COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 29.9.2023
COM(2023) 261 final/2

2023/0102 (NLE)

CORRIGENDUM
This document corrects document COM(2023)261 final of 05.04.2023
Concerns all language versions
Addition of the reference to the Commission Staff Working Document SWD(2023) 755 linked to the Proposal
The text shall read as follows

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Unión Europea y Montenegro en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en Montenegro

{SWD(2023) 755 final}

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 podrá 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 podrá llevar a cabo acciones relacionadas con la gestión europea integrada de las fronteras en el territorio de un tercer país, para lo que se requerirá 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 celebrará un acuerdo sobre el estatuto con el tercer país de que se trate. Dicho acuerdo sobre el estatuto debe basarse en el modelo elaborado por la Comisión con arreglo al artículo 76, apartado 1, del mismo Reglamento. La Comisión adoptó este modelo el 21 de diciembre de 2021[5].

Montenegro se encuentra en la ruta migratoria de los Balcanes Occidentales, que experimenta un importante flujo de migración irregular hacia la Unión Europea, tanto por tierra como a través del mar Adriático. En 2022, la Agencia registró 144 118 cruces irregulares de fronteras en las fronteras exteriores de la Unión Europea en la ruta de los Balcanes Occidentales. 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 de 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 basada en los principios de reparto equitativo de las responsabilidades y solidaridad consagrados en el Pacto sobre Migración y Asilo[6].

En 2017, la Comisión Europea comenzó a negociar con Montenegro un acuerdo sobre el estatuto basado en el anterior Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas

---

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.

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

3 Artículo 3, 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 Paquete «Migración y Asilo»: documentos relativos al nuevo Pacto sobre Migración y Asilo adoptados el 23 de septiembre de 2020 | Comisión Europea (europa.eu).

[Reglamento (UE) 2016/1624[7]]. El acuerdo se firmó en octubre de 2019; el Consejo adoptó la correspondiente Decisión relativa a su celebración en mayo de 2020 y entró en vigor el 1 de julio de 2020[8].

Las operaciones conjuntas llevadas a cabo sobre la base de dicho Acuerdo sobre el estatuto se limitan a las fronteras de Montenegro con la Unión Europea, en la actualidad, 14 km de frontera terrestre con la República de Croacia y partes del mar Adriático. La Agencia ha puesto en marcha dos operaciones conjuntas en Montenegro: La operación *Montenegro Land* en la frontera terrestre de Montenegro con Croacia (iniciada el 15 de julio de 2020) y la operación *Montenegro Sea* a lo largo de su frontera marítima con Italia (puesta en marcha el 14 de octubre de 2020).

Ya en octubre de 2021, el Ministerio de Interior de Montenegro informó al Servicio Europeo de Acción Exterior de su deseo de entablar negociaciones con respecto a un acuerdo sobre el estatuto basado en el nuevo Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que posibilita también operaciones conjuntas en fronteras distintas a las de la Unión Europea, a fin de permitir el despliegue de la Agencia a lo largo de todas las fronteras del país. En consecuencia, el 20 de mayo de 2022, los servicios de la Comisión presentaron a las autoridades montenegrinas el modelo de acuerdo sobre el estatuto en virtud del Reglamento de 2019, subrayando las diferencias con respecto al acuerdo sobre el estatuto actualmente en vigor.

El 18 de noviembre de 2022, la Comisión recibió la autorización del Consejo para iniciar negociaciones con Montenegro, así como con Albania, Serbia y Bosnia y Herzegovina, encaminadas a la celebración de un acuerdo sobre las actividades operativas que deberá llevar a cabo la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en dichos países [es decir, un acuerdo sobre el estatuto sobre la base del Reglamento (UE) 2019/1896]. El 30 de noviembre de 2022, la Comisión organizó una reunión inicial con los cuatro países mencionados, en la que se presentaron las principales novedades del modelo de acuerdo sobre el estatuto. La Comisión Europea, en nombre de la Unión Europea, y Montenegro mantuvieron negociaciones oficiales sobre el Acuerdo los días 23 y 24 de febrero de 2023 en Podgorica. 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.

La propuesta de Decisión del Consejo adjunta constituye la base jurídica para la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y Montenegro en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en Montenegro.

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 Montenegro que vincule a Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein. Para

---

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 Decisión (UE) 2020/729 del Consejo, de 26 de mayo de 2020, relativa a la celebración del Acuerdo sobre el estatuto entre la Unión Europea y Montenegro en lo que respecta a las acciones llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en Montenegro.

garantizar que los guardias de fronteras y el resto del personal pertinente enviado por dichos países a Montenegro se benefician del mismo estatuto que el previsto en el futuro acuerdo sobre el estatuto, las declaraciones conjuntas adjuntas al acuerdo sobre el estatuto deben indicar la conveniencia de que se celebren acuerdos similares entre Montenegro 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[9]; 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 Montenegro repercutirá de forma positiva en la gestión de las fronteras exteriores de la Unión, así como en las propias fronteras de Montenegro. 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 Montenegro[10].

La celebración de un acuerdo sobre el estatuto también podría apoyar los esfuerzos y compromisos más amplios de la Unión Europea para seguir desarrollando capacidades 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 Montenegro.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

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 TFUE, leídos en relación con el artículo 218, apartado 6, letra a), 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 acuerdo sobre el estatuto con el tercer país de que se trate». Por consiguiente, el acuerdo que se firmará y celebrará con Montenegro es competencia exclusiva de la Unión Europea. De conformidad con el artículo 73, apartado 3, del Reglamento (UE) 2019/1896, el acuerdo sobre

[9] 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).

[10] DO L 108 de 29.4.2010, p. 3.

el estatuto propuesto se basa en el modelo de acuerdo adoptado por la Comisión en diciembre de 2021[11], teniendo en cuenta el acuerdo sobre el estatuto existente con Montenegro[12].

- **Subsidiariedad y proporcionalidad**

Necesidad de un enfoque común

Un acuerdo sobre el estatuto permitirá el despliegue en Montenegro de equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas por parte de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, utilizando todas las posibilidades que ofrece el Reglamento (UE) 2019/1896. Sin esta herramienta, los Estados miembros solo pueden utilizar los despliegues bilaterales para establecer y aplicar la gestión europea integrada de las fronteras y apoyar a Montenegro en la gestión de un número significativo de migrantes que intentan transitar por su territorio, fuera del ámbito geográfico muy restringido del actual acuerdo sobre el estatuto con Montenegro. Por lo tanto, es necesario un enfoque común para gestionar mejor las fronteras de Montenegro.

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

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 evaluará la situación de los derechos fundamentales aplicables a los ámbitos que regula el acuerdo sobre el estatuto en Montenegro e informará de ello al Parlamento Europeo.

El acuerdo previsto incluirá medidas prácticas relacionadas con el respeto de los derechos fundamentales y garantizará su pleno respeto durante las actividades organizadas sobre la base del acuerdo. El acuerdo establecerá 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**

Se consultará al Supervisor Europeo de Protección de Datos en lo que respecta a las disposiciones del acuerdo sobre el estatuto relacionadas con las transferencias de datos si dichas disposiciones se apartan sustancialmente del modelo de 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 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.

---

[11] Comunicación COM(2021) 829.

[12] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A0603(01)&rid=2.

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.

2023/0102 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Unión Europea y Montenegro en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en Montenegro

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 6, letra a),

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) De conformidad con la Decisión 2023/XXX del Consejo, de [...], el Acuerdo entre la Unión Europea y Montenegro en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en Montenegro (en lo sucesivo, «el Acuerdo») fue firmado por [...] el [...], a reserva de su celebración en una fecha posterior.

(2) De conformidad con el artículo 73, apartado 3, del Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo[13], 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, la Unión debe celebrar un acuerdo sobre el estatuto con el tercer país de que se trate sobre la base del artículo 218 del Tratado.

(3) 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[14]; por lo tanto, Irlanda no participa en su adopción y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.

(4) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca[15], 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 período de seis meses a partir de que el Consejo haya tomado una medida sobre la presente Decisión, si la incorpora a su legislación nacional.

---

13 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).

14 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).

15 Protocolo (n.º 22) sobre la posición de Dinamarca (DO C 326 de 26.10.2012, p. 299).

(5) El Acuerdo debe ser aprobado en nombre de la Unión,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Queda aprobado, en nombre de la Unión, el Acuerdo entre la Unión Europea y Montenegro en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en Montenegro[16].

Artículo 2

La Comisión, en nombre de la Unión, notificará a Montenegro, tal y como establece el artículo 22, apartado 1, del Acuerdo a efectos de expresar el consentimiento de la Unión en vincularse al Acuerdo.

Artículo 3

La presente Decisión entrará en vigor el día de su adopción[17].

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente

[16] El texto del Acuerdo está publicado en el DO L , p. .

[17] La Secretaría General del Consejo se encargará de publicar en el *Diario Oficial de la Unión Europea* la fecha de entrada en vigor del Acuerdo.