COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 18.3.2024
COM(2024) 160 final

2024/0075 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la firma, en nombre de la Unión, del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Serbia en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en la República de Serbia.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

Una de las funciones de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (en lo sucesivo la «Agencia») consiste en cooperar con terceros países en relación con los ámbitos cubiertos por el Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas [Reglamento (UE) 2019/1896] (en lo sucesivo «el Reglamento») «incluso a través del posible despliegue operativo de equipos de gestión de fronteras en terceros países»[1]. En concreto, la Agencia, como parte de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, debe garantizar una gestión europea integrada de las fronteras[2], uno de cuyos componentes es la cooperación con terceros países en los ámbitos cubiertos por el Reglamento, centrándose especialmente en los terceros países vecinos y en los países de origen o tránsito de la inmigración ilegal[3]. La Agencia puede cooperar con las autoridades de terceros países competentes en los ámbitos regulados por el Reglamento y en la medida requerida para el desempeño de sus funciones[4] y llevar a cabo acciones relacionadas con la gestión europea integrada de las fronteras en el territorio de un tercer país, para lo que se requiere el acuerdo de dicho tercer país.

De conformidad con el artículo 73, apartado 3, del Reglamento, en circunstancias que exijan el despliegue de equipos de gestión de fronteras del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas en un tercer país en el que los miembros de los equipos ejercerán competencias ejecutivas, la Unión debe celebrar un acuerdo sobre el estatuto con el tercer país de que se trate. Dicho acuerdo debe basarse en el modelo elaborado por la Comisión con arreglo a lo previsto en el artículo 76, apartado 1, del Reglamento. La Comisión adoptó este modelo el 21 de diciembre de 2021[5].

La República de Serbia (en lo sucesivo, «Serbia») está situada geográficamente en una de las rutas principales de los movimientos migratorios mixtos irregulares hacia la Unión Europea. En 2023, Frontex registró alrededor de 99 000 cruces irregulares de fronteras en las fronteras exteriores de la Unión Europea en la ruta de los Balcanes Occidentales, así como más de 25 000 cruces irregulares en las fronteras de Serbia con países no pertenecientes a la UE. Los migrantes irregulares son el objetivo de grupos delictivos organizados que se dedican al tráfico ilícito de personas y corren un gran riesgo de sufrir violaciones de los derechos humanos. Asimismo, el elevado nivel de llegadas irregulares y solicitudes de asilo está ejerciendo una gran presión sobre algunos Estados miembros de la Unión Europea, lo que hace necesaria una acción común y coordinada a escala de la Unión.

En 2020, la Unión y Serbia celebraron un acuerdo sobre el estatuto[6] basado en el Reglamento (UE) 2016/1624[7], que fue derogado y sustituido por el Reglamento. Debido al limitado

---

1 Artículo 10, apartado 1, letra u) del Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas (DO L 295 de 14.11.2019, p. 1).

2 Artículo 71, apartado 1, del Reglamento (UE) 2019/1896.

3 Artículo 3, apartado 1, letra g), del Reglamento (UE) 2019/1896.

4 Artículo 73, apartado 1, del Reglamento (UE) 2019/1896.

5 Comunicación COM(2021) 829: Modelo de acuerdo de trabajo al que se hace referencia en el Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624.

6 Decisión (UE) 2020/865 del Consejo, de 26 de mayo de 2020, relativa a la celebración del Acuerdo sobre el estatuto entre la Unión Europea y la República de Serbia en lo que respecta a las acciones

ámbito de aplicación del Reglamento (UE) 2016/1624, las operaciones conjuntas llevadas a cabo sobre la base de este acuerdo sobre el estatuto se limitan a las fronteras de Serbia con la Unión Europea. En este marco limitado, Frontex está llevando a cabo la operación conjunta «Joint Operation Serbia» (anteriormente «Joint Operation Serbia-Land») en las fronteras terrestres de Serbia con Hungría y Bulgaria. El 12 de febrero de 2024, se desplegaron noventa y nueve agentes de Frontex en esta operación conjunta, que han contribuido a una mejora del control fronterizo mediante la reducción de la migración irregular y la lucha contra la delincuencia transfronteriza.

El 18 de noviembre de 2022, tras la entrada en vigor del Reglamento (UE) 2019/1896, en virtud del cual se amplió el ámbito de aplicación de los acuerdos sobre el estatuto, la Comisión recibió la autorización del Consejo para entablar negociaciones con la República de Serbia[8], así como con Montenegro, Albania y Bosnia y Herzegovina, con vistas a la celebración de un acuerdo sobre las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en esos países sobre la base de este nuevo Reglamento. El 30 de noviembre de 2022, la Comisión organizó una reunión con los cuatro países mencionados en la que se pusieron de relieve las principales novedades del modelo de acuerdo sobre el estatuto. La Comisión Europea, en nombre de la Unión Europea, y Serbia mantuvieron negociaciones oficiales sobre el Acuerdo los días 14 de septiembre y 7 de noviembre de 2023. La Comisión considera que se han alcanzado los objetivos fijados por el Consejo en sus directrices de negociación y que el acuerdo es aceptable para la Unión.

El proyecto de acuerdo se aparta del modelo de acuerdo sobre el estatuto[9] al establecer una inmunidad limitada de los miembros del equipo frente a la jurisdicción penal[10] y al establecer una excepción limitada a la inviolabilidad de los edificios, los locales y los activos de la Agencia[11]. Estas excepciones al modelo son aceptables habida cuenta del estatuto reconocido de país candidato a la adhesión a la Unión Europea de Serbia, del hecho de que el actual acuerdo sobre el estatuto con Serbia prevé disposiciones comparables y operaciones similares se están llevando a cabo en el marco de dicho acuerdos de forma encomiable, y de que se han aceptado excepciones similares o idénticas para todos los países vecinos de Serbia que han negociado recientemente acuerdos similares con la Unión. La propuesta de Decisión del Consejo adjunta constituye la base jurídica para la firma del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Serbia en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en la República de Serbia.

---

llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en la República de Serbia (DO L 202 de 25.6.2020, p. 1).

7 Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo (DO L 251 de 16.9.2016, p. 1).

8 DO L 300 de 21.11.2022, p. 29.

9 Comunicación COM(2021) 829: Modelo de acuerdo de trabajo al que se hace referencia en el Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624.

10 Véase el artículo 12, apartado 3, del borrador del acuerdo.

11 Véase el artículo 11, apartado 5, del borrador del acuerdo.

Situación de los países asociados a Schengen

La presente propuesta desarrolla el acervo de Schengen en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores. No obstante, la Unión no es competente para celebrar un acuerdo sobre el estatuto con Serbia que vincule a Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein. Para garantizar que los guardias de fronteras y el resto del personal pertinente enviado por dichos países a Serbia se beneficien del mismo estatuto que el previsto en el futuro acuerdo sobre el estatuto, la declaración conjunta adjunta a la propuesta de Decisión de Consejo relativa a la firma del acuerdo sobre el estatuto debe indicar la conveniencia de que se celebren acuerdos similares entre Serbia y cada uno de esos países asociados.

La presente Decisión constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en las que Irlanda no participa de conformidad con la Decisión 2002/192/CE del Consejo[12], por lo tanto, Irlanda no participa en su adopción y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación. De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Decisión y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

El refuerzo de los controles en el territorio de Serbia repercutirá de forma positiva en la gestión de las fronteras exteriores de la Unión, así como en las propias fronteras de Serbia. La celebración de un acuerdo sobre el estatuto encajaría en los objetivos y prioridades más amplios de cooperación establecidos en el Acuerdo de Estabilización y Asociación de la Unión Europea con Serbia[13].

La celebración de un acuerdo sobre el estatuto también podría apoyar los esfuerzos y compromisos más amplios de la Unión Europea para seguir desarrollando la cooperación y las capacidades[14] con el fin de contribuir a la gestión de la respuesta a las crisis y promover la convergencia en asuntos exteriores y de seguridad entre la Unión y Serbia.

2. BASE JURÍDICA Y PROPORCIONALIDAD

Las bases jurídicas de la presente propuesta son el artículo 77, apartado 2, letras b) y d), y el artículo 79, apartado 2, letra c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), leídos en relación con el artículo 218, apartado 5, del TFUE.

La competencia de la Unión Europea para celebrar un acuerdo sobre el estatuto se prevé explícitamente en el artículo 73, apartado 3, del Reglamento (UE) 2019/1896, que establece: «[e]n circunstancias que exijan el despliegue de equipos de gestión de fronteras del cuerpo permanente en un tercer país en el que los miembros de los equipos ejercerán competencias ejecutivas, la Unión celebrará un acuerdo sobre el estatuto con el tercer país de que se trate».

De conformidad con el artículo 3, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Unión dispone de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión. El artículo 73, apartado 3, del Reglamento (UE) 2019/1896 establece que «la Unión celebrará un

---

12 Decisión 2002/192/CE del Consejo, de 28 de febrero de 2002, sobre la solicitud de Irlanda de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen (DO L 64 de 7.3.2002, p. 20).

13 DO L 278 de 18.10.2013, p. 16.

14 Por ejemplo, formación, conocimiento de la situación, equipos, capacidad de reacción, despliegue de personal, etc.

acuerdo sobre el estatuto con el tercer país de que se trate». Por consiguiente, el acuerdo que se firmará y celebrará con Serbia es competencia exclusiva de la Unión Europea. De conformidad con el artículo 73, apartado 3, del Reglamento (UE) 2019/1896, el acuerdo sobre el estatuto propuesto se basa en el modelo de acuerdo adoptado por la Comisión en diciembre de 2021[15], teniendo en cuenta las disposiciones previamente acordadas en el acuerdo sobre el estatuto existente con la República de Serbia[16].

Las disposiciones del acuerdo propuesto no van más allá de lo necesario para alcanzar sus objetivos, a saber, cubrir, sobre la base del modelo de acuerdo sobre el estatuto, todos los aspectos necesarios para llevar a cabo las acciones de los equipos de gestión de fronteras del cuerpo permanente desplegados en un tercer país en el que los miembros de los equipos ejercerán competencias ejecutivas, y en particular el ámbito de aplicación de la operación, las disposiciones sobre responsabilidad civil y penal, las funciones y competencias de los miembros de los equipos, las medidas relacionadas con el establecimiento de una antena y las medidas prácticas relacionadas con el respeto de los derechos fundamentales.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post* / controles de la adecuación de la legislación existente**

Dado que se trata de un nuevo Acuerdo, no se ha efectuado ninguna evaluación ni control de adecuación de los instrumentos existentes. No se exige ninguna evaluación de impacto para la negociación de un acuerdo sobre el estatuto.

- **Derechos fundamentales**

De conformidad con el considerando 88 del Reglamento (UE) 2019/1896, la Comisión evaluó la situación de los derechos fundamentales aplicables a los ámbitos que regula el acuerdo sobre el estatuto en la República de Serbia e informará de ello al Parlamento Europeo.

El acuerdo previsto incluye medidas prácticas relacionadas con el respeto de los derechos fundamentales y garantiza el pleno respeto de estos en las actividades organizadas sobre la base del acuerdo. El acuerdo establece un mecanismo de denuncia independiente y eficaz, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Reglamento (UE) 2019/1896, para supervisar y garantizar el respeto de los derechos fundamentales en todas las actividades organizadas sobre la base del acuerdo.

- **Protección de datos**

Dado que las disposiciones del acuerdo sobre el estatuto relativas a la transferencia de datos personales no difieren sustancialmente del modelo de acuerdo sobre el estatuto, y de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/1896, no se ha consultado al Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre las disposiciones de este acuerdo sobre el estatuto.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

Un acuerdo sobre el estatuto, como tal, carece de repercusiones financieras. El despliegue real de los equipos de guardias de fronteras sobre la base de un plan operativo conllevaría costes a

[15] Comunicación COM(2021) 829.
[16] DO L 202 de 25.6.2020, p. 3.

cargo del presupuesto de la Agencia. Las operaciones futuras en el marco de un acuerdo sobre el estatuto se financiarán con cargo a los recursos propios de la Agencia, tal como se establece en el ciclo presupuestario anual de la Unión.

La contribución de la Unión a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas ya forma parte del presupuesto de la Unión, tal como se establece en las conclusiones del Consejo relativas al Acuerdo sobre el Marco Financiero Plurianual.

5. OTROS ELEMENTOS

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

La Comisión garantizará un seguimiento adecuado de la aplicación del Acuerdo sobre el Estatuto.

2024/0075 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la firma, en nombre de la Unión, del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Serbia en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en la República de Serbia.

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 77, apartado 2, letras b) y d), y su artículo 79, apartado 2, letra c), leídos en relación con su artículo 218, apartado 5,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) En circunstancias que requieran el despliegue de equipos de gestión de fronteras del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas en un tercer país en el que los miembros de dichos equipos vayan a ejercer competencias ejecutivas, el artículo 73, apartado 3, del Reglamento (UE) 2019/1896[1] exige que la Unión celebre un acuerdo sobre el estatuto con el tercer país de que se trate sobre la base del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

(2) El 18 de noviembre de 2022, el Consejo autorizó a la Comisión a iniciar negociaciones con la República de Serbia con vistas a la celebración de un acuerdo en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en la República de Serbia (en lo sucesivo, el «Acuerdo»)[2].

(3) Las negociaciones han concluido satisfactoriamente.

(4) La presente Decisión constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en las que Irlanda no participa de conformidad con la Decisión 2002/192/CE del Consejo[3], por lo tanto, Irlanda no participa en su adopción y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.

(5) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Decisión y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación. Dado que la presente Decisión desarrolla el acervo de Schengen, Dinamarca decidirá, de conformidad con el artículo 4 de dicho Protocolo, dentro de un plazo de seis meses a partir de que el Consejo haya tomado una medida sobre la presente Decisión, si la incorpora a su Derecho interno.

---

1 Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (DO L 295 de 14.11.2019, p. 1).

2 DO L 300 de 21.11.2022, p. 29.

3 Decisión 2002/192/CE del Consejo, de 28 de febrero de 2002, sobre la solicitud de Irlanda de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen (DO L 64 de 7.3.2002, p. 20).

(6) Procede firmar el Acuerdo en nombre de la Unión, a reserva de su celebración en una fecha posterior. La Declaración adjunta con respecto a Islandia, el Reino de Noruega, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein debe aprobarse en nombre de la Unión.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Queda aprobada la firma, en nombre de la Unión, del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Serbia en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en la República de Serbia («el Acuerdo»), a reserva de la celebración de dicho Acuerdo.

El texto del Acuerdo que debe firmarse se adjunta a la presente Decisión.

Artículo 2

La Declaración adjunta a la presente Decisión se aprobará en nombre de la Unión.

Artículo 3

La Secretaría General del Consejo otorgará el instrumento por el que se conceda a la persona o personas indicadas por la Comisión plenos poderes para firmar el Acuerdo, a reserva de su celebración.

Artículo 4

La presente Decisión entrará en vigor el día de su adopción.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente / La Presidenta