarjetas que no tienen características importantes, en particular la legibilidad mecánica, se precisa un periodo más corto de 2 años por razones de seguridad.
- (18) Por lo que respecta a los datos personales que deben tratarse en el contexto de la aplicación del presente Reglamento, se aplicará el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos)<sup>10</sup>. Es necesario especificar con más detalle las salvaguardias aplicables al tratamiento de los datos personales. Los interesados deberán tener conocimiento de la existencia en sus documentos del medio de almacenamiento, que deberá contener sus datos biométricos, a los que podrá accederse sin contacto físico, así como de todos los casos en que se utilicen los datos contenidos en sus documentos de identidad y de residencia. En cualquier caso, los interesados deben tener acceso a los datos personales tratados en sus documentos de identidad y de residencia, y la posibilidad de exigir su rectificación.
- (19) Es necesario especificar en el presente Reglamento la base para la recogida y el almacenamiento de los datos que figuran en el medio de almacenamiento de los documentos de identidad y de residencia. De conformidad con su legislación nacional o con el Derecho de la Unión, los Estados miembros podrán almacenar otros datos en un medio de almacenamiento para los servicios electrónicos u otros fines relacionados con el documento de identidad o el documento de residencia. El tratamiento de dichos datos así como su recogida y los fines para los que pueden utilizarse deben ser autorizados por la legislación nacional o de la Unión.

---

<sup>8</sup> Reglamento (CE) n.º 1030/2002 del Consejo, de 13 de junio de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países, DO L 157 de 15.6.2002, p. 1.

<sup>9</sup> DO L 286 de 1.11.2017, p. 9.

<sup>10</sup> DO L 119 de 4.5.2016, p. 1.

Todos los datos nacionales deberán estar separados físicamente o lógicamente de los datos biométricos contemplados en el presente Reglamento.

- (20) Los Estados miembros deberán aplicar el presente Reglamento a más tardar 12 meses después de su entrada en vigor. A partir de la fecha de aplicación del presente Reglamento, los Estados miembros deberán expedir documentos que respeten los requisitos establecidos en el mismo.
- (21) La Comisión deberá informar sobre la aplicación del presente Reglamento 3 años después de su fecha de aplicación, en particular sobre la adecuación del nivel de seguridad. De conformidad con los apartados 22 y 23 del Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación<sup>11</sup>, la Comisión deberá realizar una evaluación del presente Reglamento sobre la base de la información recogida a través de mecanismos de seguimiento específicos a fin de evaluar los efectos reales del Reglamento y la necesidad de adoptar nuevas medidas.
- (22) Dado que los objetivos del presente Reglamento no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros, sino que pueden lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el mismo artículo, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.
- (23) El presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y los principios reconocidos, en particular, por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y especialmente el respeto de la vida privada y familiar, el derecho a la protección de los datos personales, el derecho a la libre circulación y el derecho a la tutela judicial efectiva.

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

## **CAPÍTULO I**

### **OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES**

#### *Artículo 1*

##### *Objeto*

El presente Reglamento refuerza las normas de seguridad aplicables a los documentos de identidad expedidos por los Estados miembros a sus nacionales y a los documentos de residencia expedidos por los Estados miembros a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias cuando ejercen su derecho a la libre circulación.

---

<sup>11</sup> Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación, de 13 de abril de 2016, DO L 123 de 12.5.2016, p. 1.

## *Artículo 2*

### *Ámbito de aplicación*

El presente Reglamento se aplicará a:

- a) los documentos de identidad expedidos por los Estados miembros a sus ciudadanos, según lo mencionado en el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2004/38/CE;
- b) los certificados de registro expedidos a los ciudadanos de la Unión que residan durante más de 3 meses en un Estado miembro de acogida, de conformidad con el artículo 8 de la Directiva 2004/38/CE, y los documentos acreditativos de la residencia permanente expedidos a ciudadanos de la Unión a petición de los interesados, de conformidad con el artículo 19 de la Directiva 2004/38/CE;
- c) las tarjetas de residencia expedidas a familiares de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro, de conformidad con el artículo 10 de la Directiva 2004/38/CE y las tarjetas de residencia permanente expedidas a familiares de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro, de conformidad con el artículo 20 de la Directiva 2004/38/CE.

## **CAPÍTULO II**

### **DOCUMENTOS DE IDENTIDAD NACIONALES**

## *Artículo 3*

### *Normas de seguridad, formato y especificaciones técnicas*

- 1) Los documentos de identidad expedidos por los Estados miembros se elaborarán en formato ID-1 y cumplirán las normas mínimas de seguridad establecidas en el Documento 9303 de la OACI (séptima edición, 2015).
- 2) El título del documento («documento de identidad») figurará en la lengua o lenguas oficiales del Estado miembro de expedición y en al menos otra lengua oficial de las instituciones de la Unión.
- 3) Los documentos de identidad incluirán un medio de almacenamiento de alta seguridad que contendrá una imagen facial del titular del documento y dos impresiones dactilares en formatos interoperables.
- 4) El medio de almacenamiento deberá tener capacidad suficiente y garantizará la integridad, la autenticidad y la confidencialidad de los datos. Los datos almacenados serán accesibles sin contacto y deberán estar almacenados de forma segura, de conformidad con lo dispuesto en las Decisiones de Ejecución de la Comisión adoptadas en virtud del artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 1030/2002.
- 5) Quedarán exentos de la obligación de facilitar las impresiones dactilares:
  - a) los menores de 12 años;
  - b) las personas a las que sea físicamente imposible tomar las impresiones dactilares.

- 6) Los Estados miembros podrán incluir pormenores y observaciones para uso nacional, según proceda, a la luz de sus disposiciones nacionales.
- 7) Cuando los Estados miembros incorporen en el documento de identidad una interfaz dual o un medio de almacenamiento separado, el medio de almacenamiento adicional deberá cumplir las correspondientes normas ISO y no interferir con el medio de almacenamiento a que se refiere el apartado 3.
- 8) Cuando los Estados miembros almacenen en los documentos de identidad datos para servicios electrónicos tales como la Administración electrónica y el comercio electrónico, los datos nacionales deberán estar separados física o lógicamente de los datos biométricos a que se refiere el apartado 3.
- 9) Cuando los Estados miembros añadan a los documentos de identidad características de seguridad nacionales, la interoperabilidad transfronteriza de los documentos de identidad y la eficacia de las normas mínimas de seguridad no se verán mermadas.
- 10) Los documentos de identidad tendrán un periodo máximo de validez de 10 años. Podrán preverse excepciones para determinados grupos de edad.

#### *Artículo 4*

##### *Recogida de los identificadores biométricos*

- 1) Los identificadores biométricos serán recogidos por personal cualificado y debidamente autorizado designado por las autoridades nacionales responsables de la expedición de los documentos de identidad.
- 2) Si se presentan dificultades en la recogida de los identificadores biométricos, los Estados miembros velarán por que se establezcan procedimientos adecuados que garanticen la dignidad del interesado.

#### *Artículo 5*

##### *Eliminación progresiva*

Los documentos de identidad que no cumplan los requisitos del artículo 3 dejarán de ser válidos a su expiración o a más tardar 5 años después de [*la fecha de aplicación del presente Reglamento*], si esta fecha es anterior. No obstante, los documentos de identidad que no incluyan una zona de lectura mecánica conforme con el Documento 9303 de la OACI, parte 3 (séptima edición, 2015) dejarán de ser válidos a su expiración o 2 años después de [*la fecha de aplicación del presente Reglamento*], si esta fecha es anterior.

### **CAPÍTULO III**

## **DOCUMENTOS DE RESIDENCIA PARA CIUDADANOS DE LA UNIÓN**

#### *Artículo 6*

##### *Información mínima que deberá figurar*

Los documentos de residencia expedidos por los Estados miembros a ciudadanos de la Unión deberán indicar al menos los elementos siguientes:

- a) el título del documento en la lengua o lenguas oficiales del Estado miembro de expedición y en al menos otra lengua oficial de las instituciones de la Unión;
- b) una referencia clara a que el documento se expide de conformidad con la Directiva 2004/38/CE;
- c) el número del documento;
- d) el nombre (apellidos y nombres) del titular;
- e) la fecha de nacimiento del titular;
- f) la fecha de expedición;
- g) el lugar de expedición.

### **CAPÍTULO IV**

## **TARJETAS DE RESIDENCIA PARA FAMILIARES QUE NO TENGAN LA NACIONALIDAD DE UN ESTADO MIEMBRO**

#### *Artículo 7*

##### *Modelo uniforme*

- 1) Al expedir tarjetas de residencia a familiares de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro, los Estados miembros utilizarán el formato establecido por las disposiciones del Reglamento (CE) n.º 1030/2002 del Consejo, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países, modificado en último lugar por el Reglamento (UE) 2017/1954, y aplicado por las disposiciones de la Decisión C (2002) 3069 de la Comisión, de 14 de agosto de 2002, por la que se establecen especificaciones técnicas para la aplicación del modelo uniforme para permisos de residencia, modificada en último lugar por la Decisión C(2013) 6178 de la Comisión, de 30.9.2013.
- 2) No obstante lo dispuesto en el apartado 1, las tarjetas deberán indicar claramente que se han expedido de conformidad con la Directiva 2004/38/CE, y recibirán la denominación de «tarjeta de residencia de familiar de un ciudadano de la Unión» o «tarjeta de residencia permanente de familiar de un ciudadano de la

Unión», respectivamente. Los Estados miembros podrán utilizar el código «Art 10 DIR 2004/38/EC» o «Art 20 DIR 2004/38/EC», respectivamente.

- 3) Los Estados miembros podrán incluir datos para uso nacional, de conformidad con el Derecho nacional. Al introducir y almacenar estos datos, los Estados miembros deberán respetar los mismos requisitos establecidos en el artículo 4, párrafo 2.º, del Reglamento (CE) n.º 1030/2002 del Consejo, modificado en último lugar por el Reglamento (UE) 2017/1954.

#### *Artículo 8*

##### *Eliminación progresiva de las tarjetas de residencia existentes*

- 1) Las tarjetas de residencia de familiares de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro y que no tengan el formato establecido para los permisos de residencia en el Reglamento (CE) n.º 1030/2002, modificado por el Reglamento (CE) n.º 380/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo el [fecha de entrada en vigor del presente Reglamento], dejarán de ser válidos a su expiración o a más tardar [2 años después de la fecha de aplicación del presente Reglamento], si esta fecha es anterior.
- 2) Las tarjetas de residencia de familiares de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro, que tengan el formato establecido para los permisos de residencia para nacionales de terceros países en el Reglamento (CE) n.º 1030/2002, modificado por el Reglamento (CE) n.º 380/2008, pero que no tengan el formato establecido en el Reglamento (CE) n.º 1030/2002 modificado por el Reglamento (UE) 2017/1954 el [fecha de entrada en vigor del presente Reglamento], dejarán de ser válidos a su expiración o a más tardar [5 años después del fecha de aplicación del presente Reglamento], si esta fecha es anterior.

## **CAPÍTULO V DISPOSICIONES COMUNES**

#### *Artículo 9*

##### *Punto de contacto*

- 1) Cada Estado miembro designará una autoridad como punto de contacto para la aplicación del presente Reglamento. Comunicará el nombre de dicha autoridad a la Comisión y a los demás Estados miembros. En caso de que un Estado miembro modifique su autoridad designada, informará de ello a la Comisión y a los demás Estados miembros.
- 2) Los Estados miembros velarán por que los puntos de contacto tengan conocimiento de los servicios de información y asistencia existentes y pertinentes a escala de la Unión (como Your Europe, SOLVIT, EURES, los organismos previstos en el artículo 4 de la Directiva 2014/54/UE, la Red Enterprise Europe y los puntos de contacto únicos) y cooperen con ellos.

## *Artículo 10*

### *Protección de los datos personales*

- 1) Sin perjuicio de la aplicación del Reglamento (UE) 2016/679, las personas a quienes se expida un documento de identidad o un documento de residencia tendrán derecho a verificar los datos personales contenidos en dichos documentos y, si procediera, a solicitar rectificaciones o supresiones.
- 2) Los datos legibles mecánicamente solamente se incluirán en un documento de identidad o en un documento de residencia de conformidad con el presente Reglamento o con la legislación nacional del Estado miembro de expedición.
- 3) Los datos biométricos recopilados y almacenados en el medio de almacenamiento de los documentos de identidad y de residencia solo se utilizarán de conformidad con la legislación nacional y de la Unión para verificar:
  - a) la autenticidad del documento de identidad o del documento de residencia;
  - b) la identidad del titular mediante características comparables accesibles directamente, cuando las leyes exijan la presentación del documento de identidad o del documento de residencia.

## *Artículo 11*

### *Seguimiento*

A más tardar 12 meses después de la entrada en vigor del presente Reglamento, la Comisión establecerá un programa detallado para el seguimiento de los resultados e impactos del mismo.

El programa de seguimiento establecerá los medios con los que deberán recopilarse los datos y otras pruebas necesarias, y la periodicidad de dicha recopilación. En él se especificarán las medidas que deben adoptar la Comisión y los Estados miembros a la hora de recopilar y analizar los datos y demás pruebas.

Los Estados miembros facilitarán a la Comisión los datos y demás pruebas necesarios para el seguimiento.

## *Artículo 12*

### *Informes y evaluación*

- 1) Cuatro años después de la fecha de aplicación, la Comisión informará al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la aplicación del presente Reglamento.
- 2) No antes de 6 años después de la fecha de aplicación del presente Reglamento, la Comisión llevará a cabo una evaluación del presente Reglamento y presentará un informe sobre las principales conclusiones al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo. La evaluación se llevará a cabo de conformidad con las directrices de la Comisión para la mejora de la legislación.

- 3) Los Estados miembros facilitarán a la Comisión la información necesaria para la preparación de los informes.

*Artículo 13*

*Entrada en vigor*

El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Será aplicable una vez transcurridos 12 meses desde la fecha de su entrada en vigor.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Parlamento Europeo*  
*El Presidente*

*Por el Consejo*  
*El Presidente*