



UCAM

UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO

Programa de Doctorado en Ciencias Sociales

Las fronteras de la Unión Europea: Objetivos y Medidas para afrontar su seguridad

Autor:

D. Isaac de Toro Mezquita

Directores:

Dr. D. Cesar Augusto Giner Alegría

Dr. D. Tomás Fernández Villazala

Murcia, marzo de 2021



UCAM

UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO

Programa de Doctorado en Ciencias Sociales

Las fronteras de la Unión Europea: Objetivos y Medidas para afrontar su seguridad

Autor:

D. Isaac de Toro Mezquita

Directores:

Dr. D. Cesar Augusto Giner Alegría

Dr. D. Tomás Fernández Villazala

Murcia, marzo de 2021



UCAM

UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE MURCIA

AUTORIZACIÓN DE LOS DIRECTORES DE LA TESIS PARA SU PRESENTACION

EL Dr. D. CESAR AGUSTO GINER ALEGRIA y el Dr. D. TOMÁS FERNÁNDEZ VILLAZALA como directores de la Tesis Doctoral titulada: *“Las fronteras de la Unión Europea: Objetivos y Medidas para afrontar su seguridad”* realizada por D. ISAAC DE TORO MEZQUITA en el Programa de Doctorado de Ciencias Sociales **autorizan su presentación a trámite** dado que reúne las condiciones necesarias para su defensa.

LO QUE FIRMAMOS, PARA DAR CUMPLIMIENTO AL REAL DECRETO 99/2011, DE 28 DE ENERO, EN MURCIA A 17 DE MARZO DE 2021.

Dr. D. Cesar Augusto Giner Alegría

Dr. D. Tomás Fernández Villazala

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, expresar mi más sincero agradecimiento a mis directores Dr. D. Cesar Augusto Giner Alegría y Dr. D. Tomás Fernández Villazala, cuyo rigor y dirección me han permitido llegar al final de mi investigación.

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX), por reclutarme como parte de su personal entre los años 2008 y 2014, así como, posteriormente, seleccionarme para completar mi formación a través del European Joint Master's in Strategic Border Management (EJMSBM)).

Debo agradecer de manera especial y sincera a la Jefatura Fiscal y de Fronteras, por asignarme la representación de España en el Comité Mixto de Fronteras. Estoy convencido que sin su apoyo y confianza nunca hubiese podido finalizar este trabajo.

A la Comisión Europea y al Consejo por permitir que pasase a formar parte de los equipos de expertos de los Estados Miembros que realizan las evaluaciones de correcta aplicación del Acuerdo Schengen, las denominadas Evaluaciones Schengen.

A todos mis profesores de la UCAM, que, con su gran esfuerzo y ejemplo, me motivaron para graduarme en Criminología y en Derecho, siendo la base de mi formación académica para completar esta tesis doctoral.

Asimismo, agradezco a mi tutor Dr. D. Cesar Augusto Giner Alegría por darme la oportunidad de poder compartir mis conocimientos como profesor de *Cooperación Internacional, Gestión de las Fronteras exteriores por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado* en el Máster Universitario en Ciencias de la Seguridad y Criminología.

A la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) por formarme con el curso Border Security and Management for Senior Leadership (BSMSL) a lo largo de los años 2020 y 2021.

Un agradecimiento especial es para mi familia, mi hermana María Belén, y para mis padres, Isaac de Toro de la Iglesia e Isidora Mezquita Prieto. Papá, mamá, "a veces miro al cielo...y sé que fuisteis vosotros". Siempre en mi corazón.

Pero, sobre todo, mi agradecimiento va para mi esposa Isabela, y mis hijos Raúl y Dafne, por su paciencia y comprensión. Os pido perdón por todos los sueños perdidos, el tiempo de juego robado, los álbumes de fotos vacíos por mis constantes viajes a las fronteras exteriores. Sin vuestro apoyo, cariño y amor nunca podría haber finalizado esta tesis doctoral, un trabajo, que, por este motivo, también es vuestro.

A todos, humildemente, quiero daros las gracias porque habiendo confiado en mi, he podido terminar este trabajo.

«La libertad no conoce fronteras... Una voz ardiente de libertad en un país puede levantar los espíritus de otra en un lugar lejano.»

Kofi Annan, Premio Nobel de la Paz.

RESUMEN

El nacimiento del espacio Schengen hizo de Europa un lugar más unido, en el que las distancias se acortaron y donde se compartían las fronteras exteriores, pasando las interiores a existir sólo en los mapas. La eliminación de las fronteras interiores, garantizando la seguridad interior, fue un proceso de muchos años que se ha considerado uno de los mayores éxitos de la Unión Europea y algo irreversible.

Sin embargo, el sueño de una Europa sin fronteras se vio gravemente amenazado por el movimiento migratorio mixto del año 2015; ante tal situación, la inactividad de las Instituciones Europeas provocó que los Estados Miembros más afectados por los flujos migratorios irregulares, levantasen muros y alambradas en las fronteras interiores para desviar la migración a los Estados vecinos. Esta vulneración del principio de solidaridad derivó en la fractura entre el Este y el Oeste de Europa y provocó el restablecimiento de controles fronterizos en las fronteras interiores. La Europa soñada en 1985 había desaparecido.

La ausencia de una consensuada política migratoria común y de una gestión integrada de las fronteras exteriores, obligó a optar por medidas “políticas” ad hoc, como la Declaración EU-Turquía. Este “acuerdo” ha sido ampliamente criticado por su falta de rigor y de respeto a la normativa internacional y europea, especialmente en materia de derechos humanos. Aunque sus efectos positivos en materia migratoria no pueden soslayarse, ya que tras su adopción el número de cruces irregulares se ha reducido considerablemente, no parece que dejar la política migratoria al albur de acuerdos políticos con terceros Estados sea el mejor modo de establecer una política migratoria común con un verdadero sistema común de migración y asilo. Muestra de ello es que, hoy, las relaciones entre Bruselas y Ankara están atravesando momentos difíciles, especialmente después de las amenazas del presidente turco, lo que ha derivado en que la cooperación se haya vuelto cada vez más delicada.

Por otra parte, los flujos migratorios mixtos del año 2015 ocasionaron movimientos secundarios dentro de una Europa sin fronteras. Esta facilidad de movimiento en el espacio europeo fue utilizada por los grupos terroristas para sus propios fines,

lo que ha derivado en la constatación de la existencia de una amenaza real, actual y suficientemente grave para el orden público y la seguridad interior de la Unión Europea. Los ataques terroristas ocurridos en suelo europeo desde el inicio de la crisis migratoria demuestran la estrecha relación entre terrorismo e inmigración. La derrota del Estado Islámico y la precaria situación de los campamentos de detención y de refugiados del noreste de Siria, aumenta el riesgo de regreso de los combatientes extranjeros, lo que supone un riesgo para la seguridad interior de la UE.

La vulnerabilidad y porosidad de las fronteras exteriores, junto con la inviabilidad de controles fronterizos efectivos en ellas, ha mostrado la insolidaridad en el seno de la Unión Europea, donde los Estados Parte de Schengen están tomando decisiones “cuasi-unilaterales” y realizando una “libre interpretación” del Código de Fronteras, con el único objetivo de garantizar su propia seguridad interior. Esta situación muestra la fragilidad del sistema de ausencia de controles fronterizos interiores y pone en entredicho la seguridad jurídica, indicando la necesidad urgente de modificar el Código de Fronteras Schengen determinando un nuevo límite máximo de duración de los restablecimientos temporales de los mismos.

Si bien el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea recogió la necesidad de establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de fronteras, lo cierto es que no fue hasta el año 2016 cuando se definió dicho concepto desde una perspectiva jurídica. Sin embargo, aún habiéndose establecido qué es el sistema integrado de gestión de fronteras, en el año 2021, la gestión europea integrada de las fronteras esta muy lejos de ser una realidad consolidada ya que las estrategias nacionales de los Estados Miembros no se alinean con las estrategias técnicas y operativas desarrolladas por Frontex.

Los apresurados y continuos desarrollos normativos que ha sufrido Frontex, confirman, además de la falta de solidaridad entre los Estados Miembros, la falta de instrumentos y conceptos nuevos para hacer frente a una nueva y cambiante realidad migratoria. Esta Europa desunida y en construcción no podrá conseguir que la Guardia Europea de Fronteras y Costas sea la solución definitiva mientras dependa de la “voluntad forzosa” de los Estados Miembros. Esa

dependencia constituirá una deficiencia recurrente y mantendrá las lagunas existentes en las operaciones conjuntas.

En el año 2020 la tendencia decreciente de la presión migratoria se ha invertido, lo que nos permite afirmar que la situación sigue siendo muy inestable, consolidándose las rutas y los flujos migratorios hacia Europa. Si a la creciente presión migratoria le sumamos la inestabilidad política y económica, por el empeoramiento de la economía mundial debido a la pandemia sanitaria, junto con el levantamiento de las medidas COVID-19 en los países de tránsito y destino, el resultado puede ser otro importante desafío migratorio como el del año 2015.

Europa necesita dar un paso más en su proceso de construcción, pasar de una “Europa de autonomías” a una “Europa federal” para hacer realmente efectivo el sistema integrado de gestión de fronteras. Lo ideal es que la gestión de las fronteras exteriores dejase de ser una competencia compartida y pasase a ser una competencia exclusiva de las Instituciones Europeas ya que el modelo actual genera más discrepancias que puntos en común. Cómo conseguir que los Estados Miembros compartan esta visión y estén por la labor de “renunciar” a sus competencias y prerrogativas en este ámbito es el escollo más difícil de salvar; desprenderse de competencias soberanas no ha sido cuestión fácil en ningún momento; menos en el actual con los riesgos a la seguridad interior sentidos por los Estados.

Una migración gestionada y ordenada en las fronteras exteriores de la UE enviaría una clara señal al resto del mundo de que Europa cuenta con una sólida política común de migración y asilo, en virtud de la cual sólo pueden entrar en la UE las personas que presenten motivos de estancia legal previniendo los movimientos primarios y secundarios irregulares, y como consecuencia, garantizando la seguridad y libre circulación en una Europa sin fronteras.

PALABRAS CLAVE: Fronteras; Frontex; Inmigración; Schengen; Turquía.

ABSTRACT

The birth of the Schengen Area made Europe a more united place, where distances were shortened and external borders were shared, with internal borders existing only on maps. The elimination of internal borders, guaranteeing internal security, was a process of many years that has been considered one of the greatest successes of the European Union and something irreversible.

However, the dream of a Europe without borders was seriously threatened by the mixed migratory movement of 2015; in the face of such a situation, the inactivity of the European Institutions caused the Member States most affected by irregular migratory flows, to erect walls and barbed wire on internal borders to divert migration to the neighboring States. This breach of the principle of solidarity led to a rift between the east and west of Europe and caused the re-establishment of border controls at internal borders. The Europe's dream of 1985 had disappeared.

The absence of a consensual common migration policy and of an integrated management of the external borders forced to opt for ad hoc "political" measures, such as the EU-Turkey Statement. This "agreement" has been widely criticized for its lack of rigor as well lack of respect for international and European standards, especially in the field of human rights. Although its positive effects on migration cannot be overlooked, since after its adoption the number of irregular crossings has been considerably reduced, it does not seem that leaving migration policy to the whim of political agreements with third countries is the best way to establish a common migration policy with a real common migration and asylum system. As a result, relations between Brussels and Ankara are currently going through difficult times, especially after the threats of the Turkish president, which have led to increasingly delicate cooperation.

On the other hand, the mixed migratory flows of 2015 caused secondary movements within a Europe without borders. This ease of movement within the European area was used by terrorist groups for their own purposes, which has resulted in the establishment of the existence of a real, current and sufficiently serious threat to the public order and internal security of the European Union. The terrorist attacks that have occurred on European soil since the beginning of the

migration crisis demonstrate the close relationship between terrorism and immigration. The defeat of the Islamic State and the precarious situation of detention and refugee camps in northeastern Syria, increases the risk of return of foreign fighters, which poses a risk to the internal security of the EU.

The vulnerability and porosity of the external borders, together with the unfeasibility of effective border controls on them, has shown the lack of solidarity within the European Union, where the Schengen States are taking "quasi-unilateral" decisions and making a "free interpretation" of the Borders Code, with the sole aim of ensuring their own internal security. This situation shows the fragility of the system of absence of internal border controls and calls into question legal certainty, indicating the urgent need to amend the Schengen Borders Code by determining a new maximum duration limit for the temporary re-introduction of such controls.

Even though the Treaty on the Functioning of the European Union included the need for the progressive establishment of an integrated border management system, it was not until 2016 that this concept was defined from a legal perspective. However, even having established what the integrated border management system is, in the year 2021, European integrated border management is far from being a consolidated reality since the national strategies of the Member States are not aligned with the technical and operational strategies developed by Frontex.

The hasty and continuous normative developments that Frontex has undergone confirm, in addition to the lack of solidarity among Member States, the lack of new instruments and concepts to face a new and changing migratory reality. This disunited Europe under construction will not be able to make the European Border and Coast Guard the definitive solution as long as it depends on the "forced will" of the Member States. This dependence will constitute a recurrent deficiency and will maintain the existing gaps in joint operations.

In 2020, the downward trend in migratory pressure has been reversed, which allows us to state that the situation is still very unstable, with the consolidation of migratory routes and flows towards Europe. If we add to the growing migratory pressure the political and economic instability, due to the worsening of the world economy due to the health pandemic, together with the

lifting of COVID-19 measures in transit and destination countries, the result may be another major migratory challenge like the one in 2015.

Europe needs to go a step further in its construction process, moving from a "Europe of autonomies" to a "Federal Europe" to really make the integrated border management system effective. Ideally, the management of external borders should cease to be a shared competence and become an exclusive competence of the European Institutions, as the current model generates more discrepancies than common ground. How to get the Member States to share this vision and be willing to "give up" their competences and prerogatives in this area is the most difficult hurdle to overcome; relinquishing sovereign competences has never been an easy matter at any time; even less so at the present time with the risks to internal security felt by the States.

A managed and orderly migration at the external borders of the EU would send a clear signal to the rest of the world that Europe has a strong common migration and asylum policy, whereby only persons with grounds for legal stay can enter the EU, preventing irregular primary and secondary movements and, as a consequence, ensuring security and free movement in a borderless Europe.

KEY WORDS: Borders; Frontex, Immigration; Schengen; Turkey.

INDICE

ABREVIATURAS.....	27
ÍNDICE DE TABLAS, IMÁGENES Y ANEXOS	29
I. INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGIA.....	35
1.1 JUSTIFICACIÓN.....	39
1.2 OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN.....	41
1.3 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	41
1.3.1 <i>Pregunta Principal</i>	41
1.3.2 <i>Preguntas Secundarias</i>	41
1.4 HIPÓTESIS.....	42
1.5 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.....	42
1.6 OBTENCIÓN DE DATOS.....	43
1.6.1 <i>Fuentes de Información Primaria</i>	43
1.6.2 <i>Fuentes de Información Secundaria</i>	44
1.7 ANÁLISIS DE DATOS.....	44
1.7.1 <i>Datos cuantitativos</i>	44
1.7.2 <i>Datos cualitativos</i>	45
1.8 ÉTICA EN LA INVESTIGACIÓN.....	45
II. LA CRISIS MIGRATORIA EUROPEA	47
2.1 RUTAS MIGRATORIAS HACIA EUROPEA.....	51
2.1.1 <i>Rutas del Mediterráneo</i>	51
2.1.1.1 Ruta del Mediterráneo Oriental.....	52
2.1.1.2 Ruta del Mediterráneo central.....	54
2.1.1.3 Ruta del Mediterráneo occidental.....	57
2.1.1.4 Operaciones en el Mediterráneo.....	59
2.1.1.4.1 Operación Poseidón.....	60
2.1.1.4.2 Operación Themis.....	60
2.1.1.4.3 Operaciones en España.....	61
2.1.1.4.4 Operación Sophia.....	61
2.1.1.4.5 Operación Irini.....	63

2.1.1.4.6	Desaparecidos o fallecidos en el Mediterráneo.....	63
2.1.2	<i>Ruta Occidental de los Balcanes</i>	64
2.1.3	<i>Ruta por la Frontera Este</i>	66
2.1.3.1	Ruta del Ártico	67
2.1.4	<i>Ruta De África Occidental</i>	68
2.1.5	<i>Ruta Del Mar Negro</i>	70
2.1.6	<i>Ruta Circular desde Albania a Grecia</i>	71
2.2	POLÍTICA MIGRATORIA EUROPEA	72
2.2.1	<i>Migración Legal</i>	73
2.2.2	<i>Pacto Mundial sobre Migración y su incidencia en la política europea</i>	75
2.2.2.1	La fractura entre el este y el oeste: El Grupo de Visegrad	76
2.2.2.2	Levantamiento de muros y alambradas en las fronteras interiores	77
2.2.3	<i>Agenda Europea de Migración</i>	79
2.2.4	<i>Declaración de la Unión Europea y Turquía</i>	84
2.2.4.1	Situación Migratoria en Turquía	84
2.2.4.2	La Declaración UE -Turquía	86
2.2.4.3	Declaración de la UE-Turquía. Valor Jurídico	90
2.2.4.4	Situación actual del Acuerdo UE-Turquía.....	95
2.2.5	<i>Pacto sobre Migración y Asilo</i>	96
2.2.5.1	Gestión eficaz de la migración	99
III.	EL ESPACIO SCHENGEN	101
3.1	ORIGEN DE UN ESPACIO SIN FRONTERAS INTERIORES.....	103
3.1.1	<i>Libro Blanco de la Comisión Europea</i>	103
3.1.2	<i>Transferencia del control de personas en las fronteras exteriores</i>	105
3.1.3	<i>Tratado de Ámsterdam y Lisboa</i>	106
3.2	ESPACIO SCHENGEN: ÁMBITO DE APLICACIÓN TERRITORIAL	108
3.2.1	<i>Libertad de Circulación y Beneficios Económicos</i>	110
3.2.2	<i>Levantamiento de muros y alambradas en las fronteras interiores</i>	111
3.3	CRUCE DE PERSONAS EN LAS FRONTERAS	112
3.3.1	<i>Cruce de las Fronteras Exteriores</i>	113
3.3.2	<i>Cruce en las Fronteras interiores</i>	114
3.3.2.1	Inspecciones dentro del territorio del estado miembro.	115

3.4	RESTABLECIMIENTO DE LOS CONTROLES INTERIORES	116
3.4.1	<i>Condiciones y Procedimiento</i>	117
3.4.1.1	Condiciones.....	117
3.4.1.2	Procedimientos	118
3.4.1.2.1	Procedimiento Ordinario (art. 27).....	118
3.4.1.2.2	Procedimiento específico para acciones inmediatas (art.28)	118
3.4.1.2.3	Procedimiento específico en circunstancias excepcionales (art. 29)	119
A.	Recomendación.....	119
B.	Actos de ejecución inmediata	120
3.4.2	<i>Decisión de Ejecución del Consejo 2016/894</i>	120
3.4.3	<i>Notificaciones del restablecimiento de controles fronterizos</i>	122
3.4.3.1	Austria	123
3.4.3.1.1	Movimientos migratorios secundarios.....	123
3.4.3.1.2	Prolongación de los controles fronterizos.....	124
3.4.3.1.3	Duración total del restablecimiento de controles fronterizos	125
3.4.3.2	Bélgica	127
3.4.3.2.1	Movimientos migratorios secundarios.....	127
3.4.3.2.2	Enfermedad por nuevo coronavirus, COVID-19	127
3.4.3.3	Dinamarca	128
3.4.3.3.1	Recomendación del Consejo	129
3.4.3.3.2	Prolongación de los controles fronterizos.....	130
3.4.3.3.3	Enfermedad por nuevo coronavirus, COVID-19	131
3.4.3.3.4	Duración total del restablecimiento de controles fronterizos	131
3.4.3.4	Francia.....	133
3.4.3.4.1	Atentados terroristas en París.....	133
3.4.3.4.2	Atentados terroristas en Bruselas.....	135
3.4.3.4.3	Eurocopa de la UEFA 2016	135
3.4.3.4.4	Atentado terrorista en Niza.....	136
3.4.3.4.5	Estado de emergencia	136
3.4.3.4.6	Ataques terroristas individuales.....	137
3.4.3.4.7	Enfermedad por nuevo coronavirus, COVID-19	138
3.4.3.4.8	Duración total del restablecimiento de controles fronterizos interiores.....	139
3.4.3.5	Alemania	141

3.4.3.5.1	Recomendación de reintroducción temporal de controles fronterizos	142
3.4.3.5.2	Duración total del restablecimiento de controles fronterizos interiores.....	142
3.4.3.6	Noruega	143
3.4.3.6.1	Fronteras Exteriores de la Unión Europea	144
3.4.3.6.2	Recomendación de reintroducción temporal de controles fronterizos	144
3.4.3.6.3	Prolongación de los controles por deficiencias en fronteras exteriores	145
3.4.3.6.4	Enfermedad por nuevo coronavirus, COVID-19	146
3.4.3.6.5	Duración total del restablecimiento de controles fronterizos interiores.....	146
3.4.3.7	Suecia	147
3.4.3.7.1	Duración total del restablecimiento de controles fronterizos interiores.....	149
IV.	REVISION DEL CODIGO DE FRONTERAS	153
4.1	EL ACERVO SCHENGEN	155
4.2	APLICACIÓN DEL CÓDIGO DE FRONTERAS	156
4.2.1	<i>Proceso de evaluación</i>	158
4.2.1.1	Programa de Evaluación Plurianual	160
4.3	RESTABLECIMIENTO DE CONTROLES TEMPORALES DESDE EL 2006	161
4.3.1	<i>Enfermedad COVID-19</i>	167
4.3.2	<i>España y Portugal</i>	168
4.3.3	<i>Grecia</i>	170
4.4	MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO DE FRONTERAS SCHENGEN	173
4.4.1	<i>Duración de los Restablecimientos Temporales</i>	174
4.4.1.1	Amenazas que pongan en riesgo el espacio Schengen	175
4.4.1.2	Mecanismo de Alerta Temprana	176
4.4.1.3	Amenazas contra el orden publico y seguridad interior	178
4.4.2	<i>Propuesta de Modificación del Reglamento (UE) 2016/399</i>	179
4.4.2.1	Finalidad, límites temporales y criterios	182
4.4.2.2	Análisis de Riesgos	183
4.4.2.3	Participación del Consejo de la Unión Europea	183
4.4.3	<i>Marco General para el Restablecimiento de Controles Fronterizos</i>	185
4.4.3.1	Redacción vigente del artículo 25 del Código de Fronteras Schengen	185
4.4.3.2	Propuesta de la Comisión Europea	187
4.4.3.3	Análisis de la propuesta	189

4.4.4	<i>Procedimiento del Art. 27 del Código Fronteras</i>	190
4.4.4.1	Redacción vigente del artículo 27	190
4.4.4.2	Evaluación de Riesgos	191
4.4.4.3	Dictámenes	191
4.4.4.4	Consultas.....	192
4.4.4.5	Análisis de la propuesta	192
4.4.4.5.1	Título	192
4.4.4.5.2	Marco Temporal.....	193
4.4.4.5.3	Análisis de Riesgos	193
4.4.4.5.4	Notificación, Dictamen y Consulta	195
4.4.5	<i>Procedimiento específico del art. 27 bis del Código de fronteras</i>	197
4.4.5.1	Situación Excepcional.....	197
4.4.6	<i>Procedimiento específico del art. 28 del Código de Fronteras</i>	198
4.4.7	<i>Procedimiento específico del Art. 29 del Código de Fronteras</i>	199
4.4.7.1	Actos de ejecución de aplicación inmediata	201
4.4.7.2	Amenazas graves para el orden público o la seguridad interior	201
4.4.8	<i>Duración total del restablecimiento de controles fronterizos</i>	201
4.4.9	<i>Entrada en vigor</i>	203
4.4.10	<i>Principios de Subsidiaridad y Proporcionalidad</i>	204
4.5	POSICIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO.....	205
4.5.1	<i>Marco General</i>	207
4.5.2	<i>Criterios para el restablecimiento temporal de controles</i>	211
4.5.2.1	Comentario	212
4.5.3	<i>Procedimiento para el restablecimiento temporal de controles</i>	213
4.5.3.1	Título	213
4.5.3.2	Marcos temporales del restablecimiento y prórrogas.....	214
4.5.3.3	Notificación	215
4.5.3.4	Evaluación de riesgos.....	215
4.5.3.5	Clasificación de la Información	216
4.5.3.6	Dictámenes	217
4.5.3.7	Consultas.....	217
4.5.3.7.1	Visitas no anunciadas.....	218
4.5.4	<i>Procedimiento específico del artículo 27 bis del Código de Fronteras</i>	218

4.5.5	<i>Procedimiento específico del artículo 28 del Código de Fronteras</i>	220
4.5.6	<i>Computo total de los plazos de restablecimiento de controles</i>	220
4.5.7	<i>Procedimiento específico del artículo 29 del Código de Fronteras</i>	221
4.5.8	<i>Entrada en vigor</i>	222
V.LA GESTION INTEGRAL DE FRONTERAS		223
5.1	GESTIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES	231
5.1.1	<i>Concepto</i>	231
5.1.2	<i>Estrategia Técnica y Operativa</i>	232
5.1.3	<i>Deficiencias Graves en la gestión de las fronteras exteriores</i>	237
5.1.3.1	Planificación estratégica.	237
5.1.3.2	Análisis de Riesgos	238
5.1.3.3	Código de Fronteras Schengen	239
5.1.3.4	Controles en las fronteras exteriores.....	241
5.1.4	<i>Cooperación Policial</i>	243
5.1.5	<i>Sistema de Información Schengen (SIS)</i>	244
5.1.6	<i>Plan Preparatorio para crisis migratorias</i>	246
5.2	NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES	247
5.2.1	<i>Sistema de Entradas y Salidas</i>	247
5.2.1.1	Objetivo del Sistema de Entradas y Salidas.....	250
5.2.1.2	Datos Personales.....	251
5.2.1.3	Implementación del Sistema de Entradas y Salidas.	254
5.2.2	<i>Control de nacionales de terceros países.</i>	256
5.2.2.1	Flujos migratorios mixtos.	258
5.2.2.2	Control: registro de datos biométricos y reconocimiento médico.	260
5.2.2.2.1	Identificación y controles de Seguridad.	261
5.2.2.2.2	Identificación de riesgos relacionados con la salud.	262
5.2.2.2.3	Procedimiento uniforme.	263
5.2.2.3	Cruce fuera de los pasos habilitados en la frontera exterior.	264
5.2.2.4	Nacionales de terceros países interceptados en el territorio	265
5.3	GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS	266
5.3.1	<i>Frontex y su evolución</i>	269
5.3.1.1	Reglamento (UE) 2016/1624: Guardia Europea de Fronteras y Costas	271

	25
5.3.1.1.1 Estrategia operativa y técnica	274
5.3.1.1.2 Evaluaciones de vulnerabilidad	275
5.3.1.2 Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.....	275
5.3.2 <i>Equipos de Reacción Rápida</i>	278
5.3.3 <i>Operaciones Conjuntas</i>	280
5.3.4 <i>La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas. El Cuerpo Permanente</i>	282
5.3.4.1.1 Categorías	283
5.3.4.1.2 Uniforme, uso de la fuerza y utilización de armas	285
5.3.4.1.3 Reclutamiento	286
5.3.4.1.4 Despliegue.....	288
5.3.5 <i>Actuación de la Agencia en las Fronteras Exteriores</i>	289
5.3.5.1 Nivel de impacto crítico	290
5.3.5.2 Medidas urgentes	290
5.3.5.2.1 El derecho a intervenir	292
5.3.5.3 Ruta de África occidental. Situación en las Islas Canarias.....	293
VI. CONCLUSIONES	297
VII.REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	307
VIII. ANEXOS.....	347

ABREVIATURAS

CAAS	Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen
CFS	Código de fronteras Schengen
CIRAM	Common Integrated Risk Analysis Model
COROPER	Comité de Representantes Permanentes
ECRIS	Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
EEMM	Estados Miembros
ETIAS	European Travel Information and authorisation system
EURODAC	Base de datos de dactiloscopia europea
EWISA	Early Warning for Increased Situational Awareness
FRA	Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
FRAN	Frontex Risk Analysis Network
FRONTEX	Agencia Europea de Fronteras y Costas
GEFC	Guardia Europea de Fronteras y Costas
JAI	Ministros de Justicia y Asuntos de Interior
JFF	Jefatura Fiscal y de Fronteras
JORA	Joint Operation Reporting Application
LIBE	Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior
OEAA	Oficina Europea de Apoyo al Asilo
RABIT	Equipos de Intervención Rápida de en las fronteras
RAU	Risk Analysis Unit. Unidad de Análisis de Riesgos. Frontex
RCDI	Registro Común de datos de Identidad
RTP	Regirter Traveller Programme
SCIFA	Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum

SEAE	Servicio de Acción Exterior
SEIAV	Sistema Europeo de Información y autorización de viajes
SES	Sistema de Entradas y Salidas
SIS	Sistema de Información Schengen
TFUE	Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
VIS	Sistema de Información de Visados

ÍNDICE DE TABLAS, IMÁGENES Y ANEXOS

INDICE DE TABLAS

TABLA 1. ENTRADAS IRREGULARES POR LA RUTA DEL MEDITERRÁNEO ORIENTAL.....	53
TABLA 2. ENTRADAS IRREGULARES POR LA RUTA DEL MEDITERRÁNEO CENTRAL	56
TABLA 3. ENTRADAS IRREGULARES POR LA RUTA DEL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL.....	57
TABLA 4. ENTRADAS IRREGULARES POR LA RUTA OCCIDENTAL DE LOS BALKANES.....	65
TABLA 5. ENTRADAS IRREGULARES POR LA RUTA DEL ESTE.....	67
TABLA 6. ENTRADAS IRREGULARES POR LA RUTA DE ÁFRICA OCCIDENTAL	69
TABLA 7. ENTRADAS IRREGULARES POR LA RUTA DEL MAR NEGRO	70
TABLA 8. ENTRADAS IRREGULARES POR LA RUTA CIRCULAR.....	72
TABLA 9. MIGRANTES FALLECIDOS EN EL MEDITERRÁNEO	81
TABLA 10 LLEGADAS A LA UNIÓN EUROPEA POR TURQUÍA.....	89
TABLA 11. CONTROLES FRONTERIZOS INTERIORES EN AUSTRIA	126
TABLA 12. CONTROLES FRONTERIZOS INTERIORES EN DINAMARCA.....	132
TABLA 13. CONTROLES FRONTERIZOS INTERIORES EN FRANCIA	140
TABLA 14. CONTROLES FRONTERIZOS INTERIORES EN ALEMANIA.....	143
TABLA 15. CONTROLES FRONTERIZOS INTERIORES EN NORUEGA.....	147
TABLA 16 .CONTROLES FRONTERIZOS INTERIORES EN DE SUECIA.....	150
TABLA 17. RESTABLECIMIENTO DE CONTROLES FRONTERIZOS INTERIORES.....	164
TABLA 18. RESTABLECIMIENTO DE CONTROLES POR EL COVID-19.....	168
TABLA 19. DURACIÓN DE LOS RESTABLECIMIENTOS TEMPORALES EN CFS	175

TABLA 20. PROPUESTA COMISIÓN PARA REVISAR EL CFS.....	182
TABLA 21. ENMIENDAS DEL PARLAMENTO EUROPEO.	208
TABLA 22. COMPOSICIÓN DEL CUERPO PERMANENTE	284
TABLA 23. CUERPO PERMANENTE EN EL AÑO 2021.....	287

INDICE DE IMAGENES

IMAGEN 1. FRONTERA INTERIOR TERRESTRE ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL	169
---	-----

INDICE DE ANEXOS

ANEXO I. CRUCES IRREGULARES EN LAS FRONTERAS EXTERIORES.....	349
ANEXO II. CONTROLES TEMPORALES POR EL COVID-19.....	350
ANEXO III. SITUACIÓN DEL AREA SCHENGEN.....	351
ANEXO IV. RESTABLECIMIENTO DE CONTROLES FRONTERIZOS INTERIORES.	352
ANEXO V. COMPARATIVA DE LAS POSICIONES DEL PARLAMENTO Y COMISIÓN	355

I. INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGIA

CAPITULO I. INTRODUCCION, OBJETIVOS Y METODOLOGIA

El modelo europeo de fronteras esta configurado, a la luz del derecho originario, como una competencia compartida entre Unión Europea y Estados Miembros que tiene establecidas, a su vez, dos categorías funcionales: las fronteras interiores y las fronteras exteriores.

La gestión de las fronteras exteriores supone un reto para la Unión Europea como se deduce de su composición heterogénea, ya que consta de fronteras terrestres, marítimas y aéreas, y de su extensión, con un total de 44.752 km. La frontera terrestre se extiende desde Rusia hasta Marruecos pasando por Turquía. Con respecto a las fronteras marítimas, las más extensas, abarcan zonas del Mar Mediterráneo, el Océano Atlántico, el Canal de la Mancha, el Mar Báltico, el Mar del Norte, el Mar de Noruega y el Mar Negro. Por último, la frontera aérea, tiene 630 pasos fronterizos habilitados con 230 conexiones regulares con terceros países.

Por tanto, ante estos datos, puede afirmarse que uno de los mayores logros de la Unión Europea ha sido la supresión de los controles de las fronteras interiores, creando el espacio Schengen, camino que se inició en el año 1985, con la adopción del Acuerdo de Schengen. Esta Europa sin fronteras ha permitido que los más de 400 millones de residentes en su territorio puedan viajar sin restricciones lo que, por otra parte, a supuesto la generación de innumerables beneficios económicos.

Sin embargo, este sueño europeo se vio gravemente amenazado en el año 2015, cuando casi un millón de personas alcanzaron las fronteras exteriores europeas, por diferentes motivos -políticos, económicos, humanitarios o sociales- llegando en muchas ocasiones a poner su vida en peligro o falleciendo durante la travesía. En este movimiento migratorio mixto, tuvo una especial relevancia los originados desde Turquía que generaron una presión sin precedentes sobre las islas griegas, llegando a producirse más de 200.000 cruces irregulares en el mes de octubre de ese año.

Ante la inactividad de las Instituciones Europeas, la respuesta de los Estados Miembros más afectados por la presión de estos movimientos fue el levantamiento de muros y alambradas en las fronteras interiores para desviar la migración hacia los Estados vecinos. Esta vulneración del principio de solidaridad se agravó

cuando otros Estados, descontentos con la política migratoria de la Unión e insatisfechos con las medidas adoptadas, decidieron afrontar la situación de forma unilateral, lo que derivó en una fractura entre el Este y Oeste de Europa en cuanto a la forma de entender la realidad migratoria.

Nuevamente, la Europa sin fronteras quedó gravemente afectada cuando algunos de los Estados Parte en el Acuerdo de Schengen, a partir del año 2016, decidieron restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores para garantizar su seguridad interior. Aquella Europa soñada en 1985, comenzó a ser solamente una imagen ideal que se mostraba en los mapas, ya que las medidas adoptadas impedían la libre circulación y creaban una Europa cada vez más desunida.

Ante esta situación, y con el fin de asegurar una respuesta eficaz y completa a los nuevos retos migratorios emergentes, la Unión Europea buscó un enfoque coordinado, llegando en el año 2016 a un “acuerdo” con Turquía que permitiese aliviar la presión migratoria que sufrían los Estados de la Unión. Ciertamente, el acuerdo ha sido objeto de análisis controvertidos, como veremos en este trabajo, ya que, si bien puede ser calificado de eficaz desde la perspectiva del control de los movimientos migratorios irregulares, su valoración desde la perspectiva de respeto a los derechos fundamentales no puede ser tan positiva.

En cualquier caso, a la presión ejercida por la migración irregular debe añadirse otro elemento: el incremento del número de cruces de las fronteras europeas es imparable. Así, en el año 2018 más de 1200 millones de personas cruzaron las fronteras exteriores viéndose dificultado el efectivo control de los nacionales de terceros países por la persistente presión migratoria irregular. Por ende, se prevé que el número total de cruces fronterizos regulares en el año 2025 ascienda a 1800 millones, lo cual agravará, aún más, un adecuado control de entradas y salidas.

Aunque si bien es cierto que, en el año 2019, el número de cruces irregulares se ha reducido en más de un 90% con respecto al inicio de la crisis migratoria, eso no implica que las causas de la migración irregular hayan desaparecido, y prueba de ello, es que en los primeros meses del año 2020 se ha producido nuevamente un incremento de la presión migratoria.

Por otra parte, un nuevo elemento ha entrado en escena. La pandemia de la COVID-19 ha tenido un impacto sin precedentes y multifacético en la migración. Así, si bien ha frenado la creciente presión migratoria del año 2020, lo cierto es que está provocando un agravamiento de las precarias condiciones de vida de los migrantes y los refugiados. Muchos países en vías de desarrollo no están suficientemente preparados para afrontar las consecuencias económicas de una recesión mundial que ya se vislumbra, entre ellos varios países africanos y asiáticos, pero también algunos países más cercanos, como Turquía, lo que será un factor a tener en cuenta cuando finalicen las restricciones de movilidad

Por otro lado, los ataques terroristas ocurridos en suelo europeo desde el inicio de la crisis migratoria demuestran la estrecha relación entre terrorismo e inmigración. Prueba de ello ha sido el último atentado, ocurrido en París el 25 de septiembre de 2020, cerca de las antiguas oficinas de Charlie Hebdo, donde dos periodistas fueron atacados de gravedad por un individuo paquistaní que había entrado ilegalmente en territorio francés y que había sido declarado menor no acompañado.

Por otra parte, fuera de nuestras fronteras la inestabilidad sigue siendo muy alta y el riesgo de regreso de los combatientes extranjeros, como resultado de la derrota del Estado Islámico, supone un nuevo y gran reto para la seguridad interior de la Unión Europea. A esta seria y creciente amenaza, debemos unir la precaria situación en los campamentos de detención y de refugiados del noreste de Siria - que constituye un caldo de cultivo para redes delictivas-, las recientes tensiones en la frontera entre Grecia y Turquía, y las amenazas del presidente turco, todo lo cual pone de manifiesto la fragilidad de la estratégica Declaración UE-Turquía.

1.1 JUSTIFICACIÓN.

En este contexto de inestabilidad política, con un modelo de seguridad interior que presenta debilidades y donde once Estados Miembros tienen restablecidos controles fronterizos “permanentes”, se hacía necesario investigar si se disponía de una eficaz política migratoria y una gestión europea integrada de fronteras que pudiesen prevenir los movimientos primarios y secundarios irregulares y, como consecuencia, garantizar la seguridad interior.

Las conclusiones de nuestro trabajo de investigación presentan las debilidades existentes en el modelo y proponen las medidas que se deben adoptar para que se pueda garantizar efectivamente la seguridad en los 44.752 km de las fronteras exteriores y la libertad de circulación por una Europa sin fronteras.

Para ello, después de plantear nuestro problema de investigación en el Capítulo Primero, hemos dedicado el Segundo a estudiar la evolución de los movimientos migratorios hacia Europa, y los secundarios dentro del espacio Schengen, que no nos ha permitido deducir que seguimos ante una situación migratoria inestable, creciente y constante, manteniéndose los factores que impulsan la migración irregular.

En el Capítulo Tercero analizamos la gestión de las fronteras interiores. Una Europa sin fronteras depende tanto de la correcta y eficiente aplicación del acervo Schengen como de la confianza mutua entre los Estados participante. De acuerdo con el Código de Fronteras Schengen los restablecimientos temporales de controles fronterizos tienen una duración limitada de seis meses y deben basarse en la existencia de una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, en cambio, hemos observado como algunos de los Estados Miembros, como por ejemplo Francia, restableció los controles fronterizos interiores el 13 de noviembre de 2015 y, en principio, estarán a vigor hasta el 30 de abril de 2021.

La porosidad de las fronteras exteriores de la Unión Europea se ha debido, entre otras causas, a una serie de deficiencias observadas en las prácticas nacionales incoherentes con el acervo Schengen que hacen necesario su modificación para permitir que todos los ciudadanos de la Unión Europea aprovechen plenamente el espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores. En el Capítulo Cuarto se examinan esas medidas y las prácticas de los Estados Miembros, a la luz de los requisitos legales pertinentes, situándolas en su contexto para la apreciación crítica y teniendo en cuenta las averiguaciones del Capítulo Tercero

El último Capítulo está centrado en la gestión europea integrada de fronteras. La inestabilidad política en los países terceros vecinos, la crisis sanitaria mundial y las amenazas terroristas exigen más que nunca que las estrategias nacionales estén alineadas con una única estrategia operativa y técnica europea, que aseguren controles uniformes y eficientes. Esto demanda una eficaz política colectiva en materia de gestión migratoria y seguridad fronteriza, que garantice la correcta

trasposición, aplicación y ejecución del acervo Schengen, despliegue el número suficiente de personal cualificado y establezca una cooperación efectiva.

1.2 OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

El propósito de nuestra investigación fue estudiar si la gestión europea integrada de fronteras puede asumir nuevos retos relacionados con el aumento de los flujos migratorios mixtos y garantizar la seguridad interior.

En consecuencia, procedimos como sigue:

1. Analizar la presión migratoria en las fronteras exteriores de las Unión Europea, y la evolución de sus rutas hacia Europa desde el año 2013 hasta el año 2020.
2. Analizar el restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores, y examinarlos a la luz de los requisitos legales pertinentes.
3. Analizar el enfoque estratégico de la Unión Europea en lo que respecta al control y vigilancia de fronteras, dentro del concepto de gestión integrada de fronteras.

1.3 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

El objetivo de nuestro trabajo se planteó bajo las siguientes preguntas de investigación, principal y secundarias:

1.3.1 Pregunta Principal

¿Tiene la Unión Europea capacidad y flexibilidad para hacer frente a nuevas situaciones de crisis migratorias?

1.3.2 Preguntas Secundarias

- *¿Existe presión migratoria en las fronteras exteriores de la Unión Europea?*

- *¿Se ha distorsionado el carácter excepcional del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores del espacio Schengen?*
- *¿Es necesario modificar el Capítulo II del Título III del Reglamento (UE) 2016/399, Código de Fronteras de Schengen, ¿relativo al restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores?*
- *¿Existe una eficaz gestión integral de fronteras europeas?*

1.4 HIPÓTESIS

Una hipótesis de investigación es una declaración predictiva específica, clara y comprobable sobre el posible resultado de un estudio de investigación.

Nuestras hipótesis son:

1. No existe un control real y efectivo en las fronteras exteriores, ni un mecanismo eficaz y estructurado de prevención y gestión de crisis migratorias.
2. El restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores del espacio Schengen se propone sin criterios uniformes, en contra del principio de solidaridad y cooperación sincera y leal, con una tendencia hacia la unilateralidad.
3. La eficacia de la Declaración UE-Turquía se contrapone a la ineficacia de Frontex para dar solución a una crisis migratoria en el marco de una crisis de políticas migratorias en el UE.

1.5 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

El estudio longitudinal con diseño explicativo secuencial nos ha permitido analizar la evolución de la presión migratoria en las fronteras exteriores y la gestión europea integral de fronteras entre los años 2013 al 2020.

El diseño de la investigación se basó en métodos mixtos concurrentes que implicó el uso por separado de métodos cuantitativos y cualitativos en dos fases de recogida y análisis de datos.

En una primera fase hemos utilizado métodos cuantitativos para analizar la presión migratoria en las fronteras exteriores de la Unión Europea y los

movimientos secundarios. Seguidamente, hemos utilizado métodos cualitativos para analizar las causas del restablecimiento de controles fronterizos en las fronteras interiores, la evolución del marco normativo y las estrategias en relación con la gestión integral de las fronteras.

Este diseño en doble fase nos ha permitido ampliar y profundizar en las conclusiones iniciales de los capítulos segundo y tercero, ya que los datos cualitativos nos han ayudado a explicar los resultados cuantitativos.

1.6 OBTENCIÓN DE DATOS

La investigación ha sido documental y de campo, utilizando fuentes de información primario y secundarias, las cuales nos han proporcionado datos suficientes para contestar a nuestras preguntas de investigación y corroborar las hipótesis.

1.6.1 Fuentes de Información Primaria

Se han utilizado fuentes primarias de uso no restringido procedentes de los apuntes de investigación del autor del presente trabajo, el cual, primeramente, fue comisionado por el Ministerio de Asuntos Exteriores en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, Frontex, como Experto Nacional Destacado y posteriormente representó a España en el Comité Mixto de Fronteras en la elaboración de los *Reglamentos (UE) 2017/2226, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES); Reglamento (UE) 2016/399, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen y Reglamento (UE) 2016/1624, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.*

También debemos destacar la experiencia profesional adquirida por el autor, al formar parte de los equipos de expertos de los Estados Miembros para realizar las evaluaciones de correcta aplicación del Acuerdo Schengen. Estas evaluaciones son coordinadas y gestionadas por la Comisión Europea y realizadas juntamente con los expertos nacionales.

Por último, se ha realizado una entrevista no dirigida al representante de España en el Comité Mixto de Fronteras con el objetivo de obtener información

sobre la gestión integrada de fronteras y el enfoque estratégico de la gestión de fronteras a nivel nacional. Esto nos ha permitido darle validez externa a nuestra investigación, conocer la situación actual del Cuerpo Permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas y la situación migratoria existente en la ruta de África occidental.

1.6.2 Fuentes de Información Secundaria

Nuestra investigación ha utilizado preferentemente datos ya existentes, contenidos en material publicado, los cuales hemos recopilado y analizado para dar cumplimiento a los objetivos de la investigación.

Los *Frontex Risk Analysis Network Quarterly Reports (FRAN)* y los *Frontex Risk Analysis* comprendidos entre los años 2014 al 2020 junto con el Mapa Migratorio de Frontex nos ha proporcionado datos actualizados desde el año 2013 hasta noviembre del año 2020 de la presión migratoria en las fronteras exteriores.

Las notificaciones de los Estados parte del Acuerdo Schengen, nos ha proporciona datos sobre la presión migratoria en las fronteras interiores y las medidas adoptadas.

La evolución del marco legislativo, la política migratoria y las iniciativas legislativas nos ha proporcionado datos sobre los objetivos europeos para hacer frente a la creciente presión migratoria en las fronteras exteriores y sobre las medidas adoptadas.

1.7 ANÁLISIS DE DATOS

Los datos cuantitativos y cualitativos requieren diferentes formas de ser analizados e interpretados, por ello hemos utilizado los siguientes procedimientos diferenciados:

1.7.1 Datos cuantitativos

La investigación cuantitativa, en los capítulos segundo y parcialmente en el tercero, nos aportó datos numéricos continuos obtenidos tanto de los Análisis de Riesgos y Mapa Migratorio de la Agencia Europea de Fronteras y Costas, como de las notificaciones de los Estados Miembros al Comité Mixto de Fronteras relativos

a los restablecimientos temporales de controles fronterizos en las fronteras interiores. Estos datos mostraron la evolución de la presión migratoria en las fronteras exteriores de la Unión Europea e interiores del espacio Schengen.

Los datos provienen de fuentes secundarias habiendo sido elaborados con un esquema de codificación adecuado cuando se recogieron por primera vez y los presentamos en gráficos de barras, agrupándolos dentro de categorías, que reflejan nuestras preguntas de investigación y objetivos.

1.7.2 Datos cualitativos

Los datos cualitativos proceden de datos textuales recogidos tanto en las notas de investigación y observaciones del autor de este trabajo como de documentos analizados, tanto legislativos de la Unión Europea como notificaciones de los Estados Miembros, y entrevista al representante de España en el Comité Mixto de Fronteras.

Los datos de la investigación fueron registrados y sistematizados usando un procedimiento temático, y posteriormente codificados y categorizados para ser interpretados. La codificación axial nos permitió establecer relaciones sobre los instrumentos internos y externos de los Estados Miembros e Instituciones Europeas para hacer frente a la presión migratoria.

1.8 ÉTICA EN LA INVESTIGACIÓN

La investigación se ha realizado sin que se hayan presentado dilemas o conflictos deontológicos o teleológicos que afectasen a la integridad de la investigación. Se ha respetado el Código Ético de la Guardia Civil, el Código de conducta de los componentes de Frontex y personas que participan en sus actividades y la normativa interna de la Universidad Católica San Antonio de Murcia.

II. LA CRISIS MIGRATORIA EUROPEA

CAPITULO II. LA CRISIS MIGRATORIA EUROPEA

En el año 2015 la Unión Europea se enfrentó a una presión migratoria¹ que no tenía precedentes. En el tercer trimestre de ese año se registraron 615.462² cruces irregulares en las fronteras exteriores, número que aumentó considerablemente en el siguiente trimestre llegando a la cifra de 978.525³. La principal ruta migratoria fue la del Mediterráneo Oriental⁴ donde se detectaron en el último semestre de 2015 794.537 cruces irregulares, de los cuales 443.340 eran personas de nacionalidad siria⁵, escapando de “la guerra, la opresión o la pobreza”⁶. Ante esta dramática situación, la Unión Europea carecía de una política colectiva que pudiese gestionar la migración y al mismo tiempo dar respuesta a la presión existente en las fronteras exteriores⁷, lo que obligó a buscar soluciones comunes que pudiesen abordar los problemas de migración irregular a medio y largo plazo, y optimizar la gestión de las fronteras exteriores con la Agenda Europea de Migración⁸ y el Plan de Acción de la Unión Europea contra el tráfico ilícito de migrantes (2015-2020)⁹. Aún así,

¹ J. de Carlos Izquierdo, “Presente y futuro de la Unión Europea. La crisis migratoria”, *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, vol. 3, no. 1, 2018, pp. 9-16.

² Frontex, *FRAN Quarterly. Quarter 1. January- March 2016*, p.6.

³ Ibid.

⁴ R. Oroza y Y. Puente Márquez, “La crisis migratoria en el Mediterráneo y la Unión Europea: principales políticas y medidas antimigrantes”, *Revista Novedades en población*, vol. 13, no. 26, 2017, p. 1-9.

⁵ R. Oroza y Y. Puente Márquez, loc.cit.

⁶ Comisión Europea, *Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*, 16 de octubre de 2019, COM (2019) 481 final.

⁷ Ibid.

⁸ Comisión Europea, *Una Agenda Europea de Migración*, de 13 de mayo de 2015, COM (2015) 240 final; J. Carlos Fernández Rozas, “La Agenda Europea de Migración se despliega muy lentamente”, *La Ley Unión Europea*, no. 29, 2015, pp. 1-7.

⁹ Comisión Europea, *Plan de acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015-2020)*, COM (2015) 285 final.

coincido con Ramón Chornet (2015)¹⁰ en que la Unión Europea no tenía ni tiene una clara voluntad política para dar entrada en el territorio europeo a migrantes y solicitantes de asilo, ya que, en los dos años posteriores al inicio de la guerra en Siria, la Unión Europea no concedió ningún visado¹¹.

En el gráfico del Anexo I, elaborado con los datos obtenidos de la Agencia Europea de Fronteras y Costas ¹², se reflejan los cruces irregulares en las fronteras exteriores desde el año 2014 hasta noviembre del año 2020, pudiendo observarse que en el año 2014 se produjeron 282.933 cruces irregulares, cifra que aumento significativamente en el siguiente año cuando se contabilizaron 1.822.177 en total, siendo los meses de julio a septiembre los más complejos al producirse un incremento del 449% en la detección de personas que intentaban cruzar irregularmente las fronteras exteriores comparándolo con el mismo periodo del año anterior.¹³ A partir del año 2016 los cruces irregulares comienzan a decrecer registrándose 511.146 y, finalmente, estabilizarse a niveles en niveles de aproximadamente 150.000 anuales.

La situación migratoria¹⁴, a fecha de Septiembre de 2020, se encuentra en unos niveles anteriores a la crisis, siendo el número de llegadas irregulares un 90% inferior a las de septiembre de 2015, detectándose en los primeros nueve meses de 2020 únicamente 85.995, de los cuales 6.080 corresponden a la Ruta de África

¹⁰ C. Ramón-Chornet, "Sobre el impacto de la crisis de refugiados en la PCSD de la Unión Europea. Referencia a la contribución de España", *Anuario Español de Derecho Internacional*, no.31, 2015, pp. 241-264.

¹¹ Fundamental Right Agency, *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, FRA Focus, p. 2, "Comparing the number of Schengen visas issued to Syrian nationals before and after the conflict illustrates these difficulties: the total number of visas issued to a foreigner for visiting the Schengen area granted to Syrian nationals has dropped from over 30,000 in 2010 to almost zero in 2013"; N. Arenas-Hidalgo, "Flujos masivos de población y seguridad. La crisis de personas refugiadas en el Mediterráneo", *Araucaria*, vol. 18, 2016, p. 36.

¹² Frontex, *Risk Analysis for 2020*, p.61.

¹³ Frontex, *FRAN Quarterly. Quarter 3, 2015*, p. 8.

¹⁴ Frontex, "Mapa migratorio" <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>, (consultado el 12 de diciembre de 2020).

Occidental, 13.396 a la ruta del Mediterráneo Occidental, 28.424 a la ruta del Mediterráneo Central, 16.968 a la ruta del Mediterráneo Oriental, 19.707 a la ruta de los Balcanes Occidentales, 1.012 a la Ruta Circular entre Albania y Grecia, 408 a la Ruta por las Fronteras del Este, no habiéndose producido ninguno en la ruta del Mar Negro.

Con respecto al número de personas fallecidas o desaparecidas a fecha 12 de diciembre de 2020 en el Mediterráneo, la cifra asciende a 1.054, si bien desde el año 2014 son 20.857 la personas que han fallecido ¹⁵, cifras que, como ya afirmaba en el año 2015 Navarro “están alcanzando unas cotas escandalosas que comienzan a sensibilizar a la opinión pública ante esta dura problemática”¹⁶.

No podemos definir unos patrones fijos a lo largo del tiempo en cada una de las rutas ya que su evolución es cambiante debido a diversas razones, lo que provoca que los flujos migratorios se desplacen de una ruta a otra requiriendo una vigilancia y control de forma constante en todas ellas.

2.1 RUTAS MIGRATORIAS HACIA EUROPEA

2.1.1 Rutas del Mediterráneo

En el año 2015, la gran mayoría de los inmigrantes irregulares que entraron en Europa lo hicieron por las rutas del mediterráneo. Este ha sido uno de los mayores desafíos a los que se ha enfrenado la Unión Europea en la última década, siendo calificado incluso por algunos autores, como Spijkerboer¹⁷ de amenaza para el proyecto europeo, incluso para los valores y la estabilidad constitucional.

¹⁵ Organización Internacional para las Migraciones, “Missing Migrants” <https://missingmigrants.iom.int/>, (consultado el 12 de diciembre de 2020).

¹⁶ P. Antonio Navarro, “Cruzar o morir: Las recientes tragedias en el Mediterráneo sitúan la emigración en primer plano”, *El siglo de Europa*, no. 1108, 2015, pp. 32-38.

¹⁷ T. Spijkerboer, “Europe’s Refugee Crisis: A Perfect Storm”, *Border Criminologies Oxford University Faculty of Law*, [web blog], 10 de febrero de 2016, <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centre-border-criminologies/blog/2016/02/europe-s-refugee>, (accedido el 15 de enero de 2021).

Lo cierto es que en el año 2020 la cifra de entradas irregulares se ha reducido drásticamente, siendo una de las razones principales la Declaración de la UE-Turquía, adoptada en marzo de 2016, a raíz de la cual este país se comprometió a retener a los refugiados en campos establecidos en su territorio y a la devolución de estos a Libia.

En los siguientes apartados analizamos las diferentes rutas utilizadas por los migrantes y que son un reflejo de las tensiones geopolíticas que existen en el área del Mediterráneo ¹⁸.

2.1.1.1 Ruta del Mediterráneo Oriental

La ruta del Mediterráneo Oriental puede ser considerada como la principal vía de entrada irregular de migrantes en Europa; siendo asimismo la que sufrió la mayor presión migratoria en el año 2015 cuando se llegaron a contabilizar 885.386 personas ¹⁹.

Si comparamos las cifras este año con el anterior, donde se registraron 50.834 entradas irregulares ²⁰ podemos observar que la cifra fue 17 veces superior. Con el fin de dar solución a esta entrada masiva de inmigración irregular, y solicitud de las autoridades griegas, se desarrolló la Operación la Poseidón coordinada por Frontex.

En 2016 se registraron 182.277 entradas irregulares ²¹, aunque la gran mayoría se produjeron en los tres primeros meses del año ²², ya que la aplicación de la Declaración de la UE-Turquía supuso un punto de inflexión reduciéndose el número de entradas irregulares considerablemente desde finales del primer trimestre. En el marco de este controvertido “Acuerdo”, como analizaremos posteriormente, Turquía cerró las fronteras marítimas y terrestres y aceptó el retorno de los migrantes irregulares desde Grecia, reduciéndose de este modo

¹⁸ A. D’Angelo, “Flujos migratorios en el mediterráneo: cifras, políticas y múltiples crisis”, *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2018, pp. 30-46.

¹⁹ Frontex, *Risk Analysis for 2018*, 2018.

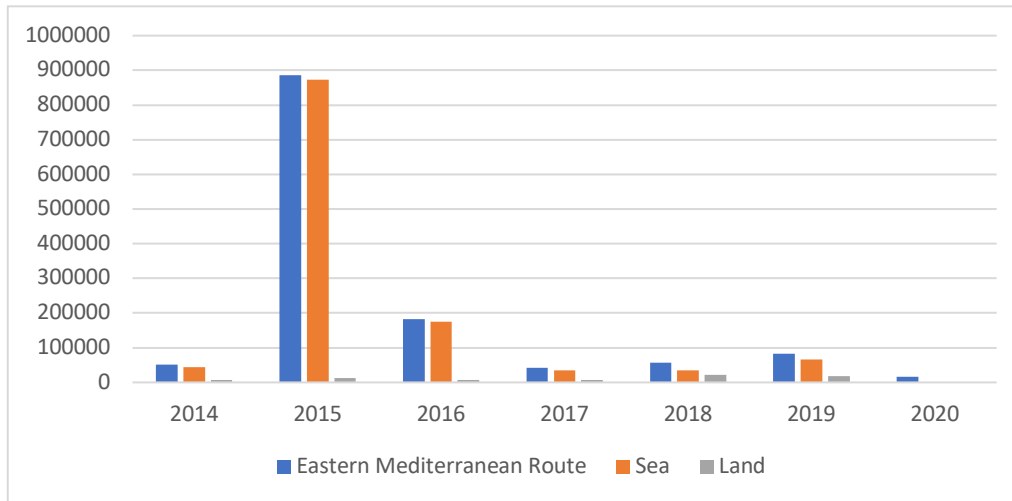
²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Frontex, *FRAN Quarterly, Quarter 2, 2016*.

considerablemente las entradas irregulares en el año 2016 y 2017, como puede observarse en la Tabla 1, si bien se produjo un repunte en los años 2018 y 2019.

Tabla 1. Entradas irregulares por la ruta del mediterráneo oriental



Fuente: Elaboración propia con datos del Frontex Risk Analysis 2018 y 2020

Así, en el año 2018, se registraron 56.561 cruces ilegales²³, es decir un 34% más que en el año anterior, debido al aumento de los cruces terrestres de Turquía a Grecia. Por lo que se refiere a la nacionalidad mayoritaria de los migrantes esta varía dependiendo de la vía utilizada; así, por vía marítima la más detectada fue la nacionalidad afgana, contabilizándose 9.594, mientras que por vía terrestre fue la nacionalidad turca, con un total de 7.468²⁴.

Por su parte, en los diez primeros meses del año 2019 se registraron más de 47.500 llegadas a Grecia, principalmente en las islas del Egeo, lo que supuso un incremento del 29% con respecto al mismo período de 2018²⁵. Este aumento

²³ Ibid.

²⁴ Frontex, *Risk Analysis for 2018*, 2018.

²⁵ Comisión Europea, *Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*, 16 de octubre de 2019, COM (2019) 481 final, p.3.

ocasionó que los “hotspots” existentes en las islas del Egeo, y diseñados para un máximo de 8.000 personas²⁶ se viesen ampliamente sobrepasados llegando a albergar 31.000 inmigrantes²⁷; asimismo, como consecuencia del aumento del número de personas se produjo también un empeoramiento de las condiciones en las que se encontraban los inmigrantes, y, aunque 20.000²⁸ fueron trasladados a la península, no se consiguió reducir su número hasta la cifra máxima de 8.000²⁹. Este repunte del año 2019 no se ha vuelto a producir en el año 2020, en el que, hasta el 13 de diciembre, se han contabilizado un total de 16.968³⁰.

En todo el período se mantiene la tendencia de uso de rutas por las diferentes nacionalidades que hemos señalado anteriormente; así la ruta por vía marítima es mayoritariamente utilizada por los inmigrantes de nacionalidad afgana, contabilizándose 41.775³¹ en el año 2016, pero descendiendo hasta 3.568³² en el año 2020. Con respecto a la vía terrestre la nacionalidad turca es la mas frecuente, habiéndose registrado 6.619³³ en el año 2019.

2.1.1.2 Ruta del Mediterráneo central

La ruta del mediterráneo central fue muy utilizada en el año 2014 cuando se registraron 170.664 entradas irregulares, entre las que se detectaron personas con nacionalidades nigerianas y guineanas entre otras³⁴; sin embargo, este número ha ido disminuyendo progresivamente hasta el año 2020, aunque, como podemos ver en la tabla 2, existió un repunte en el año 2016, donde se registraron 181.376³⁵, la cifra mas alta desde el inicio de la crisis migratoria europea. En esta ruta el origen mayoritario de los migrantes irregulares interceptados era de Libia, donde estaban

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Frontex, “Mapa migratorio”, loc.cit.

³¹ Frontex, *Risk Analysis for 2018*, 2018, p.43.

³² Frontex, “Mapa migratorio”, loc.cit.

³³ Frontex, *Risk Analysis for 2020*, 2020, p.61.

³⁴ Frontex, *Risk Analysis for 2018*, 2018, p.43.

³⁵ Ibid.

operando redes de contrabando favorecidas por los diferentes grupos que competían por controlar el país³⁶.

La aplicación de la Declaración UE-Turquía, adoptada en marzo de 2016, motivó la disminución sustancial de migrantes irregulares en las fronteras de Italia, registrándose 118.962³⁷ durante el año 2017. Evidentemente, la aplicación de la Declaración tuvo el efecto deseado de disminución del número de inmigrantes irregulares, así que, tal y como señala Ortega-Ruiz, si bien este Acuerdo supone una pérdida de legitimidad en la protección de los derechos humanos, no se puede decir que “los resultados del acuerdo con Turquía son escasos”³⁸.

Como puede observarse en el gráfico anterior, fue en el año 2018 cuando se produjo una disminución drástica en la utilización de esta ruta migratoria, pasando a registrarse únicamente 23.485 entradas irregulares, lo que constituye un 80% menos con respecto al año anterior. Ese año también supuso un cambio de los lugares de salida, reduciéndose las salidas desde Libia en un 87% y siendo sustituida por Túnez³⁹ y como consecuencia fueron los tunecinos, con 5.182 registros, la nacionalidad con mayor número de inmigrantes irregulares identificados ese año en esa ruta.

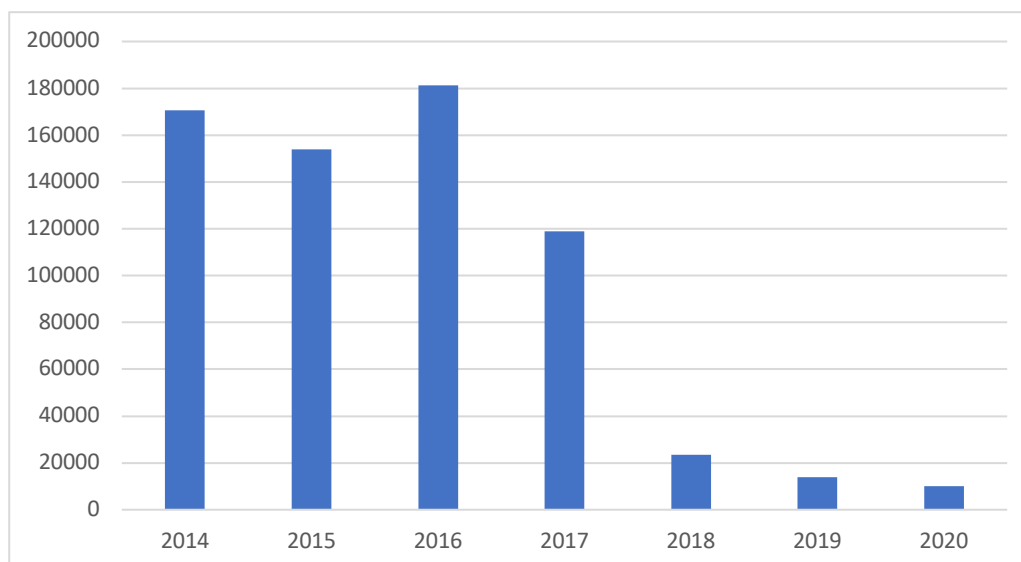
³⁶ Frontex, “Mapa migratorio”, loc.cit.

³⁷ Frontex, *Risk Analysis for 2018*, 2018, p.43.

³⁸ M. Cristina Ortega-Ruiz, “La política de refugiados europea: el papel de Turquía”, Tesis de Licenciatura, Universidad Internacional de la Rioja, 2018. En este sentido pueden también consultarse, entre otros: P. Aguelo Navarro y H. V. Granero, “La Declaración UE-Turquía d 18 de marzo de 2016. Un fantasma que recorre Europa”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, no.45, 2017, pp. 239-290; E. Uría Gavilan, “La Declaración Unión Europea-Turquía: la externalización de la seguridad en detrimento de la protección de los derechos humanos”, en C. Martínez Capdevilla, M. Abad Castelos, R. Casado Raigón (Dir), *Las amenazas a la seguridad internacional*, 2017, pp. 89-101.

³⁹ Frontex, “Mapa migratorio”, loc.cit.

Tabla 2. Entradas irregulares por la ruta del mediterráneo central



Fuente: Elaboración propia con datos del Frontex Risk Analysis 2018 y 2020

En el año 2019, la tendencia se mantuvo a la baja, aunque se triplicó, con respecto al año anterior, el número de llegadas a Malta, habiéndose registrado más de 2.800 en los nueve primeros meses de ese año⁴⁰. Si analizamos los datos, combinando las llegadas a Malta e Italia, con menos de 11.000 registros, supone una reducción de 52% con respecto a los nueve primeros meses del año anterior⁴¹.

Los bajos datos en llegadas irregulares en esta ruta, unos 11.000, contrastan con el significativo aumento en Malta, donde, en 2019, hasta el 6 de octubre, se habían registrado 2 800 llegadas, casi el triple de la cifra correspondiente al mismo periodo de 2018, pero, en general, existe una disminución de más del 52 %⁴².

⁴⁰ Comisión Europea, *Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*, 16 de octubre de 2019, COM (2019) 481 final, p.3.

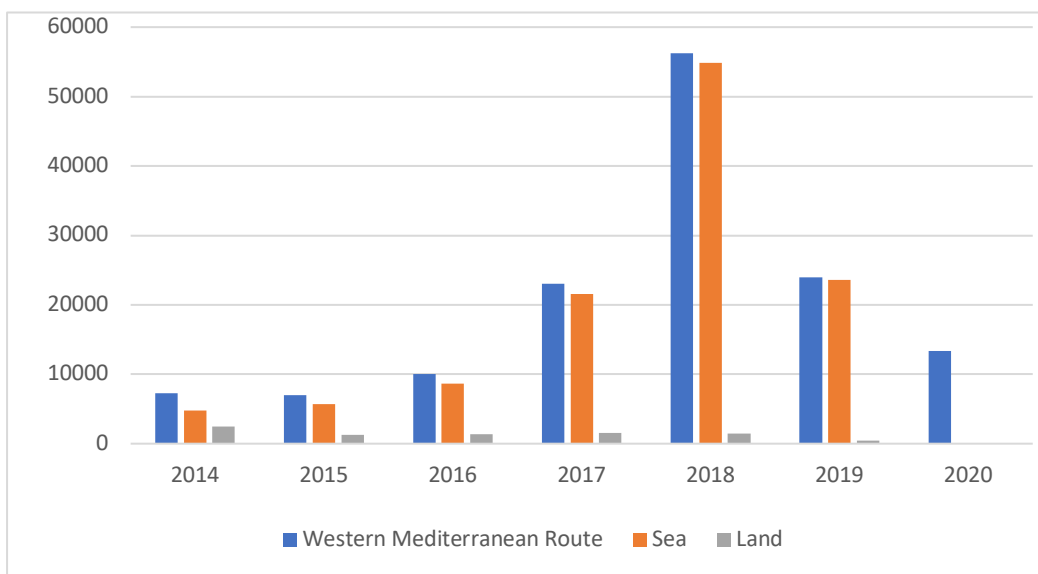
⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

2.1.1.3 Ruta del Mediterráneo occidental

La ruta del mediterráneo occidental es la que conecta el continente africano con Europa a través de Marruecos y España y que, además de ser utilizada para la entrada irregular de migrantes en la península ibérica, también lo ha sido por las bandas organizadas para introducir sustancias estupefacientes en Europa⁴³.

Tabla 3. Entradas irregulares por la Ruta del Mediterráneo Occidental



Fuente: Elaboración propia con datos del Frontex Risk Analysis 2018 y 2020

En el año 2016, se detectaron 8.641 cruces irregulares⁴⁴ por vía marítima, con salidas desde Marruecos y Argelia, y 1.349⁴⁵ por vía terrestre, sumando en total 9.990, cuyas nacionalidades eran principalmente marroquí, argelina, y guineana, es decir, una procedencia mayoritaria africana.

En ciertos momentos, las fronteras terrestres exteriores de la Unión Europea en Ceuta han sido el escenario de situaciones muy complicadas, como muestran los

⁴³ Frontex, "Mapa migratorio", loc.cit.

⁴⁴ Frontex, *Risk Analysis for 2018*, 2018, p.43.

⁴⁵ Ibid.

asaltos organizados que se produjeron en diciembre de 2016 y febrero de 2017, cuando alrededor de unos 900 migrantes del África subsahariana utilizaron la violencia física para cruzar la frontera, consiguiéndolo 438 y 400 de ellos en cada una de las ocasiones, resultando heridos tres agentes de la Guardia Civil en el primero de los incidentes⁴⁶. Con respecto a las fronteras exteriores marítimas, la mayoría de las detecciones se efectuaron alrededor del Estrecho de Gibraltar, donde la mayoría de los migrantes optaron por pequeños y peligrosos botes de goma para hacer la travesía, algunos equipados con un pequeño motor.

En el año 2017, como se puede apreciar en la Tabla 3, se produce un incremento sustancial de entradas irregulares, tanto por vía marítima, 21.552⁴⁷, como terrestre, si bien en este caso se mantiene la entrada a niveles del año anterior con 1.511⁴⁸. La inestabilidad política en el Rif de Marruecos⁴⁹ por la represión del gobierno marroquí, facilitó que se incrementase el número de pequeñas embarcaciones que salían de sus costas, pero esta vez con mayor capacidad para transportar personas⁵⁰.

Sin embargo, en esta ruta el mayor pico de presión migratoria se produjo en el año 2018 que ampliamente duplicó al año anterior, llegando a contabilizarse 56.245 personas⁵¹, de las cuales 54.820 accedieron por vía marítima y 1.425 por vía terrestre.

⁴⁶ El País, "Más de 400 inmigrantes acceden a Ceuta en un asalto masivo a la valla", 17 de febrero de 2017, https://elpais.com/politica/2017/02/17/actualidad/1487318490_091673.html, (accedido el 5 de febrero de 2021).

⁴⁷ Frontex, *Risk Analysis for 2018*, 2018, p.43.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ I. Cembrero, "Las torpezas de Rabat disparan las protestas en el Rif", *El Confidencial*, 18 de mayo de 2017, https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-05-18/marruecos-rif-protestas-polisario-rabat-union-europea_1384689/, (consultado el 14 de diciembre de 2020).

⁵⁰ I. Cembrero, "Cientos de jóvenes del Rif llegan a Andalucía en patera para escapar de la represión", *El Confidencial*, 27 de junio de 2017, https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-06-27/jovenes-rif-huyen-patera-andalucia-escapar-represion_1406076/, (consultado el 14 de diciembre de 2020).

⁵¹ Frontex, *Risk Analysis for 2020*, p.61.

En el año 2019 las llegadas irregulares descendieron a niveles del año 2017, contabilizándose un total de 23.969 lo que constituye una disminución superior al 50% con respecto al año anterior. La explicación de este descenso puede encontrarse en *“la inversión en las relaciones entre la Unión Europea y Marruecos”*⁵², que incluían un importante componente económico para que el gobierno marroquí pudiese reforzar los controles fronterizos en las fronteras exteriores y desarticular las organizaciones dedicadas a tráfico de migrantes.

Por lo que se refiere al año 2020, con datos hasta el mes de octubre, hace posible afirmar que la tendencia sigue a la baja, habiéndose detectado en esa fecha 13.396 cruces ilegales, de los cuales 8807⁵³ eran de nacionalidad argelina.

2.1.1.4 Operaciones en el Mediterráneo

Libia se encuentra en una inestabilidad política que dificulta la existencia de un único gobierno⁵⁴ y favorece la existencia de milicias en todo su territorio, dificultando que se puedan controlar las fronteras terrestres y marítimas, al mismo tiempo que nacen nuevas redes criminales enfocadas en el tráfico de migrantes hacia la Unión Europea⁵⁵. La situación política y social ha convertido a Libia en uno de los principales puntos de origen de migrantes que llegan a Europa utilizando para ello las Rutas del Mediterráneo que, como hemos analizado anteriormente, son las más peligrosas y, como veremos posteriormente en este trabajo, con un alto número de fallecidos.

Con el objetivo de desarticular las redes de tráfico ilícito, el Consejo de la Unión Europea, dentro del ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa

⁵² Comisión Europea, *Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*, 16 de octubre de 2019, COM (2019) 481 final, p.4.

⁵³ Frontex, *“Mapa migratorio”*, loc.cit.

⁵⁴ I. Fuente Cobo, *“Libia, la guerra del General Jalifa Haftar”*, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis, no. 70, 2017, p. 12.

⁵⁵ Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo, *Migración en la ruta del Mediterráneo central gestionar los flujos, salvar vidas en el mar*, 2017, Join 4 final, p. 2.

(PCSD), en el año 2015 adoptó la Decisión 2015/778⁵⁶ creando la operación EUNAVFOR MED que luego se denominaría Operación Sophia.

Además de la Operación Sophia que ha salvado 44.916 vidas, la Unión Europea ha implementado otras operaciones de diferente tipo en el Mediterráneo como: INDALO, que se viene desarrollando desde el año 2015 hasta el 11 de noviembre de 2020, y que ha salvado 96.397 vidas en ese periodo; THEMIS, salvando 265.812; y POSEIDON con 129.092⁵⁷.

2.1.1.4.1 Operación Poseidón

Desde el 1 de enero de 2006 se esta llevando a cabo la Operación Poseidón⁵⁸ cuya zona de operaciones se centra en las fronteras marítimas entre Grecia y Turquía, e islas griegas, apoyando al Estado Miembro con casi 600 agentes de fronteras coordinados por la Agencia Europa de Fronteras y Costas, con un objetivo polivalente de salvar vidas en el mar, realizar el registro e identificación de embarcaciones, así como combatir la delincuencia transfronteriza, como es el tráfico de sustancias ilícitas o el tráfico de armas, entre otros.

2.1.1.4.2 Operación Themis

La Operación Themis, que sucede a la Operación Tritón, se inició el 1 de febrero de 2018⁵⁹ bajo el mando del Ministerio del Interior italiano, con el objetivo de apoyar a Italia en la vigilancia, control de fronteras, búsqueda y rescate en el Mediterráneo central, salvado desde entonces, y hasta el 11 de noviembre de 2020, 265.812 vidas humanas.

⁵⁶ Consejo de la Unión Europea, Decisión 2015/778 del Consejo, *relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED)*, de 18 de mayo de 2015, art. 1.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Consejo de Europa, “salvar vidas en el mar y luchar contra las redes delictivas”, <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/sea-criminal-networks/#>, (consultado el 14 de diciembre de 2020).

⁵⁹ Consejo de Europa, “salvar vidas en el mar y luchar contra las redes delictivas”, loc.cit.

Esta operación se ha convertido en una pieza fundamental para recopilar información que facilite la detección de amenazas terroristas en las fronteras exteriores, así como la detención de combatientes extranjeros⁶⁰.

2.1.1.4.3 Operaciones en España

La operación Indalo da cobertura a todas las operaciones en el área del mediterráneo que une España y Marruecos. Las actividades, desarrolladas por las autoridades españolas de vigilancia de las fronteras exteriores, búsqueda y rescate, identificación y registro, con el apoyo de Frontex, también se centran en la desarticulación de las bandas organizadas dedicadas al tráfico de drogas y estupefacientes.

Junto a esta operación también se realizan otras dos mas Hera, que se inició en 2006 con el fin de controlar la migración irregular procedente de Mauritania, Cabo Verde y Senegal, y Minerva que, iniciada en 2008, se ocupa de controlar el flujo de personas a través del Estrecho.

2.1.1.4.4 Operación Sophia

La Operación EUNAVFOR MED SOPHIA, lanzada el 22 de junio de 2015 y prorrogada en varias ocasiones hasta el 31 de marzo de 2020, tenía un mandato polifacético que combinaba la interrupción del tráfico de seres humanos con amplias actividades de vigilancia lo que la ha llevado a desempeñar un papel decisivo en la estabilidad en el Mediterráneo Central contribuyendo a la detención de 151 presuntos contrabandistas y traficantes y a salvar miles de vidas en el Mediterráneo⁶¹. Asimismo, si bien el objetivo de esta operación era combatir el tráfico ilícito y la trata de personas en el espacio del Mediterráneo, el mandato de la operación fue posteriormente ampliado incluyéndose la formación de los

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Consejo de la Unión Europea, *CFSP Report. Our priorities in 2019*, de 09 de octubre de 2019, CFSP/PESC 737, COPS 290.

guardacostas y Armada Libia, y el embargo de armas frente a las costas libias en alta mar⁶².

Las diferentes prórrogas las podemos considerar como un intento del Consejo de la Unión Europea de conseguir sus objetivos, lo que, tal como afirma Cocchini (2018), con el que coincido, ha sido una “*señal clara de su frustración por no poder avanzar con las etapas previstas, que permitirían a la operación ser más efectiva y conseguir resultados más contundentes contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas*”⁶³.

Aunque se han salvado 44.916 vidas, la operación no ha conseguido disminuir el número de fallecidos en el Mediterráneo ni detener la presión migratoria hacia la Unión Europea⁶⁴. Algunos autores como Arteaga y González (2015), consideran que la única forma de detener la red de tráfico de seres humanos es introducir tropas militares en el territorio y, de esta forma desarticular dichas organizaciones criminales⁶⁵ que han sido las más beneficiadas comercializando con la desesperación de los migrantes para alcanzar el suelo europeo; no obstante lo dicho, también es cierto que la inestabilidad política en la zona ha favorecido que los guardacostas y las milicias cometan abusos en ella⁶⁶.

⁶² Consejo de la Unión Europea, *Decisión por la que se modifica la Decisión 2015/778 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional 2016/993*, de 20 de junio de 2016, pp. 1-3.

⁶³ A. Cocchini, “Tráfico ilícito de migrantes y operación Sophia: ¿podría aplicarse de nuevo la responsabilidad de proteger en Libia”, *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, no. 35, 2018, p. 8.

⁶⁴ T. Tardy, “Operation Sophia’s world – Changes and challenges”, *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, 2017, p. 3.

⁶⁵ F. Arteaga y C. González Enríquez, “La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo”, *ARI*, no. 40, 2015, p. 6.

⁶⁶ J. Carling; Anne Gallagher y C. Horwood, “Beyond Definitions: Global migration and the smuggling–trafficking nexus”, *Regional Mixed Migration Secretariat, Discussion Paper no. 2*, 2015, p. 7.

Ante el fracaso de esta operación mixta de gestión de crisis⁶⁷, desplegada en Libia con una estructura similar a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas⁶⁸, la Unión Europea apostaba por enfocarse en los países limítrofes para, de esta forma, poder conseguir una vigilancia de las fronteras exteriores efectiva⁶⁹.

2.1.1.4.5 Operación Irini

Dentro del marco de la Política Común de Seguridad y Defensa, la Unión Europea, una vez finalizada la Operación Sophia, lanzó la Operación EUNAVFOR MED IRINI, cuyo objetivo principal era hacer cumplir el embargo de armas a Libia de acuerdo con la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2292 (2016)⁷⁰ y cuya finalización esta prevista el 31 de marzo de 2021.

Como objetivos secundarios de la operación se incluyen la desarticulación de las redes de contrabando y tráfico de seres humanos, para lo cual realizan actividades aéreas y recopilan información⁷¹.

2.1.1.4.6 Desaparecidos o fallecidos en el Mediterráneo

En todos estos años, la preocupación constante de la UE ha girado en torno a lo humanitario. Su objetivo ha sido que ninguna persona pierda la vida

⁶⁷ L. García Martín, “La respuesta de la Unión Europea a las amenazas a la paz y seguridad internacional en el Sahel: una evaluación a partir de las operaciones de gestión de crisis desplegadas en la región”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, no. 34, 2017, p. 7.

⁶⁸ *Ibid*, p.6.

⁶⁹ M. Micallef y T. Reitano, “The anti-human smuggling business and Libya’s political end game”, *Institute for Security Studies and The Global Initiative against Transnational Organised Crime*, Geneva., 2017, p. 3.

⁷⁰ Naciones Unidas, UN Doc. S/RES/2292 (2016), de 14 de junio de 2016.

⁷¹ Consejo de la Unión Europea, “EU launches Operation IRINI to enforce Libya arms embargo”, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/31/eu-launches-operation-irini-to-enforce-libya-arms-embargo/> (consultado el 14 de diciembre de 2020).

intentando llegar a Europa y en este contexto humanitario han pivotado las cuatro operaciones marítimas en el Mediterráneo. Con esta finalidad humanitaria, desde el año 2015, y hasta el 14 de diciembre de 2020, además de rescatar en el mar a más de 536.217 personas⁷², se han reducido considerablemente los flujos migratorios⁷³; aún así, se estima que 20.857 personas han fallecido o desaparecido al cruzar el Mediterráneo desde año 2014 hasta 14 de diciembre de 2020, de los cuales, 1.054 corresponden al último año, alcanzándose la cifra más alta en el año 2016 con 5.143.⁷⁴

2.1.2 Ruta Occidental de los Balcanes

La Ruta occidental de los Balcanes, como se refleja en la Tabla 4, fue una de las principales vías de entrada en Europa en conexión con la ruta del mediterráneo oriental en el año 2015 con 764.038⁷⁵ registros, pero su utilización disminuyó drásticamente hasta el año 2018 con 5.869⁷⁶ cruces irregulares. En el año 2019 se observó un ligero ascenso alcanzado los 15.152 registros⁷⁷, ascenso que se está manteniendo en el año 2020, ya que hasta octubre ha sido utilizada por 19.707 personas⁷⁸ con nacionalidades, principalmente, afgana y siria; sin embargo, los datos están muy lejos de los que produjo la situación del año 2015.

Lo cierto es que la llegada masiva de inmigrantes irregulares a Grecia que se produjo en el año 2015 tenía como destino final Europa occidental para lo que tenían que cruzar Macedonia del Norte, Serbia, Hungría y Croacia, provocando una utilización masiva de la ruta occidental de los Balcanes, llegando a registrarse ese año, como ya se ha señalado supra, 764.038 cruces irregulares. Esto va a provocar, como veremos a continuación, que algunos Estados Miembros

⁷² Consejo de Europa, “salvar vidas en el mar y luchar contra las redes delictivas”, loc.cit.

⁷³ Comisión Europea, *Informe sobre la Implementación de la Agenda Europea de Migración*, 6 de marzo de 2019, COM (2019) 126 final.

⁷⁴ IOM “Tracking deaths along migrations routes”, <https://missingmigrants.iom.int>, <https://missingmigrants.iom.int>. (Accedido el 14 de diciembre de 2020).

⁷⁵ Frontex, *Risk Analysis for 2018*, 2018, p.63.

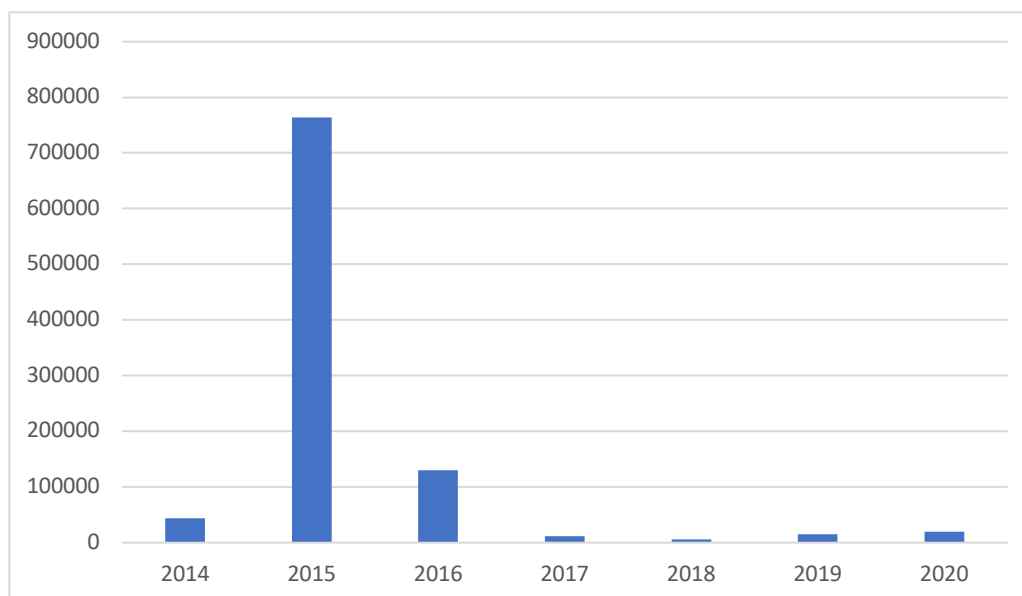
⁷⁶ Frontex, *Risk Analysis for 2020*, 2020, p.61.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Frontex, “Mapa migratorio”, loc.cit.

restableciesen los controles fronterizos en las fronteras interiores del espacio Schengen⁷⁹ o, incluso, el levantamiento de muros y alambradas en dichas fronteras interiores.

Tabla 4. Entradas irregulares por la ruta occidental de los Balcanes



Fuente: Elaboración propia con datos del Frontex Risk Analysis 2018 y 2020

Ciertamente, en el año 2016 esta ruta, comparado con el año anterior, experimento una importante reducción siendo utilizada por 130.325 personas⁸⁰ de nacionalidades afgana, siria e iraní, entre otras. El principal motivo de esta reducción fueron las medidas de restricción coordinadas entre los Estados y aplicadas en toda la región, en los países de destino y en el Mar Egeo, lo que motivo que únicamente fuese utilizada por los flujos regionales, *“disminuyendo casi todos los meses, de 128 000 cruces fronterizos ilegales en enero a unos 3 000 en diciembre de 2016”*⁸¹.

⁷⁹ El Código de Fronteras Schengen y las consecuencias del restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores son analizados en capítulos posteriores.

⁸⁰ Frontex, *Risk Analysis for 2020*, 2020, p.61.

⁸¹ Frontex, “Mapa migratorio”, loc.cit.

Esta tendencia decreciente de entradas irregulares se confirmó en los años siguientes: en el año 2017, con 12.179⁸² registros y en el año 2018 con 5.869⁸³, manteniéndose las mismas nacionalidades. Esta reducción también se debió a los esfuerzos que se estaban realizando en el control la ruta del mediterráneo oriental, fundamentalmente a través de la Declaración UE-Turquía, que será analizada con detalle posteriormente en este trabajo.

Aún así, la ruta se siguió utilizando tanto por migrantes regionales como no, que la alcanzan fácilmente cruzando las fronteras comunes con Grecia y Bulgaria. Una vez en suelo europeo, se dirigen hacia el norte para cruzar las fronteras de Hungría, Croacia o Rumania con Serbia. De aquí se deduce la estrecha relación de esta ruta con la ruta circular de Albania a Grecia, la cual analizaremos posteriormente.

2.1.3 Ruta por la Frontera Este

Las principales rutas de entrada a Europa son las del Mediterráneo, pero no podemos olvidarnos de las fronteras terrestres, cuya longitud excede de los 6.000 kilómetros en el este de Europa con Bielorrusia, Moldavia, Ucrania y la Federación Rusa.

Esta ruta terrestre, si la comparamos con las marítimas, no es muy utilizada para la entrada irregular en Europa, existiendo una tendencia decreciente en su utilización como se puede observar en el Tabla 5.

En el año 2014 se registraron 1.275 entradas irregulares⁸⁴ cifra que aumenta ligeramente en los dos siguientes años pero que comienza a disminuir en el año 2017, contabilizándose únicamente 500 entradas irregulares hasta noviembre del año 2020⁸⁵.

Si analizamos los datos por nacionalidades observamos que los turcos son los que la utilizan principalmente y en menor medida vietnamitas y ucranianos. Polonia y Rumania son los puntos de entrada en Europa procedentes

⁸² Frontex, *Risk Analysis for 2020*, 2020, p.61.

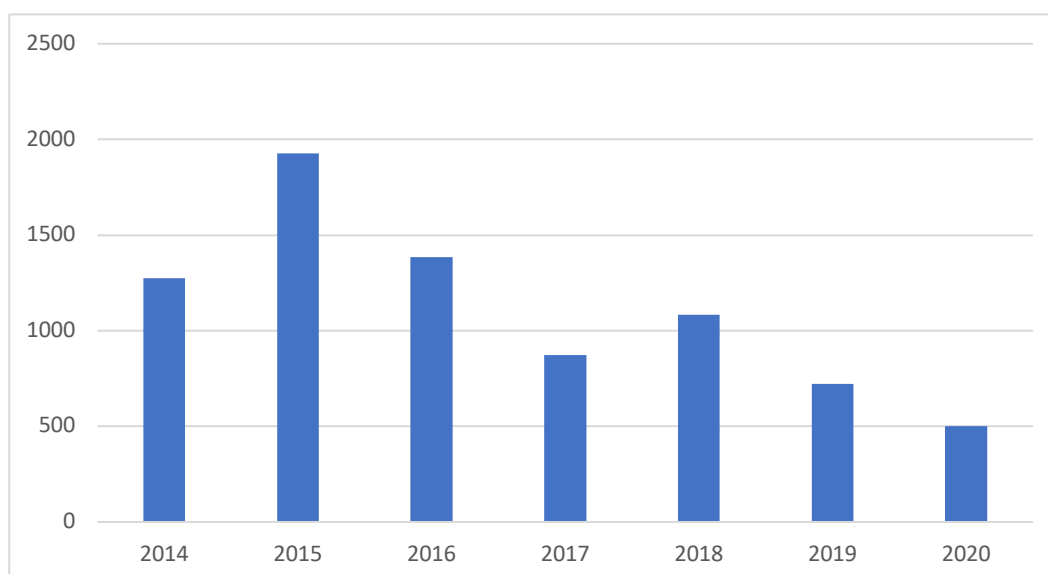
⁸³ Ibid.

⁸⁴ Frontex, *Risk Analysis for 2018*, 2018, p.63.

⁸⁵ Frontex, "Mapa migratorio", loc.cit.

principalmente de Ucrania. La mayoría de ellos cruzaron la frontera terrestre de Polonia y Rumania con Ucrania, más que por motivos migratorios por motivos relacionados con el contrabando⁸⁶. En cambio, los afganos y vietnamitas si lo hicieron por motivos migratorios cruzando las fronteras entre Hungría y Ucrania, y entre Letonia y Rusia respectivamente⁸⁷.

Tabla 5. Entradas Irregulares por la Ruta del Este



Fuente: Elaboración propia con datos del Frontex Risk Analysis 2018 y 2020

2.1.3.1 Ruta del Ártico

En la Tabla 5 podemos observar que el mayor flujo migratoria anual se encuentra en el año 2015 con 1.927⁸⁸ cruces irregulares, y uno de los motivos es que en el último trimestre de ese año nació la ruta temporal del Ártico, la cual discurre entre las fronteras de Noruega y Finlandia con Rusia, contabilizándose durante

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Frontex, "Mapa migratorio", loc.cit.

⁸⁸ Frontex, *Risk Analysis for 2018*, 2018, p.63.

dicho periodo 6.000⁸⁹ solicitantes de asilo con nacionalidades afgana y siria. Este flujo migratorio se detuvo a finales de 2015 cuando Rusia denegó los permisos a las personas que careciesen de visado Schengen⁹⁰.

2.1.4 Ruta De África Occidental

Esta ruta de migración irregular procedente de África afecta principalmente a la Islas Canarias donde podemos observar el progresivo aumento de su utilización desde el año 2017 donde se registraron 421 personas⁹¹, de las que 94⁹² eran de nacionalidad marroquí. Este número aumentó ligeramente en los años siguientes contabilizándose 1.323 y 2.718 respectivamente. En el año 2020, con datos hasta octubre, se ha observado un incremento sustancial con un total de 11.422⁹³ personas de nacionalidad marroquí principalmente. Los datos facilitados por el Ministerio del Interior español confirman la reanudación de la migración desde las costas de África occidental a las Islas Canarias desde 2018, habiéndose detectado entre enero y el 15 de diciembre de 2020, 21.452 personas lo que representa un aumento superior al 1.000% en las llegadas en comparación con el mismo período en 2019⁹⁴.

Los inmigrantes irregulares llegados a las Islas Canarias proceden de África occidental, el Sahel y el Magreb. La inestabilidad económica producida por la pandemia del COVID-19 esta afectando gravemente a países como Senegal y Gambia obligando a emigrar a muchas personas que trabajaban en el sector turístico. Otro importante factor es la inestabilidad política producida en Mali que favorece que se utilice la ruta migratoria hacia Canarias al ser considerada la mas segura, aunque se tenga que cruzar el Atlántico, y la que menos vigilancia fronteriza tiene.

⁸⁹Frontex, "Mapa migratorio", loc.cit.

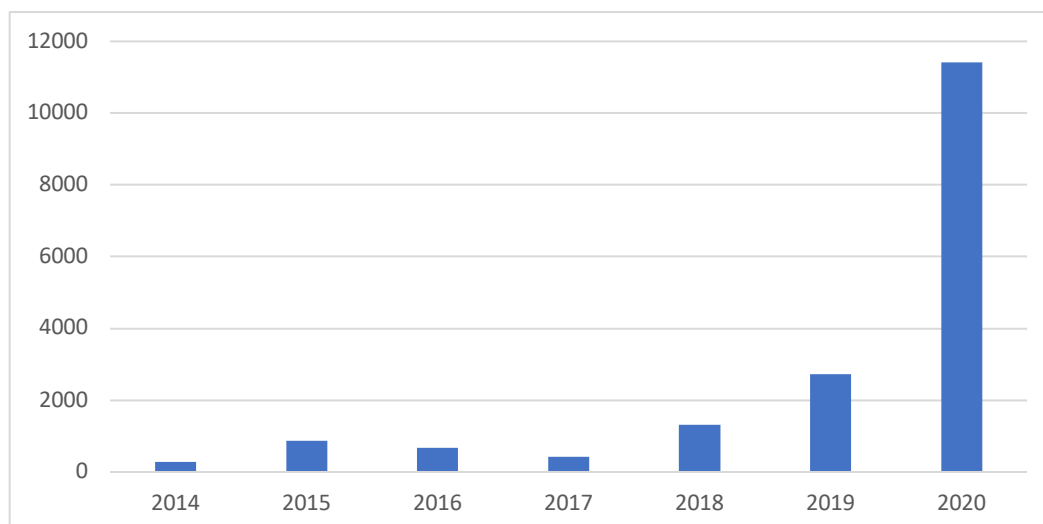
⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Frontex, *Risk Analysis for 2018*, 2018, p.63.

⁹² Ibid.

⁹³ Frontex, "Mapa migratorio", loc.cit.

⁹⁴ Ministerio del Interior, "Inmigración irregular 2020", 2020, <http://www.interior.gob.es/prensa/balances-e-informes/2020>, (consultado el 20 de diciembre de 2020).

Tabla 6. Entradas irregulares por la ruta de África occidental

Fuente: Elaboración propia con datos del Frontex Risk Analysis 2018 y 2020.

El Frente Polisario dio por roto el 14 de noviembre de 2020 el acuerdo de alto el fuego que permanecía vigente desde que fue firmado con Marruecos en el año 1991. El desencadenante de esta ruptura viene marcado por el ataque perpetrado en el paso fronterizo de Guerguerat por Marruecos⁹⁵. Esta inestabilidad política, junto con la económica producida por la pandemia está obligando a muchos marroquíes a unirse a los procedentes de África occidental y el Sahel y cruzar el Atlántico hacia las Islas Canarias. Como señala Carmen Pérez González, profesora de la Universidad Carlos III e Investigadora del Real Instituto Elcano, "*La pandemia*

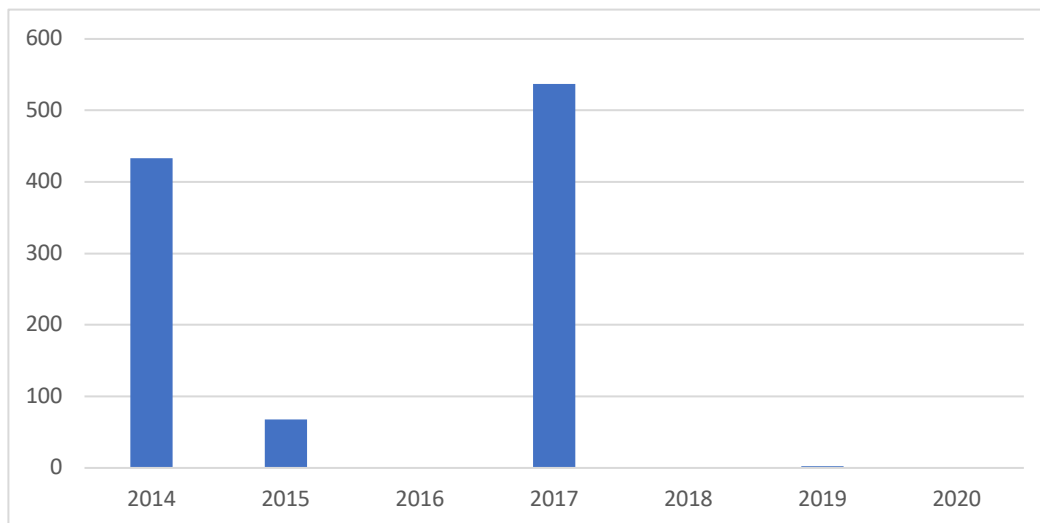
⁹⁵ Radio Televisión Española, "El Polisario acusa a Marruecos de violar el acuerdo de alto el fuego y dice que la guerra ha comenzado", RTVE, 14 de noviembre de 2020, <https://www.rtve.es/noticias/20201114/frente-polisario-da-roto-alto-fuego-sobre-sahara-despues-treinta-anos/2056161.shtml>, (Consultado el 20 de diciembre de 2020).

*está arrojando a la pobreza a muchos jóvenes africanos, que se ven sin ninguna esperanza de sobrevivir en su país*⁹⁶.

2.1.5 Ruta Del Mar Negro

Los Estados Miembros y la Unión Europea centraron sus esfuerzos en reforzar las fronteras exteriores principalmente las del Mediterráneo lo que obligó a la utilización de una nueva ruta, la del Mar Negro.

Tabla 7. Entradas irregulares por la Ruta del Mar Negro



Fuente: Elaboración propia con datos del Frontex Risk Analysis 2018 y 2020.

En el año 2014 se registraron 433 entradas irregulares ⁹⁷ pero esa cifra cayó drásticamente en el año 2015 cuando se comenzaron a utilizar principalmente las Rutas del Mediterráneo. En el año 2016 únicamente se tiene el registro de una

⁹⁶ C. de Barrón, "El drama de la inmigración en Canarias: la pandemia dispara la llegada de migrantes sin un plan para controlarlo", 20 minutos, 26 de noviembre de 2020, <https://www.20minutos.es/noticia/4487548/0/crisis-inmigrantes-canarias-refugiados-motivos-soluciones-analisis/>, (consultado el 2 de enero de 2021).

⁹⁷ Frontex, *Risk Analysis for 2018*, 2018, p.63.

persona, pero en el 2017 se detectó el mayor pico con 537 personas⁹⁸, principalmente por las medidas adoptadas en las Rutas del Mediterráneo, siendo Rumania el Estado Miembro de entrada. Esta ruta, como bien indicaron las autoridades rumanas⁹⁹, es más peligrosa que las del Mediterráneo por lo que su utilización es cada vez mas escasa, registrándose únicamente dos entradas irregulares en el año 2019, y ninguna en el 2018 y hasta octubre del año 2020¹⁰⁰.

2.1.6 Ruta Circular desde Albania a Grecia

Esta ruta, situada en los Balcanes, nace como consecuencia del refuerzo del control fronterizo en las Rutas del Mediterráneo y levantamiento de muros y alambradas en las fronteras interiores. En el año 2015, como hemos visto anteriormente, los inmigrantes irregulares se desplazaban por Macedonia del Norte y Serbia para llegar a Hungría, pero la valla de Hungría y los controles fronterizos hicieron que naciese esta nueva ruta.

En el año 2014 se registraron 8.841 entradas irregulares,¹⁰¹ principalmente de nacionalidad albanesa que llegaron a contabilizarse 8.757. Estas cifras se mantuvieron en el año 2015 con 8.932, siendo 8.874 de nacionalidad albanesa¹⁰². A partir del año 2016, con 5.121 registros, la tendencia general es decreciente, siendo utilizada en el 2019 por 1.944 personas, de las que 1867 eran de nacionalidad albanesa, seguidas en número por personas de nacionalidades china e india¹⁰³.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ K. Gillet, "El Mar Negro: La peligrosa ruta por la que están apostando los traficantes de personas", elDirario.es, 12 de septiembre de 2017, https://www.eldiario.es/internacional/theguardian/mar-negro-peligrosa-apostando-trafficantes_1_3198357.html, (Consultado el 27 de diciembre de 2020).

¹⁰⁰ Frontex, "Mapa migratorio", loc.cit.

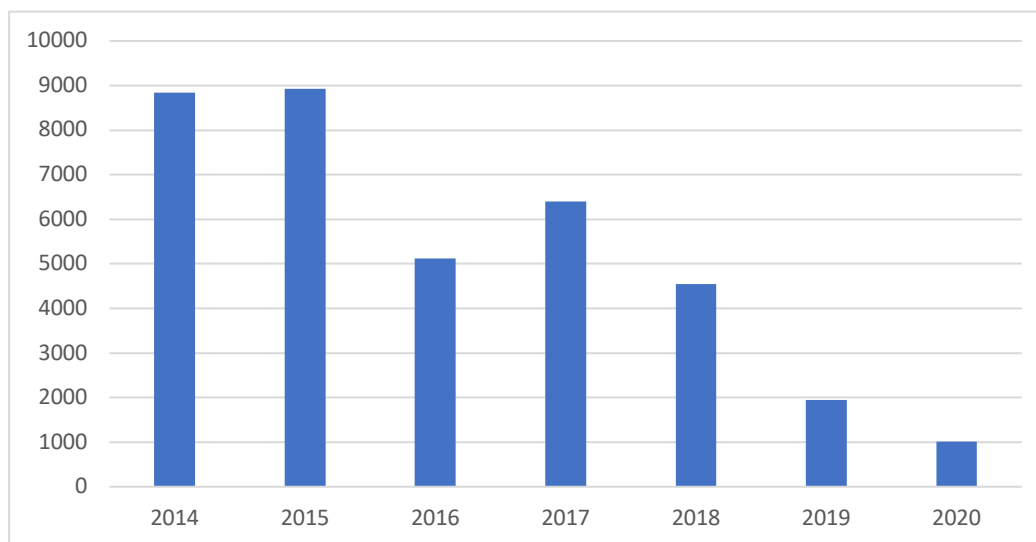
¹⁰¹ Frontex, *Risk Analysis for 2018*, 2018, p.63.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Frontex, *Risk Analysis for 2020*, 2020, p.61.

Hasta octubre del año 2020 ha sido utilizada por 1.012 personas, de las que 986 eran de nacionalidad albanesa ¹⁰⁴.

Tabla 8. Entradas Irregulares por la Ruta Circular



Fuente: Elaboración propia con datos del Frontex Risk Analysis 2018 y 2020

2.2 POLÍTICA MIGRATORIA EUROPEA

Con estos datos, es evidente que la presión migratoria desbordó el potencial y la previsión de FRONTEX, en particular, y de la UE en su conjunto; por ello, a falta de soluciones a largo plazo, se optó por adoptar medidas ad hoc que permitiese la estabilización de a situación, como la Declaración de la UE con Turquía. Al mismo tiempo, los Estados Miembros buscaron proteger la seguridad interior adoptando medidas muy restrictivas que limitaban la libre circulación de personas, como es el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores del espacio Schengen, en contra de los intereses comunitarios y olvidándose del principio de solidaridad que debe presidir las política y decisiones europeas en materia migratoria, tal y como se deriva del Derecho originario de la UE.

¹⁰⁴ Frontex, "Mapa migratorio", loc.cit.

2.2.1 Migración Legal

Cuando se habla de migración, a menudo se hace hincapié en la migración ilegal y el asilo. Sin embargo, estos dos aspectos son sólo una parte del fenómeno migratorio, constituyendo la migración legal un elemento importante para el futuro desarrollo la Unión Europea y de las economías de los Estados Miembros; así mismo, la existencia de un buena e integral política migratoria constituye una pieza clave para el control y la gestión de los flujos migratorios.

La Comisión Europea publicó por primera vez su "Fitness Check"¹⁰⁵ sobre la legislación de la UE en materia de migración legal en 2019. El objetivo de la evaluación era analizar la legislación vigente de la UE en materia de migración legal a la luz de los retos actuales y futuros, con el fin de identificar los problemas, las lagunas y las incoherencias, y esbozar, en su caso, formas de simplificar y racionalizar el actual marco de la UE para mejorar la gestión de los flujos de migración legal¹⁰⁶. La Comisión llegó a la conclusión de que las Directivas sobre migración legal evaluadas en este control de idoneidad pueden considerarse en gran medida adecuadas para el fin perseguido, pero que, por otro lado, el actual marco legal de la migración ha tenido un impacto limitado en relación con los retos generales de la migración a los que se enfrenta Europa. La Comisión propuso una serie de medidas que, en su opinión, deberán abordarse en el futuro si la UE quiere alcanzar plenamente el objetivo del Tratado de desarrollar una política común de migración legal como elemento clave de una política global de gestión de los flujos migratorios, incluyendo la consideración de presentar medidas legislativas para abordar las incoherencias, lagunas y otras deficiencias detectadas, con el fin de simplificar, racionalizar, completar y mejorar en general la legislación de la UE¹⁰⁷.

Los Estados miembros debatieron las principales conclusiones del *Fitness Check* en la reunión del Grupo de Contacto sobre Migración Legal del 20 de mayo

¹⁰⁵ Comisión Europea, *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Fitness Check on EU Legislation on legal migration*, 29 de marzo de 2019, SWD (2019) 1055 final.

¹⁰⁶ *Ibid*, p.4.

¹⁰⁷ *Ibid*, p.105.

de 2019, así como en el SCIFA¹⁰⁸ del 29 de mayo de 2019. En estos debates, una gran mayoría de los Estados miembros apoyó una mejor aplicación de los instrumentos existentes y el establecimiento de una mayor coherencia entre las directivas existentes, mientras que sólo consideró la existencia de una necesidad limitada o nula de adoptar nuevos actos legislativos para cubrir otros aspectos o ámbitos de la migración legal.

Por su parte, la Comisión, en su Pacto de Migración, ha anunciado recientemente un “paquete de capacidades y talentos”¹⁰⁹ que incluye una revisión de la Directiva sobre residentes de larga duración¹¹⁰, así como una revisión de la Directiva sobre el permiso único¹¹¹. Además, y con el fin de identificar “*ámbitos adicionales en los que el marco de la UE podría mejorarse, incluso mediante una posible nueva legislación*”, la Comisión lanzó el 23 de septiembre de 2020 una “*consulta pública sobre la atracción de capacidades y talentos*” en la que invitaba a las partes interesadas -como pueden ser las autoridades nacionales, regionales y locales, las organizaciones de la sociedad civil, los interlocutores sociales y económicos, las

¹⁰⁸ El Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum, es un foro para el intercambio de información entre los Estados miembros, compuesto por oficiales en el ámbito del asilo, la inmigración y las fronteras en el seno de la Comisión Europea, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-wedo/networks/european_migration_network/glossary_search/strategic-committee-immigration_en (consultado 20 enero 2021).

¹⁰⁹ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a un nuevo pacto sobre migración y asilo*, 23 de septiembre de 2020, COM (2020) 609 final, p. 26.

¹¹⁰ Véase Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, *relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración*.

¹¹¹ Véase Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, *por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro*.

empresas, el mundo académico, las organizaciones de migrantes y los particulares a dar su opinión¹¹².

En esta línea, el Parlamento Europeo está trabajando en un informe de iniciativa propia sobre "*Nuevas vías para la migración laboral legal*"¹¹³.

Considero que el Consejo debería contribuir al debate sobre el desarrollo del marco jurídico de la UE en materia de migración legal para poder aplicar mejor los instrumentos existentes y establecer una mayor coherencia entre las directivas actuales, así como, en el caso de ser necesario, que se aborde la adopción de nuevos actos legislativos que amplíen el acervo de la UE.

2.2.2 Pacto Mundial sobre Migración y su incidencia en la política europea

En el año 2016 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes¹¹⁴, con el objetivo de iniciar el proceso de elaboración de un Pacto Mundial sobre Migración, iniciativa que fue vista de forma muy favorable por el Consejo Europeo declarando que la Unión Europea y sus Estados Miembros apoyarían activamente la elaboración de Pactos Mundiales sobre migración y sobre refugiados¹¹⁵. A pesar de la postura favorable, no fue hasta 2018 que el Consejo dio un paso más activo,

¹¹² Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a un nuevo pacto sobre migración y asilo*, loc.cit.

¹¹³ Parlamento Europeo, *New Avenues for Legal Labour Migration*, 2020/2010(INI), 2020.

¹¹⁴ Naciones Unidas, *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, de 3 de octubre de 2016, UN Doc. A/RES/71/1. Como continuación de la política de la UE en materia migratoria, en 2018 se aprobó el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, o Pacto de Marrakech, UN Doc. A/RES/73/195, de 19 de diciembre de 2018. Vid. S. García-Baquero Borrel, "Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular, Pacto de Marrakech", *Revista de derecho migratorio y extranjería*, no.53, 2020, pp. 17-32.

¹¹⁵ Consejo de la Unión Europea, *Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados*, de 30 de junio de 2017.

autorizando a la Comisión a aprobar, en nombre de la Unión, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en el ámbito de la cooperación para el desarrollo¹¹⁶.

En cualquier caso, parece claro que una política común de inmigración debe tener, entre otros objetivos, la garantía de una gestión eficaz de los flujos migratorios, así como la prevención de la inmigración ilegal de acuerdo con lo establecido en el artículo 79, apartado 1, del TFUE, lo que significa que se deben establecer unos objetivos compartidos por todos para llegar a una migración segura, ordenada y regular. Esta idea, sin embargo, se ve ensombrecida y puesta en peligro por iniciativas como las políticas migratorias del Grupo de Visegrad o el levantamiento de muros y alambradas en las fronteras interiores por parte de algunos Estados Miembros, lo que dificulta la adopción de una política verdaderamente común en este ámbito.

2.2.2.1 *La fractura entre el este y el oeste: El Grupo de Visegrad*

El Grupo de Visegrad, también conocido como V4, es un bloque de países formado por Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia. Estos Estados Miembros son muy reacios a todas las políticas migratorias de la UE, tratando de solucionar los problemas migratorios con sus propias decisiones al margen de las Instituciones Europeas.

El primer ministro de Hungría, Viktor Orbán, como ha explicado a los medios de comunicación en repetidas ocasiones, considera que la migración es un tema del Consejo y no de la Comisión, y que la UE no puede imponer criterios a los EEMM, dejando de asistir a las cumbres europeas sobre inmigración y rechazando la redistribución de refugiados presentada por la Comisión Europea, es decir, rechazando el principio de solidaridad.

Europa está asistiendo al creciente aumento del número de países dirigidos por gobiernos nacionalistas, euroescépticos por naturaleza, con una oposición frontal a las políticas migratorias de la UE, lo que hace que la crisis migratoria vivida en los últimos años esté siendo un punto de inflexión en las futuras

¹¹⁶ Consejo de la Unión Europea, *Decisión del Consejo por la que se autoriza a la Comisión a aprobar, en nombre de la Unión, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en el ámbito de la cooperación para el desarrollo*, 21 de marzo de 2018, COM (2018) 167 final.

relaciones de estos países con la Unión Europea. Este Grupo, prácticamente gobernado por nacionalistas que criminalizan la inmigración, dificultará cualquier acuerdo futuro que no se acerque a sus ideas nacionalistas y contrarias a las que está llevando la UE. Como afirma Stephen Castles, “los enfoques de políticas actuales con frecuencia carecen de visión y no están basadas en una concepción adecuada de los factores subyacente de la migración y en las características a largo plazo y colectivas de los procesos migratorios. Las soluciones de política simplistas con frecuencia tienen efectos perversos”¹¹⁷, y esta situación creada entre la UE y el V4 tendrá esos efectos perversos en las políticas migratorias a largo plazo.

Como afirma Fernández Rozas (2015), “La construcción de muros para protegerse de los flujos migratorio y el recurso a la intervención de las fuerzas armadas contra la llegada masiva de inmigrantes, aparte de otras consideraciones que las convierten en repudiables, demuestran una falta de imaginación incomprensible en un espacio de integración donde al parecer priman el respeto de los derechos humanos y la dignidad, así como los principios de libertad, democracia, igualdad y Estado de Derecho. Unos valores que también deben guiar la actuación de la UE tanto dentro como fuera de sus fronteras”¹¹⁸.

2.2.2.2 *Levantamiento de muros y alambradas en las fronteras interiores*

La falta de decisiones rápidas y efectivas por parte de las Instituciones Europeas durante la crisis migratoria ha obligado a aumentar el número de fuerzas y cuerpos de seguridad en las fronteras interiores y a emplear tecnología militar en la vigilancia fronteriza, como por el ejemplo el proyecto Early Warning for increased situational Awareness (en adelante EWISA)¹¹⁹ lo que algunos autores han llamado estado de alarma, de excepción migratoria y de militarización de la

¹¹⁷ S. Castles, “Migración irregular: causas, tipos y dimensiones regionales”, *Migración y desarrollo*, vol. 8, no. 15, 2010 pp. 49-80.

¹¹⁸ J. Carlos Fernández Rozas, “La Agenda Europea de Migración se despliega muy lentamente”, loc.cit.

¹¹⁹ El autor de este trabajo ha representado a España en el desarrollo e implementación del proyecto.

frontera¹²⁰. Junto a este refuerzo de las fronteras interiores, algunos Estados Miembros optaron por el levantamiento de muros y alambradas que impiden el cruce de las fronteras interiores o desvían a los inmigrantes hacia otras rutas. Esto corrobora la opinión de los que, como Rudolph, vienen afirmando desde hace años que las migraciones son afrontadas por los Estados esencialmente bajo el prisma del interés nacional y económico ¹²¹.

En el año 2012 Grecia comenzó a construir una valla para cerrar físicamente el paso a los migrantes que provenían de Turquía obligando a aquellos que procedían de este país a desplazarse directamente a Bulgaria. En este contexto, el Gobierno Búlgaro responde levantando una valla con Turquía en el año 2014 obligando a los inmigrantes a dejar de usar las fronteras terrestres y empezando a usar las marítimas, convirtiéndose la mitigación de estas muertes en el mar en uno de los principales objetivos de la *Agenda Europea de Migración*.

La presión migratoria del año 2015 es el motivo de que se levante otra nueva valla entre Hungría y Serbia, para evitar que los migrantes que usaban la ruta de los Balcanes entrasen en Hungría, obligando a que se desplazasen hacia Croacia. Una vez en Croacia volvían a entrar en Hungría, pero el gobierno húngaro amplió la valla en esta frontera obligando a los migrantes a desplazarse hacia Eslovenia y Austria para dirigirse a sus puntos finales de destino en el norte y oeste de Europa.

Los Estados Miembros no fueron capaces de dar una respuesta conjunta y coordinada quedando en manos de las Instituciones Europeas dar una solución común que permitiese solucionar con eficacia la grave crisis migratoria que se estaba sufriendo. La *Agenda Europea de Migración*¹²² fue presentada por la Comisión Europea el 13 de mayo de 2015 con “el imperativo inmediato” de “proteger a las personas que lo necesitan”¹²³, reconociendo que los esfuerzos de los Estados

¹²⁰ A.M. López Sala, “El control de la inmigración: política fronteriza, selección del acceso e inmigración irregular”, *Arbor*, vol. 181, no. 713, 2005, pp. 27-39.

¹²¹ C. Rudolph, “Security and the political economy of international migration”, *American Political Science Review*, vol. 97, no. 4, 2003, pp. 603-620.

¹²² Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Una Agenda Europea de Migración*, 13 de mayo de 2015, COM (2015) 240 final.

¹²³ *Ibid.*

Miembros e Instituciones Europeas habían sido insuficientes y que las repuestas dadas no funcionaban. Ante este panorama, la acción inmediata a la que hacía referencia la UE consistía, entre otras cosas, en “salvar vidas en el mar, [...] poner el punto de mira en las redes delictivas de traficantes [...] y responder a las llegadas masivas en el seno de la UE: reubicación”¹²⁴.

Todas estas acciones demuestran nuevamente la debilidad en la política común de inmigración de la Unión Europea que tiene como consecuencia que los Estados Miembros gestionen unilateralmente los flujos migratorios, poniendo en riesgo la prevención de la inmigración ilegal de acuerdo con lo establecido en el artículo 79, apartado 1, del TFUE.

2.2.3 Agenda Europea de Migración

La Unión Europea, consciente de la magnitud y repercusiones del problema migratorio, aprueba en mayo de 2015 la *Agenda Europea de Migración*¹²⁵ intentando dar una respuesta inmediata y dando otro enfoque estratégico al problema migratorio con el objetivo de mejorar su gestión a corto y medio plazo “para poner en marcha una política coherente e integrada que permita aprovechar las ventajas y afrontar los retos que supone la migración”¹²⁶. Siguiendo a Díaz Peña¹²⁷, la Agenda constituye el primer paso de la Unión Europea para tomar medidas urgentes, constituyendo, en este sentido, “la hoja de ruta en torno a la cual se articularán las políticas comunes de control de fronteras, asilo y migración que requerirán de una mayor cooperación europea para ser eficaces y sostenibles en el largo plazo”¹²⁸.

Ciertamente podría afirmarse que la Agenda Europea se pone en marcha por la necesidad urgente de evitar que más personas fallezcan en el Mediterráneo en

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Comisión Europea, *Una Agenda Europea de Migración*, loc.cit.

¹²⁶ Fernández Rozas, loc.cit.

¹²⁷ F. Peña Díaz, "La agenda europea de migración: Últimos desarrollos." *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, no. 33, 2017, p. 10.

¹²⁸ Ibid.

su travesía hacia Europa y, ello, principalmente por la grave ausencia de una estrategia global y coordinada entre los Estados Miembros y las Instituciones Europeas que fuese capaz de hacer frente a la presión migratoria. La gestión de las fronteras exteriores, como analizaremos en capítulos posteriores, es una responsabilidad compartida por los Estados Miembros y las Instituciones Europeas, pero la falta de medidas, coordinación y de respeto al principio de solidaridad obligaron a tomar medidas “políticas” ad hoc, como la Declaración EU-Turquía.

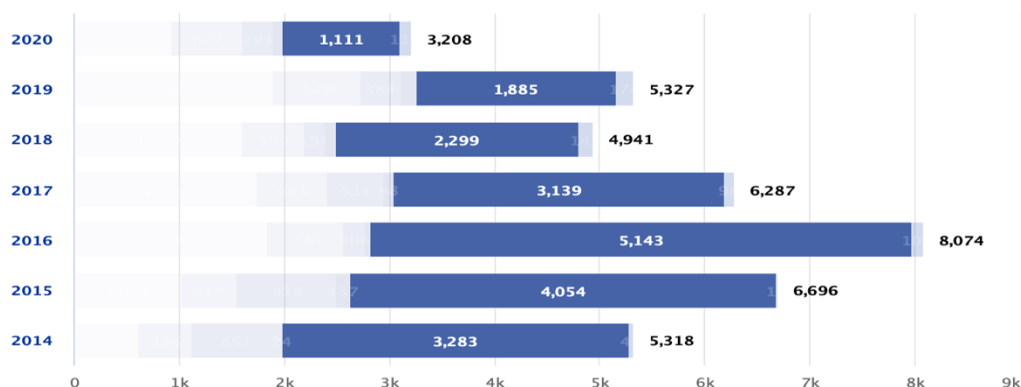
Los pilares sobre los que se asentó de la Agenda son: la reducción de los incentivos que favorecen la migración irregular y la protección y salvaguarda de las fronteras exteriores y el salvamento de vidas humanas. A estos pilares se le suman la consecución del objetivo de una política común de asilo y en materia de migración legal. En aquel momento, y como consecuencia de la realidad a la que se tuvo que enfrentar y con los alarmantes datos antes mencionados, la Unión Europea comprendió que era necesario afrontar el complejo problema migratorio tanto desde una perspectiva común como de una forma integral.

El primer pilar de la Agenda tiene como meta “*reducir los incentivos para la inmigración irregular*”, que nace de los objetivos enumerados en el artículo 79 del TFUE, es decir, realizar una gestión eficaz de los flujos migratorios y prevenir y luchar contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos. Aunque no se menciona en el citado artículo la protección de los derechos humanos de los inmigrantes y el principio de no devolución eso no quiere decir que no exista un absoluto respeto hacia ellos; la explicación de la “ausencia” de esta referencia simplemente debemos encontrarla en el hecho de que en la Unión Europea las políticas de inmigración y de asilo, aunque están estrechamente relacionadas, están separadas, en su regulación. Sin embargo, los atentados sufridos, entre otros lugares, en Madrid, París o Bruselas, han tenido como consecuencia que se mezclen, y en ocasiones se confundan, la inmigración irregular con la seguridad interior lo que ha llevado, en ocasiones, a la opinión pública a juzgar a los inmigrantes como peligrosos, no por su comportamiento individual, sino como

pertenencia a grupos determinados, creándose espacios de exclusión de sus derechos fundamentales¹²⁹.

Dentro de este pilar, una de las líneas de actuación ha sido “abordar las causas profundas del desplazamiento irregular y forzado en terceros países”¹³⁰. Lo cierto es que la cooperación con terceros países resulta crucial para dar una solución a largo plazo al problema migratorio, especialmente con los países de origen y tránsito, sin embargo, desde la UE se ha “priorizado” la actuación con alguno de ellos, como veremos posteriormente en el caso de Turquía. Junto con esta cooperación, y para luchar contra el tráfico de personas, en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa se adoptó, como hemos visto anteriormente, la operación EUNAVFOR MED¹³¹.

Tabla 9. Migrantes fallecidos en el Mediterráneo



Fuente: Tabla tomada de IOM. <https://missingmigrants.iom.int>

¹²⁹ E. Pomares Cintas, “La Unión Europea ante la inmigración ilegal: la institucionalización del odio”, *Eunomía*, no. 7, 2014, pp. 143-174.

¹³⁰ Comisión Europea, *Una Agenda Europea de Migración*, loc.cit.

¹³¹ Consejo de la Unión Europea, *Decisión 2015/778 de 18 de mayo de 2015, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED)*, DOUE L 122, 19 de mayo de 2015, p. 31.; *Decisión 2015/972 del Consejo, de 22 de junio de 2015, por la que se pone en marcha la operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED)*, DOUE L 157, de 23 de junio de 2015, p. 51.

El segundo pilar de la Agenda se centra en la “*Gestión de las fronteras. Salvar vidas y proteger las fronteras exteriores*”. La política de la Unión Europea con respecto al control eficaz de las fronteras exteriores de la Unión Europea se basa en los objetivos establecidos en el artículo 77 del TFUE, es decir, la eliminación de los controles en las fronteras interiores, un control eficaz de las fronteras exteriores, y, en definitiva, una gestión integrada de las fronteras¹³². Por tanto, parece claro que la vigilancia de las fronteras exteriores busca una defensa de la seguridad interior y considera la inmigración irregular una amenaza grave tal y como se deduce de la política migratoria de la UE¹³³.

Entre las primeras acciones adoptadas en el marco de este segundo pilar fue triplicar la capacidad y activos para las operaciones conjuntas llevadas a cabo en el marco de FRONTEX, concretamente en las operaciones TRITON y POSEIDON, con el objetivo de evitar o reducir los fallecimientos en el Mediterráneo. Sin embargo, no puede afirmarse que fuera un éxito ya que, a pesar de este aumento de activos y mejoras de capacidad, los fallecimientos aumentaron en el 2016.

En el año 2014, como podemos observar en la Tabla 9, los fallecimientos en las rutas del Mediterráneo sumaban 3.283, cifra que aumentó considerablemente en el año 2016 cuando llegó a alcanzar el record de 5.143 personas. Durante los años siguientes se ha seguido una tendencia decreciente sumando en el año 2020, a fecha 28 de diciembre, 1.111 fallecidos.

Otra de las medidas previstas en la Agenda era la aplicación del artículo 78, apartado 3 del TFUE, en el que se recoge el mecanismo de respuesta de emergencia que los Estados Miembros pueden utilizar para hacer frente a situaciones excepcionales de afluencia repentina de nacionales de terceros países, como fue el caso de Grecia durante el inicio de la crisis migratoria. Este mecanismo de emergencia, que nunca había sido utilizado, pretendía compartir la

¹³² Tanto el Código de Fronteras Schengen, como FRONTEX, serán analizadas en capítulos posteriores.

¹³³ E. Pomares Cinta, loc.cit.

responsabilidad por parte de todos los Estados, en base al principio de solidaridad, con Grecia e Italia y reubicar 40.000 personas en otros Estados de la UE¹³⁴.

En el penúltimo informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración, de marzo de 2019¹³⁵, la Comisión Europea matizaba que el esfuerzo realizado durante los últimos cuatro años había reducido considerablemente las llegadas irregulares, y que todos los componentes de la Agenda habían sido desarrollados. “En 2018 se detectaron aproximadamente 150.000 llegadas irregulares a las fronteras exteriores de la UE, cifra que supone una disminución del 25 % con respecto a la de 2017. Se trata del nivel más bajo en cinco años que, además, se sitúa más de un 90 % por debajo del registrado en 2015, momento álgido de la crisis migratoria”¹³⁶. A pesar de lo afirmado en este informe, lo cierto es que hasta el 6 de octubre de 2019 se produjo un aumento significativo del 29% en las llegadas de inmigrantes a las islas griegas y, asimismo, entre los meses de julio a septiembre de ese año se registró el mayor número de llegadas desde la entrada en funcionamiento de la Declaración EU-Turquía¹³⁷, por lo que este “éxito” declarado por la Comisión en su informe no representa ninguna garantía de “éxito” para el futuro ya que, a día de hoy, la presión migratoria no ha cesado y no parece que a medio plazo se vaya a poder reducir. Lo cierto es que puede decirse, como ya he apuntado, que el descenso tan considerado que se produjo desde el año 2015 se debió principalmente al “acuerdo” firmado por la UE con Turquía, motivo por el cual la Comisión en su informe, siendo mas realista, continúa diciendo que “la situación actual es de continua y marcada disminución de las llegadas desde su momento álgido en 2015. No obstante, en 2018 y en los primeros meses de 2019 se ha observado la persistencia de ciertas tendencias que

¹³⁴ Comisión Europea, “La Comisión Europea avanza en la Agenda de Migración”, 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_es.htm. (accedido el 28 de diciembre de 2020).

¹³⁵ Comisión Europea, *Informe sobre la Implementación de la Agenda Europea de Migración*, 6 de marzo de 2019, loc.cit.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Comisión Europea, *Informe sobre la Implementación de la Agenda Europea de Migración*, 16 de octubre de 2019, COM (2019) 481 final.

reclaman una acción sostenida y el desarrollo de capacidad de respuesta frente a los cambios de circunstancias¹³⁸. Esto viene a corroborar que las medidas incluidas en la Agenda Europea de Migración, por sí solas, no consiguen reducir, aunque sí mantener la migración irregular en unos límites del año 2014. Resulta difícil de comprender que la UE comience a adoptar medidas a partir del año 2015, en plena crisis migratoria, cuando, como afirmaban Gustavo Díaz y Gracia Abad en el año 2008 “la migración debe de ser entendida como un riesgo estructural que en los próximos años no hará más que incrementarse por lo que será necesario poner en marcha políticas proactivas para hacer frente al problema migratorio”¹³⁹.

Los Estados Miembros no pueden dar una respuesta unilateralmente al problema migratorio, motivo por el cual es necesario una política común que, de respuesta coordinada a los problemas de gestión de las fronteras exteriores, el asilo y la migración regular.

Así, el Tercer Pilar de la Agenda se centra en “*el deber de proteger de Europa: Una política de asilo común fuerte*”. El artículo 78 del TFUE crea el marco para ofrecer protección internacional a los nacionales de terceros países que la necesiten y garantiza el respeto al principio de no devolución. Por último, el cuarto pilar de la Agenda Europea de Migración se centra en “*una nueva política de migración legal*”. La doctrina considera que es el pilar menos ambicioso¹⁴⁰ y que refleja una visión “mercantilista de la inmigración”¹⁴¹.

2.2.4 Declaración de la Unión Europea y Turquía

2.2.4.1 Situación Migratoria en Turquía

El conflicto bélico de Siria obligó a sus ciudadanos a abandonar el país en busca de lugares seguros. Naciones Unidas informó que la guerra había dejado más

¹³⁸ Comisión Europea, *Informe sobre la Implementación de la Agenda Europea de Migración*, loc. cit.

¹³⁹ G. Díaz; G Abad Quintanal, “Migración y seguridad en España: la seguridad humana y el control de fronteras. El caso de Frontex”, *Revista UNISCI*, no. 17, 2008, pp. 135-150.

¹⁴⁰ F. Peña Díaz, “La agenda europea de migración: Últimos desarrollos.” *Revista electrónica de estudios internacionales REEL*, no. 33, 2017, p. 10.

¹⁴¹ *Ibid.*

de 5,5 millones de refugiados, de los cuales 3.6 millones se encontraban en Turquía¹⁴². Estas dramáticas cifras se oscurecen aún más al computar las personas fallecidas en su travesía hacia Europa; únicamente en las rutas del Mediterráneo, como se observa en la Tabla 9 incluida supra, han fallecieron en el año 2015, 6.696 personas, a las que deben sumarse las 3.283 del año 2014, y las 1.111 que hasta el 28 de diciembre de 2020 pueden computarse¹⁴³.

Turquía sigue siendo actualmente el mayor país de acogida de refugiados del mundo. Acoge a casi 4 millones de refugiados y migrantes, entre ellos 3,6 millones de sirios¹⁴⁴ y alrededor de 370.000 refugiados y migrantes de otros países, principalmente de Afganistán, Iraq e Irán ¹⁴⁵.

Además de ser un país de tránsito en la Ruta del Mediterráneo Oriental, Turquía también sigue siendo un importante país de destino. Actualmente, la migración en las fronteras turcas se concentra en la frontera con Irán, mientras que el movimiento migratorio a través de la frontera con Siria es relativamente escaso.

De esto, los refugiados y migrantes no sirios son el grupo más numeroso que ingresa a la Unión Europea a través de Turquía. Entre enero y noviembre de 2020, 18.490 entradas irregulares ¹⁴⁶ se han registrado por la Ruta del Mediterráneo Oriental, por vía marítima, principalmente de nacionalidades, por vía marítima, afgana, turca y somalí que constituyen en conjunto el 42% de las llegadas a las islas del Egeo, siendo los afganos el segundo grupo más numeroso con 3.640¹⁴⁷. Mientras tanto, la proporción de sirios que llegan a la UE a través de esta ruta ha disminuido

¹⁴²UNHCR, "Operation: Turkey" <http://reporting.unhcr.org/node/2544?y=2019#year>, (consultado el 29 de diciembre de 2020).

¹⁴³IOM, "Missing Migrants. Tracking deaths along migratory routes", <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>, (consultado el 28 de diciembre de 2020).

¹⁴⁴ Dirección General de Gestión de las Migraciones de Turquía, "Temporary Protection. Distribution of Syrian Refugees in the scope of Temporary protection by year", <https://en.goc.gov.tr/temporary-protection27>, (consultado el 30 de diciembre de 2020).

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Frontex, "Mapa migratorio", loc.cit.

¹⁴⁷ Ibid.

de los 16.707 que se registraron en el año 2019¹⁴⁸ a los 3.957 registrados en el año 2020 (hasta noviembre)¹⁴⁹, lo que representa un descenso del 23% siendo la principal nacionalidad por delante de los afganos.

Hasta noviembre de 2020 se han registrado 18.490 llegadas a Grecia, una disminución de alrededor del 77% en comparación con las 83.333 llegadas registradas en el año 2019, de las cuales 65.963 se han producido por vía marítima y 17.370 por vía terrestre¹⁵⁰.

2.2.4.2 La Declaración UE -Turquía

La Declaración de la UE-Turquía¹⁵¹, adoptada entre ambas partes en 2016 sigue siendo el marco de la cooperación entre la UE y Turquía en el ámbito de la migración y los refugiados. Desde marzo de 2016, ha desempeñado un papel crucial para asegurar que las corrientes de migración irregular en el Mediterráneo oriental se aborden de manera eficaz y conjunta por la UE y Turquía, lo que se ha traducido en una disminución significativa del número de vidas humanas perdidas y en una reducción de los cruces irregulares y de los peligrosos viajes que los migrantes emprendían desde Turquía a la UE.

La Declaración UE -Turquía¹⁵² se produce el 18 de marzo de 2016 con el objetivo principal de poner fin al flujo migratorio irregular de Turquía a la Unión Europea y a las actividades relacionadas con el tráfico de seres humanos.

¹⁴⁸ Frontex, *Risk Analysis for 2020*, 2020, p.61.

¹⁴⁹ Frontex, "Mapa migratorio", loc.cit.

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Consejo Europeo "Declaración EU-TURQUÍA". Sobre el acuerdo puede consultarse entre otros: G. Arribas "The EU-Turkey Agreement: A Controversial Attempt at Patching up a Major Problem", *European Papers*, vol. 1, 2016, pp. 1097-1104; A. Di Bartolomeo "EU Migration Crisis Actions with a focus on the EU-Turkey Agreement", Policy Brief 2016/r, Migration Centre, 2016; L. Haferlach y; D. Kurban, "Lessons Learnt from the EU-Turkey Refugee Agreement in Guiding EU Migration Partnerships with Origin and Transit Countries", *Global Policy*, vol. 8, 2017, pp. 85-93.

¹⁵² Sobre la Declaración puede consultarse, entre otros: P. Aguelo Navarro e H. Granero Sánchez, "La Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016. Un fantasma que recorre

Los efectos de este acuerdo fueron inmediatos, y las llegadas irregulares disminuyeron de las 10.000 en un solo día en octubre de 2015, a un promedio de 105 diarias desde el 21 de marzo de 2016 hasta marzo de 2020; por su parte, el número de muertes disminuyó de las 1.175 que se producían en los 20 meses anteriores a la adopción de la Declaración a los 439 poco después de su adopción¹⁵³.

Con los datos de la Tabla 10 puede observarse que en el cuarto trimestre del año 2015 se produjeron 419.268 llegadas por vía marítima a la Unión Europea y 144.917 en el primer trimestre del año 2106. Con la implementación del Acuerdo, el 21 de marzo de 2016, la reducción fue drástica, registrándose únicamente 6.880 llegadas en el segundo trimestre del año 2016 siguiendo una tendencia similar hasta el tercer y cuarto trimestre del año 2019 que aumentó a más de 23.000 personas. En el año 2020, y con datos hasta el 8 de marzo, se han producido 6.840 entrada.

El retorno de los migrantes irregulares que llegan a las islas griegas procedentes de Turquía con arreglo a las disposiciones de la Declaración es actualmente uno de los retos más apremiantes, habiéndose devuelto a Turquía desde abril de 2016 un total de 2.139¹⁵⁴ personas.

El *Plan de Admisión Humanitaria Voluntaria* previsto en la Declaración UE-Turquía fue aprobado en 2017 por ambas partes, pero aún no ha sido activado por los Estados miembros

Una de las decisiones incluidas en el Acuerdo fue que “todos los nuevos migrantes irregulares que se trasladaron de Turquía a las islas griegas [...] serán

Europa”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, no. 45, 2017, pp. 239-290; J. Santos Vara, “La declaración Unión Europea-Turquía de 18 de marzo de 2016: ¿un tratado disfrazado?”, *Retos para la acción exterior de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 289-300; E. Uría Gavilán, “La declaración Unión Europea-Turquía: la externalización de la seguridad en detrimento de la protección de los derechos humanos”, *Las amenazas a la seguridad internacional hoy*, Tirant Lo Blanch, 2017, pp. 89-101.

¹⁵³ Comisión Europa, *EU-Turkey Statement. Four years on, marzo de 2020*, p.1.

¹⁵⁴ Dirección General de Gestión de las Migraciones de Turquía, “Irregular migrants received from 4 april 2016 under the 18 march agreement”, <https://en.goc.gov.tr/return-statistics> (consultado el 30 de diciembre de 2020).

devueltos a Turquía". Parece que puede constatarse, como he mencionado supra, que las cuestiones de inmigración y asilo se consideran cada vez más desde el punto de vista de la seguridad y no desde el punto de vista de los derechos humanos, lo que de forma evidente ha marcado las relaciones entre la UE y Turquía desde el principio¹⁵⁵. Del último informe disponible sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración¹⁵⁶ se pueden extraer dos ideas concluyentes: esta aumentado el número de llegadas irregulares y ha disminuido el de retornos. Las llegadas se han incrementado sustancialmente registrándose durante el 2019, hasta el 6 de octubre, más de 47.500 a Grecia, un 29% más que en el mismo período de 2018; pero si nos centramos únicamente en los meses de julio a septiembre de 2019 se pone de manifiesto que estamos ante los mayores niveles de llegadas desde que entró en vigor la Declaración UE-Turquía. En cambio, el número de personas que regresaron a Turquía, en virtud del Acuerdo, ha descendido a su nivel más bajo desde 2016. A pesar de lo dicho, no debe pasarse por alto que el punto de vista humanitario tiene un papel crucial, si bien puede constatarse que existe un amplio campo de mejora ya que en las islas del mar Egeo, con fecha 6 de octubre de 2019, existían más de 31.000 personas en los "hotspots"¹⁵⁷ diseñados para un máximo de 8.000¹⁵⁸.

A principios de septiembre de 2019, el presidente turco amenazó con "abrir las puertas"¹⁵⁹ para permitir a los refugiados sirios salir de Turquía hacia Europa, lo que podría haber empequeñecido incluso la reciente crisis migratoria de la UE en su punto más álgido. A estas declaraciones habría que añadir las vertidas por el

¹⁵⁵ K. Kirişci, "The question of asylum and illegal migration in European Union-Turkish relations", *Turkish Studies*, vol. 4, no. 1, 2003, pp. 79-106.

¹⁵⁶ Comisión Europea, *Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea para las Migración*, 16 de octubre de 2019, COM (2019) 481 final.

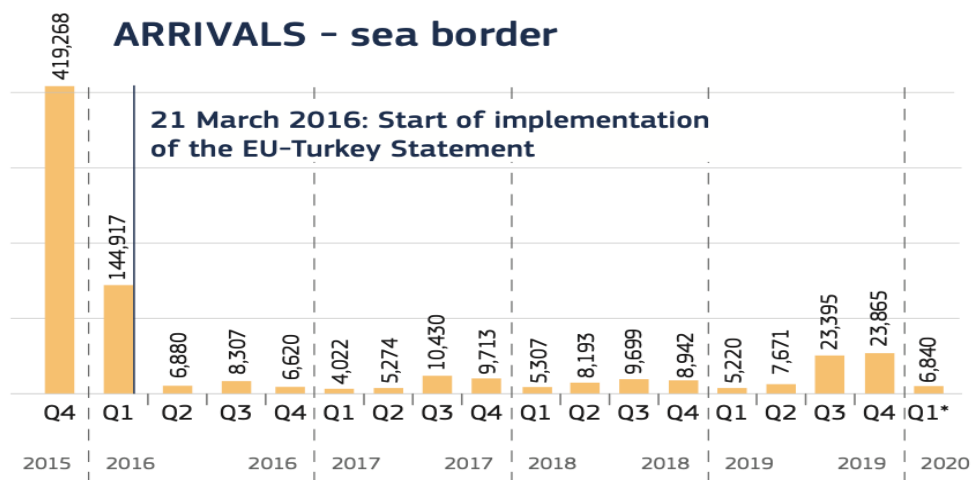
¹⁵⁷ Comisión Europea, *Una Agenda Europea de Migración*, loc.cit.

¹⁵⁸ Comisión Europea, *Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración* de 16 de octubre de 2019, loc.cit.

¹⁵⁹ L. Miguel Hurtado "Erdogan amenaza a Europa:" Abriremos las puertas y os enviaremos 3.6 millones de inmigrantes", EL MUNDO, 2019, <https://www.elmundo.es/internacional/2019/10/10/5d9f32c1fc6c8354228b4690.html>. (accedido el 20 de noviembre de 2020).

ministro turco de Asuntos Exteriores, que ha amenazado con suspender las relaciones hasta que la UE decida conceder a los titulares de pasaportes turcos acceso sin visado a los países de Schengen. Por tanto, parece que la relación UE-Turquía no pasa por su mejor momento.

Tabla 10 Llegadas a la Unión Europea por Turquía.



Fuente: Comisión Europea. Tabla tomada del Informe EU-TURKEY Statement. Four years on.

Lo cierto es que los efectos positivos de la Declaración en materia migratoria no pueden soslayarse. Tras la adopción de esta el número de migrantes irregulares detenidos en Turquía ha aumentado constantemente en los últimos años. Según las autoridades turcas, en la primera mitad de 2019 se detuvo a unos 137.000 inmigrantes irregulares, frente a los 119.000 detenidos en el mismo período de 2018, pero la totalidad de los detenidos en 2019 se acercó a los 270.000. Junto a los sirios, esta aumentando los inmigrantes de nacionalidad afgana, teniendo las autoridades turcas la intención de retornar 100.000 en el año 2019¹⁶⁰. Por lo que se refiere al

¹⁶⁰ Comisión Europea, *Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración*, de 16 de octubre de 2019, loc.cit.

primer cuatrimestre de 2020, tal y como puede observarse en la tabla 10, fueron interceptados 6.840¹⁶¹

Esta Declaración ha sido ampliamente criticada por su falta de rigor y de respeto a la normativa internacional y europea, especialmente en materia de derechos humanos y, fundamentalmente, del derecho de asilo¹⁶².

En cualquier caso, la UE debe tener en cuenta que, a día de hoy Turquía sigue albergando una población de más de 4 millones de refugiados¹⁶³ de los cuales, 3,6 millones son sirios¹⁶⁴, y que la situación de seguridad en Siria sigue siendo inestable, especialmente a través de la frontera turca donde lanzó una ofensiva militar el 9 de octubre sobre las milicias kurdas del noroeste de Siria con el objetivo de reubicar a dos millones de refugiados sirios en la zona de seguridad que quiere crear en el noreste de Siria tras la expulsión de las milicias kurdas¹⁶⁵.

2.2.4.3 Declaración de la UE-Turquía. Valor Jurídico

La Declaración de la UE-Turquía, además de haber sido rechazada ampliamente desde el punto de vista del respeto del derecho de asilo, también ha

¹⁶¹ En el momento de cerrar esta parte del trabajo, no se contaba con datos oficiales del año 2020 a este respecto.

¹⁶² T. Spijkerboer, "Minimalist reflections on Europe, refugees and law", *European papers: a journal on law and integration*, 2016, pp. 533-558.

¹⁶³ Comisión Europea, *Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración*, de 16 de octubre de 2019, loc.cit.

La Unión Europea esta proporcionando ayuda a estas personas refugiadas a través del Mecanismo para los Refugiados en Turquía, dotado con 6 000 millones de euros.

¹⁶⁴ Según el UNHCR, Turquía acoge a más de 3,6 millones de refugiados sirios, así como a unos 360.000 refugiados y solicitantes de asilo de países distintos de Siria, principalmente de Afganistán, Iraq e Irán (<http://reporting.unhcr.org/node/2544?y=2019#year>).

¹⁶⁵ EUROPA PRESS, "Estambul expulsa a mas de 40.000 migrantes ilegales en los últimos tres meses", 18 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-estambul-expulsa-mas-40000-migrantes-ilegales-ultimos-tres-meses-20191018182541.html>. (Accedido el 19 de octubre de 2020)

abierto un debate jurídico sobre su naturaleza jurídica¹⁶⁶. El punto central del debate se centra en si la Declaración es un verdadero tratado internacional o no lo es.

El presidente del Consejo Europeo negoció el contenido de la Declaración, sin la participación de la Comisión Europea ni el Parlamento Europeo, y la misma fue concluida entre el Consejo Europeo y los representantes de la República de Turquía. A la luz del artículo 218 del TFUE el Consejo Europeo no tiene competencia para celebrar tratados internacionales. Asimismo, no parece que se respetase el procedimiento recogido en el mismo tratado para la conclusión de tratados internacionales.

Por ello, parte de la doctrina se ha posicionado del lado del Parlamento Europeo, afirmando que la Declaración es un acuerdo político y carece de consecuencias y obligaciones jurídicas¹⁶⁷. Sin embargo, no parece ser esta la posición contraria a las demandas presentadas por particulares al Tribunal de Justicia de la Unión Europea que la consideran un verdadero Tratado concluido por la UE que, por tanto, tiene efectos jurídicos¹⁶⁸.

Tanto del Derecho Internacional, como de la jurisprudencia del TJJ y del propio TJUE, podemos deducir que la naturaleza jurídica de cualquier instrumento internacional queda determinada por las circunstancias en que se vio envuelta su

¹⁶⁶ E. Cannizzaro, "Disintegration through Law?", *Editorial, European Papers*, 2016, no 1; S. Carrera y E. Guild, "EU-Turkey plan for handling refugees is fraught with legal and procedural challenges", *CEPS Commentary*, 2016; M. Gatti, "The EU-Turkey Statement: A Treaty That Violates Democracy", *EJIL Talk*, 2016; M. den Heijer y T. Spijkerboer, "Is the EU-Turkey refugee and migration deal a Treaty?", *EU Law Analysis*, 2016; O. Corten, "Accord politique ou juridique: Quelle est la nature du "machin" conclu entre l'UE et la Turquie en matière d'asile?", *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2016.

¹⁶⁷ S. Peers, "The draft EU/Turkey deal on migration and refugees: is it legal?" *EU Law Analysis*, *EU Law Analysis*, [web blog], 16 de marzo de 2016, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/03/the-draft-euturkey-deal-on-migration.html>, (accedido el 20 de mayo de 2020).

¹⁶⁸ Tribunal General de la Unión Europea, Comunicado de Prensa núm.19/17, Luxemburgo, 28 de febrero de 2017, en relación con los Asuntos T-192/16, T-193/16 y T-257/16 NF, NG, y NM/Consejo Europeo.

redacción y del contenido del mismo; asimismo, puede considerarse que, si el mismo crea derechos y obligaciones para las partes debe considerarse un tratado internacional. No obstante, también podría afirmarse que esta Declaración se limita únicamente a recoger obligaciones previamente asumidas, y por lo tanto no es un Tratado internacional¹⁶⁹. Aún así, parece claro que en esta Declaración las partes tenían la intención de crear derechos y obligaciones ¹⁷⁰, y, en este sentido, se introdujeron elementos novedosos que no habían sido tratados anteriormente como la readmisión de los migrantes que hubiesen entrado irregularmente a partir del 20 de marzo de 2016.

El Tribunal General de la Unión Europea se pronunció el 28 de febrero de 2017 sobre los recursos de anulación interpuestos solicitando la anulación del acuerdo entre el Consejo Europeo y la República de Turquía el 18 de marzo de 2016, en los asuntos T-192/16¹⁷¹, T-193/2016 y T-257/2016. Los recursos interpuestos, con arreglo al artículo 263 TFUE, solicitaban concretamente “la anulación de un acuerdo supuestamente celebrado entre el Consejo Europeo y la República de Turquía el 18 de marzo de 2016, titulado Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016”¹⁷².

Por su parte, el Consejo Europeo, el Consejo y la Comisión han considerado la Declaración de la UE-Turquía como una declaración de carácter político y, por tanto, que el 18 de marzo de 2016 no se celebró ningún tratado, sino que simplemente se trataba de un compromiso político. Por el contrario, las partes

¹⁶⁹ M.Gatti, “The EU-Turkey Statement: A Treaty That Violates Democracy”, *European Journal of International Law* 2016, <http://hdl.handle.net/10993/29754> (accedido el 20 de noviembre de 2020); M. Heijer y T. Spijkerboer, “Is the EU-Turkey refugee and migration deal a Treaty?, 2016, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/04/is-eu-turkey-refugee-and-migration-deal.html>, (accedido el 20 de noviembre de 2020).

¹⁷⁰ E. Cannizzaro, “Disintegration Through Law?”, *European Papers* 1.1, 2016, pp.3-6.

¹⁷¹ Tribunal General, Auto del Tribunal General en relación con el recurso de Anulación en el asunto T-192/2016, de fecha 28 de febrero de 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:62016TO0192&qid=1395861608143&from=EN> (consultado el 29 de diciembre de 2020).

¹⁷² Tribunal General, Auto del Tribunal General en relación con el recurso de Anulación en el asunto T-192/2016, de fecha 28 de febrero de 2017, loc.cit.

demandantes lo consideraron como un acto que materializaba un acuerdo internacional entre la UE y Turquía, es decir, como actos que producen efectos jurídicos obligatorios. Finalmente, el Tribunal General afirmó que “no puede considerarse un acto adoptado por el Consejo Europeo —ni por ninguna otra institución, órgano u organismo de la Unión— ni un indicio de la existencia de un acto de tales características que se corresponda con el acto impugnado”¹⁷³, considerando que la expresión “miembros del Consejo Europeo” y el término “UE”, que figura en la Declaración UE-Turquía, tal y como fue difundida mediante el comunicado de prensa 144/16, “deben entenderse como una referencia a los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión”¹⁷⁴, y como consecuencia acepta la excepción de inadmisibilidad afirmando que “carece de competencia para resolver el recurso interpuesto”, no pudiendo entrar a conocer acerca de los contenidos de la Declaración.

Así pues, para el Consejo Europeo, la reunión celebrada el 18 de marzo de 2016 con Turquía lo fue de los Jefes de Estado o Gobierno de los Estados Miembros de la UE con los representantes de la República de Turquía. Por el contrario, para la Comisión el acuerdo alcanzado fue un compromiso político por los miembros del Consejo Europeo que carecía de carácter vinculantes desde el punto de vista jurídico.

Con todo, la doctrina especializada sigue manteniendo opiniones enfrentadas ya que, para unos, como Aguelo y Granero la “Declaración es inexistente, al menos para la Unión Europea”¹⁷⁵, para otros, como Santos Vara “tanto el contenido de la Declaración como las circunstancias en las que fue redactada confirman que se trata de un verdadero tratado internacional”¹⁷⁶ y

¹⁷³ Ibid, considerando 70.

¹⁷⁴ Ibid, considerando 68.

¹⁷⁵ P. Aguelo Navarro e H. Sánchez, “La Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016 un fantasma que recorre Europa”, *Revista de Derecho Migratorio y extranjería*, no. 45, 2017, pp. 239-290.

¹⁷⁶ J. Santos Vara, *La declaración Unión Europea-Turquía de 18 de marzo de 2016: ¿Un tratado disfrazado?*, 2016.

Spijkerboer, “si dos partes acuerdan algo, ¿que sería el resultado sino un “acuerdo”?”¹⁷⁷, y en cambio otros argumentan que es una simple “declaración”¹⁷⁸.

En mi opinión la Declaración de la EU-Turquía es un tratado internacional que obliga por igual a ambas partes, ya que el artículo segundo de la Convención de Viena relativa a el Derecho de los Tratados es claro en este sentido y un tratado lo es “cualquiera que sea la denominación particular”. Esta posición queda respaldada por la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia que determina que lo importante no es la forma que se le de al instrumento jurídico, sino que lo importante es la naturaleza del acto y su contenido, como se puede deducir del fallo sobre el Caso relativo a la plataforma continental del Mar Egeo¹⁷⁹. Sin embargo, como hemos visto anteriormente, el artículo 218 del TFUE establece el procedimiento que debe seguirse para aprobar un Tratado por parte de la UE, procedimiento que no se siguió en este caso; pero aún así, podría argumentarse que dicho defecto no lo invalida como tal desde la perspectiva internacional, ya que, si bien según el artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales entre sí (1986) para que se pudiese considerarse dicho tratado como nulo sería necesario no sólo que se produjese una violación del derecho interno de la organización internacional que afectase a una norma fundamental, sino que esta además fuera manifiesta, cosa que podría cuestionarse no se ha producido en este caso. En cambio, el Tribunal General, entendió que no tenía competencia para resolver las controversias jurídicas que envuelven este caso ya que se trataba de un acuerdo internacional entre los Estados Miembros y Turquía y no de las Instituciones Europeas¹⁸⁰. No comparto esta opinión, ya que en

¹⁷⁷ Spijkerboer, op.cit, p. 552.

¹⁷⁸ Peers, loc.cit.

¹⁷⁹ Dipublico.org, “Caso relativo a la plataforma continental del Mar Egeo”, de 19 de diciembre de 1978, <https://www.dipublico.org/cij/doc/63.pdf>,(consultado el 10 de enero de 2021).

¹⁸⁰ Tribunal General, Caso T-192, “En estas circunstancias, el Tribunal considera que la expresión «miembros del Consejo Europeo» y el término «UE», que figura en la Declaración UE-Turquía, tal y como fue difundida mediante el comunicado de prensa número 144/16,

las negociaciones estuvieron presentes tanto el presidente del Consejo Europeo como el de la Comisión, siendo el primero el que coordinó las negociaciones. Cosa distinta es la posibilidad, tanto ante las instancias judiciales internacionales, como ante el propio TJUE de activar los mecanismos necesarios para “anular” un tratado que se ha adoptado contraviniendo el procedimiento establecido constitucionalmente para ello¹⁸¹.

2.2.4.4 *Situación actual del Acuerdo UE-Turquía*

Por las razones mencionadas en el punto anterior, tanto la Declaración en sí misma, como su aplicación, han sido ampliamente cuestionadas, llegando a producirse presiones de todo tipo en el contexto de las relaciones generales de la UE con Turquía. Exponentes de esta situación son los acontecimientos ocurridos en febrero y marzo de 2020 en la frontera terrestre entre Grecia y Turquía, momento en el que Turquía envió mil policías a la frontera con Grecia para evitar las devoluciones en caliente de los migrantes que intentasen cruzar. El ministro del Interior turco, Süleyman Soylu, declaró que “Grecia ha intentado devolver a Turquía a 4.900 personas. Hemos hablado con el Ejército y enviaremos a mil policías de las fuerzas especiales al sistema fronterizo, completamente equipados, para impedir estas devoluciones”¹⁸².

deben entenderse como una referencia los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión”, p. 68.

¹⁸¹ Tribunal General, Caso T-192, “En efecto, el Consejo Europeo indica, remitiéndose a varios documentos aportados por su presidente, que, en la práctica, los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión confiaron a éste la tarea de representación y coordinación de las negociaciones con la República de Turquía en su nombre”, p. 67.

¹⁸² La Vanguardia, “Turquía manda mil policías a la frontera con Grecia para evitar que los refugiados vuelvan”, <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200305/473976624863/turquia-manda-mil-policias-frontera-grecia-refugiados-crisis.html> (Consultado el 30 de diciembre de 2020).

La UE ha reiterado en varias ocasiones que espera que Turquía cumpla las disposiciones de la Declaración¹⁸³.

Ante la postura manifestada por Turquía, el Consejo Europeo, en su reunión celebrada los días 1 y 2 de octubre de 2020, remarcó, por referencia a la situación del Mediterráneo Oriental, la plena solidaridad con Grecia y Chipre y convino en poner en marcha un programa político positivo entre la UE y Turquía, que incluya la migración siempre y cuando se mantengan los esfuerzos para poner fin a las actividades migratorias ilegales hacia Grecia y Chipre¹⁸⁴.

Teniendo en cuenta todo lo antedicho, la Declaración de la UE-Turquía es una medida ad hoc a la que se vio obligada la Unión Europea para frenar la presión migratoria en las fronteras exteriores de la Unión Europea, y que, independientemente de las valoraciones jurídicas que puedan realizarse al respecto, lo cierto es que no deja de ser una medida cortoplacista y que condiciona las futuras acciones de la Unión Europea a la voluntad de Turquía.

2.2.5 Pacto sobre Migración y Asilo

El 23 de septiembre de 2020, la Comisión presentó su nuevo “paquete” sobre Migración y Asilo¹⁸⁵ compuesto por una Comunicación de la Comisión relativa al

¹⁸³ Consejo de la Unión Europea, “Conclusiones del Consejo adoptadas por los Ministros de Relaciones Exteriores el 6 de marzo de 2020”, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2020/03/06/> (Consultado el 30 de diciembre de 2020).

¹⁸⁴ Consejo de la Unión Europea, “Conclusiones del Consejo Europeo, 1 y 2 de octubre de 2020”, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/10/02/european-council-conclusions-1-2-october-2020/> (consultado el 30 de diciembre de 2020).

¹⁸⁵ Comisión Europea, “Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo” ,2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_es (accedido el 28 de diciembre de 2020).

Pacto sobre Migración y Asilo¹⁸⁶, cuatro recomendaciones¹⁸⁷, cinco propuestas legislativas, bien de reforma de actos legislativos ya existentes o de adopción de nuevos actos¹⁸⁸ y una Guía.

¹⁸⁶ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*, COM (2020) 609 final, 23 de septiembre de .2020.

¹⁸⁷ Comisión Europea, *Commission Recommendation on legal pathways to protection in the EU: promoting resettlement, humanitarian admission and other complementary pathways*, C(2020) 6467 final, 23 de septiembre de 2020; *Commission Recommendation on cooperation among Member States concerning operations carried out by vessels owned or operated by private entities for the purpose of search and rescue activities*, C(2020) 6468 final, 23 de septiembre de .2020; *Commission Recommendation on an EU mechanism for Preparedness and Management of Crisis related to Migration (Migration Preparedness and Crisis Blueprint)*, C(2020) 6469 final, 23 de septiembre de 2020.

¹⁸⁸ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo *sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y la Propuesta de Reglamento (UE) XXX/XXX [Fondo de Asilo y Migración]*, COM(2020) 610 final, 23 de septiembre de 2020; Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo *por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE*, COM(2020) 611 final, 23 de septiembre de 2020; Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo *por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817*, COM(2020) 612 final, 23 de septiembre de 2020; Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo *relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo*, COM(2020) 613 final, 23 de septiembre de 2020; Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo *relativo a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de datos biométricos para la aplicación del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración] y del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento], para la identificación de un nacional de un tercer país o apátrida en situación irregular, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el*

“Tras el fracaso de la Agenda para la Migración de 2015” y “la imposibilidad de introducir la solidaridad en el sistema de Dublín asignando a los Estados miembros la responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo” se han puesto demasiadas esperanzas en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo¹⁸⁹. Sin embargo, coincidiendo con la opinión de De Bruycker, puede afirmarse que no estamos ante un documento programático que pueda desarrollar políticas de migración y asilo, pero tampoco en un documento que busque el consenso ante unas políticas que van a ser muy controvertidas.

Desde mi punto de vista el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo se centra en la Solidaridad entre los Estados Miembros, algo que ha faltado durante toda la crisis migratoria, pero no como un objeto prioritario del acuerdo, sino que lo deja como algo opcional. Si los Estados Miembros no han sido solidarios los unos con los otros como lo demuestran los restablecimientos temporales de controles fronterizos interiores, o el levantamiento de muros y alambradas en fronteras interiores o la potenciación de Grupos como el de Visegrad, será muy difícil que la solidaridad opcional pueda crear un consenso en políticas migratorias donde se hace evidente una clara división entre los Estados Occidentales y los Orientales, así como los del Norte y el Sur.

Así, tal y como ha afirmado la Comisaria Ylva Johansson el 17 de septiembre de 2020, parece que “nadie estará satisfecho”¹⁹⁰ con la nueva propuesta de asilo y migración. En mi opinión ha sido una oportunidad perdida para poder desarrollar un Pacto que fomente una solidaridad real y efectiva entre los Estados Miembros y poder así dar solución a futuras crisis migratorias.

que se modifican los reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818, COM(2020) 614 final, 23.9.2020.

¹⁸⁹ P. De Bruycker, “The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been”, [web blog], 15 de diciembre de 2020, <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-on-migration-and-asylum-what-it-is-not-and-what-it-could-have-been/> (accedido el 28 de diciembre de 2020).

¹⁹⁰ E. Zalan, “Comisario: A nadie le gustará el nuevo pacto migratorio de la UE”, *euobserver*, 18 de septiembre de 2020, <https://euobserver.com/migration/149475>, (accedido el 28 de diciembre de 2020).

Los Estados Miembros se están enfrentando actualmente y enfocando todos sus esfuerzos en controlar la pandemia causada por la COVID-19, aún así, es el momento para que la Unión Europea tome decisiones en políticas migratorias y política de asilo para evitar nuevas crisis migratorias como la del año 2015 ya que actualmente, como hemos analizado anteriormente, los Estados miembros siguen viéndose afectados por los flujos migratorios irregulares, tanto los movimientos primarios como los secundarios. Si la Unión Europea no toma decisiones inmediatas teniendo presentes las deficiencias que analizamos en este trabajo los factores que impulsan la migración irregular seguirán existiendo e incluso podrían aumentar, volviendo a provocar una nueva crisis migratoria.

El Pacto sobre Migración y Asilo hubiese sido una buena oportunidad para establecer las bases de una nueva política de migración y asilo, y de esta forma prevenir y gestionar la presión migratoria y reducir las llegadas de migrantes irregulares. Existe un elemento crucial para poder alcanzar los objetivos que se marca el nuevo Pacto que no es más que la solidaridad entre los Estados Miembros; mientras la solidaridad no sea un elemento común en todos los debates en el Nuevo Pacto de Migración está condenado a no alcanzar ningún de sus objetivos como bien ha pronosticado la Comisaria Ylva Johansson.

2.2.5.1 *Gestión eficaz de la migración*

Una gestión eficaz de la migración debe basarse en un control real y efectivo de las fronteras exteriores de la Unión Europea y para ello los Estados Miembros que tengan frontera exterior deben tener unos sistemas sólidos y eficaces, pero además es necesario un apoyo mutuo y solidario de los restantes Estados Miembros.

Junto con el refuerzo de las fronteras exteriores es necesario y urgente establecer relaciones estables y sólidas con los países de origen y tránsito. Actualmente la presión migratoria está contenida por la reducción de movilidad causada por la COVID-19 y la controvertida Declaración de la UE-Turquía, pero ambas son temporales y el futuro levantamiento de las restricciones de movilidad y la fragilidad de dicho “acuerdo” pueden provocar una nueva crisis migratoria.

Por otra parte, en la política europea de migración debe tener un peso muy significativo la dimensión exterior para poder abordar los flujos migratorios desde los países de origen y tránsito creando marcos sólidos de cooperación. La Unión Europea tiene que redoblar sus esfuerzos en lo que respecta a la prevención de la migración irregular y hacer frente a las llegadas irregulares lo antes posible.

La gestión eficaz de la migración solo se puede afrontar desde un enfoque global que incluya las causas de la migración irregular, el tráfico de migrantes, las fronteras exteriores e interiores, la protección internacional de las personas que lo requieran y la migración legal.

Desde mi punto de vista, esta dimensión exterior debe centrarse en Turquía, ya que ese “acuerdo” resulta muy controvertido y necesitamos una estabilidad en esa puerta de entrada a Europa, pero no sin olvidar, como hemos visto anteriormente, los Balcanes occidentales y el África subsahariana. Las rutas del mediterráneo deben ser, en este sentido, una prioridad absoluta ya que es muy posible, si no se toman medidas urgentes, que una vez finalizada la reducción de movilidad y la crisis económica mundial que se avecina ocasionen un incremento sustancial de entradas irregulares.

Por todos estos motivos, debemos partir de la base de que una gestión eficaz de la inmigración nos ayudara a tener un control efectivo en las fronteras exteriores. Los Estados Miembros deben fomentar y apoyar una correcta y rápida aplicación del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas¹⁹¹, implementando en particular, de forma urgente, el Cuerpo Permanente ¹⁹². Pero no podemos basarnos únicamente en este Cuerpo Permanente, es necesario tener un mecanismo que prepare y gestione las crisis migratorias a nivel europeo en lugar de basarse en planes nacionales que, durante la anterior crisis, han demostrado ser ineficaces.

¹⁹¹ Parlamento Europeo, *Reglamento 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 1052/2013 y (UE) 2016/1624, DOUE, de 14 de noviembre de 2019, L 295/1.*

¹⁹² *Ibid*, art.5.

III. EL ESPACIO SCHENGEN

CAPITULO III. EL ESPACIO SCHENGEN

El modelo europeo de fronteras¹⁹³, desde el punto de vista jurídico, se fundamenta en la idea de que la gestión de éstas, es una competencia compartida de la EU con los Estados Miembros y, en este marco, establece dos categorías de fronteras: las fronteras interiores y las fronteras exteriores definidas en el Acervo de Schengen¹⁹⁴ con un criterio de exclusión para fijar las exteriores.

3.1 ORIGEN DE UN ESPACIO SIN FRONTERAS INTERIORES

3.1.1 Libro Blanco de la Comisión Europea

La Comisión Europea, en el año 1985 publicó un Libro Blanco sobre la realización del mercado interior. Las medidas incluidas en el mismo estaban orientadas, entre otros objetivos, a la eliminación de las barreras físicas, es decir, la supresión de los controles de mercancías y personas en las fronteras interiores¹⁹⁵.

¹⁹³ J. Alejandro del Valle Gálvez, "Las fronteras de la Unión: el modelo europeo de fronteras", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 6, no. 12, 2002, pp. 299-341.

¹⁹⁴ Acervo de Schengen, como el conjunto de acuerdos, convenios, protocolos, actas y decisiones que los países firmantes del Acuerdo de Schengen han ido adoptando para la supresión de las fronteras.

¹⁹⁵ Véase el artículo primero del *Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes*, DO. L 239 de 22 de septiembre de 2000, pp. 19-62, donde se definen las fronteras interiores como "Las fronteras terrestres comunes de las Partes contratantes, así como sus aeropuertos por lo que respecta a los vuelos interiores y sus puertos marítimos por lo que respecta a los enlaces regulares de transbordadores con procedencia o destino exclusivamente en otros puertos de los territorios de las Partes contratantes y que no efectúen escala en los puertos ajenos a dichos territorio" y las exteriores como "Las fronteras terrestres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos de las Partes contratantes, siempre que no sean fronteras interiores".

En el año 1986, se adopta el Acta Única Europea, consecuencia lógica del Libro blanco de 1985 siendo uno de sus objetivos la integración en el Tratado constitutivo de la Unión Europea la noción de mercado interior definido como “*un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada*”, fijando la fecha del 31 de diciembre de 1992 como límite para ello¹⁹⁶. Este levantamiento de vigilancia sobre las personas suponía indirectamente un reforzamiento en el control de las fronteras exteriores y transferirlas, en última instancia, a las instituciones europeas.¹⁹⁷ Estas acciones se podían ver recogidas en el Libro Blanco, y la Comisión estaba inclinada a eliminar estos controles sobre las personas en las fronteras interiores, pero en cambio debía reforzar las fronteras exteriores una tarea no siempre fácil ya que se dependía de los Estados Miembros que tenían las fronteras exteriores. En el polo opuesto de las pretensiones de la Comisión Europea se encontraban los Estados Miembros que no compartían la propuesta y querían evitar que el cruce de las fronteras exteriores fuese regulado por las instituciones europeas, alegando para ello la necesidad de poder actuar contra la criminalidad organizada, el tráfico de drogas y la lucha contra el terrorismo¹⁹⁸, y, al mismo tiempo no perder la capacidad de poder prohibir, dentro de su territorio, la entrada o salida de personas.¹⁹⁹

La seguridad interior, si desaparecen las fronteras interiores, pasa a depender de la seguridad que se ejerza en las fronteras exteriores, la cual, en muchas ocasiones, no se considera efectiva como ha quedado de forma evidente durante la crisis migratoria del año 2015. El Capítulo II de Título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE), relativo a las “*políticas*

¹⁹⁶ A. Olesti Rayo, “El Espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea”, *Revista d’estudis autonòmics i federals*, no. 15, 2012, pp. 44-84.

¹⁹⁷ M. Maresceau, “La libre circulation des personnes et les ressortissants d’états tiers. En Relations extérieures de la Communauté Européenne et marché intérieur: aspects juridiques et fonctionnels”, Ed. Paul Demaret, *Story-Scientia*, 1988, pp. 109-136.

¹⁹⁸ J. de Ruyt, *L’Acte unique européen*, Editions de l’Université de Bruxelles, 1987, p.155.

¹⁹⁹ Jan Piet Hein Donner, “Free movement of persons in Europe. Legal problems and experiences”, Asser Institute Colloquium on European Law, *Martinus Nijhoff Publishers*, Dordrecht, 1993, p. 6.

sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración”, establece que la Unión desarrollará una política que tendrá como objetivo “garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores”²⁰⁰, y para poder cumplir con este objetivo desarrollaran políticas para “garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores”²⁰¹. Una Europa sin fronteras interiores queda estrechamente condicionada a la eficacia de la gestión de las fronteras exteriores.

La constatación de la oposición de los Estados Miembros hizo necesario que la Comisión Europea eliminase cualquier enfoque político para conseguir la libre circulación de personas y que se centrara en una profundización del mercado común, creando un mercado interior, que al fin y al cabo también podría llegar a la eliminación de fronteras interiores²⁰².

3.1.2 Transferencia del control de personas en las fronteras exteriores

Los países que formaban parte del BENELUX firmaron en Bruselas, el 11 de abril de 1960, el Convenio relativo a la transferencia del control de personas en las fronteras exteriores entrando en vigor el 1 de julio de 1960 que junto al Protocolo de ejecución de dicho Convenio de fecha 20 de junio de 1960 será el primer antecedente de transferencia del control de las personas a las fronteras exteriores, en este caso, a las fronteras exteriores de Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Posteriormente, el 13 de Julio de 1984, con el *Acuerdo de Sarrebruck*, Francia y la Republica Federal de Alemania acordaron flexibilizar los controles sobre las personas, aboliéndolos estos en sus fronteras comunes²⁰³, y con la misma finalidad, la Republica Federal de Alemania los abolió en sus fronteras comunes con el BENELUX. Serán precisamente estos cinco Estados: Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Republica Federal de Alemania y Francia los que el 14 de junio de

²⁰⁰ *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Diario Oficial no. C 326 de 26 de octubre de 2012, pp. 0001 - 0390, art. 77.1 apartado primero.

²⁰¹ *Ibid*, art. 77.1 apartado segundo.

²⁰² J. de Ruyt, *L'Acte unique européen*. Editions de l'Université de Bruxelles, 1987.

²⁰³ J. Schutte, “Schengen: its meaning for the free movement of persons in Europe”, *Common Market L. Rev.*, vol. 28,1991, p. 549.

1985 firman el *Acuerdo de Schengen*, instrumento que materializa la supresión gradual de los controles en las fronteras interiores y traslada los mismos a las exteriores, creando lo que hoy denominamos “espacio Schengen”²⁰⁴.

Este tratado internacional, firmado al margen de la estructura comunitaria, flexibilizaba los controles en las fronteras interiores y transfería los controles a las fronteras exteriores, lo que suponía una armonización legislativa entre los Estados firmantes, pudiendo considerarse como el punto de partida de la política migratoria comunitaria²⁰⁵. El retraso en la consecución de los objetivos marcados hizo que el 19 de junio de 1990 se firmase entre ellos el Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen que entro en vigor el 26 de marzo de 1995, para hacer efectiva la supresión gradual de los controles en las fronteras interiores, posibilitando la libertad de circulación de personas.

3.1.3 Tratado de Ámsterdam y Lisboa

Lo que hoy denominamos “espacio Schengen”, nace con la aprobación del Reglamento (CE) 562/2006²⁰⁶, y materializa la idea de la libre circulación de personas por una Europa sin fronteras interiores, facilitando los desplazamientos internos de millones de personas y creando beneficios económicos. Este logro europeo iniciado con el Acuerdo de Schengen y su Convenio de Aplicación, fue profundizado por el Tratado de Maastricht de 1992 donde la libertad de circulación y residencia de las personas dentro de la Unión Europea adquiere su mayor relevancia, convirtiéndolas en piedra angular de la ciudadanía²⁰⁷, y, perfeccionado

²⁰⁴ M. Illamola Dausà, “Hacia una gestión integrada de las fronteras: el Código de Fronteras Schengen y el cruce de fronteras en la Unión Europea”, *Documents CIDOB*, no. 15, 2008, pp. 7-45.

²⁰⁵ J. Monar, “The dynamics of justice and home affairs: laboratories, driving factors and costs”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 39, no. 4, 2001, pp. 747-764.

²⁰⁶ Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (CE) no.562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen)*”, DOUE 105, 13 de abril de 2006, pp. 1-32.

²⁰⁷ J. Sarrión Esteve, “La libre circulación de personas como derecho fundamental de los ciudadanos en la Unión Europea”, *Panorama SoCiaL*, no. 17, 2013, p. 33.

finalmente con el Tratado de Ámsterdam de 1997, donde es incorporado el acervo Schengen²⁰⁸ al derecho comunitario²⁰⁹ el 1 de mayo de 1999, fecha de entrada en vigor de dicho Tratado. La recepción del acervo Schengen planteó el interrogante de si estábamos ante una “*Schengenización*” de la Unión Europea o ante una “*comunitarización*” de Schengen.²¹⁰

Un nuevo punto de inflexión en la construcción europea ha sido el Tratado de Lisboa, el cual entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, y de donde sale reforzada la Unión Europea al afirmarse expresamente su personalidad jurídica y superarse la estructura en pilares, el concepto de Comunidad Europea y las diferentes formas de cooperación internacional entre sus miembros. Esto supone un salto cualitativo ya que se avanza en la “*comunitarización*” de los aspectos relacionados con la libertad, la seguridad y la justicia, lo que implica una restricción de las competencias de los Estados Miembros. Así, en el artículo 4 del TFUE, en su apartado segundo, al establecerse las competencias compartidas se incluye “*el espacio de libertad, seguridad y justicia*” regulado en el Título V. Así, a través de este cambio, la Unión Europea asume competencias relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal, las cuales estaban reguladas por acuerdos intergubernamentales, recogándose ahora en el Capítulo III y IV, y regulando en el Capítulo II las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración²¹¹.

²⁰⁸ El acervo Schengen se compone, además de los Convenios de 1985 y 1990, de todos los actos y declaraciones de su Comité ejecutivo, los cuales se publican en el DOUEL 239 de fecha 22 de septiembre del 2000.

²⁰⁹ J.M. Luque González, “Schengen. Un espacio de libertad, seguridad y justicia”, *Revista de Derecho*, 2004, no. 21, pp. 139-149.

²¹⁰ F. J. Donaire Villa, “La Constitución y el acervo de Schengen”, Tesis Doctoral, Universidad de Extremadura, 2000.

²¹¹ C. de Castro Sánchez & F. Val Garijo, *La Unión Europea y la lucha contra el crimen (I)*, 2019, file:///Users/claribeldecastrosanchez/Downloads/TEMA_6_LA_UE_I%20(2).pdf; R. P. Martínez Sánchez, “La contribución de la Unión Europea a la investigación policial del terrorismo yihadista”, Tesis Doctoral, Universidad de Murcia, 2015, p. 77.

3.2 ESPACIO SCHENGEN: ÁMBITO DE APLICACIÓN TERRITORIAL

Los cinco primeros Estados en suprimir las fronteras interiores fueron Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, República Federal de Alemania y Francia, que como hemos visto anteriormente eran los firmantes del Acuerdo de Saarbrücken y del Benelux, a la que se les van uniendo otros Estados Miembros. España lo hizo en 1991²¹², pero con una declaración con respecto a las ciudades de Ceuta y Melilla donde se seguirán aplicando los controles existentes para mercancías y viajeros, y mantiene controles de identidad y documentos en las conexiones marítimas y aéreas provenientes de Ceuta y Melilla que tengan como único destino otro punto del territorio español. A este mismo fin, España mantendrá controles sobre los vuelos interiores y sobre las conexiones regulares por transbordador que salgan de las ciudades de Ceuta y Melilla con destino a otro Estado Parte del Convenio.

Actualmente el Espacio Schengen abarca la casi totalidad de Europa con veintiséis²¹³ Estados, de los cuales, veintidós aplican plenamente el acquis de Schengen y cuatro, de la Asociación Europea de Libre Comercio, lo aplican a través de acuerdos específicos relacionados con el Acuerdo de Schengen. Tres de los Estados Miembros (Islandia, Noruega y Suiza) no pertenecen a la Unión Europea, y otros tres (Mónaco, San Marino y Ciudad del Vaticano), aunque no se han unido al Espacio Schengen sí han abierto sus fronteras interiores. Por otro lado, cinco Estados de la Unión Europea no se han unido todavía al Espacio Schengen, bien porque lo rechazan, como Irlanda, bien por estar aplazado para un momento posterior como Rumanía, Bulgaria, Croacia y Chipre.

²¹² Acuerdo de Adhesión de España, de 25 de junio de 1991, al *Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen* de 19 de junio de 1990, Acuerdo de adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, al cual se adhirió la República Italiana por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990, hecho el 25 de junio de 1991.

²¹³ Austria, Alemania, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Suiza.

Con respecto a Irlanda y Gran Bretaña²¹⁴ conviene hacer una aclaración y es que, aunque no formen parte del Acuerdo Schengen, tienen la opción, siempre que el resto de los miembros lo aprueben por unanimidad, de solicitar formar parte de este²¹⁵. Así mismo, fue esta ausencia la que motivó que ambos países se quedaran fuera de la aplicación del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, "por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea", ya que este Reglamento se centraba en el cruce de fronteras exteriores, parte del acervo Schengen del que se habían excluido. Gran Bretaña no estuvo de acuerdo con esta decisión del Consejo, pero el Tribunal de Justicia desestimó su recurso el 18 de diciembre de 2007 en el asunto C-77/05²¹⁶.

²¹⁴ Tras la salida del Reino Unido de la UE, Irlanda es el único Estado miembro que no forma parte del espacio Schengen. Bulgaria, Rumanía, Chipre y Croacia forman parte del espacio Schengen, pero, sin embargo, aún no se han eliminado los controles en sus fronteras interiores.

²¹⁵ Véase el protocolo número 19 sobre el Acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea, art. 4, DOUE 306 de 17 de diciembre de 2007.

²¹⁶ Véase Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de diciembre de 2007, "Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte contra Consejo de la Unión Europea. Reglamento (CE) no.2007/2004 - Creación de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea - Asunto C-77/05. Vid. asimismo, A. Alcoceba Gallego, "Sobre algunas limitaciones a la Europa a la Carta en materia Schengen: Comentario a la Sentencia del TJCE de 18 de diciembre de 2007 (Reino Unido c. Consejo, C-77/05 y 137/05)", *Revista General de Derecho Europeo*, no.16, 2008; J. García Roca y M. Díaz Crego, Derecho de extranjería y jurisprudencias del Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", *Anuario CIDOB de inmigración*, no.12, 2007, p. 240.

3.2.1 Libertad de Circulación y Beneficios Económicos

El Acuerdo de Schengen es un símbolo y un importante avance institucional en el proyecto europeo²¹⁷ permitiendo que los ciudadanos de la UE puedan desplazarse libremente. El contenido sustantivo de este derecho contiene un derecho libre circulación y otro de residencia²¹⁸, pero para que puedan ejercerse ambos derechos, como afirma Izquierdo-Sans “es necesaria un única y solida frontera exterior”²¹⁹. En Europa casi “dos millones de personas trabajan en un país Schengen distinto de aquel en el que viven y se estima que diariamente cerca de 3,5 millones de personas cruzan las fronteras interiores”²²⁰. Esto implica que “cada año se realizan más de 62 millones de movimientos transfronterizos y 24 millones de viajes de negocios”²²¹.

El restablecimiento de las fronteras interiores dificultaría gravemente esta libertad de movimientos, pero, desde el punto de vista económico cada hora de espera adicional a las actuales “supondría un gasto adicional de 3000 millones de Euros anualmente”²²². Sin embargo, en el hipotético caso de que “se dejase de aplicar el Acuerdo Schengen, los gastos serían entre 50 y 20.000 millones de Euros anuales”²²³. La importancia de la perspectiva económica forma parte de unos de los pilares del Acuerdo ya que en su nacimiento tanto Francia como Alemania estaban preocupadas por sus crecientes posiciones protectoras lo que las empujó a

²¹⁷ D. Davis y T. Gift, “The positive effects of the Schengen agreement on European trade”, *The world economy*, vol. 37, no. 11, 2014, pp. 1541-1557.

²¹⁸ P. Jiménez de Parga Maseda, *El derecho a la libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria. Desde el Acta Única Europea al Tratado de la Unión Europea*, 1994, p. 190.

²¹⁹ C. Izquierdo-Sans, *Las fronteras exteriores de la Unión Europea y el Convenio de Schengen*, 2000.

²²⁰ Comisión Europea, *Comunicación de Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y el Consejo. La gestión de la migración en todos sus aspectos: avances en el marco de la Agenda Europea de Migración*, 4 de diciembre de 2018, COM (2018) 798 final, citando el *Informe de Impacto Económico de la suspensión del espacio Schengen del 2016* de los Servicios de Estudios del Parlamento Europeo.

²²¹ Ibid.

²²² Ibid.

²²³ Ibid.

simplificar los controles fronterizos²²⁴ a través de la creación de un nuevo espacio, precursor del actual Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (en adelante ELSJ).

3.2.2 Levantamiento de muros y alambradas en las fronteras interiores

La falta de decisiones rápidas y efectivas por parte de las Instituciones Europeas durante la crisis migratoria ha obligado a aumentar el número de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en las fronteras interiores y al empleo de tecnología militar en la vigilancia fronteriza, como por el ejemplo el proyecto EWISA (Early Warning for increased situational Awareness)²²⁵ lo que algunos autores han llamado estado de alarma, de excepción migratoria y de militarización de la frontera²²⁶. Junto a este refuerzo de las fronteras interiores, algunos Estados Miembros optaron por el levantamiento de muros y alambradas que impiden el cruce de las fronteras interiores o desvían a los inmigrantes hacia otras rutas. Esto corrobora la opinión de los que, como Rudolph, vienen afirmando durante años de que las migraciones son afrontadas por los Estados bajo el prisma del interés nacional y económico²²⁷.

En el año 2012 Grecia comenzó a construir una valla para cerrar físicamente el paso a los migrantes que provenían de Turquía obligando aquellos que procedían de este país a desplazarse directamente a Bulgaria. En este contexto, el Gobierno Búlgaro responde levantando una valla con Turquía en el año 2014 obligando a los inmigrantes a dejar de usar las fronteras terrestres y empezando a usar las marítimas, lo que tantas pérdidas de vidas humanas ha causado, convirtiéndose la mitigación de estas muertes en el mar en uno de los principales objetivos de la Agenda Europea de Migración (2015). Asimismo, la creciente presión migratoria del año 2015 hace que se levante otra nueva valla entre Hungría y Serbia, para evitar que los migrantes que usaban la ruta de los Balcanes entrasen

²²⁴ R. Zaiotti, "Cultures of border control: Schengen and the evolution of European frontiers", *University of Chicago Press*, 2011.

²²⁵ El autor de este trabajo participo en el proyecto EWISA representado a España.

²²⁶ A.M. López Sala, "El control de la inmigración: política fronteriza, selección del acceso e inmigración irregular", *Arbor*, vol. 181, no 713, 2005 pp. 27-39.

²²⁷ C. Rudolph, "Security and the political economy of international migration", *American Political Science Review*, vol. 97, no 4, 2003, pp. 603-620.

en Hungría, obligando a que se desplazasen hacia Croacia. Una vez en Croacia volvían a entrar en Hungría, pero el gobierno húngaro amplió la valla en esta frontera obligando a los migrantes a desplazarse hacia Eslovenia y Austria para dirigirse a sus puntos finales de destino en el norte y oeste de Europa.

Los Estados Miembros no fueron capaces de dar una respuesta conjunta y coordinada quedando en manos de las instituciones europeas dar una solución común que permitiese solucionar con eficacia la grave crisis migratoria que se estaba sufriendo. La Agenda Europea de Migración²²⁸ fue presentada por la Comisión Europea el 13 de mayo de 2015 con “el imperativo inmediato” de “proteger a las personas que lo necesitan”²²⁹ donde se reconocía que los esfuerzos de los Estados Miembros e Instituciones Europeas habían sido insuficientes y que las repuestas dadas no funcionaban. La acción inmediata que se recogía en este documento era, entre otras “salvar vidas en el mar”, “poner el punto de mira en las redes delictivas de traficantes”, y “responder a las llegadas masivas en el seno de la UE: reubicación”²³⁰.

Todas estas acciones demuestran nuevamente la debilidad en la política común de inmigración de la Unión Europea que tiene como consecuencia que los Estados Miembros gestionen unilateralmente los flujos migratorios, poniendo en riesgo la prevención de la inmigración ilegal de acuerdo con lo establecido en el artículo 79, apartado 1, del TFUE.

3.3 CRUCE DE PERSONAS EN LAS FRONTERAS

Según lo previsto en el antiguo artículo 2 del TUE – actual artículo 3.2 del TUE²³¹ -, la Unión tenía entre sus objetivos “mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto del control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha

²²⁸ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Una Agenda Europea de Migración*, loc.cit.

²²⁹ Ibid.

²³⁰ Ibid.

²³¹ Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, DOUEC no. 340 de 10 de noviembre de 1997 y BOE de 13 de enero de 1994.

contra la delincuencia”²³², y de acuerdo con el artículo 62 del TCE –actual art. 77 del TFUE²³³-, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) 562/2006, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen). El considerando primero y el artículo 1 del Código fijaban como objetivo de este reglamento garantizar “la ausencia de controles fronterizos de las personas que crucen las fronteras interiores”, estableciendo, asimismo, en el artículo 20, que las mismas podrían “cruzarse por cualquier lugar sin que se realizase inspección fronteriza alguna sobre las personas, cualquiera que fuese su nacionalidad”. Este Reglamento ha sido sustituido por el nuevo Reglamento (UE) 2016/399²³⁴, el cual está actualmente en proceso de revisión. El CFS tiene por objeto desarrollar la política de la Unión Europea, en lo que se refiere a su aspecto legislativo, de la gestión integrada de fronteras, concretamente en lo referente a las normas para el cruce de personas en las fronteras exteriores y la reintroducción temporal de controles en las fronteras interiores. Es importante destacar, según recoge el considerando cuarto, que “las medidas en materia de cruce de personas por las fronteras interiores, así como de control en las fronteras exteriores, deben tener en cuenta las disposiciones del acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión y, en particular, las disposiciones pertinentes del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen”²³⁵.

3.3.1 Cruce de las Fronteras Exteriores

El Espacio Schengen exige una política común para la gestión de las fronteras exteriores con la adopción de unas medidas adecuadas y unas normas mínimas comunes, respetando las competencias de los Estados Miembros y las posibles

²³² Ibid.

²³³ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, DOUE no.83, de 30 de marzo de 2010.

²³⁴ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), de 23 de marzo de 2016, DOUE 77,2016.

²³⁵ Ibid.

limitaciones establecidas en los derechos nacionales, para evitar que los controles en las fronteras exteriores sean insuficientes o inadecuados y, de esta forma, poder garantizar una Europa sin fronteras interiores. Como recoge el considerando 6 del CFS, este control en las fronteras exteriores es en interés del conjunto de los Estados Miembros y debe ser eficaz para la lucha contra la inmigración irregular, el tráfico de seres humanos y la prevención de amenazas para la seguridad interior, es decir, que este control en las fronteras exteriores “no se efectúa únicamente en interés de los Estados Miembros en cuyas fronteras exteriores se realiza, sino en interés del conjunto de los Estados miembros que han suprimido los controles en sus fronteras interiores”²³⁶.

El CFS no ha cambiado el concepto de frontera, tanto interior como exterior que hemos definido anteriormente, las cuales están delimitadas por los Estados Miembros, pero sí se han creado, desde el punto de vista funcional, categorías no vinculadas a la soberanía nacional, aunque si relacionadas con competencias territoriales compartidas con la Unión Europea.²³⁷

3.3.2 Cruce en las Fronteras interiores

El objetivo del CFS es eliminar “los controles fronterizos de las personas que crucen las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea”²³⁸. El concepto tradicional de fronteras interiores queda desdibujado al no ejercer un control sobre las personas de forma efectiva²³⁹ y las mismas pueden ser cruzadas, por cualquier lugar y persona, independiente de su nacionalidad, sin que los Estados Miembros realicen inspecciones fronterizas sobre ellas como dispone el artículo 22. En este sentido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en los casos Melki y Abdeli C-188/10 y C-189/10 del 22 de junio de 2010, y Adil C-278/12 del 19 de julio de 2012, clarificó que los controles fronterizos y los de identidad deben

²³⁶ Ibid.

²³⁷ A. del Valle Gálvez, “Las fronteras de la Unión: El modelo europeo de fronteras”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no. 12, 2002, p. 327.

²³⁸ Véase art. 1 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras, (*Código de Fronteras Schengen*).

²³⁹ A. del Valle Gálvez, “Las fronteras de la Unión: El modelo europeo de fronteras”, op. cit.

realizarse de forma diferenciada²⁴⁰. Aun así, ello no impide, que se puedan establecer inspecciones dentro del Estado Miembro o puedan llegar restablecer temporalmente controles en las fronteras interiores²⁴¹, es decir, esta supresión de controles en las fronteras interiores no significa que no se puedan realizar controles policiales en el interior del Estado Miembro, los cuales se pueden comprender como una compensación²⁴² a la eliminación de los anteriores para cumplir los objetivos del Código de Fronteras Schengen²⁴³.

3.3.2.1 *Inspecciones dentro del territorio del estado miembro.*

El Código de Fronteras Schengen (en adelante CFS) intenta diferenciar los controles en las fronteras interiores de los controles policiales en el interior del Estado Miembro, los cuales se realizan de acuerdo con el derecho interno y no pueden tener por objetivo el control de fronteras, debiendo diferenciarse de las inspecciones fronterizas, realizarse de forma aleatoria y estar basados en “información y experiencia policial sobre posibles amenazas a la seguridad pública y estén destinadas, en particular, a combatir la delincuencia transfronteriza”²⁴⁴.

Estas cuatro condiciones impuestas ofrecen dudas de interpretación ya que no queda claro si deben ser consideradas como una lista cerrada que no admite nuevas condiciones o, si tienen efecto acumulativo, es decir, que deben darse las cuatro condiciones para que el control policial no sea un control fronterizo. Nos podemos encontrar con un control policial en las inmediaciones o en la frontera interior y no poder diferenciar si el mismo tiene carácter policial o si, por el contrario, es un control fronterizo.

²⁴⁰ C. Rauegger y A. Wallerman, “The Eurosceptic Challenge: National Implementation and Interpretation of EU Law”, *Bloomsbury Publishing*, 2019.

²⁴¹ Véanse artículos 23 y 25 del Código de Fronteras Schengen.

²⁴² E. Guild y C. Harlow, "Implementing Amsterdam: immigration and asylum rights in EC law", *Refugee Survey Quarterly* 20 (2) ,2001, p.236

²⁴³ C. Gortázar Rotaache, "Abolishing Border Controls: Individual Rights and Common Control of the EU External Borders", *Implementing Amsterdam Immigration and Asylum Rights in EC Law*, *Oxford*, 2001, pp. 121-140.

²⁴⁴ Véase art.23, apartado a) del Código de Fronteras Schengen.

La desconfianza mutua entre los Estados Miembros dificulta la interoperabilidad de los sistemas de información, la existencia de lagunas y ángulos muertos²⁴⁵, lo que posibilita que un terrorista pueda figurar en diferentes bases de datos con identidades múltiples²⁴⁶, permitiendo que puedan cruzar una frontera exterior y poniendo en peligro la seguridad interior, por este motivo en septiembre de 2017, la Comisión Europea adopta una Recomendación que animaba a los Estados Miembros a introducir controles en las fronteras interiores a fin de mejorar la cooperación con los Estados vecinos, con vistas a fomentar la confianza mutua²⁴⁷.

En el espacio Schengen no deben existir obstáculos que limiten la circulación de vehículos, lo que incluye, especialmente, las limitaciones de velocidad, las cuales solo pueden establecerse basándose en la necesidad de garantizar la seguridad vial²⁴⁸.

3.4 RESTABLECIMIENTO DE LOS CONTROLES INTERIORES

El Acuerdo Schengen no implica que las fronteras interiores desaparezcan completamente o pierdan importancia, y para que no se perciba una falta de seguridad lo que se hace es que los controles se efectúen en las fronteras exteriores²⁴⁹.

²⁴⁵ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Decimotercer informe sobre la evolución hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva*, de 20 de marzo de 2019, COM (2019) 145 final, p.3.

²⁴⁶ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Duodécimo informe de situación relativo a una Unión de la Seguridad genuina y efectiva*, de 12 de diciembre de 2017, COM (2017) 779 final, p.1.

²⁴⁷ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la protección y refuerzo de Schengen*, de 27 de diciembre de 2017, COM (2017) 570 final.

²⁴⁸ Unión Europea, "Normas relativas al cruce de personas por las fronteras de la Unión Europea", Access to European Union Law, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A230101_1, (accedido el 9 de noviembre de 2020)

²⁴⁹ Zaiotti, loc.cit.

3.4.1 Condiciones y Procedimiento²⁵⁰

3.4.1.1 Condiciones

Para que los Estados Miembros del espacio Schengen puedan restablecer controles temporales en las fronteras interiores, ya sea en una parte específica o en su totalidad, el Código Schengen exige que se den determinadas circunstancias y se cumplan determinados requisitos de ejercicio; así, se establece que debe existir una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior como condición previa esencial, que la duración de la medida sea la estrictamente necesaria para dar respuesta a la amenaza grave y que no sea superior a 30 días²⁵¹. Aún así, existe la posibilidad de prorrogar este plazo inicial hasta que finalice la amenaza grave por periodos que no exceden de 30 días cada uno de ellos, hasta un máximo de 6 meses²⁵², o, incluso, hasta un máximo de 2 años²⁵³ si la causa de la amenaza grave esta originada en deficiencias graves persistentes en los controles de las fronteras exteriores.

Por lo tanto, puede constatarse claramente que el levantamiento de las fronteras interiores esta íntimamente unida al buen funcionamiento de los controles en las fronteras exteriores.

²⁵⁰ Para un estudio de la evolución en estos procedimientos puede consultarse, entre otros, E. Evard, B. Nienaber & A. Sommarribas, "The temporary reintroduction of border controls inside the Schengen área: towards a spatial perspective", *Journal of Borderlands Studies*, 3, 2018, pp. 369-383; J. D. Janer Torrens, "El restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores de la Unión Europea como respuesta a las amenazas al orden público y a la seguridad interior: entre la excepcionalidad y la normalidad", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no. 61, 2018, pp. 899-932; A. Olesti Rayo, "El espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea", *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, no.15, 2012, pp. 44-84 y "La crisis migratoria y la reinstauración de los controles de fronteras interiores en el espacio Schengen", *Revista Española de Derecho Internacional*, no.68, 2016, pp. 243-247.

²⁵¹ Véase art. 25, apartado primero del Código de Fronteras Schengen.

²⁵² Véase art. 25, apartado cuarto del Código de Fronteras Schengen.

²⁵³ Ibid.

3.4.1.2 *Procedimientos*

Con respecto a los procedimientos para el restablecimiento de las fronteras interiores, podemos diferenciar los que están previstos en el marco general,²⁵⁴ que podríamos denominar procedimiento ordinario, o los aplicable en situaciones concretas que, o bien requieren una actuación inmediata o bien sean necesarios por la existencia de circunstancias excepcionales²⁵⁵, que podríamos denominar procedimientos específicos.

3.4.1.2.1 Procedimiento Ordinario (art. 27)

En el primero de los procedimientos previstos para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores, el Estado Miembro esta obligado a notificar el restablecimiento tanto a los demás Estados Miembros como a la Comisión con una antelación, con carácter general, de cuatro semanas; no obstante, este plazo puede ser inferior si las circunstancias lo requieren. Esta notificación debe contener los siguientes elementos: los motivos que representen una amenaza grave para el orden público o seguridad interior; la frontera afectada y pasos fronterizos; la fecha de establecimiento, así como la duración; y, si fuera pertinente, las medidas que deben adoptar otros Estados Miembros. Toda esta información se trasladará, asimismo, al Parlamento Europeo y al Consejo.

Por otra parte, los dictámenes que emitan la Comisión o los Estados miembros, junto con la notificación, serán sometidos a consulta, diez días antes del restablecimiento de los controles, para organizar, si fuera necesario, la cooperación entre los Estados miembros y examinar la proporcionalidad de las medidas.

3.4.1.2.2 Procedimiento específico para acciones inmediatas (art.28)

“Cuando el orden público o la seguridad interior de un Estado Miembro exijan una acción inmediata” de forma excepcional, se pueden restablecer los controles de forma inmediata por un tiempo no superior a 10 días, periodo que podrá puede ser prorrogado por otros periodos sucesivos de 20 días, hasta un máximo de dos meses, siempre que la amenaza grave persista. En este caso, debido a las circunstancias que determinan la inmediatez y urgencia, la notificación a

²⁵⁴ Véase art. 27 del Código de Fronteras Schengen.

²⁵⁵ Véanse arts. 28 y 29 del Código de Fronteras Schengen.

Comisión y demás Estados Miembros prevista en el procedimiento anterior se realizará a posteriori, en lugar de hacerlo previamente, si bien los elementos que han de incluirse en la notificación son los mismos.

3.4.1.2.3 Procedimiento específico en circunstancias excepcionales (art. 29)²⁵⁶

Finalmente, si la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior identificada por el Estado Miembro se debe a “deficiencias graves persistentes en los controles de las fronteras exteriores”, se introduce un procedimiento específico “circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores” facultando a un Estado Miembro a restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores por periodos de seis meses prorrogables en tres ocasiones, lo que supone un total máximo de dos años.

A. Recomendación

Este procedimiento, a diferencia de los que hemos analizado anteriormente, tiene como finalidad proteger los intereses comunes del espacio Schengen, y debe ser considerado como el último recurso, es decir, cuando todas las demás medidas sean insuficientes para una solución eficaz frente a la amenaza grave contra el orden público y seguridad interior. La Comisión realizará una propuesta, incluso a petición de los Estados Miembros, al Consejo y será este el que recomiende que uno o varios Estados Miembros restablezcan los controles fronterizos.

La recomendación del Consejo puede ser seguida por los Estados Miembros o no. En el primer supuesto notificarán del inicio del restablecimiento de los controles fronterizos “a los demás Estados Miembros, Parlamento Europeo y a la Comisión”; en el segundo supuesto deberá informar por escrito a la Comisión Europea de los motivos concretos por los cuales no sigue la recomendación. La negativa puede afectar a los intereses comunes de la zona Schengen por lo que la

²⁵⁶ Vid. M. T. Acosta Penco, “Primer caso de restablecimiento de controles fronterizos en circunstancias excepcionales que ponen en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen: Comentario a la decisión de ejecución (UE) número .2016/894 del Consejo, de 12 de mayo de 2016”, en *Revista General de Derecho Europeo*, no.41, 2017.

Comisión informará al Parlamento Europeo y al Consejo una vez evaluadas las razones expuestas como el Estado Miembros.

B. Actos de ejecución inmediata

Si las circunstancias excepcionales son conocidas por el Estado Miembro con una antelación inferior a diez días, y siempre que existan causas debidamente justificadas relacionadas con dichas circunstancias, la Comisión Europea es la encargada de adoptar las recomendaciones necesarias “mediante actos de ejecución de aplicación inmediata”. Acto seguido, y siempre dentro del plazo de catorce días, emitirá una propuesta de recomendación al Consejo.

3.4.2 Decisión de Ejecución del Consejo 2016/894

La crisis migratoria y sin precedentes que sufría la Unión Europea en el año 2015 puso en evidencia las graves deficiencias de la Unión Europea en la gestión de las fronteras exteriores constituyendo una amenaza grave para el orden público o seguridad interior en el espacio Schengen y motivando el restablecimiento de controles fronterizos en las fronteras interiores de Alemania, Austria Suecia, Noruega, Dinamarca y Eslovenia.

Con la entrada en vigor del nuevo Código de Fronteras Schengen, y a propuesta de la Comisión²⁵⁷, el Consejo emitió una Recomendación²⁵⁸ para que los cinco Estados Miembros anteriormente mencionados, excepto Eslovenia, pudiesen mantener controles fronterizos en las fronteras interiores, inicialmente por seis

²⁵⁷ Comisión Europea, *Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo por la que se recomienda la realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen*, de 4 de mayo de 2016, COM (2016) 275 final.

²⁵⁸ Consejo de la Unión Europea, *Decisión de Ejecución (UE) 2016/894 del Consejo, de 12 de mayo de 2016, por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen*, DO L 151 de 8 de junio de 2016, pp. 8-11.

meses, prorrogados posteriormente en tres ocasiones, en las dos primeras con una duración de tres meses cada vez²⁵⁹, y en la última por seis meses²⁶⁰

La Recomendación del Consejo no implica que los Estados Miembros especialmente afectados por la presión migratoria no pudiesen, entre otras medidas, restablecer los controles en las fronteras interiores por otras amenazas para el orden público o seguridad interior no vinculadas a las deficiencias graves en la gestión de las fronteras exteriores. Un caso especial fue el de Francia, que, sin estar incluido en la Recomendación, introdujo varias veces los controles fronterizos en las fronteras interiores por amenazas terroristas, al igual que lo hizo Suecia, esta sí incluida en la Recomendación, durante el periodo comprendido entre el 7 y el 15 de abril de 2017 por el atentado terrorista de Estocolmo.

Lo que debemos destacar de esta Recomendación, es que, por primera vez, se utilizó el procedimiento de salvaguardia específico del artículo 29 del CFS, autorizándoles a mantener controles fronterizos temporales proporcionales en secciones específicas de sus fronteras internas durante un período máximo de seis meses a partir del día de la aprobación de la Recomendación, los cuales fueron posteriormente prorrogados de acuerdo con las condiciones y procedimientos que analizaremos a continuación.

²⁵⁹ Consejo de la Unión Europea, *Decisión de Ejecución (UE) 2016/1989 del Consejo, de 11 de noviembre de 2016, por la que se establece una recomendación para prorrogar la realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen*, DO L 306 de 15.11.2016, pp. 13-15; *Decisión de Ejecución (UE) 2017/246 del Consejo, de 7 de febrero de 2017, por la que se establece una Recomendación para prorrogar la realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen*, DO L 36 de 11.2.2017, pp. 59-61.

²⁶⁰ Consejo de la Unión Europea, *Decisión de Ejecución (UE) 2017/818 del Consejo, de 11 de mayo de 2017, por la que se establece una recomendación para prorrogar la realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen*, DO L 122 de 13.05.2017, pp. 73-75.

Véase el art. 29 apartado segundo del Código de Fronteras Schengen donde se determina que “la recomendación del Consejo se basará en una propuesta de la Comisión”.

Reforzar las defensas frente a las amenazas que suponen el terrorismo y delincuencia organizada son los pilares sobre los que se asienta de la Unión de la Seguridad Genuina y Efectiva y, en este sentido, el Decimoctavo Informe de la Comisión²⁶¹ considera necesario buscar sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de la seguridad de las fronteras y los flujos migratorios y reforzar la seguridad mejorando la gestión de las fronteras exteriores. En esta línea, la Nueva agenda estratégica 2019-2024 del Consejo Europeo coloca el objetivo de “proteger a los ciudadanos y las libertades” entre las cuatro prioridades principales de la Unión Europea²⁶².

3.4.3 Notificaciones del restablecimiento de controles fronterizos

La crisis migratoria ha ejercido una fuerte presión en el espacio Schengen, cuyo punto álgido lo podemos situar entre enero y octubre de 2015 donde se detectaron más de 1,2 millones de cruces irregulares en las fronteras exteriores, lo que representó un aumento del 431 % en relación con el mismo periodo correspondiente de 2014²⁶³.

Pero, paralelamente al problema migratorio, el espacio Schengen ha debido enfrentarse a otras “amenazas” como puedan ser los diversos atentados terroristas perpetrados en diferentes partes de su territorio, así como a la pandemia causada por un nuevo coronavirus, lo que ha vuelto a poner de manifiesto la debilidad del “nuevo” Código de Fronteras Schengen que sigue sin tener las herramientas adecuadas para dar respuesta a estas situaciones.

Desde el 21 de octubre de 2006, con la notificación efectuada por Francia restableciendo los controles en las fronteras interiores con España debido a la celebración de las Jornadas de la juventud vasca radical en Saint-Pée-surNivelle y manifestación organizada en Bayona por el comité de apoyo de Philippe Bidart,, hasta 31 de octubre de 2020 con la comunicación efectuada por Hungría debido al

²⁶¹ Comisión Europea, *Decimoctavo informe sobre la evolución hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva*, de 20 de marzo de 2019, COM (2019) 145 final.

²⁶² Comisión Europea, *Decimonoveno informe sobre la evolución hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva*, de 26 de julio 2019, COM (2019) 353 final.

²⁶³ Agencia Europea de Fronteras y Costas, *Frontex Risk Analysis Network Quarterly Report*, 2015.

coronavirus COVID-19 en la que restablecía controles temporales en todas las fronteras interiores, se han producido 237²⁶⁴ notificaciones restableciendo los controles temporales.

Asimismo, puede constatarse que a fecha 10 de noviembre de 2020, son diez los Estados Miembros que tienen vigentes controles en las fronteras interiores, por diversos motivos: bien por la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19, bien por otros motivos como la existencia de amenazas terroristas, movimientos secundarios o situación deficiente/compleja en las fronteras exteriores. Entre el primer grupo están: Hungría, Dinamarca, Noruega y Finlandia (Anexo II) y en el segundo: Alemania, Suecia, Dinamarca, Francia, Austria y Noruega²⁶⁵.

A continuación, analizaremos de forma individualizada cada uno de estos países.

3.4.3.1 *Austria*

3.4.3.1.1 Movimientos migratorios secundarios

La presión migratoria de los movimientos secundarios que se dirigían hacia Austria, y la reintroducción de controles fronterizos por Alemania el 13 de septiembre de 2015, motivó que el 16 de septiembre de 2015 se restablecieran temporalmente los controles fronterizos en sus fronteras internas, como medida preventiva para evitar amenazas graves al orden público y la seguridad, de conformidad con el artículo 25 del Reglamento (CE) número 562/2006.

Austria consideró que la afluencia masiva de nacionales de terceros países era una amenaza al orden público y a la seguridad interna, además de una

²⁶⁴ Comisión Europea, “Notifications of the Temporary Reintroduction of Border Control, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en”, (Accedido el 10 de noviembre de 2020).

²⁶⁵ Véase Anexo III.

sobrecarga para la policía, los servicios de emergencia y la infraestructura pública²⁶⁶.

La porosidad de las fronteras exteriores tuvo como consecuencia directa que la presión de los movimientos secundarios de migrantes fuera cada vez intensa, llegando a contabilizarse un total de 238.485 entradas irregulares, entre el 5 de septiembre y el 8 de octubre de 2015, solicitando 9.017 personas protección internacional y siendo detenidas más de 44.000 personas. La situación en la frontera interna entre Austria y Hungría no era menos preocupante ya que fue cruzada por un total aproximado de 420.400 personas de forma irregular entre el 5 de septiembre y el 5 de noviembre de 2015²⁶⁷. Esto motivó la prolongación de los controles fronterizos internos basados en los artículos 23 y 24 del CFS hasta el 16 de mayo de 2016²⁶⁸.

3.4.3.1.2 Prolongación de los controles fronterizos

De acuerdo con la Recomendación²⁶⁹ del Consejo, el 16 de mayo de 2016, el gobierno austriaco decidió²⁷⁰ prolongar los controles temporales en las fronteras

²⁶⁶ Consejo de la Unión Europea, *Reintroducción temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Austria de conformidad con el artículo 25 del Reglamento (CE) no. 562/2006 por el que se establece un código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no.12110/15 de fecha 17 de septiembre de 2015.

²⁶⁷ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Austria de conformidad con el artículo 25 y, posteriormente, sobre la base de los artículos 23 y 24 del Reglamento (CE) Núm.562/2006 por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras*, 14211/15, de fecha 18 de noviembre de 2015.

²⁶⁸ Véase Tabla 11.

²⁶⁹ Consejo de la Unión Europea, *Decisión de Ejecución (UE) 2016/894 del Consejo, de 12 de mayo de 2016, por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen*, DO L 151 de 8.6.2016, pp. 8-11.

²⁷⁰ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Austria de conformidad con el párrafo 2 del artículo 29 del*

interiores por un período total de 18 meses en la frontera terrestre con Hungría y Eslovenia hasta el 11 de noviembre de 2017²⁷¹.

La Comisión Europea anunció que no volvería a presentar una nueva propuesta al Consejo de la Unión Europea relativa a la ampliación de los controles fronterizos internos, aunque seguían existiendo deficiencias graves estructurales en las fronteras exteriores que seguían ocasionado una alta presión migratoria con los movimientos secundarios. Prueba de ello, es que, en el año 2017, solo en Austria del total de peticiones de asilo, 6841 no estaban registradas en EURODAC.

Ante esta situación, y al igual que harán otros Estados Miembros, Austria prolonga los controles temporales²⁷², amparándose en el artículo 25 del CFS por periodos de seis meses²⁷³, combinándolo con los periodos del procedimiento excepcional²⁷⁴, hasta el 11 de noviembre de 2020²⁷⁵.

3.4.3.1.3 Duración total del restablecimiento de controles fronterizos

Así pues, Austria restableció los controles fronterizos interiores con fecha 16 de septiembre de 2015 motivado por la presión migratoria que traía causa de los movimientos secundarios de migrantes irregulares debido a las deficiencias graves persistentes en los controles de las fronteras exteriores. Con la entrada en vigor del

Reglamento (UE) Núm.2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas, 8947/16 de 6 de junio de 2016.

²⁷¹ Véase Tabla 11.

²⁷² Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Austria, de conformidad con el Reglamento 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre las normas que rigen la circulación de personas en las fronteras*, no.13207/17 de 18 de octubre de 2018; no.13018/19 de 15 de octubre de 2019

²⁷³ Véase art. 25 del CFS que establece que la reintroducción de controles fronterizos internos debe ser por un máximo de 30 días, prorrogables por periodos de un máximo de 30 días, hasta un total de seis meses.

²⁷⁴ Véase art. 29 del CFS que establece el procedimiento para el restablecimiento de controles fronterizos en las fronteras interiores cuando existan deficiencias graves persistentes en las fronteras exteriores.

²⁷⁵ Véase Tabla 11.

vigente Código de Fronteras se introdujo el procedimiento específico en circunstancias excepcionales y basándose en la Recomendación del Consejo prolongó los controles fronterizos hasta el 11 de noviembre de 2017. Al no prorrogarse la Recomendación, y manteniéndose los mismos problemas originarios, Austria decidió aplicar el procedimiento establecido en el artículo 27 pero en vez de hacerlo por periodos renovables que no sobrepasen los 30 días²⁷⁶ lo hizo directamente por periodos sucesivos de seis meses, prolongándose este cierre desde el 12 de noviembre de 2017 hasta el 11 de noviembre de 2020.

El marco general para el restablecimiento temporal de controles fronterizos establece una duración máxima de seis meses, pero Austria, ante la inexistencia de una Recomendación del Consejo sobre el tema, ha decidido prorrogar este procedimiento ordinario durante dos años, lo que no hace más que demostrar la incapacidad del actual Código de Fronteras Schengen para hacer frente a la crisis migratoria.

Tabla 11. Controles fronterizos interiores en Austria

Inicio	Fin	Duración	Procedimiento	Notas
16.09.2015	15.05.2016	8 meses	Reglamento (CE) 562/2006	
16.05.2016	11.11.2016	6 meses	Artículo 29.2	Recomendación
12.11.2016	11.02.2016	3 meses	Artículo 29.2	Recomendación
12.02.2016	11.05.2017	3 meses	Artículo 29.2	Recomendación
11.05.2017	11.11.2017	6 meses	Artículo 29.2	Recomendación
12.11.2017	11.05.2018	6 meses	Artículo 25	Prolongación.
12.05.2018	11.11.2018	6 meses	Artículo 25	Prolongación.
12.11.2019	11.05.2020	6 meses	Artículo 25	Prolongación.
12.05.2020	11.11.2020	6 meses	Artículo 25	Prolongación.

Fuente: Elaboración Propia

²⁷⁶ Véase el art. 25 apartado tercero del CFS que establece que las renovaciones no deben superar los 30 días.

3.4.3.2 Bélgica

3.4.3.2.1 Movimientos migratorios secundarios

Los controles fronterizos interiores comenzaron en Bélgica el 23 de febrero de 2016, justificando esta decisión en los serios riesgos que se corrían tanto para el orden público como para la seguridad interior debido a la gran cantidad de inmigrantes irregulares que se esperaba alcanzasen el país. Para ello, tuvieron en cuenta, además de los acontecimientos recientes vividos por países vecinos, como Francia, donde se habían producido atentados terroristas, las medidas adoptadas como consecuencia de las situaciones creadas, es decir, el restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores²⁷⁷.

3.4.3.2.2 Enfermedad por nuevo coronavirus, COVID-19

La enfermedad COVID-19 causada por el nuevo coronavirus obligó a restablecer los controles fronterizos temporales en sus fronteras interiores del 20 de marzo de 2020²⁷⁸, por un periodo²⁷⁹ de 10 días, hasta 19 de mayo de 2020.

²⁷⁷ Consejo de la Unión Europea, *Restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Bélgica, de conformidad con los artículos 23 y 24 del Reglamento (CE) Núm.562/2006 por el que se establece un Código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no.6460/16, de 25 de febrero de 2016.

²⁷⁸ Consejo de la Unión Europea, *Restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Bélgica, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 28 y el artículo 27 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no.6942/20 de 23 de marzo de 2020; no.7080/20 de 30 de marzo de 2020, no.7411/20 de 20 de abril de 2020.

²⁷⁹ Véase art. 28 apartado primero del CFS que permite “restablecer inmediatamente los controles fronterizos en las fronteras interiores por un periodo limitado no superior a diez días”.

Una vez agotado el plazo de las acciones inmediatas²⁸⁰ se comenzaron a aplicar los artículos 25 y 27 del CFS iniciándose los cierres en base a estos preceptos el 20 de mayo de 2020 y prorrogándose hasta el 15 de junio de 2020²⁸¹.

3.4.3.3 Dinamarca

Desde comienzos de septiembre de 2015 hasta enero de 2016 más de 91.000 migrantes y refugiados cruzaron la frontera interna entre Dinamarca y Alemania, y más de 21.000 personas solicitaron acogerse al procedimiento de asilo²⁸². Estas cifras continuaron produciéndose durante el año 2016, contabilizándose entre el 4 de enero hasta el 27 de marzo, más de 2850 solicitantes de asilo; asimismo, de las 488.000 personas que intentaron cruzar las fronteras interiores, aproximadamente se denegó la entrada a 984 personas y 127 fueron acusadas de tráfico de seres humanos.²⁸³ A estas cifras se le debe unir la detección de un número significativo de menores no acompañados que viajaban hacia los países nórdicos sin poseer documentos de identificación, constatándose asimismo que el 50% de las personas que cruzaban la frontera con Alemania no tenían pasaporte o documentación válida²⁸⁴.

A la luz de lo anterior parece claro que, la presión migratoria, el significativo número de solicitudes de asilo, y el restablecimiento de controles fronterizos en países vecinos como Noruega, Alemania y especialmente Suecia, constituyen motivos claros para que Dinamarca restablezca controles fronterizos internos,

²⁸⁰ Véase art. 28 apartado cuarto del CFS establece una duración que “no podrá superar los dos meses”.

²⁸¹ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Bélgica, de conformidad con los artículos 25 y 27 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no.8619/20 de 5 de junio de 2020.

²⁸² Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores danesas de conformidad con los artículos 23 y 24 del Reglamento (CE) Núm.562/2006 por el que se establece un código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no.7499/16, de fecha 01 de abril de 2016.

²⁸³ Ibid.

²⁸⁴ Ibid.

estableciéndolos el 4 de enero de ese año²⁸⁵ y prorrogándose en varias ocasiones²⁸⁶ hasta el 2 de junio de 2016.

En este caso concreto es muy significativo el fundamento de la reintroducción de los controles fronterizos que utiliza el Estado miembro en cuestión, Dinamarca, al basarse, entre otros motivos de peso, en las medidas adoptadas por otros Estados Miembros vecinos, especialmente Suecia, que le obliga a enfrentarse a serios riesgos de orden público y seguridad interior debido a la gran afluencia de migrantes irregulares en corto espacio de tiempo en Copenhague²⁸⁷.

3.4.3.3.1 Recomendación del Consejo

Esta situación cambió radicalmente con la Recomendación²⁸⁸ del Consejo de reintroducir controles en las fronteras interiores basada en las excepcionales circunstancias que ponían en riesgo la zona Schengen. Dinamarca aplicó el procedimiento específico en circunstancias excepcionales y reintrodujo los controles fronterizos por un periodo de seis meses iniciándose el día de la adopción

²⁸⁵ Consejo de la Unión Europea, *Reintroducción temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores danesas de conformidad con los artículos 23 y 25 del Reglamento (CE) Núm.562/2006 por el que se establece un Código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no.5021/16, de fecha 05 de enero de 2016.

²⁸⁶ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores danesas de conformidad con los artículos 23 y 24 del Reglamento (CE) no.562/2006 por el que se establece un código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no.6754/16 de 4 de marzo de 2016; no.8571/16 de 3 de mayo de 2016.

²⁸⁷ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores danesas de conformidad con los artículos 23 y 25 del Reglamento (CE) no.562/2006 por el que se establece un código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no.5247/16, de 14 de enero de 2016.

²⁸⁸ Consejo de la Unión Europea, *Decisión de Ejecución (UE) 2016/894 del Consejo, de 12 de mayo de 2016, por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen*, DO L 151, de 8 de junio de 2016, pp. 8-11.

de la decisión del Consejo, el 12 de mayo de 2016, prorrogándose²⁸⁹ por primera vez hasta el 12 de febrero de 2017, la segunda hasta el 11 de mayo de 2017 y la tercera hasta el 11 de noviembre de 2017²⁹⁰.

3.4.3.3.2 Prolongación de los controles fronterizos

Una vez finalizadas las prórrogas amparadas en la Recomendación del Consejo, Dinamarca vuelve a prolongar²⁹¹ los controles fronterizos por periodos de 6 meses, pero, esta vez, basado en el artículo 25 del CFS, combinándolos con los de periodo excepcional, hasta el 11 de mayo de 2021. Los motivos alegados por Dinamarca en este caso son, por una parte, las persistentes deficiencias estructurales en las fronteras exteriores de la Unión Europea que no pueden gestionar los flujos migratorios que ocasionan movimientos secundarios incontrolados por el espacio Schengen y, por otra, el hecho de que los grupos terroristas se aprovechan de esta “debilidad” para cometer atentados en territorio europeo. Como ejemplo de ello se apuntan las más de 5.000 entradas ilegales que se produjeron desde el restablecimiento de los controles fronterizos hasta el 10 de abril de 2018²⁹², asimismo como el riesgo de que militantes islamistas aprovechen

²⁸⁹ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores danesas de conformidad con el párrafo 2 del artículo 29 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no.9792/16 de 2 de junio de 2016; no.14876, de 25 de noviembre de 2016, y no.6366/17, de 15 de febrero de 2017.

²⁹⁰ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores danesas de conformidad con la Decisión de aplicación del Consejo (UE) 2017/818*, no.9512/17 de 19 de mayo de 2017.

²⁹¹ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores danesas, de conformidad con los artículos 25 y 27 del Reglamento 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre las normas que rigen la circulación de personas a través de las fronteras*, no. 13141/17 de 12 de octubre de 2017; no. 8023/18 de 17 de abril de 2018; no.13107/18 de 12 de octubre de 2018; no.8598/19 de 15 de abril de 2019; no.13009 de 11 de octubre de 2019

²⁹² Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores danesas, de conformidad con los artículos 25 y 27 del*

la porosidad de las fronteras exteriores, las rutas de migración irregular y la facilidad de movimiento en el área Schengen para cometer atentados en Europa, tal y como ha señalado el Center for Terror Analysis (CTA)²⁹³.

3.4.3.3.3 Enfermedad por nuevo coronavirus, COVID-19

La enfermedad del nuevo coronavirus motivo que Dinamarca restableciera los controles fronterizos interiores en todas sus fronteras desde el día 14 de marzo de 2020²⁹⁴, por un periodo inicial de diez días.

El 08 de abril de 2020, nuevamente se prorrogaron de los controles fronterizos en las fronteras interiores hasta el 11 de mayo de 2021, pero esta vez, a la amenaza que suponía la utilización de las rutas migratorias y facilidad del desplazamiento por el espacio Schengen de lo militantes islamistas y organizaciones criminales que pueden cometer atentados en su territorio, se le sumo el peligro de expansión del nuevo coronavirus.²⁹⁵

3.4.3.3.4 Duración total del restablecimiento de controles fronterizos

Dinamarca restableció los controles fronterizos interiores con fecha 04 de enero de 2016 motivado por la presión migratoria en sus fronteras interiores, por

Reglamento 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre las normas que rigen la circulación de personas a través de las fronteras, no.8023/18 de 17 de abril de 2018.

²⁹³ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores danesas, de conformidad con los artículos 25 y 27 del Reglamento 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre las normas que rigen la circulación de personas a través de las fronteras, no.13009/19 de 11 de octubre de 2019.*

²⁹⁴ Consejo de la Unión Europea, *Reintroducción temporal de los controles fronterizos en las fronteras internas danesas de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre las normas que rigen la circulación de personas a través de las fronteras, no. 6846/20 de 16 de marzo de 2020.*

²⁹⁵ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores danesas de conformidad con los artículos 25 y 27 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas, no.7272, de 08 de abril de 2020; no.11833/20 de 14 de octubre de 2020.*

un periodo inicial de 128 días aplicando el Código de Fronteras Schengen vigente en ese momento. Con la Recomendación del Consejo prolongó los controles fronterizos hasta el 11 de noviembre de 2017 basándose en las circunstancias excepcionales que ponían en riesgo el funcionamiento del espacio Schengen²⁹⁶, como podemos comprobar en la Tabla 12.

Tabla 12. Controles fronterizos interiores en Dinamarca

Inicio	Fin	Duración	Procedimiento	Notas
04.01.2016	11.05.2016	128 días	Reglamento (CE) 562/2006	
12.05.2016	11.11.2016	6 meses	Artículo 29.2	Recomendación
12.11.2016	12.02.2017	3 meses	Artículo 29.2	Recomendación
13.02.2017	11.05.2017	3 meses	Artículo 29.2	Recomendación
12.05.2017	11.11.2017	6 meses	Artículo 29.2	Recomendación
12.11.2017	11.05.2018	6 meses	Artículo 25	Prolongación
12.05.2018	11.11.2018	6 meses	Artículo 25	Prolongación
12.11.2018	11.05.2019	6 meses	Artículo 25	Prolongación
12.05.2019	11.11.2019	6 meses	Artículo 25	Prolongación
12.11.2019	11.05.2020	6 meses	Artículo 25	Prolongación
12.05.2020	11.11.2020	6 meses	Artículo 25	Prolongación
12.11.2020	11.05.2021	6 meses	Artículo 25	Prolongación

Fuente: Elaboración propia

Cuando las “deficiencias graves persistentes en los controles de las fronteras exteriores” pongan en peligro el espacio Schengen los Estados Miembros afectados “pueden solicitar a la Comisión que presente al Consejo”²⁹⁷ una propuesta de

²⁹⁶ Véase art. 29 del CFS que recoge el “procedimiento específico en circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores”.

²⁹⁷ Véase art. 29 del CFS, que prevé que los Estados Miembros pueden pedir a la Comisión que presente al Consejo una propuesta de recomendación para restablecer los

Recomendación y de esta forma restablecer los controles por circunstancias excepcionales que pongan en peligro el espacio Schengen. Al no existir esta Recomendación, Dinamarca ampara la prolongación de los controles fronterizos interiores, hasta el 11 de mayo de 2021, basándose en los artículos 25 y 27 del CFS que establecen el procedimiento para acontecimientos previsibles, pero en vez de hacerlo por periodos de 30 días prorrogables lo hace directamente por seis meses y combinándolos con los periodos del artículo 29 y superando el tiempo total establecido en el Código de Fronteras Schengen²⁹⁸.

3.4.3.4 Francia

3.4.3.4.1 Atentados terroristas en París

Los atentados terroristas que tuvieron lugar en París el 13 de noviembre de 2015 llevaron a Francia a declarar el estado de emergencia en todo el país, mediante el Decreto Núm.2015-1475, de 14 de noviembre de 2015, debido al peligro de graves alteraciones del orden público y con el fin de garantizar la seguridad de la Conferencia sobre el Cambio climático de París (30 de noviembre a 11 de diciembre de 2015)²⁹⁹; asimismo, y la Ley Núm.2015-1501, de 20 de noviembre de 2015, estableció el estado de excepción en Francia durante tres meses, renovado posteriormente por otros tres meses mas mediante la Ley Núm.2016-162³⁰⁰.

controles en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio Schengen.

²⁹⁸ Véase el art. 25, apartado cuarto, que prevé que la duración máxima de los controles fronterizos no podrá exceder de los dos años si se basan en el art. 29 y seis meses si se basan en el art. 25.

²⁹⁹ Vid. S. Platon, "30 days, six months...forever? Border control and the French Council of State", *Verfassungsblog on Matters Constitutional*, [web blog], 9 de enero de 2018 ,<https://verfassungsblog.de/30-days-six-months-forever-border-control-and-the-french-council-of-state>, (accedido el 15 de mayo de 2020).

³⁰⁰ Legifrance, Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000031473404/> (consultado el 19 de noviembre de 2020)

La grave amenaza para la seguridad interior que provocaron estos atentados terroristas fue el motivo por el cual las autoridades francesas notificaron el restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores con Alemania, Bélgica, España, Luxemburgo, e Italia, así como en las fronteras aéreas, durante la vigencia del estado de excepción, del 14 de diciembre de 2015 al 26 de febrero de 2016³⁰¹, el cual fue prorrogado³⁰² en varias ocasiones, al persistir las amenazas graves por un período de 30 días, es decir, del 27 de febrero al 27 de marzo de 2016 inclusive, y, posteriormente, del 28 de marzo al 26 de abril.

En el lugar donde un terrorista hizo estallar un cinturón de explosivos, se encontró un pasaporte de nacionalidad siria, lo que provocó que las autoridades francesas barajaban como posible autor de dichos atentados a ese individuo, lo que fue utilizado por algunos líderes para declarar abiertamente “el peligro de que entre el flujo de refugiados que huyen de una guerra civil en Siria se cuelen yihadistas”³⁰³. Sin embargo, el fiscal francés encargado de la investigación, François Molins, señaló que se trataba de un ciudadano nacido en 1990 y que no estaba fichado, ni por lo tanto buscado, por los servicios secretos franceses ni por Interpol; asimismo, el ministro griego de interior, Nikos Toskas, aseguró que el mismo pertenecía a un refugiado sirio que llegó el 3 de octubre a la isla Leros, y fue "registrado conforme a las reglas de la UE"³⁰⁴.

³⁰¹ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Francia, de conformidad con los artículos 23 y 24 del Reglamento (CE) Núm.562/2006 por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras*, no.15181/15, de fecha 10 de diciembre de 2015.

³⁰² Consejo de la Unión Europea, *Prórrogas del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Francia, de conformidad con los artículos 23 y 24 del Reglamento (CE) Núm.562/2006 por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras*, no.5981/16, de 11 de febrero de 2016 y no.7360/16 de 29 de marzo de 2016.

³⁰³ G. Altares, “Un pasaporte sirio que deja muchas dudas”. EL PAIS, 2015 https://elpais.com/internacional/2015/11/15/actualidad/1447612537_085338.html (accedido el 20 de noviembre de 2020)

³⁰⁴ Ibid.

En cualquier caso, es evidente que este atentado, así como el perpetrado en octubre de 2017 en la ciudad francesa de Marsella, significaron un cambio de actitud tanto a nivel político como policial, al poner de relieve la importancia del intercambio efectivo y fluido de información entre los Estados Miembros en materia terrorista. Esto marcó un punto de inflexión y la Comisión Europea se marco como objetivo realizar unas comprobaciones más exhaustivas y “colmar las lagunas en materia de información de seguridad mediante un mejor intercambio de información entre los Estados Miembros y garantizar la plena interoperabilidad con otras bases de datos a escala de la UE³⁰⁵.

3.4.3.4.2 Atentados terroristas en Bruselas

La amenaza de posibles atentados terroristas en suelo europeo permanecía latente, como se demostró poco después con el atentado perpetrado en Bruselas el 22 de marzo de 2016. Como consecuencia de este atentado, Francia prorroga de nuevo los controles en las fronteras interiores terrestres con Alemania, Bélgica, España, Luxemburgo, Suiza e Italia, así como en sus fronteras aéreas y marítimas, por un período de 30 días, es decir, del 27 de abril al 26 de mayo de 2016 inclusive³⁰⁶.

3.4.3.4.3 Eurocopa de la UEFA 2016

Asimismo, las pruebas deportivas³⁰⁷ celebradas en Francia en el año 2016, y las amenazas de los ataques terroristas que se cernían sobre toda Europa motivaron que el país galo restableciese los controles en sus fronteras terrestres internas con Alemania, Bélgica, España, Luxemburgo, Suiza e Italia, así como en las fronteras

³⁰⁵ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo de Europa y Consejo “La Gestión de la Migración en todos sus aspectos: Avances en el marco de la Agenda Europea de Migración*, de 04 de diciembre de 2018, COM (2018) 798 final, p.16.

³⁰⁶ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Francia, de conformidad con los artículos 23 y 24 del Reglamento (CE) Núm.562/2006 por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras*, 8217/16, de 26 de abril 2016.

³⁰⁷ La Eurocopa de la UEFA de 2016 que tuvo lugar en Francia del 10 de junio al 10 de julio de 2016 seguida de la prueba deportiva del Tour de Francia del 2 al 24 de julio de 2016.

aéreas y marítimas, desde el 27 de mayo al 26 de julio de 2016; en este caso, la motivación se sitúa en la gran concentración de espectadores que generan estos acontecimientos y que podían ser un riesgo para el orden público³⁰⁸.

3.4.3.4.4 Atentado terrorista en Niza

El atentado terrorista del 14 de julio de 2016 en Niza confirmó la amenaza terrorista permanente a la que se enfrentaba Francia, y , en consecuencia, la Ley Núm.2016-987 de 1 de julio de 2016, prorrogó el estado de excepción por un período de seis meses y , como consecuencia , se prorrogaron los controles fronterizos en las fronteras interiores con Alemania, Bélgica, España, Luxemburgo, Suiza e Italia, así como en sus fronteras aéreas y marítimas del 27 de julio de 2016 al 26 de enero de 2017³⁰⁹.

3.4.3.4.5 Estado de emergencia

El nivel de amenaza terrorista, después de los atentados de Niza, seguía siendo muy alto, lo que motivó que el Gobierno francés prorrogase el estado de emergencia hasta el 31 de Octubre de 2017 y , en consecuencia, se prorrogaron, los controles fronterizos en las fronteras interiores, inicialmente del 27 de enero al 15 de julio de 2017, y , posteriormente, del 16 de julio al 31 de Octubre de 2017³¹⁰ en las fronteras terrestres interiores con Alemania, Bélgica, España, Luxemburgo, Suiza e Italia, así como en las fronteras aéreas y marítimas³¹¹.

³⁰⁸ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Francia, de conformidad con los artículos 23 y 24 del Reglamento (CE) Núm.562/2006 por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras*, no.9506/16, de 27 de mayo de 2016.

³⁰⁹ Consejo de la Unión Europea, *Reintroducción de controles fronterizos en las fronteras interiores*, no.11514/16 de 27 de julio de 2016.

³¹⁰ Consejo de la Unión Europea, *Restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Francia, de conformidad con los artículos 25 y 27 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas (Código de fronteras Schengen)*, no.10365/17 de 21 de junio de 2017.

³¹¹ Consejo de la Unión Europea, *Restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Francia, de conformidad con los artículos 25 y 27 del Reglamento (UE)*

3.4.3.4.6 Ataques terroristas individuales

Otro elemento a tener en cuenta es que la forma de cometer atentados terroristas en suelo francés se modificó con los años, comenzando a acometerse actos terroristas por personas individuales, tal y como pone de manifiesto el ataque a dos personas en Trappes el 23 de agosto de 2018, del que Daesh se atribuyó la responsabilidad³¹², o el atentado perpetrado en el centro de Lyon el 24 de mayo de 2019³¹³, por un nacional argelino residente sin autorización en Francia que causó lesiones a 14 personas.

Además de la amenazas terroristas, la gran cantidad de movimientos secundarios de migrantes irregulares dentro del espacio Schengen constituye un motivo de preocupación creciente para las autoridades francesas por las posibles amenazas que puedan suponer para el orden público o seguridad interior; la situación se complica aún más, según las autoridades francesas, ya que existía el riesgo de que se produzca el regreso de combatientes terroristas extranjeros de nacionalidad europea, tras el anuncio de Turquía y Rusia de la desmilitarización del Idlib, último bastión yihadista de Siria³¹⁴. En este sentido, se informó por las autoridades francesas de la posibilidad de existencia de unos 10.000 terroristas en la región de Idlib, de los cuales 400 podrían tener nacional francesa o permiso de

2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas (Código de fronteras Schengen), no.5055/17, de 10 de enero de 2017.

³¹² TeleSur, “Daesh reivindica ataque con cuchillo en Francia”, <https://www.telesurtv.net/news/daesh-reivindica-ataque-cuchillo-francia-20180823-0013.html> (accedido el 22 de noviembre de 2020).

³¹³ France24.com, “Francia: explosión en el centro histórico de Lyon deja varios heridos”, <https://www.france24.com/es/20190524-francia-explosion-lyon-heridos>, (accedido el 20 de noviembre de 2020).

³¹⁴ El Mundo, “La desmilitarización del Idlib cambia el tono del acuerdo sirio: Lo hace político en vez de militar”, <https://mundo.sputniknews.com/oriente-medio/201810161082749183-acuerdo-sobre-idlib-resolucion-politica>, (Accedido el 20 de noviembre de 2020).

residencia en Francia, y que podrían regresar a Europa con la intención de llevar a cabo acciones terroristas³¹⁵.

Estas deficiencias graves en la gestión de fronteras exteriores de la Unión Europea originan, en opinión de las autoridades galas, una amenaza grave para el orden público y la seguridad interior, motivo por el cual se hace necesaria la prórroga³¹⁶ de los controles en las fronteras interiores hasta el 30 de abril de 2020.

3.4.3.4.7 Enfermedad por nuevo coronavirus, COVID-19

De conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de 17 de marzo de 2020 y la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2020 sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE³¹⁷, Francia restringió la entrada en su territorio para evitar la propagación del coronavirus.

De forma paralela a este motivo seguía existiendo un alto grado de amenazas terroristas como puso de manifiesto el ataque contra la Prefectura de París el día 3 de octubre de 2019³¹⁸; todo ello, constituía una amenaza para el orden

³¹⁵ Consejo de la Unión Europea, *Prórrogas del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Francia, de conformidad con el artículo 25 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no.12811/18 de 4 de octubre de 2018 y no.12867/19 de 07 de octubre de 2019.

³¹⁶ Consejo de la Unión Europea, *Prórrogas del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Francia, de conformidad con el artículo 25 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no.12811/18 de 4 de octubre de 2018 y no.12867/19 de 07 de octubre de 2019.

³¹⁷ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo europeo y al Consejo, COVID-19: Restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE*, de 16 de marzo de 2020, COM (2020), 115 final.

³¹⁸ France24, "Ataque en la Prefectura de París: un fallo en el corazón de la seguridad", <https://www.france24.com/es/20191007-ataque-prefectura-paris-fallo-seguridad>, (Consultado el 20 de noviembre de 2020).

y salud pública, motivando, así, que se prolongasen³¹⁹ el restablecimiento de controles fronterizos en las fronteras interiores hasta el 30 de abril de 2021.

3.4.3.4.8 Duración total del restablecimiento de controles fronterizos interiores

De todo lo anterior podemos concluir que, desde los graves acontecimientos que tuvieron lugar en París el 13 de noviembre de 2015, el elemento sustancial que motiva el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores del país galo es el riesgo de atentados terroristas, lo que constituye una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior del Estado Miembro. Para afrontar esta amenaza se recurre, primero al Reglamento (CE) 562/2006 y, posteriormente, producida la modificación de este, a los artículos 25 y 27 del nuevo Código de Fronteras Schengen, el Reglamento (UE) 2016/399.

En el caso de Francia no puede aplicar el artículo 29 del CFS, ya que la Recomendación del Consejo para el restablecimiento de controles fronterizos en las fronteras interiores no se incluía a Francia entre los cinco Estados Miembros que podían hacerlo.

En la Tabla 13 podemos observar claramente que Francia inició el restablecimiento de controles fronterizos en las fronteras interiores con fecha 13 de noviembre de 2016 amparándose en el previo Código de Fronteras Schengen (Reglamento (CE) 562/2006) y manteniéndose hasta el 26 de abril de 2016; esta situación se prorrogó hasta el 26 de mayo de 2016 basándose en el riesgo de atentados terroristas que constituían una amenaza grave para el orden público y seguridad interior del país en base al artículo 25.3 del nuevo Código de Fronteras Schengen (Reglamento (UE) 2016/399).

³¹⁹ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Francia, de conformidad con los artículos 25 y 27 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, 7138/20 de 2 de abril de 2020.

Tabla 13. Controles fronterizos interiores en Francia

Inicio	Fin	Duración	Procedimiento	Notas
13.11.2015	26.04.2016	163 días	Reglamento (CE) 562/2006	
27.04.2016	26.05.2016	30 días	Artículo 25.3	Prórroga
27.05.2016	26.07.2016	60 días	Artículo 25.1	Reintroducción
27.07.2016	26.01.2017	6 meses	Artículo 25.1	Reintroducción
27.01.2016	15.07.2017	6 meses	Artículo 25.1	Reintroducción
16.07.2017	31.10.2017	105 días	Artículo 25.1	Reintroducción
01.11.2018	30.04.2019	6 meses	Artículo 25.1	Reintroducción
01.05.2019	31.10.2019	6 meses	Artículo 25.3	Prolongación
01.11.2019	30.04.2020	6 meses	Artículo 25.3	Prolongación
01.05.2020	30.10.2020	6 meses	Artículo 25.3	Prolongación
01.05.2020	30.04.2021	6 meses	Artículo 25.3	Prolongación

Fuente: Elaboración propia

Aún manteniéndose la misma amenaza fundamental, el día 27 de mayo de 2016, las autoridades francesas deciden, en lugar de prorrogar el restablecimiento de controles fronterizos en base al artículo 25.3, notifican un nuevo restablecimiento de controles fronterizos hasta el 26 de julio de 2016, alegando que junto a las amenazas terroristas se celebraban unas pruebas deportivas, en aplicación del artículo 25.1. La finalidad parece bien clara: de esta forma Francia reiniciaba el cómputo total evitando que sus futuras prórrogas alcanzasen la duración total del restablecimiento de controles fronterizos interiores que es de seis meses por acontecimientos previsibles, como pueden ser las pruebas deportivas anteriormente citadas. Al mismo tiempo ha de subrayarse que la notificación es por 60 días cuando tenía que haber sido por un máximo de 30 días³²⁰.

³²⁰ Véase art. 25 apartado tercero del CFS que establece que “los períodos renovables que no sobrepasen 30 días”.

Las dos siguientes notificaciones, existiendo la misma amenaza grave, fueron por una duración de seis meses cada una de ellas, sin existir prórrogas hasta el 30 de abril de 2019.

A partir del 1 de mayo de 2019, Francia notifica prórrogas de seis meses cada una de ellas, lo que prolonga la situación hasta el 30 de abril de 2021, superando ampliamente el tiempo máximo que se permite por el CFS que, como hemos señalado supra, es de 6 meses en total ³²¹.

3.4.3.5 Alemania

Por su parte, Alemania notifica el día 13 de septiembre de 2015, que se reintroducen los controles fronterizos temporales en sus fronteras interiores debido a la afluencia incontrolada e inmanejable de nacionales de terceros países en su territorio³²² ; debido a que la situación se mantenía inalterable fue posteriormente prolongado por un periodo inicial de veinte días. Una vez finalizada dicha prórroga el flujo de migrantes irregulares continuaba siendo masivo y la situación en las fronteras exteriores de la Unión Europea presentaba deficiencias graves persistentes³²³ ,lo que suponía un riesgo para el orden público y seguridad interior³²⁴ considerando inaceptable la situación que se estaba creando en el espacio Schengen.

³²¹ Véase art. 25 apartado cuarto del CFS que establece que la duración máxima “no podrá superar los seis meses”.

³²² Consejo de la Unión Europea, *Reintroducción temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Alemania de conformidad con el artículo 25 del Reglamento (CE) Núm.562/2006 por el que se establece un código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no.11986/15, de fecha 14 de septiembre de 2015.

³²³ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Alemania de conformidad con el artículo 25 del Reglamento (CE) Núm.562/2006 por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras*, no.12985/15, de fecha 13 de octubre de 2015.

³²⁴ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Alemania de conformidad con el artículo 25 del Reglamento*

Los controles en las fronteras internas eran considerados necesarios y las prórrogas de estos se sucedían, motivo por el cual, por primera vez, Alemania reconoció que era necesario modificar la aplicación del artículo 26 del Código de Fronteras de Schengen (Reglamento (CE) 562/2006) relativo al procedimiento de prolongación de los controles en las fronteras interiores³²⁵, lo que, como ya hemos visto, se produce en 2016.

3.4.3.5.1 Recomendación de reintroducción temporal de controles fronterizos

Siguiendo la Recomendación³²⁶ del Consejo, el gobierno alemán prolongó los controles fronterizos hasta 11 de noviembre de 2017, es decir, por una duración de 6 meses. La primera prórroga se notificó hasta el 12 de febrero de 2017 y la segunda hasta el 11 de mayo de 2017.³²⁷

3.4.3.5.2 Duración total del restablecimiento de controles fronterizos interiores

Alemania ha seguido una trayectoria similar a la de Austria, restableciendo los controles fronterizos interiores debido a la presión migratoria con fecha 13 de septiembre de 2015 y prolongándolos hasta el 11 de noviembre de 2017 con base en la Recomendación del Consejo. Sin embargo, como ya hemos visto anteriormente,

(CE) Núm.562/2006 por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras, no.12984/15, de fecha 13 de octubre de 2015.

³²⁵ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Alemania de conformidad con el artículo 25 del Reglamento (CE) Núm.562/2006 por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras*, no.6048/16 de 12 de febrero de 2016.

³²⁶ Consejo de la Unión Europea, *Decisión de Ejecución (UE) 2016/894 del Consejo, de 12 de mayo de 2016, por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen*, DO L 151 de 8 de junio de 2016, pp. 8-11.

³²⁷ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Alemania de conformidad con el apartado segundo del artículo 29 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas (Código de fronteras Schengen)*, no.14880/16, de 25 de noviembre de 2016 y no.6255/17, de 13 de febrero de 2017.

la Recomendación no se prolongó y por ello Alemania estableció con los controles en las fronteras interiores cambiando de procedimiento y extendiendo estos hasta el 11 de mayo de 2021 como podemos observar en la Tabla 14.

Como ya hemos visto, el marco general para el restablecimiento temporal de controles fronterizos establece una duración máxima de seis meses; sin embargo, Alemania, al no contar con una Recomendación del Consejo, ha seguido prorrogando este procedimiento ordinario durante más de dos años, excediendo ampliamente lo establecido como tiempo total, es decir, 6 meses.

Tabla 14. Controles fronterizos interiores en Alemania

Inicio	Fin	Duración	Procedimiento	Notas
13.09.2015	11.05.2016	08 meses	Reglamento (CE) 562/2006	
12.05.2016	11.11.2016	6 meses	Artículo 29.2	Recomendación
12.11.2016	12.02.2017	3 meses	Artículo 29.2	Recomendación
13.02.2017	11.05.2017	3 meses	Artículo 29.2	Recomendación
12.05.2017	11.11.2017	6 meses	Artículo 29.2	Recomendación
12.11.2017	11.05.2018	6 meses	Artículo 25	Prolongación
12.05.2018	11.11.2018	6 meses	Artículo 25	Prolongación
12.11.2018	11.05.2019	6 meses	Artículo 25	Prolongación
12.05.2019	11.11.2019	6 meses	Artículo 25	Prolongación
12.11.2019	11.05.2020	6 meses	Artículo 25	Prolongación
12.05.2020	11.11.2020	6 meses	Artículo 25	Prolongación
12.11.2020	11.05.2021	6 meses	Artículo 25	Prolongación

Fuente: Elaboración propia.

3.4.3.6 Noruega

Con justificación en la existencia de serias amenazas para el orden público y la seguridad interna que constituía el incontrolable flujo migratorio, Noruega reintroduce los controles fronterizos en las fronteras interiores el día 26 de

noviembre de 2015, en principio por 10 días, si bien luego lo prorrogará por un plazo de 6 meses, lo que implica mantenerlos hasta el 11 de mayo de 2021.

3.4.3.6.1 Fronteras Exteriores de la Unión Europea

Partiendo de la situación existente en todos los países europeos, Noruega reconoce como un factor preocupante la situación en las fronteras exteriores de la Unión Europea afirmando que éstas, y los movimientos secundarios de personas dentro del espacio Schengen no están controlados por las autoridades competentes³²⁸, lo que exige la adopción de medidas encaminadas a garantizar la seguridad.

3.4.3.6.2 Recomendación de reintroducción temporal de controles fronterizos

Al igual que Alemania, Austria, Dinamarca y Suecia, Noruega aplicó la Recomendación³²⁹ del Consejo y prolongó los controles temporales proporcionales en ciertas fronteras internas de Schengen por el período máximo permitido.³³⁰

Durante este periodo, aunque tenía reintroducidos controles fronterizos en base a la presión migratoria, también y al mismo tiempo reforzó estos controles por vía aérea entre el 26 de agosto al 25 de septiembre de 2017, en este caso

³²⁸ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Noruega de conformidad con el artículo 24 del Reglamento (CE) Núm.562/2006 por el que se establece un código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no. 6043/16 de 12 de febrero de 2016.

³²⁹ Consejo de la Unión Europea, *Decisión de Ejecución (UE) 2016/894 del Consejo, de 12 de mayo de 2016, por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen*, DO L 151 de 8 de junio de 2016, pp. 8-11.

³³⁰ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras internas de Noruega, de conformidad con el apartado segundo del artículo 29 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas (Código de fronteras Schengen)*, no. 14386/16 de 11 de noviembre de 2016; no. 6257/17 de 13 de febrero de 2017; no. 9382/17, de 17 de mayo de 2017 y no. 10135/16 de 10 de junio 2016.

justificándose en la posibilidad de la perpetración de atentados terroristas durante la celebración de una prueba deportiva³³¹.

3.4.3.6.3 Prolongación de los controles por deficiencias en fronteras exteriores

De acuerdo con el Análisis de riesgos realizado por Frontex, de los 5000 potenciales terroristas retornados que residen en Europa un 30% de ellos habían vuelto desde Siria, Irak y Libia, y de ellos unos 40 eran noruegos³³².

Ante estos datos, para Noruega las deficiencias graves y persistentes en las fronteras exteriores ponían de manifiesto la necesidad de prolongar la Recomendación del Consejo de la Unión Europea; sin embargo, la Comisión Europea anunció que no volvería a presentar una nueva propuesta al Consejo relativa a la ampliación de los controles fronterizos internos. Así las cosas, al igual que otros Estados del espacio Schengen, Noruega decidió cambiar de procedimiento para seguir manteniendo los controles fronterizos³³³, utilizando los artículos 25 y 27 del CFS, que se han ido prorrogando de forma sucesiva, manteniéndose restablecidos hasta el 11 de mayo de 2021.

³³¹ Consejo de la Unión Europea, *Reintroducción temporal de los controles fronterizos en la frontera aérea de Noruega, de conformidad con el artículo 25 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo a un Código de la Unión sobre las normas que rigen la circulación de personas a través de las fronteras*, no. 11734/17 de 25 de agosto de 2017.

³³² Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras internas de Noruega, de conformidad con los artículos 25 y 27 del Reglamento 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre las normas que rigen la circulación de personas a través de las fronteras*, no. 7950/18 de 13 de abril de 2018.

³³³ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras internas de Noruega, de conformidad con los artículos 25 y 27 del Reglamento 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre las normas que rigen la circulación de personas a través de las fronteras*, no. 7950/18 de 13 de abril de 2018; no. 13142/18 de 15 de octubre de 2018; no. 8628/19 de 15 de abril de 2019 y no. 13065/19 de 14 de octubre de 2019.

3.4.3.6.4 Enfermedad por nuevo coronavirus, COVID-19

Al igual que otros países Noruega también ha restablecido los controles fronterizos temporales en sus fronteras interiores, debido a la pandemia producida por el nuevo coronavirus con fecha 16 de marzo de 2020, inicialmente por un periodo de 10 días³³⁴, en aplicación del procedimiento del artículo 28 del CFS, siendo prorrogados hasta 15 de mayo de 2020.

Una vez agotado el plazo establecido en el procedimiento específico en los casos que requieran actuación inmediata, Noruega recurrió, de nuevo, al procedimiento de los artículos 25 y 27 del CFS y, en varias ocasiones, prolongó³³⁵ el restablecimiento en todas sus fronteras interiores hasta el 11 de mayo de 2021.

3.4.3.6.5 Duración total del restablecimiento de controles fronterizos interiores

Como se ha mencionado, Noruega restablece los controles temporales en sus fronteras interiores el 26 de noviembre de 2015 en base a las amenazas terroristas que pueden tener lugar en su territorio debido a la inestabilidad existente en Europa, tanto por la existencia de un nivel de alerta muy alto por posibles atentados terroristas, como por el potencial riesgo que implican los movimientos secundarios de migrantes.

Podemos observar en la Tabla 15 que Noruega, excepto durante el periodo de aplicación de la Recomendación del Consejo, utiliza el procedimiento de los artículos 25 y el 27 del Código de Fronteras Schengen, que establece el marco general de restablecimiento de controles fronterizos en acontecimientos previsibles, en lugar de solicitar a la Comisión que proponga al Consejo una

³³⁴ Consejo de la Unión Europea, *Reintroducción temporal de los controles fronterizos en las fronteras internas de Noruega de conformidad con el artículo 28 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo a un Código de la Unión sobre las normas que rigen la circulación de personas a través de las fronteras*, no. 6850/20 de 16 de marzo de 2020; no. 7013/20 de 25 de marzo de 2020 y no. 7285 de 14 de abril de 2020.

³³⁵ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras internas de Noruega, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 25 y el artículo 27 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no. 10138/20 de 17 de agosto de 2020 y no. 12565/20 de 4 de noviembre de 2020.

Recomendación para hacer frente a las amenazas que ponen en riesgo el funcionamiento general del espacio Schengen.

Al igual que Alemania, Austria, o Francia, Noruega ha superado ampliamente los tiempos máximos permitidos en el procedimiento utilizado para mantener los controles fronterizos interiores.

Tabla 15. Controles fronterizos interiores en Noruega

Inicio	Fin	Duración	Procedimiento	Notas
26.11.2015	11.05.2016	165 días	Reglamento (CE) 562/2006	
11.05.2016	10.06.2016	30 días	Artículo 25.3	Prórroga
10.06.2016	11.11.2016	5 meses	Artículo 29.2	Recomendación
12.11.2016	12.02.2017	3 meses	Artículo 29.2	Recomendación
13.02.2017	11.05.2017	3 meses	Artículo 29.2	Recomendación
12.05.2017	11.11.2017	6 meses	Artículo 29.2	Recomendación
26.08.17	25.09.17	30 días	Artículo 25.1	Inicio
12.11.2018	12.5.2018	6 meses	Artículo 25	Prolongación
12.05.2018	11.11.2018	6 meses	Artículo 25	Prolongación
12.11.2018	11.05.2019	6 meses	Artículo 25	Prolongación.
12.05.2019	11.11.2019	6 meses	Artículo 25	Prolongación.
12.11.2019	11.05.2020	6 meses	Artículo 25	Prolongación.
12.05.2020	11.11.2020	6 meses	Artículo 25	Prolongación.
12.11.2020	11.05.2021	6 meses	Artículo 25	Prolongación.

Fuente: Elaboración propia.

3.4.3.7 Suecia

La presión migratoria fue el motivo por el cual Suecia restableció los controles fronterizos en las fronteras interiores desde el 12 al 21 de noviembre de 2015. Como

la medida no dio resultado los prolongó inicialmente, en varias ocasiones, hasta el 7 de junio de 2016³³⁶.

Los flujos migratorios eran mixtos, ya que incluía tanto personas en busca de protección internacional como migrantes económicos y posibles delincuentes. La Agencia Sueca de Migración informó que, si bien a fecha 9 de noviembre de 2015 recibió más de 2.000 peticiones de asilo, entre el 3 al 16 de noviembre de ese mismo año se registraron casi 21.300 peticiones³³⁷.

Tal y como la propia Comisión Europea ha puesto de manifiesto, la UE ha sufrido una afluencia sin precedentes de migrantes en un flujo mixto de migración en el que, además de refugiados se encuentran migrantes por otras muchas razones³³⁸, procedentes principalmente del conflicto sirio³³⁹, que ha puesto de relieve las deficiencias graves en las fronteras exteriores ya que se “*carecía de una política colectiva en materia de gestión migratoria y seguridad fronteriza*”³⁴⁰. La respuesta de algunos Estados Miembros, como Suecia, fue la reintroducción temporal de

³³⁶ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Suecia, de conformidad con los artículos 25 y 27 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no. 8667/16 de fecha 04 de mayo de 2016.

³³⁷ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Suecia, de conformidad con los artículos 25 y 27 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no. 14047/15 de fecha 12 de noviembre de 2015 y no. 14383/15 de 20 de noviembre de 2015.

³³⁸ Sobre los flujos migratorios vid. entre otros, S. Torrecedra García Lozano, “Los derechos humanos como límite a la gestión de los flujos migratorios mixtos”, en *REEL*, no. 36, 2018, pp. 1-25.

³³⁹ Frontex, *Informes FRAN: Quarterly 1,2014; Quarterly 3,2015 y Quarterly 2,2018*.

³⁴⁰ Comisión Europea, *Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración*, de 16 de octubre de 2019, loc.cit. p.2.

controles en las fronteras interiores o bien adoptar una política de “*permitir el paso*”, “*poniendo en cuestión el buen funcionamiento del espacio Schengen*”³⁴¹

3.4.3.7.1 Duración total del restablecimiento de controles fronterizos interiores.

Al igual que los otros cuatro Estados Miembros, Suecia aplicó la Recomendación del Consejo para prolongar los controles fronterizos desde el 8 de junio de 2016 hasta el 11 de noviembre de 2017³⁴². Asimismo, además de la crisis migratoria en sentido estricto, Suecia, al igual que Francia, tuvo que hacer frente a acciones terroristas ³⁴³ como la que tuvo lugar en Estocolmo el 7 de abril de 2017.

Una vez finalizadas las prolongaciones amparadas en la Recomendación del Consejo, Suecia, al igual que otros Estados Miembros, vuelve a prolongar³⁴⁴ los controles fronterizos hasta el 11 de mayo de 2021, pero esta vez basado en el artículo 25 del CFS y combinándolo por el periodo del procedimiento extraordinario como podemos observar en la Tabla 16. Los motivos alegados son

³⁴¹ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo Restablecer Schengen- Hoja de Ruta*, de 4 de marzo 2016, COM (2016) 120 final, p.2.

³⁴² Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras internas de Suecia, de conformidad con la Decisión de aplicación del Consejo (UE) 2017/818*, no. 9379/17 de 17 de mayo de 2017.

³⁴³ Consejo de la Unión Europea, *Reintroducción temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Suecia de conformidad con el artículo 28 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre las normas que rigen el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras de Schengen)*, no. 8319/17 de fecha 19 de abril de 2017.

³⁴⁴ Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores suecas, de conformidad con los artículos 25 Reglamento 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre las normas que rigen la circulación de personas a través de las fronteras*, no. 13203/17 de 13 de octubre de 2017; no. 8662/18 de 7 de mayo de 2018; no. 13213/18 de 17 de octubre de 2018; 09 de noviembre de 2018; no. 5219/19 de 11 de enero de 2019; no. 8597/19 de 15 de abril de 2019; no. 13064/19, 14 de octubre de 2019; no. 13704/19 de 07 de noviembre de 2020; no. 7273/20 de 14 de abril de 2020 y no. 11719/20 de 14 de abril de 2020.

las persistentes deficiencias estructurales en las fronteras externas de la Unión Europea que no pueden gestionar los flujos migratorios y ocasionan movimientos secundarios incontrolados por el espacio Schengen. Esta situación es propicia para que los grupos terroristas puedan cometer atentados en Europa, lo que evidentemente constituye una amenaza grave para el orden público y la seguridad interior.

Tabla 16 .Controles fronterizos interiores en de Suecia

Inicio	Fin	Duración	Procedimiento	Notas
12.11.2015	07.5.2016	173 días.	Reglamento (CE) 562/2006	
06.05.2016	07.06.2016	30 días.	Artículo 25.3	Prórroga
08.6.2016	11.11.2016	6 meses.	Artículo 29.2	Recomendación
12.11.2016	11.02.2017	3 meses	Artículo 29.2	Recomendación
11.02.2017	11.05.2017	3 meses	Artículo 29.2	Recomendación
07.04.2017	14.04.2017	10 días	Artículo 28	Inmediato
11.05.2017	11.11.2017	6 meses	Artículo 29.2	Recomendación
12.11.2017	19.11.2017	10 días	Artículo 28	Inmediato
12.11.2017	12.05.2018	6 meses	Artículo 25	Prolongación
12.05.2018	11.11.2018	6 meses	Artículo 25	Prolongación
12.11.2018	11 02.2019	3 meses	Artículo 25	Prolongación
12.02.2019	11.05.2019	3 meses	Artículo 25	Prolongación
12.05.2019	11.11.2019	6 meses	Artículo 25	Prolongación
12.11.2019	11.05.2020	6 meses	Artículo 25	Prolongación
12.05.2020	11.11.2020	6 meses	Artículo 25	Prolongación
12.11.2020	11.05.2021	6 meses	Artículo 25	Prolongación

Fuente: Elaboración propia

La inexistencia de una Recomendación del Consejo obliga a Suecia a prolongar los controles fronterizos interiores por el procedimiento de acontecimientos previstos del artículo 25 y 27 del CFS para amparar las finalidades concretas del artículo 29 del mismo Código. Aún así, el procedimiento del artículo 25 únicamente ampara un máximo total de 6 meses y aunque el apartado cuarto

establezca que *“...cuando se den las circunstancias excepcionales contempladas en el artículo 29, este periodo podrá prolongarse hasta una duración máxima de dos años...”* Suecia ya había superado los dos años.

IV. REVISION DEL CODIGO DE FRONTERAS

CAPITULO IV. REVISION DEL CODIGO DE FRONTERAS

A la luz de los datos recogidos y analizados en el capítulo anterior, podemos afirmar que el restablecimiento temporal de las fronteras interiores, que esta previsto como algo excepcional, en la realidad práctica esta perdiendo ese carácter, ya que, nuevamente se constata que la primera reacción de los Estados Miembros ante la lentitud o la falta de toma de decisiones por parte de las Instituciones Europeas es alegar la necesidad de garantizar su seguridad interior y, de forma casi automática, restablecer controles fronterizos en las fronteras interiores en decremento del principio de solidaridad.

Ciertamente existe una estrecha relación entre los controles fronterizos y la seguridad interior, motivo por el cual siempre ha preocupado a los Estados Miembros la pérdida de control sobre las fronteras interiores. La crisis migratoria de los últimos años y la respuesta de muchos Estados Miembros restableciendo los controles fronterizos en las fronteras interiores es síntoma de la preocupación que existe en torno a una Europa sin fronteras interiores.

Desde el enfoque realista se ha asumido que los Estados tratan de protegerse a sí mismos contra las amenazas que presentan otros estados y, sin embargo, las amenazas y riesgos que surgen tras la Guerra Fría emanan principalmente de actores no-estatales³⁴⁵.

Así pues, la tensión entre esa visión realista de la seguridad y la creación de un espacio de libertad seguridad y justicia se refleja incluso en el diseño del Código de Fronteras, en su aplicación y, asimismo, planeará sobre cualquier posible modificación del mismo.

4.1 EL ACERVO SCHENGEN

El "acervo de Schengen" es un conjunto de normas adoptadas y desarrolladas sobre la base del Acuerdo de Schengen y del Convenio de Schengen con el objetivo último de garantizar la ausencia de controles sobre las personas en las fronteras

³⁴⁵ F.B. Adamson, "Globalization, transnational political mobilization, and networks of violence", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, no. 1, 2005 p. 31-49.

interiores dentro del espacio Schengen. Para compensar la supresión de los controles en las fronteras interiores, el Convenio de Schengen preveía una serie de "medidas compensatorias" destinadas a sustituir los controles en las fronteras interiores y a mantener un alto nivel de seguridad en el espacio de libre circulación.

A partir del 1 de mayo de 1999, el acervo de Schengen se integró³⁴⁶ en el Tratado de Ámsterdam con el objetivo de reforzar la integración europea y permitir que la *"Unión Europea se convierta más rápidamente en un espacio de libertad, seguridad y justicia"*³⁴⁷.

Tratado de Lisboa convirtió el espacio Schengen en un objetivo de la Unión Europea³⁴⁸ y el artículo 67 del TFUE, fijando dichos objetivos, establece en su apartado 2 que la Unión "garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y elaborará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores basada en la solidaridad entre los Estados miembros (...)". En virtud del artículo 77, apartado 1, del TFUE, la política de la Unión consiste en "garantizar la ausencia de controles sobre las personas, cualquiera que sea su nacionalidad al cruzar las fronteras interiores", así como "[realizar] controles de las personas y una vigilancia eficaz del cruce de las fronteras exteriores" e "[implantar] un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores", que estudiaremos en el próximo Capítulo.

4.2 APLICACIÓN DEL CÓDIGO DE FRONTERAS

Como ya hemos señalado, el restablecimiento de controles en las fronteras interiores solamente esta justificado en circunstancias que representen "una amenaza grave para el orden público o para la seguridad interior del Estado

³⁴⁶ Véase Protocolo no.2 *por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea de los Protocolos anejos al Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, DOCE no. C 321 E de 29 de diciembre de 2006 pp. 0191 - 0195

³⁴⁷ Ibid.

³⁴⁸ Véase art. 3.2 del *Tratado de la Unión Europea* donde "La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores...".

Miembro”³⁴⁹ o “en circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio sin fronteras interiores”³⁵⁰, es decir, deben tener un carácter excepcional y una duración limitada en el tiempo, pero, actualmente, los Estados Miembros utilizan esta medida de forma ordinaria y durante el tiempo que consideran necesario. El restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores debe considerarse como último recurso, como medida orientada a proteger los intereses comunes y cuando todas las demás medidas previstas reglamentariamente sean ineficaces para hacer frente a dicha situación.

Desde el inicio de la crisis migratoria , algunos Estados Miembros, están restableciendo los controles fronterizos en las fronteras interiores, desde mi punto de vista, de forma unilateral y sin criterios uniformes, motivo por el que la Comisión Europea, en marzo de 2016, adoptó la Comunicación “Restablecer Schengen- Hoja de Ruta”³⁵¹ en la que reconocía que se estaban restableciendo unilateralmente controles en las fronteras interiores de los Estados debido la afluencia masiva de personas indocumentadas o mal documentadas que no habían sido registrados en el cruce de las fronteras exteriores, lo que estos estados entendían que suponía una amenaza grave para el orden público o su seguridad interior, motivo por el cual era necesario darle un enfoque más coherente a la aplicación del Acuerdo para hacerlo efectivo³⁵². Un año mas tarde, el 12 de mayo de 2017, cuando la presión migratoria empezaba a disminuir y con el objetivo de eliminar los controles policiales en las fronteras interiores, la Comisión emite una nueva Recomendación *relativa al uso proporcionado de los controles y la cooperación policial en el espacio Schengen*³⁵³. En dicha Recomendación se invitaba a los países

³⁴⁹ Véase art.25, apartado primero, del Código de Fronteras Schengen.

³⁵⁰ Ibid (art.29).

³⁵¹ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Restablecer Schengen-Hoja de Ruta*, de 4 de marzo de 2016 COM (2016) 120 final.

³⁵² Ibid.

³⁵³ Comisión Europea, *Recomendación (UE) 2017/820 de la Comisión, de 12 de mayo de 2017, sobre los controles policiales proporcionados y la cooperación policial en el espacio Schengen*, DOUE L122/79, de fecha 13.5.2017,

pertenecientes al Acuerdo a “utilizar los controles como último recurso y recomendaba medidas alternativas, como la mejora de los controles policiales proporcionados y la cooperación policial en el espacio Schengen.”³⁵⁴ Posteriormente se vuelve a emitir otra Recomendación “relativa a la aplicación de las disposiciones del Código de fronteras Schengen sobre la reintroducción temporal de controles en las fronteras interiores de la zona de Schengen”³⁵⁵, con la que se quería mejorar la cooperación entre los países fronterizos firmantes del Acuerdo Schengen animando a introducir controles en las fronteras interiores.

A esto hay que añadir las amenazas terroristas existentes en suelo Schengen, lo que obligó a la Comisión a proponer, el 27 de septiembre de 2017, una modificación del Reglamento (UE) 2016/399 *referente a las normas que deben aplicarse en los controles debido al restablecimiento temporal de las fronteras interiores*³⁵⁶. El objetivo de la Comisión era que no se restablecieran controles fronterizos en las fronteras interiores y, en su lugar, se mejorase la gestión de las fronteras exteriores, y, de esta forma, reducir la presión migratoria de los movimientos secundarios, que ha sido, y es, uno de los principales motivos alegados por los Estados Miembros para el restablecimiento temporal de controles fronterizos interiores.

4.2.1 Proceso de evaluación

Desde que se firmara el Acuerdo de Schengen el 14 de junio de 1985 ya han pasado treinta y cinco años y, a día de hoy, lo podemos considerar como uno de los mayores logros de la UE. Como consecuencia de la aplicación de este Acuerdo existe mayor libertad de circulación permitiendo que 400 millones de personas,

³⁵⁴ Ibid.

³⁵⁵ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la protección y el refuerzo de Schengen*, de 27 de septiembre de 2017, COM (2017) 570 final.

³⁵⁶ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores* de 27 de septiembre 2017, COM (2017) 571 final. Dicha propuesta dio lugar al 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, DOUE L 74/1, 18 de marzo de 2017.

tanto ciudadanos de la Unión Europea como residentes legales de terceros países, puedan circular libremente por este espacio. Pero, en otro orden de cosas, no podemos olvidar tampoco que las fronteras interiores también se han levantado para el desplazamiento de productos y servicios de unos países a otros libremente, lo que reporta importantes beneficios económicos³⁵⁷. Por tanto, todos estos elementos han de ser tenidos en cuenta en nuestro análisis ya que, como hemos dicho anteriormente, un restablecimiento de las fronteras interiores supondría unos costes de entre 5.000 a 18.000 millones de Euros anuales en costes directos³⁵⁸.

Para verificar que se aplica el acervo Schengen la Partes contratantes establecieron una comisión permanente³⁵⁹ para identificar las deficiencias observadas en su aplicación y proponer soluciones. en el procedimiento creado, la Comisión es la responsable de la coordinación y gestión general del mecanismo de evaluación³⁶⁰, realizando dichas evaluaciones conjuntamente con los expertos de Estados Miembros³⁶¹; finalmente será el Consejo el encargado de formular las recomendaciones posteriores en base a las propuestas realizadas por la Comisión³⁶².

Además de verificarse la aplicación del acervo Schengen, son evaluadas, de forma quinquenal, las medidas que los Estados Miembros aplican en las fronteras exteriores, el restablecimiento de controles en las fronteras interiores, el Sistema de Información Schengen (SIS), la protección de datos y las políticas de cooperación.

³⁵⁷ Comisión Europea, *Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Restablecer Schengen-Hoja de Ruta*, loc.cit.

³⁵⁸ Ibid.

³⁵⁹ Decisión del Comité Ejecutivo, *relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen* de 16 de septiembre de 1998, DOL 239 de 22.09.2000, p. 138.

³⁶⁰ Reglamento (UE) 1053/2013 del Consejo, *de evaluación de Schengen*, DO L 295 de 6 de noviembre de .2013, p. 27.

³⁶¹ El autor de este trabajo forma parte de los equipos de expertos de los Estados Miembros para realizar las evaluaciones de correcta aplicación del Acuerdo Schengen.

³⁶² Véanse arts. 20 y 22 del Reglamento (UE) 1053/2013 del Consejo, *de evaluación de Schengen*, DO L 295 de 6 de noviembre de 2013, p. 27.

Asimismo, todos los Estados Parte en el Acuerdo son evaluados por lo menos una vez cada cinco años de forma ordinaria, si bien también es posible realizar evaluaciones sin previo aviso. Todos los informes de evaluación son presentados al Grupo de Trabajo de Schengen y aprobados por la Comisión, tras lo cual el Consejo elaborará una Recomendación para los Estados evaluados, que deberán subsanar las deficiencias encontradas.

En el caso de que los informes de evaluación reflejen un incumplimiento grave y persistente en el control de las fronteras exteriores se activa el procedimiento contemplado en el artículo 29 del CFS que puede derivar, como así fue con la gestión realizada por Grecia en las fronteras exteriores, en el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores.

4.2.1.1 *Programa de Evaluación Plurianual*

Entre el año 2015 y 2019 se han realizado “más de doscientas visitas de evaluación”³⁶³ de las cuales veintinueve visitas se realizaron sin previo aviso y la Comisión ha aprobado 198³⁶⁴ informes de evaluación, habiendo formulado el Consejo más de 4.500 recomendaciones a los Estados miembros ³⁶⁵; sin embargo “solo se han cerrado 45 evaluaciones, mientras que una serie de informes de evaluación y recomendaciones para las evaluaciones redactados en 2019 aún están pendientes de aprobación”³⁶⁶. En cualquier caso, parece evidente que las evaluaciones han demostrado “que existen algunas deficiencias recurrentes en los Estados miembros, así como prácticas divergentes entre los Estados miembros debido a una aplicación incoherente del acervo de Schengen. Estas divergencias reducen el nivel de armonización y coherencia y, en última instancia, podrían afectar al correcto funcionamiento del espacio Schengen”³⁶⁷.

³⁶³ Consejo de la Unión Europea, *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen con arreglo al artículo 22 del Reglamento (UE) 1053/2013 del Consejo Primer programa plurianual de evaluación (2015-2019)*, 13378/20 de 26 de noviembre de 2020, COM (2020) 779 final.

³⁶⁴ Ibid.

³⁶⁵ Ibid.

³⁶⁶ Ibid.

³⁶⁷ Ibid.

Entre las deficiencias recurrentes se encuentran, según el informe, entre otras: trasposiciones, aplicación y ejecución incompletas o no conformes del acervo de Schengen, insuficiencia de recursos humanos y deficiencia en su cualificación o formación, prácticas nacionales divergentes e incoherentes debido a una aplicación incorrecta del acervo de Schengen, y obstáculos prácticos, tecnológicos y reglamentarios para la cooperación dentro del espacio Schengen.

4.3 RESTABLECIMIENTO DE CONTROLES TEMPORALES DESDE EL 2006

Desde el inicio de la crisis migratoria, que podemos datar en el año 2015, hemos podido observar que el restablecimiento de controles en las fronteras interiores ha crecido de forma sustancial, ya que entre el 21 de octubre de 2006 y el 8 de noviembre del 2013 únicamente se habían comunicado 31 casos de restablecimiento de controles fronterizos, mientras que desde esa fecha hasta el 29 de enero de 2021 se han comunicado 219³⁶⁸, haciendo un total de 250. Entre estas medidas no está incluido el restablecimiento de *“los controles en la frontera interior terrestre con Portugal con motivo de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19”* establecido por España el 29 de enero de 2021³⁶⁹, siguiendo la Recomendación 2020/1475 del Consejo de fecha 13 de octubre de 2020 *“sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19”* ni el de Portugal.

Los motivos alegados por los Estados para el restablecimiento de los controles se basan principalmente en los movimientos secundarios de migrantes irregulares, amenazas terroristas y pandemia sanitaria causada por el COVID-19.

³⁶⁸ Comisión Europea, “Member States’ notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code”, 30 de enero de 2021, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en (accedido el 31 de enero de 2021)

³⁶⁹ Ministerio del Interior, *Orden INT/68/2021, de 29 de enero, por la que se restablecen los controles en la frontera interior terrestre con Portugal con motivo de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19*, Boletín Oficial del Estado no. 26 de fecha 30 de enero de 2021, p.10894.

Cómo se ha podido constatar en el análisis realizado en el capítulo anterior de este trabajo, la prolongación en el tiempo de estas amenazas a llevado a los Estados Miembros a comunicar nuevas prórrogas llegando a agotar los plazos establecidos en el Reglamento (UE) 2916/399, e incluso sobrepasarlos con la acumulación indebida de plazos y, asimismo, están afectando gravemente a la economía europea que podría verse afectada, tal y como ha manifestado la propia Comisión Europea de entre 50.00 y 18.000 millones de euros al año sólo por efecto de las retenciones de vehículos en las fronteras interiores³⁷⁰.

La primera reintroducción de controles temporales es del año 2002 cuando Francia decidió reintroducir temporalmente los controles fronterizos en la frontera franco-española, de acuerdo con el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 2 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen³⁷¹, entre las 0.00 y 24 horas del día 19 de octubre de ese año, motivado por la celebración en Bayona de una concentración de apoyo al partido político Batasuna, entendiendo que existía riesgo para el orden público. Sin embargo, los datos nos demuestran que la cláusula de suspensión del Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen, es decir, el artículo segundo, tuvo una aplicación muy limitada.

Evidentemente, la posibilidad del restablecimiento de controles fronterizos interiores nació en el mismo momento que se suprimieron las fronteras interiores, y así se recogía, primero en el del Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen y posteriormente en el primer Código de Fronteras Schengen³⁷², en sus artículos 23 y 25. En cualquier caso, puede afirmarse, siguiendo a Olesti Rayo, el procedimiento recogido era "poco transparente y las instituciones europeas apenas podían ejercer la función que les asigna la normativa comunitaria"³⁷³. No obstante, puede

³⁷⁰ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión sobre la protección y el refuerzo de Schengen*, COM (2017) 570 final, de 27 de septiembre de 2017, p. 3.

³⁷¹ Consejo de la Unión Europea, *Temporary reintroduction of border checks pursuant to Article 2(2) of the Schengen Convention*, no. 133333/02, de 21 de octubre de 2002.

³⁷² Reglamento 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras

³⁷³ A. Olesti Rayo, "El Espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea", *Revista d'estudis autonòmics i federals* no.15 ,2012, p.72.

constatarse que las garantías y la transparencia en el proceso aumentaron considerablemente con la adopción del Reglamento 1051/2013³⁷⁴ al disminuirse los plazos, establecerse procedimientos específicos en los supuestos de urgencia y establecerse evaluación de las consecuencias de las medidas adoptadas con respeto a la libre circulación de personas. Como afirma Rodríguez Sánchez-Taberneró “el resultado esta reforma es, por tanto, una comunitarización del procedimiento de adopción de una decisión nacional que lleva al establecimiento de un procedimiento específico en el seno de la Unión”³⁷⁵.

Por otra parte, las primeras notificaciones sobre el restablecimiento de los controles temporales y los motivos alegados por los Estados no eran registradas, lo que muestra una falta absoluta de transparencia y dificulta el análisis de la casuística. La situación comienza a cambiar a partir del año 2006³⁷⁶, año en el que encontramos la primera notificación registrada de acuerdo con el Código de Fronteras Schengen realizada por Francia el 21 de octubre de 2006 como reacción a la convocatoria de las Jornadas de la Juventud de los Jóvenes Vascos Radicales en Saint-Pée-sur-Nivelle y manifestación organizada en Bayona por el comité de apoyo de Philippe Bidart³⁷⁷. Las dos últimas notificaciones correspondientes a

³⁷⁴ Reglamento 1051/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, *de fecha 22 de octubre de 2013 por el que se modifica el Reglamento (CE) no. 562/2006 con el fin de establecer normas comunes relativas al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales*

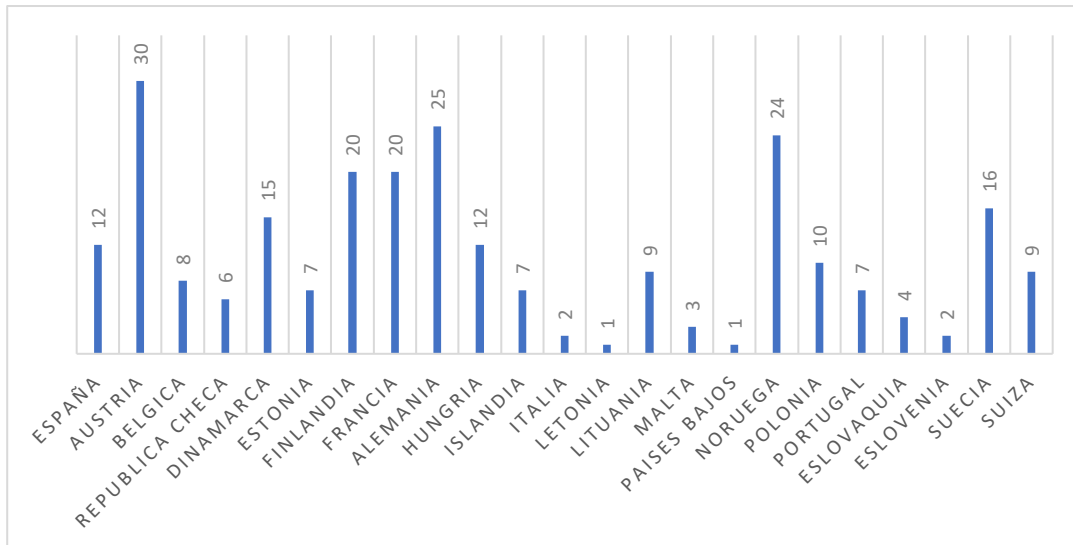
³⁷⁵ S. Rodríguez Sánchez-Taberneró, “Reglamento UE 1051/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013, por el que se modifica el Reglamento 562/2006 con el fin de establecer normas comunes relativas al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales. Crónica de Legislación (junio-diciembre de 2013)”, *Ars Iuris Salmanticensis*, vol.2, 2014, Universidad de Salamanca, p. 287.

³⁷⁶ *Ibid*, pp. 44-84.

³⁷⁷ Comisión Europea, “Member States’ notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code”, *loc.cit*.

enero y febrero son de España³⁷⁸ y Portugal³⁷⁹, pero todavía no aparecen en la lista publicada por la Comisión Europea en la fecha de cerrar este estudio.

Tabla 17. Restablecimiento de controles fronterizos interiores



Fuente Elaboración propia con datos de la Comisión Europea estudiados en el Capítulo

Si analizamos las notificaciones comunicadas podemos observar que los Estados Miembros que en más ocasiones han recurrido a la cláusula de suspensión han sido Austria y Alemania con 30 y 25 veces respectivamente. En el extremo opuesto nos encontramos con Países Bajos y Letonia que únicamente han comunicado una restricción temporal como puede observarse en la tabla 17³⁸⁰.

³⁷⁸ Ministerio del Interior, Orden INT/68/2021, de 29 de enero, loc.cit.

³⁷⁹ Presidencia del Consejo de Ministros, Decreto número 3-D/2021, *Regulamenta o estado de emergência decretado pelo Presidente da República*, Diario de la República, 1º serie, de 29 de enero de 2021, p.223.

³⁸⁰ Consecuentemente con lo dicho anteriormente, no se han tenido en cuenta las restricciones temporales de los controles fronterizos interiores de Portugal y España del día 29 y 30 de enero de 2021 ya que en la fecha de elaboración de este trabajo no estaban incluidos en las notificaciones oficialmente publicadas.

La decisión de restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores por motivos de amenazas graves para el orden público o seguridad interior³⁸¹ de un Estado Miembro , tiene un carácter que podría calificarse como “cuasi-unilateral”, ya que requiere únicamente una notificación previa a los Estados Miembros y la Comisión Europea, a diferencia del procedimiento específico en circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento el espacio Schengen por deficiencias persistentes en los controles de las fronteras exteriores de la Unión Europea³⁸² que esta condicionada a la existencia de una Recomendación del Consejo a propuesta de la Comisión. Si la decisión se basa en motivos de orden público o seguridad interior que requieran una acción inmediata, entonces no se requiere notificación previa y tiene un carácter totalmente unilateral.

Este carácter cuasi-unilateral, que en la práctica es casi unilateral, ha generado muchas controversias entre los Estados del espacio Schengen como, por ejemplo, el restablecimiento temporal de controles fronterizos entre Francia e Italia³⁸³ cuando el primero impidió que trenes procedentes de Italia entrasen en territorio francés en el año 2011 alegando motivos de orden público, ciertamente

³⁸¹ Véanse arts. 25 y 27 del CFS.

³⁸² Ibid, art.29.

³⁸³ Sobre este tema vid. J.D. Giuliani, “L’Union européenne et la Méditerranée”, *Revue du droit de l’Union Européenne*, 1, 2011, pp. 5-15; P.Mattera, “Justice, liberté, sécurité ,la Communication de la Commission européenne sur la migration”, *Revue du droit de l’Union Européenne*, 2, 2011, pp. 243-250; C. Favilli, “L’attuazione in Italia della direttiva rimpatri: dall’inerzia all’urgenza con scarsa cooperazione”, *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 94, No 3, 2011,p.p.693-730; B. Nascimbene y A. Di Pascale, “L’ Unione Europea di fronte all’afflusso eccezionale di persone proveniente del Nord Africa. Una colpevole assenza?”, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2011, 1, pp. 17-29; G. Campesi, “The Arab Spring and the Crisis of the European Border Regime: Manufacturing Emergency in the Lampedusa Crisis”, *European University Institute Working Paper RSCAS 59*; S. Carrera; E.Guild, M. Merlino y J Parkin, “A Race against Solidarity. The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair”, abril 2011, *Centre For European Policy Studies*, Brussels.

dudosos³⁸⁴. Esto ocasionó que cientos de migrantes quedasen bloqueados en la frontera interior entre ambos Estados Miembros³⁸⁵.

En abril de 2011 llegaron a Italia en total unos 50.000 refugiados norteafricanos procedentes de Túnez, Libia y Egipto³⁸⁶ y las autoridades italianas expidieron 24.854 permisos de residencia temporales de seis meses por motivos humanitarios³⁸⁷, principalmente a los tunecinos que llegaron en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 5 de abril de 2011³⁸⁸. Los permisos de residencia daban derecho a circular libremente por la zona Schengen, lo que facilitó que muchos de ellos se dirigieran hacia Francia.

La acción italiana violó el principio de cooperación sincera y leal, ya que el objetivo de los permisos de residencia era invitar a los migrantes tunecinos a salir de Italia, y no evaluó los criterios de entrada en el país alpino³⁸⁹, pero la acción francesa fue, cuando menos, completamente desproporcionada, yendo más allá de lo "estrictamente necesario"³⁹⁰.

A pesar de la controversia surgida entre los gobiernos italiano y francés, y la dudosa conformidad de dicha medida con el derecho comunitario, la Comisión, en vez de incoar procedimientos de infracción contra ambos Estados, elevó una propuesta para establecer un sistema de evaluación y condicionar la unilateralidad

³⁸⁴ M.T. Acosta Penco, "Primer caso de restablecimiento de controles fronterizos en circunstancias excepcionales que ponen en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen: comentario a la Decisión de ejecución (UE) no.2016/894 del Consejo, de 12 de mayo de 2016", *Revista General de Derecho Europeo*, no.41, 2017, pp. 252-273.

³⁸⁵ S. Carrera, E. Guild, M. Merlino y J. Parkin, "Race against Solidarity: The Schengen Regime and the Franco- Italian Affair," *CEPS paper in Liberty and Security in Europe*, 2011.

³⁸⁶ Statewatch, Italy. "Extension of humanitarian residence permits to put an end to "emergency" 28 de marzo de 2012, <http://www.statewatch.org/news/2012/jun/02italy-libya.htm>. (consultado el 20 de noviembre de 2019).

³⁸⁷ "Italy: Extension of humanitarian residence permits to put an end to emergency", loc.cit.

³⁸⁸ E. Vallet, *Borders, Fences and Walls: State of Insecurity?* Routledge, 2016.

³⁸⁹ S. Carrera, E. Guild, M. Merlino y J. Parkin, "Race against Solidarity: The Schengen Regime and the Franco- Italian Affair", loc.cit.

³⁹⁰ Ibid.

de las decisiones de los Estados Miembros³⁹¹. De esta forma se estableció en el año 2013 el mecanismo de evaluación³⁹² por una parte, y las normas comunes para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores³⁹³, por otra. Coincidiendo con Carrera, puede afirmarse que la Comisión, con una evidente ausencia de valentía, perdió la oportunidad de establecer referencias claras para evaluar el cumplimiento de los principios de solidaridad, cooperación leal y derechos fundamentales³⁹⁴.

4.3.1 Enfermedad COVID-19

La actual pandemia provocada por la COVID-19 ha afectado sustancialmente a la migración legal hacia la Unión Europea. Las restricciones de viaje establecidas por los Estados miembros³⁹⁵ han provocado una drástica disminución de las entradas en la Unión Europea, pero no ha impedido que se hayan producido 124 notificaciones de restablecimiento temporal de controles fronterizos interiores (Tabla 18).

Algunos Estados Parte en el espacio Schengen, como por ejemplo Austria, Dinamarca, Francia, Alemania y Noruega, ya tenían controles fronterizos interiores restablecidos, por diferentes causas, entre ellas las deficiencias en las fronteras exteriores, los movimientos secundarios y las amenazas terroristas, y en las nuevas notificaciones realizadas por los Estados lo único que hicieron fue añadir como

³⁹¹ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones enfoque global de la migración y la movilidad*, 2011, COM 0743 final.

³⁹² Reglamento (UE) 1053/2013 del Consejo, *de evaluación de Schengen*, loc.cit.

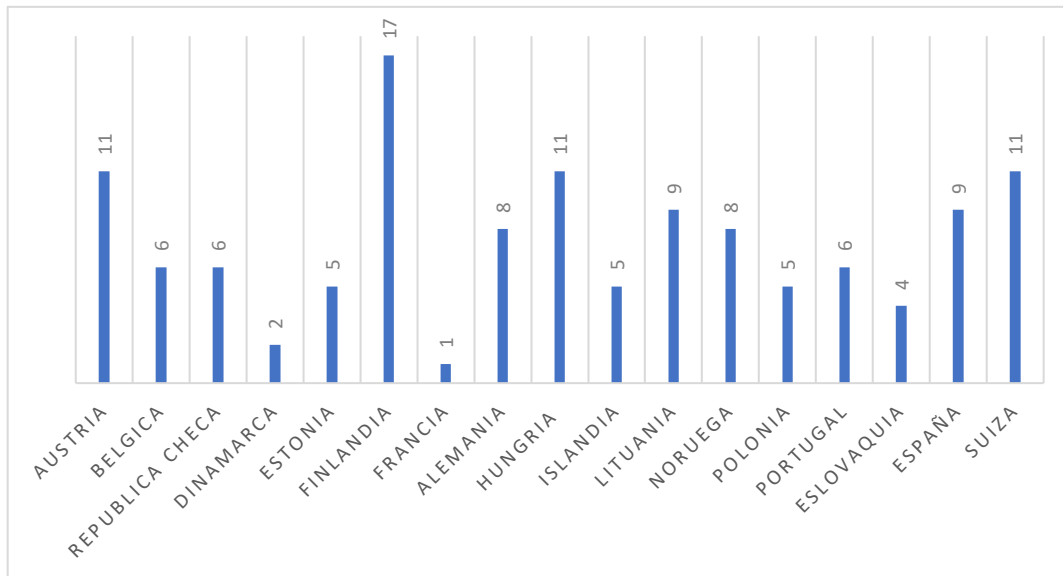
³⁹³ Reglamento (UE) 1051/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, loc.cit.

³⁹⁴ S. Carrera, "An Assessment of the Commission's 2011 Schengen Governance Package: Preventing abuse by EU member states of freedom of movement?", *CEPS paper in Liberty and Security in Europe*, no.47, 2012 y M.L. Basilien-Gainche, "La Remise en Cause des Accords de Schengen", *CERISCOPE*, 2011.

³⁹⁵ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, COVID-19: Restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE*, de 16 de marzo de 2020, COM (2020) 115 final.

causa que motivaba la prolongación de dichos controles fronterizos interiores la enfermedad infecciosa.

Tabla 18. Restablecimiento de controles por el COVID-19



Fuente Elaboración propia con datos de la Comisión Europea estudiados en el Capítulo

4.3.2 España y Portugal

De acuerdo con la Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo, de 13 de octubre de 2020, *sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19*³⁹⁶ y el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, *por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2*, España reintroduce temporalmente los controles en la frontera interior común terrestre con Portugal de acuerdo con el artículo 28 del CFS, reduciendo el número de pasos autorizados y/o horarios.

³⁹⁶ Consejo de la Unión Europea, *Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo, de 13 de octubre de 2020, sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19*, de 14 de octubre de 2020, DOUE L 337/3.

Imagen 1. Frontera Interior terrestre entre España y Portugal



Fuente Imagen propia.

El procedimiento específico del artículo 28 del CFS recoge los casos que, por razones de orden público o seguridad interior, requieran una acción inmediata. El carácter excepcional de esta medida permite restablecer inmediatamente los controles fronterizos en las fronteras interiores por un máximo de diez días.

Por su parte, Portugal, de acuerdo con el Decreto 3-D/2021 de fecha 29 de enero de 2021, declara el estado de emergencia, y en su artículo 5 restablece los controles fronterizos interiores; a diferencia de España, Portugal reintroduce los controles tanto en las fronteras terrestres como en las marítimas, de acuerdo con el artículo 28 del CFS.

En la Imagen 1 se presenta la frontera interior terrestre entre España y Portugal en la carretera OU-311, km 15.300 en la frontera interior terrestre de Manzalvos (Ourense) tomada el primer día del restablecimiento de los controles

fronterizos interiores. Se puede observar que el restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores ha consistido en colocar unas barreras de tipo “new jersey” y una piedra de gran tamaño, careciendo de señalización vertical u horizontal que mostrase el corte físico de la carretera. El procedimiento utilizado para el cierre de la frontera interior colocando en la vía obstáculos imprevisibles puede originar un grave riesgo para la circulación, motivo por el cual debía de haberse señalizado adecuadamente para informar a los usuarios de la vía de la existencia de un obstáculo en ella ya que, debido a las condiciones meteorológicas adversas existentes en la provincia de Ourense en horario nocturno podría llegar a producirse un siniestro vial.

El procedimiento para la ejecución material del restablecimiento de controles fronterizos en las fronteras interiores o el cierre total de las fronteras interiores, como se demuestra en este caso, dista mucho de ser un procedimiento seguro desde el punto de vista de la seguridad vial poniendo en grave peligro dicho bien jurídico.

4.3.3 Grecia

En el Capítulo segundo analizamos detalladamente las rutas migratorias y la presión que existió especialmente en Grecia. Esta afluencia masiva de migrantes irregulares en las fronteras exteriores sometió “a una fuerte presión el control de la frontera exterior en cualquiera de los Estados miembros”³⁹⁷ obligando a la Comisión y al Consejo a utilizar el procedimiento del artículo 29 del CFS por primera vez.

Entre los días 10 y 13 de noviembre del año 2015, la Comisión Europea realizó una visita no anunciada para evaluar la gestión de las fronteras exteriores terrestres de la Unión Europea en Grecia³⁹⁸ y en el informe de evaluación se concluía que “no

³⁹⁷ Comisión Europea, *Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo por la que se recomienda la realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del Espacio Schengen*, 2 de mayo de 2017, COM (2016) 275 final.

³⁹⁸ M.T. Acosta Penco, “Primer caso de restablecimiento de controles fronterizos en circunstancias excepcionales que ponen en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen: comentario a la Decisión de ejecución (UE) núm.2016/894 del Consejo, de 12 de mayo de 2016”, *Revista General de Derecho Europeo*, 2017, no. 41, p. 252-273.

se realiza una identificación y un registro eficiente de los migrantes irregulares, (...) las impresiones dactilares no se introducen sistemáticamente en la base de datos y (...) no se comprueba sistemáticamente la autenticidad de los documentos de viaje ni se consultan las bases de datos de seguridad fundamentales, como SIS, Interpol y las bases de datos nacionales³⁹⁹. Todos estos motivos llevaban a la conclusión de que existían graves deficiencias persistentes en las fronteras exteriores terrestres en Grecia lo que derivó en que el Comisario Dimitris Avramopoulos reconociese que “(...) Se precisan mejoras sustanciales para garantizar la correcta recepción, registro, reubicación o retorno de los migrantes con el fin de lograr que Schengen vuelva a funcionar normalmente, sin controles en las fronteras interiores⁴⁰⁰ y originó la Recomendación del Consejo “de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen⁴⁰¹. La Recomendación incluía un extenso paquete de medidas, y entre ellas, la mejora de la vigilancia de las fronteras, un sistema de análisis de riesgos y una mejora en la formación de los agentes encargados de la vigilancia de las fronteras.

Al igual que ocurrió con la crisis entre los gobiernos francés e italiano, la cual hemos mencionado anteriormente, la presión migratoria, por deficiencias persistentes en los controles de las fronteras exteriores, ya había ocasionado que países como Alemania, Austria, Suecia, Noruega, Dinamarca y Francia, hubiesen restablecido los controles fronterizos en las fronteras interiores. Como señalamos en el capítulo anterior, estos Estados estaban aplicando el procedimiento del artículo 27 del CFS de forma inadecuada para hacer frente a una situación que, en realidad, requería el procedimiento del artículo 29 del CFS, pero que no podían

³⁹⁹ Acosta Penco, loc.cit. p.267.

⁴⁰⁰ Comisión Europea, “La Comisión debate el proyecto de informe de evaluación de Schengen sobre Grecia”, 27 de septiembre de 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-174_es.htm (accedido el 20 de noviembre 2019).

⁴⁰¹ Consejo de la Unión Europea, *Decisión de Ejecución (UE) 2016/894 del Consejo de 12 de mayo de 2016 por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen*, DOUE de 8 de junio de 2016, L 151/8.

utilizar pues para ello se requiere una Recomendación del Consejo a petición de la Comisión Europea

Sin embargo, la inexistencia de una Recomendación que estableciese el marco de actuación no impidió a los Estados alegar las circunstancias de amenazas graves para el orden público y seguridad interior, y de forma casi inmediata y unilateral restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores.

Finalmente, la Comisión Europea propuso que se restablecieran los controles fronterizos en las fronteras interiores de Alemania, Austria, Suecia, Noruega y Dinamarca en virtud del artículo 29 del CFS.

En la Recomendación del Consejo no se incluyó a Francia, que desde mi punto de vista debía estar incluida, y si se incluyó a Suecia, Noruega y Dinamarca mucho más alejadas de las fronteras exteriores con Grecia. Aún así, ello no ha impedido a Francia, como hemos visto en el Capítulo anterior, con base en diferentes motivos, la prórroga de los controles fronterizos interiores hasta el 30 de abril de 2021.

Una vez que finalizó el periodo “autorizado” por el Consejo, y sus correspondientes prórrogas, a falta de una nueva petición por parte de la Comisión, ante la persistencia de los mismos problemas migratorios, los Estados decidieron volver aplicar el procedimiento del artículo 27 del CFS para prorrogar los controles fronterizos establecidos por el procedimiento del artículo 29 del CFS.

En definitiva, tal como queda patente, la falta de Recomendación del Consejo no impide a los Estados Miembros restablecer los controles fronterizos, aunque las causas sean las del artículo 29 del CFS, lo que nos obliga a realizar una seria reflexión sobre la correcta aplicación del CFS, sobre la existencia de cooperación mutua entre los Estados y la aplicación del principio de solidaridad y confianza mutua, piedras angulares de la existencia del espacio Schengen.

Los Estados Miembros deben de tener una independencia razonable para decidir unilateralmente, siempre basado en un principio de solidaridad obligatorio, los restablecimientos temporales de controles fronterizos interiores y no debería existir esa “comunitarización” de todos los procedimientos exigiendo siempre, de forma no justificada, la existencia de Recomendaciones del Consejo. Ciertamente es que las decisiones unilaterales no justificadas de los Estados Miembros tienen una grave repercusión en la restricción de la libre circulación, así como un importante

impacto económico negativo, motivo por el cual se debe encontrar el equilibrio entre las decisiones unilaterales de los Estados Miembros y la “comunitarización” exclusiva que hace depender a los Estados Miembros de la “autorización” del Consejo.

Por último, y como se dijo anteriormente, el incumplimiento de la necesidad de “autorización” puede llevar suponer para aquellos Estados que no lo sigan la interposición de un recurso por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea de los artículos 258 y 259 del TFUE. La posibilidad de activación del recurso no es del agrado de los Estados y constituye un riesgo añadido para el, ya de por sí, frágil Acuerdo de Schengen.

4.4 MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO DE FRONTERAS SCHENGEN

El 27 de septiembre de 2017, la Comisión Europea presentó una Comunicación sobre la preservación y el fortalecimiento de Schengen⁴⁰², que iba acompañada de una propuesta de modificación del Código de Fronteras de Schengen⁴⁰³, conforme al artículo 294, apartado 2, y el artículo 77, apartado 2, letra e, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a fin de adaptar sus normas relativas a la reintroducción y la prolongación de los controles temporales en las fronteras interiores, con miras a responder a la evolución de las amenazas para el orden público o la seguridad interior de los Estados miembros. La iniciativa fue acogida con satisfacción por parte los evaluadores del Acuerdo Schengen representantes de los Estados Miembros; sin embargo, tres años después de su presentación sigue sin haber evolucionado en propuestas legislativas reales, en mi opinión, por las divergencias existentes, tanto entre las instituciones, Comisión Europea, Parlamento Europeo y el Consejo, como entre los Estados Miembros y las instituciones o de los Estados Miembros entre sí. La concepción que los Estados

⁴⁰² Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la protección y el refuerzo de Schengen*, de 27 de septiembre de 2017, COM (2017) 570 final.

⁴⁰³ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores*, 27 de septiembre de 2017, COM (2017) 571 final.

siguen teniendo del “control” de sus fronteras interiores como piedra angular de su seguridad interior sigue constituyendo una “nube negra” para el avance y perfeccionamiento del espacio Schengen.

4.4.1 Duración de los Restablecimientos Temporales⁴⁰⁴

Actualmente el periodo más largo durante el cual se pueden establecer controles en las fronteras interiores nace de la identificación de un grave riesgo provocado por las deficiencias en el control de las fronteras exteriores de un Estado Miembro, constatadas como consecuencia de una evaluación de las que prevé el mecanismo de evaluación Schengen, tal y como se deriva del artículo 29 del CFS. En este caso, se puede extender hasta dos años y se activa, como consecuencia de una propuesta de la Comisión, por el Consejo; la Comisión, en su propuesta puede recomendar que uno o varios Estados Schengen reintroduzcan los controles fronterizos en toda o parte de sus fronteras interiores, durante un periodo de tiempo específico, que no exceda de periodos de 6 meses, renovable por tres períodos de idéntica duración, como analizaremos posteriormente⁴⁰⁵.

No obstante, para situaciones de riesgo serio para el orden público o la seguridad interior no provocadas por las deficiencias en la gestión de las fronteras exteriores de algún Estado Schengen, es decir, situaciones previstas o que requieran de una acción inmediata son aplicables los artículos 25 y 28 del CFS respectivamente, con unos plazos máximos más reducidos de 6 meses en el primer caso y 2 meses en el segundo.

A continuación se procede al examen de cada uno de estos supuestos.

⁴⁰⁴ Véase Anexo IV donde se encuentran las duraciones de los restablecimientos temporales de controles fronterizos interiores en los diferentes procedimientos y comparando los vigentes del Código de Fronteras con las propuestas de la Comisión Europea y Parlamento Europeo.

⁴⁰⁵ Véase art. 29 del CFS.

Tabla 19. Duración de los restablecimientos temporales en CFS

Artículo	Procedimiento	Duración
Art.25	Marco General	
Art.26	Criterios	
Art.27	Acontecimientos previsibles (Ordinario)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Hasta 30 días. ○ Prorrogable por periodos de hasta 30 días por un máximo de 6 meses.
Art.28	Actuación inmediata (Emergencia)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Hasta 10 días. ○ Prorrogables por periodos de un máximo de 20 días hasta un máximo de 2 meses.
Art.29	Circunstancias excepcionales (Extraordinario)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Por un máximo de 6 meses. ○ Renovable en tres ocasiones hasta un máximo de 2 años

Fuente Elaboración propia.

4.4.1.1 Amenazas que pongan en riesgo el espacio Schengen

De acuerdo con lo previsto en el artículo 29 del Reglamento (UE) 2916/ 399⁴⁰⁶, en el que se regula el “procedimiento específico en circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores”, se regula la posibilidad de establecer controles en las fronteras interiores con una duración no superior a seis meses; esta posibilidad únicamente se puede activar cuando existen “deficiencias graves persistentes en los controles de las fronteras exteriores o como consecuencia del incumplimiento por un Estado

⁴⁰⁶ Según la redacción dada por el artículo 80 del 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) 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo, DOUE L 251/1.

miembro de una decisión del Consejo” que identifique medidas destinadas a mitigar los riesgos en el control de las fronteras exteriores poniendo en peligro el funcionamiento del espacio Schengen “y en la medida en que dichas circunstancias representen una amenaza grave para el orden público o para la seguridad interior en el espacio sin controles en las fronteras interiores o en partes del mismo”. Ese periodo de tiempo podrá prolongarse en tres ocasiones como máximo de una duración máxima cada una de ellas de 6 meses siempre que persistan las circunstancias excepcionales⁴⁰⁷.

La utilización de este mecanismo, como venimos manteniendo, requiere una recomendación del Consejo y no puede ser adoptado unilateralmente por los Estados Miembros, como ocurrió durante la presión migratoria en Grecia vista anteriormente.

En definitiva, a la vista del análisis realizado en las páginas anteriores, podemos constatar como, si bien es cierto que los Estados Miembros no están habilitados por la normativa para activar unilateralmente este procedimiento extraordinario para restablecer los controles fronterizos interiores, ya que necesita una Recomendación previa del Consejo, lo cierto es que por la vía de los hechos lo están haciendo al prolongar indebidamente el procedimiento ordinario y sobrepasando ampliamente los dos años máximos de duración. Así, es decir, consiguen los mismos objetivos, pero a través de la utilización de un procedimiento diferente, no previsto para las situaciones en que se esta activando, lo que podría ser calificado de “fraude de ley”.

4.4.1.2 *Mecanismo de Alerta Temprana*

Con la redacción dada al artículo 29.1 por el artículo 80 del Reglamento 2016/1624, el procedimiento específico en circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el espacio Schengen también recoge la posibilidad del restablecimiento de los controles interiores “por incumplimiento por parte de un Estado Miembro de la decisión del Consejo a que se refiere el artículo 19, apartado 1, del Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo”⁴⁰⁸. La inclusión de este apartado significaba una mayor implicación de las instituciones

⁴⁰⁷ Véanse art. 29 del CFS y Tabla 19.

⁴⁰⁸ Véase art. 29 del CFS.

europas que no fue muy bien aceptada por los Estados Miembros ya que, tal y como ha señalado Olesti Rayo, al inicio de la tramitación legislativa fue “sintomática, y quizás orientativa, la opinión que han manifestado algunas cámaras legislativas de los Estados miembros, al emitir sus dictámenes dentro del denominado “mecanismo de alerta temprana”⁴⁰⁹. Estados Miembros como Países Bajos, Francia, Portugal, Eslovenia y Suecia informaron en contra de esta modificación del artículo 29 del CFS por entender que infringía el principio de subsidiariedad ⁴¹⁰.

En definitiva, los Estados Miembros no querían dejar en manos de la Comisión Europea la capacidad de decisión y autorización del restablecimiento de controles en las fronteras interiores, ya que preferían que continuasen siendo los Estados los que apreciaran las circunstancias y conveniencia del restablecimiento de los controles fronterizos interiores. En este sentido se posicionaron Francia y Alemania, a la que se le unió también España⁴¹¹.

En cualquier caso, la propuesta siguió hacia adelante, modificando el artículo 29 del CFS en la línea de limitar la “arbitrariedad” de los Estados Miembros en el restablecimiento de los controles fronterizos, tal y como “desaban” algunas instituciones europeas. Sin embargo, la redacción final también encierra sus peligros o consecuencias negativas: son los Estados los que tienen un mejor conocimiento de las circunstancias que afectan a su seguridad interior y son ellos los que deben decidir el momento adecuado para los restablecimientos, por lo que eliminarlos de la ecuación puede tener efectos nefastos. En este sentido, entendemos que debe darse protagonismo a los Estados en esta calificación, si bien debe estar condicionada su capacidad de decisión a los principios de sincera y leal cooperación, solidaridad mutua y estricta necesidad.

⁴⁰⁹ A. Olesti Rayo, "El Espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea", loc.cit, p.80.

⁴¹⁰ Ibid.

⁴¹¹ Ibid.

Finalmente, el Reglamento (UE) 2016/1624 ha sido derogado de acuerdo con el apartado 2 del artículo 123 del Reglamento (UE) 2019/1896, incluidos los artículos 20, 30 y 31 desde el 1 de enero de 2021⁴¹².

4.4.1.3 Amenazas contra el orden público y seguridad interior

Cuando la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior no tenga un relación directa con deficiencias en la gestión de las fronteras exteriores, la duración de los restablecimientos temporales quedan fuera del artículo 29. De esta forma, ante situaciones previsibles, la amplitud y la duración del restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores “no excederá de lo que sea estrictamente necesario para responder a la amenaza grave”, con una duración máxima de seis meses según recoge el artículo 25 del CFS⁴¹³, previa notificación a los demás Estados Miembros y a la Comisión Europea.

En situaciones urgentes, se podrán restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores por un período no superior a 2 meses aplicando el artículo 28. En este supuesto encajaría el restablecimiento de controles activado por España y Portugal como consecuencia del COVID-19 y que hemos analizado anteriormente, sin que sea necesaria la notificación previa, es decir, es una decisión unilateral⁴¹⁴.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que cada notificación realizada por los Estados para restablecer controles en las fronteras interiores es analizado de forma independiente y teniendo en cuenta los motivos alegados en cada una de ellas ; esto hace posible que se puedan acumular periodos de tiempos del artículo 28 y 25 basados en razones diferentes y como consecuencia de notificaciones independientes.

A esta realidad responde la Recomendación 2017/820 de la Comisión de 12 de mayo de 2017 “sobre los controles policiales proporcionados y la cooperación policial en el espacio Schengen”, en la que, como respuesta a los “abusos” se

⁴¹² Parlamento Europea y Consejo, *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) 1052/2013 y (UE) 2016/1624*, DOUE L 295/1, de 14 noviembre de 2019.

⁴¹³ Parlamento Europeo y Consejo, *Reglamento (UE) 2016/399*, art. 25 loc.cit.

⁴¹⁴ Nos remitimos a la Tabla 19 incluida supra.

propone un uso más eficaz de los controles policiales, reforzar la cooperación transfronteriza y, asimismo, un uso más eficaz de los acuerdos o convenios bilaterales⁴¹⁵.

4.4.2 Propuesta de Modificación del Reglamento (UE) 2016/399

Es evidente, por tanto, que la reintroducción de controles en las fronteras interiores de los Estados Miembros ha crecido de forma exponencial, motivado especialmente por los movimientos secundarios de migrantes irregulares que cruzan las fronteras exteriores y los atentados terroristas cometidos en Europa por terroristas retornados. Constatando esta realidad y buscando el correcto funcionamiento del Acuerdo Schengen, la Comisión Europea, en el año 2017, propuso modificar el Reglamento (UE) 2016/399⁴¹⁶.

La propuesta de modificación del CFS se fundamentó en que las normas y procedimientos actuales para la prolongación de los controles fronterizos en las fronteras interiores no están suficientemente adecuados a las amenazas de orden público y la seguridad interior a los que se enfrentan los Estados Miembros en el momento actual y, además, que el marco legislativo actual no promueve el uso de medidas alternativas para mitigar los riesgos ni la cooperación con los países vecinos, a los que afectarán los controles.

La Comisión Europea quiere un CFS que refleje claramente la obligación de los Estados Miembros de analizar si existen otras medidas alternativas que lleguen a obtener los mismos resultados con un menor perjuicio a la libertad de movimientos en un espacio sin fronteras, que asegure que los límites temporales aplicables sean suficientes para responder a las serias amenazas al orden público y la seguridad interior y que garantice una adecuada evaluación del riesgo, contando

⁴¹⁵ Comisión Europea, *Recomendación (UE) 2017/820 de la Comisión de 12 de mayo de 2017 sobre los controles policiales proporcionados y la cooperación policial en el espacio Schengen*, DOUE L 122/79, de 13 de mayo de 2017.

⁴¹⁶ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores*, de 27 de septiembre 2017, COM (2017) 571 final.

con los Estados Schengen afectados y con mayor participación de la Comisión y las Agencias relevantes, como Frontex y Europol.

La propuesta de modificación se centra en los siguientes apartados:

- a) Que los plazos establecidos en el artículo 25 del CFS, con respecto a la duración total del restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores, sea de 1 año, en lugar de 6 meses, y que el límite de la duración de los períodos renovables pase de los 30 días actuales a un máximo de seis meses.
- b) Establecer la obligación de realizar un análisis de riesgos en el cual se identifiquen las amenazas y su previsible duración, y de esta forma poder adecuar la respuesta a dicha amenaza con las medidas oportunas. Se busca establecer un riguroso análisis de riesgos, y de esta forma recurrir al restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores como algo excepcional.
- c) Evitar la unilateralidad en el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores buscando la cooperación con los Estados Miembros vecinos.
- d) Una mayor implicación de la Comisión en el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, y así poder emitir dictámenes cuando albergue dudas respecto a la necesidad o la proporcionalidad de dicho restablecimiento.
- e) Garantizar la proporcionalidad entre las medidas adoptadas y las amenazas detectadas y la cooperación mutua entre los Estados Miembros afectados.
- f) Se introduce la posibilidad de prorrogar los controles en las fronteras interiores por un tiempo superior al año y que no exceda de los dos años siempre y cuando persista la misma amenaza grave para el orden público o la seguridad interior y se hayan adoptado medidas adicionales de carácter nacional para hacer frente a dicha amenaza.

Como ya se ha apuntado a fecha 5 de enero de 2021 algunos Estados Miembros tienen cerradas sus fronteras interiores debido a

la crisis sanitaria originada por el COVID-19, como España⁴¹⁷ y Portugal⁴¹⁸; esta nueva modificación facilitaría a los Estados Miembros poder tener cerradas las fronteras interiores por un tiempo no superior a dos años siempre y cuando tuviesen declarado el Estado de Alarma a nivel nacional.

Por tanto, coincidiendo parcialmente con Fernando Arlettaz podría afirmarse que “el restablecimiento ha de funcionar entonces como una especie de segunda barrera: si el control en la frontera exterior es deficiente, se restablece el control en una o varias fronteras interiores”⁴¹⁹. No debemos partir de la base que el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores son la segunda línea de defensa, debemos reforzar las fronteras exteriores de tal forma que el restablecimiento de las interiores sea algo muy excepcional, ya que si partimos de la idea de que existe una segunda barrera, podemos caer en la falta de solidaridad entre los Estados Miembros y terminar levantando muros y alambradas en las propias fronteras interiores como ha sucedido en algunos casos y se ha analizado en el Capítulo segundo de este trabajo.

Y es que, tanto desde el punto de vista del ejercicio de la libertad de circulación de las personas, como desde la perspectiva de los intereses económicos alcanzar el objetivo del TUE en cuanto a la ausencia de controles en las fronteras interiores debe ser prioritario. Por ello debe existir un control estricto de quién entra y viaja por la Unión Europea y el espacio Schengen, es decir, debe reforzarse

⁴¹⁷ Ministerio del Interior, *Orden INT/239/2020, de 16 de marzo, por la que se restablecen los controles en las fronteras interiores terrestres con motivo de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y Orden INT/68/2021, de 29 de enero, por la que se restablecen los controles en la frontera interior terrestre con Portugal con motivo de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19*, Boletín Oficial del Estado no. 26 de fecha 30 de enero de 2021, p.10894.

⁴¹⁸ Presidencia del Consejo de Ministros, *Decreto número 3-D/2021, Regula el estado de emergencia decretado pelo Presidente da República*, loc.cit.

⁴¹⁹ F. Arlettaz, *Espacio Schengen: Un delicado balance entre fronteras interiores y fronteras exteriores*, Cátedra de Paz, Seguridad y Defensa de la Universidad de Zaragoza, 2015.

el control de las fronteras exteriores, y de esta forma es previsible que aumente la confianza y la solidaridad entre los Estados miembros.

4.4.2.1 Finalidad, límites temporales y criterios

La propuesta pretende modificar los límites temporales para la reintroducción de los controles previstos en el artículo 25 del CFS y, mantiene en la Comisión la capacidad de velar porque los principios de necesidad y proporcionalidad queden garantizados, además del procedimiento de consulta del artículo 27 del CFS, aunque reforzado con la participación de Agencias relevantes.

Tabla 20. Propuesta Comisión para revisar el CFS

Artículo	Procedimiento	Duración
Art.25	Acontecimientos previsibles no superior a 1 año. (Ordinario)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Hasta 30 días o 6 meses ○ Prorrogable por periodos de hasta 6 meses por un máximo de 1 año.
Art.27 bis	Acontecimientos previsibles de duración superior a 1 año (Prorroga Art.25)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mismas amenaza Art.25 ○ Medidas excepcionales nacionales. ○ Dictamen Comisión y Recomendación del Consejo. ○ Prorrogable por periodos de hasta 6 meses, en tres ocasiones, por un máximo de 2 años.

Fuente Elaboración propia con datos de la propuesta de la Comisión Europea

Aunque la Comisión Europea no lo menciona expresamente, se debe entender que antes del restablecimiento temporal del control fronterizo en las fronteras internas, se deben explorar otras acciones y medidas alternativas que permitan dar solución a la amenaza. Entre estas alternativas, y siempre que sea necesario, justificado, proporcionado y previa evaluación de riesgos, los Estados Miembros deberían considerar la posibilidad de establecer o intensificar los

controles policiales dentro de su territorio, incluidas las zonas fronterizas. Estos controles policiales no pueden tener como objetivo el control fronterizo y deben ser concebidos de forma distinta de los controles de personas en las fronteras exteriores. Igualmente, además de estas medidas policiales, también pueden ser consideradas otras posibilidades como el despliegue de medios tecnológicos en las fronteras interiores o una cooperación policial con los Estados Miembros vecinos más efectiva.

Por último, los criterios para la reintroducción temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores del artículo 26 del CFS y el procedimiento específico del artículo 29 del CFS, ante supuestos en que se observen graves deficiencias en el control de las fronteras exteriores por algún Estado Schengen, se siguen manteniendo.

4.4.2.2 Análisis de Riesgos

Con el objetivo de que los controles en las fronteras interiores tengan un carácter extraordinario, la Comisión establece la obligación de presentar previamente a la reintroducción o prórroga una evaluación de riesgos. Esta evaluación debe incluir el tiempo previsto de la amenaza, las fronteras interiores, o parte de ellas, que se vean afectadas y, sobre todo, de qué manera el restablecimiento de los controles puede ayudar a abordar la amenaza. Asimismo, cuando los controles en las fronteras interiores superen los seis meses de duración se debe analizar la eficacia de las medidas anteriores y contener un informe detallado de la cooperación mantenida entre todos los Estados Miembros afectados.

La obligación de presentar una evaluación de riesgos debe ser proporcional a la duración de los controles fronterizos previstos, sin embargo, en su propuesta la Comisión no establece si la iniciativa de ese análisis ha de ser de la Comisión, o si puede ser a iniciativa de los propios Estados Miembros afectados.

4.4.2.3 Participación del Consejo de la Unión Europea

En la propuesta se establece la posibilidad de que el Consejo de la Unión Europea, previo dictamen de la Comisión, pueda recomendar prórrogas extraordinarias, es decir, aquellas con las cuales se pretenda prolongar por un

periodo superior a un año los controles en las fronteras interiores, y determinar las condiciones de la cooperación entre los Estados Miembros.

Desde mi punto de vista, la Recomendación del Consejo en este tipo de prórrogas extraordinarias, en cuanto a su contenido material, se acerca más a una autorización. Las Recomendaciones, que aparecen en el artículo 288 del TFUE junto a los dictámenes, tienen un carácter no vinculante, aunque, como bien dice Mangas Martín “la carencia de obligatoriedad no los priva del carácter jurídico sino, exclusivamente, de sanción directa”⁴²⁰, “el contenido de la recomendación con la indicación de una conducta a seguir o la modificación de una situación o comportamiento”⁴²¹. La Recomendación del Consejo “insta a sus destinatarios a un determinado comportamiento”⁴²² y por lo tanto suelen “utilizarse en aquellos supuestos en que bien resulta aún prematura la intervención comunitaria a través de un acto obligatorio, o bien se trata de materias cuya competencia corresponde a los Estados miembros”⁴²³.

Los Estados Miembros, como se ha señalado, siempre han sido y son muy celosos de sus fronteras interiores y se considera que el restablecimiento de controles fronterizos interiores es una competencia exclusiva de los Estados Miembros por lo que la injerencia de las instituciones europeas nunca ha sido vista con buenos ojos. Desde este punto de vista, si se estimase la inclusión de la intervención del Consejo en forma de autorización para el restablecimiento de los controles fronterizos interiores es seguro que sería rechazada. En tanto que evaluador del Acuerdo Schengen, he podido observar ese rechazo durante las visitas que, especialmente, se produce en las visitas no anunciadas debido a que, puede entenderse que, en opinión de los Estados objeto de evaluación, las Recomendaciones del Consejo se aproximan más a una autorización que a una recomendación. En esta línea, en mi opinión puede calificarse de autorización

⁴²⁰ A. Mangas Martín y D.J. Liñán Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2016, p. 401.

⁴²¹ Ibid.

⁴²² C. Escobar Hernández (Dir.), *Instituciones de la Unión Europea*, 3ª Ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 251

⁴²³ M. Campins Eritja, “Capítulo V: El ordenamiento jurídico comunitario: Fuentes” en B. Vilá Costa, *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, Ariel, Barcelona, 2011, p. 119.

porque para que un Estado Miembro pueda restablecer los controles temporales en estas condiciones necesita una Recomendación del Consejo, que, si bien es muy probable que haya sido solicitada por el propio Estado Miembro ante la Comisión y propuesta por esta al Consejo como consecuencia de la solicitud, lo cierto es que la recomendación del Consejo es condición sine qua non para que el Estado pueda reintroducir los controles lo que, de facto, convierte la *recomendación en autorización*.

Por otra parte, en el supuesto de que exista una Recomendación y un Estado Miembro no la siga, éste debe informar a la Comisión de los motivos que le han llevado a no seguir la Recomendación. La Comisión, a su vez, debe informar al Parlamento Europeo y al Consejo que, a u vez, evaluará los motivos alegados por el Estado y decidirá sobre las consecuencias. En este sentido, a partir de ese momento, y de conformidad con el Derecho de la Unión Europea, concretamente en el artículo 258 del TFUE, se podría interponer un recurso de incumplimiento contra el Estado Miembro⁴²⁴ en el entendimiento de que la recomendación del Consejo incumplida constituye un acto obligatorio⁴²⁵.

4.4.3 Marco General para el Restablecimiento de Controles Fronterizos

4.4.3.1 Redacción vigente del artículo 25 del Código de Fronteras Schengen

Este artículo, como hemos mencionado anteriormente, establece el marco general por el cual los Estados Miembros pueden restablecer controles temporales en las fronteras interiores siempre y cuando exista una amenaza grave para el orden público o seguridad interior, y como último recurso. En estos casos, el Estado Miembro afectado puede restablecerlos en las fronteras interiores afectadas o en parte de ellas durante el tiempo estrictamente necesario para hacer frente a la amenaza grave para el orden público o seguridad interior, con un periodo máximo

⁴²⁴ Véase, con respecto a los recursos de incumplimiento, T. Acosta Penco, “La multa coercitiva y la suma a tanto alzado en el recurso por inejecución de sentencia ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, no 92 2015, pp. 137-162.

⁴²⁵ C. Escobar Hernández (Dir.), *Instituciones de la Unión Europea*, 3ª Ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 282.

de 30 días, pudiendo ser superior si se prevé que la amenaza sobrepasará ese límite establecido.

Nos podemos encontrar en la situación de que la amenaza grave para el orden público o seguridad interior siga existiendo una vez expirado el plazo inicialmente establecido, para lo cual el Estado Miembro tiene la posibilidad de prorrogarlo por plazos no superiores a 30 días, pero siempre que sean por las mismas razones alegadas inicialmente. El concepto de orden público, según el Parlamento Europeo, “presupone la existencia de una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a uno de los intereses fundamentales de la sociedad”⁴²⁶.

Sumados todos los tiempos, es decir, los iniciales y las prórrogas, no podrá superar los seis meses, excepto si los motivos iniciales se basan en circunstancias excepcionales donde se ha puesto en riesgo el funcionamiento general del espacio Schengen debido a deficiencias graves persistentes en los controles de las fronteras exteriores, en cuyo caso la duración máxima será de dos años⁴²⁷.

La redacción vigente del artículo 25 únicamente permite el restablecimiento de controles fronterizos en las fronteras interiores por un máximo de 6 meses cuando existan amenazas graves para el orden público o seguridad interior o, excepcionalmente, por un máximo de dos años si existe un riesgo de funcionamiento general del espacio Schengen⁴²⁸; sin embargo, desde el inicio de la crisis migratoria en el año 2015 hasta el 1 de Febrero de 2021, los Estados han reestablecido o prorrogado los controles en las fronteras interiores en 214 ocasiones alegando como causas justificativas de la medida, principalmente, los movimientos secundarios de migrantes irregulares o las amenazas terroristas; es decir, básicamente la justificación de la necesidad de la adopción de la medidas la fundaban los Estados en la existencia de amenazas para el orden público o la seguridad interior, y, como se ha constatado en el capítulo anterior, del análisis de

⁴²⁶ Parlamento Europeo, *Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 4 de abril de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores*, COM (2017)0571 – C8-0326/2917-2017/0245 (COD), p.7.

⁴²⁷ Véanse el art.29 del CFS y Tabla 19 incluida supra.

⁴²⁸ Ibid.

la práctica seguida por los Estados se constata que la duración de la reintroducción de los controles ha excedido los límites previstos legalmente.

Del análisis de la práctica seguida por los Estados Miembros para hacer frente a estos problemas, se constata que han aplicado inicialmente el procedimiento establecido en el artículo 28, es decir, el restableciendo los controles en las fronteras interiores por un máximo de 2 meses, por entender que se requeriría una acción inmediata y, posteriormente, una vez agotado el plazo, por aplicación del artículo 12, iniciaban un nuevo periodo basado en el artículo 25 sumándole 6 meses más, o dos años, dependiendo de las circunstancias, lo que generaba un plazo total de entre 8 o 26 meses. Ciertamente, los plazos derivados de la aplicación del CFS se pueden “sumar” siempre que los motivos sean diferentes, ya que cada nueva notificación es estudiada de forma independiente respecto de las anteriores y, supuestamente, a de estar basada en diferentes motivos, y cada una tiene su plazo correspondiente. Sin embargo, como hemos visto en el capítulo anterior de este trabajo, los Estados han llegado a agotar todos los plazos y prórrogas posibles y han mantenido los controles fronterizos en las fronteras interiores al usar de forma indebida el marco establecido por la normativa. Este dato hace evidente la necesidad de adaptar el Código de Fronteras Schengen a las nuevas realidades que estamos viviendo, como por ejemplo la pandemia del COVID-19 que, desde marzo de 2020 a febrero de 2021, ha provocado que se hayan restablecido o prorrogado los controles en las fronteras interiores en 124 ocasiones⁴²⁹. Si comparamos esta situación con las 36 notificaciones que se produjeron entre el 21 de octubre de 2006 y el 3 de septiembre del 2014, es decir, en un período de casi ocho años, demuestra que se ha producido un incremento sustancial del restablecimiento de controles fronterizos en las fronteras interiores y que, por tanto, el Código de Fronteras Schengen, en su redacción actual, no es una herramienta adaptada para dar respuesta a las amenazas actuales para el orden público o la seguridad interior.

4.4.3.2 *Propuesta de la Comisión Europea*

Por lo que respecta a la nueva redacción del artículo 25 en la propuesta de la Comisión Europea, puede observarse que ésta se centra en los plazos de duración

⁴²⁹ Nos remitimos a la Tabla 18.

del restablecimiento temporal de las fronteras interiores o de sus prórrogas. De esta forma, cuando exista “una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de un Estado Miembro”, este podrá, de forma excepcional, establecer los controles fronterizos en las fronteras interiores por un periodo no superior a 30 días, o por el tiempo estrictamente necesario de duración de la amenaza, pero con un límite máximo de 6 meses. Con la redacción actual se pueden establecer controles fronterizos en las fronteras interiores, siempre que se den las circunstancias establecidas en el artículo 25, por un plazo máximo de 30 días o el de duración de la amenaza. La propuesta limita la duración del plazo inicial a un máximo de 6 meses⁴³⁰.

En el supuesto de que persista la amenaza, con la redacción actual, el Estado Miembro puede prolongar los controles durante diversos periodos renovables de un máximo de 30 días cada uno de ellos, límite que pasa a 6 meses con la nueva redacción⁴³¹.

Con respecto a la duración total del restablecimiento de controles fronterizos en las fronteras interiores, y aquí se encuentra la principal diferencia. En la redacción del CFS en vigor se establece un límite máximo de 6 meses, sumando el periodo inicial y las prórrogas, excepto, como hemos dicho anteriormente, si el motivo se basa en el artículo 29, en cuyo caso se podría prolongar hasta una duración de 2 años. Por su parte, la nueva propuesta diferencia tres posibles opciones:

- Si el restablecimiento de las fronteras interiores y sus prórrogas se basan en el artículo 25, la duración total no podrá ser superior a un año.
- Si el restablecimiento se basa en el nuevo artículo propuesto, el 27 bis), el cual analizaremos posteriormente, el periodo total, incluidas las prórrogas, será de dos años.
- Cuando el motivo se haya basado en el artículo 29, el periodo total no podrá superar los dos años.

⁴³⁰ Nos remitimos a la Tabla 20.

⁴³¹ Nos remitimos a la Tabla 19, la Tabla 20 y Anexo IV.

4.4.3.3 *Análisis de la propuesta*

En primer lugar, a la vista de lo antedicho y de la redacción de la propuesta parece evidente que el título del artículo 25 debería ser modificado y pasar a llamarse “Marco general para la reintroducción o la prolongación temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores en caso de acontecimientos previsibles”, y de esta forma establecer una diferencia clara entre los acontecimientos previsibles, los que requieren una acción inmediata y los excepcionales que ponen en riesgo la totalidad del espacio Schengen.

El artículo 25 debe establecer un marco general para la reintroducción o la prolongación temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores en caso de acontecimientos previsibles, donde la duración de éstos este directamente vinculado a la del evento, y, por lo tanto, ser muy precisa la duración. La propuesta de la Comisión Europea diferencia dos periodos iniciales en el supuesto de una amenaza grave para el orden público o seguridad interior: i) un periodo inicial de un máximo de 30 días o ii) un periodo inicial por el tiempo previsible que dure la amenaza grave para el orden público o seguridad interior. La primera crítica que cabe hacer a este planteamiento es que, partiendo de la base de que cualquier reintroducción o prolongación de los controles en las fronteras interiores debe durar lo estrictamente necesario para dar respuesta a la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, no es necesario que se establezcan esta doble diferenciación, y se debería indicar únicamente que el período total durante el cual se restablece el control fronterizo en las fronteras interiores, por las mismas razones, incluida cualquier prolongación, no excederá de un año, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28, referente al procedimiento específico en los casos que requieran actuación inmediata y las medidas que puedan adoptarse de conformidad con el artículo 29 en caso de circunstancias excepcionales en las que se ponga en peligro el funcionamiento general de la zona Schengen.

De acuerdo con lo anterior, y partiendo de la base de que el alcance y la duración del restablecimiento temporal del control fronterizo en las fronteras interiores no excederá de lo estrictamente necesario para responder a la grave amenaza, aún así, considero importante que se establezcan los límites máximos de tiempo que, según mi opinión, podrían ser:

- a) En las amenazas previsibles, y sin perjuicio de lo dispuesto en el procedimiento específico en los casos que requieran actuación inmediata, el período total durante el cual se reintroduce el control fronterizo en las fronteras interiores, siempre que sea por las mismas razones, incluida cualquier prolongación, no excederá de un año.
- b) En las amenazas graves que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio Schengen se debe mantener se debe mantener el límite actual de 2 años, incluidas las prolongaciones.
- c) Como se ha podido constatar, algunos Estados Miembros, prolongan y combinan los márgenes temporales a fin de prolongar el periodo de reintroducción de los controles amparándose en la situación de eventos previsibles, combinada con los del procedimiento específico en circunstancias excepcionales; por ello, parece necesario introducir una prohibición según la cual los “tiempos” de eventos previsibles no se prolonguen ni se combinen con las medidas adoptadas por las mismas razones en virtud del artículo 29 del CFS.⁴³²

4.4.4 Procedimiento del Art. 27 del Código Fronteras

4.4.4.1 Redacción vigente del artículo 27

A la luz del vigente artículo 27 del CFS, si un Estado Miembro propone restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores por un acontecimiento previsible, debe notificárselo a los demás Estados Miembros y a la Comisión con al menos cuatro semanas de antelación o inferior si las circunstancias así lo exigen y, al mismo tiempo, transmitírselo al Parlamento Europeo y al Consejo.

La información, clasificada o no, comunicada debe contener los motivos por los cuales se van a restablecer los controles, las fronteras interiores afectadas, el alcance, la fecha de inicio y duración, y, si procede, las medidas que deben adoptar los demás Estados Miembros, aunque, si fuese necesario, la Comisión podrá solicitar información adicional. En base a esta comunicación los Estados Miembros y la Comisión podrán emitir un dictamen, para posteriormente someterse a

⁴³² Véase art.29 del CFS.

consultas o reuniones conjuntas con el objeto de examinar la proporcionalidad del restablecimiento de controles fronterizos y las amenazas, y, con ello, establecer una posible cooperación.

4.4.4.2 *Evaluación de Riesgos*

En la propuesta de la Comisión, por lo que a este supuesto concreto se refiere, se propone añadir la exigencia de un análisis de riesgos con dos niveles de exigencia. El primero de ellos sería exigible cuando, además de constatarse que se necesita una prórroga en el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, quede demostrado que ésta es absolutamente necesaria y que contribuiría a abordar el problema existente. El segundo de ellos se exigiría cuando se pretenda prorrogar los controles en las fronteras interiores habiendo transcurrido más de seis meses desde que se establecieron inicialmente los controles. Este segundo análisis es mucho más profundo y exige una evaluación de la eficacia previa de los controles ya instaurados.

Estos análisis de riesgos, que la Comisión quiere sean compartidos con Frontex y Europol, deben incluir las medidas de coordinación que han existido entre el Estado que realiza la notificación y con aquellos que comparte frontera interior.

4.4.4.3 *Dictámenes*

Se mantiene la posibilidad de que la Comisión pueda solicitar información adicional con el objetivo de comprobar que este restablecimiento es una medida de último recurso, pero se añade que, en particular, podrá solicitar información relativa a la cooperación con los Estados Miembros con los que tenga frontera interior común, es decir, los directamente afectados.

Si la necesidad o la proporcionalidad del restablecimiento de controles fronterizos en las fronteras interiores no queda suficientemente claro, o mantiene alguna duda con respecto a la información facilitada, la Comisión, actualmente, emite un dictamen. En la propuesta se establece como obligatorio emitir siempre un dictamen cuando el marco temporal del restablecimiento de controles fronterizos haya alcanzado los seis meses.

4.4.4.4 Consultas

La información notificada y los dictámenes formarán parte de la “consulta” realizada por la Comisión en la que, si procede, se incluirán reuniones conjuntas con los Estados Miembros, tanto con el que pretende restablecer los controles fronterizos como con los demás, especialmente los directamente afectados. Además, en la propuesta, la Comisión establece que en estas reuniones también participen las “agencias pertinentes”⁴³³, y en ellas se examinará tanto la amenaza como la proporcionalidad de las medidas.

En la redacción vigente del CFS no se le da un especial énfasis a la cooperación mutua entre los Estados Miembros, y tampoco se exige que el resultado de las consultas sea tenido en cuenta por el Estado Miembro que pretende restablecer los controles fronterizos. Esta situación cambia radicalmente con la propuesta de la Comisión donde se quiere garantizar esa cooperación entre los Estados Miembros y se le exige al Estado notificante que tenga en cuenta los resultados de la consulta al restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores.

4.4.4.5 Análisis de la propuesta

4.4.4.5.1 Título

Con respecto al título de este artículo considero que debe ser modificado y pasar a llamarse “Procedimiento para el restablecimiento o la prolongación temporal del control fronterizo en las fronteras interiores en caso de acontecimientos previsibles”, y de esta forma diferenciar claramente los procedimientos existentes: procedimiento para acontecimientos previsibles, procedimiento específico para acciones inmediatas y procedimiento específico para circunstancias excepcionales.

⁴³³ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores*, loc.cit.

4.4.4.5.2 Marco Temporal

La Comisión introduce los marcos temporales para este procedimiento en el artículo 25 de su propuesta, pero considero que ese artículo únicamente debe establecerse el marco general de los diferentes procedimientos, llevando los detalles específicos a los artículos correspondientes.

Por tanto, este artículo debe regular detalladamente el procedimiento específico para los eventos previstos y si un Estado miembro comprueba que existe una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de su territorio, podrá restablecer excepcionalmente y, en caso necesario, prolongar los controles fronterizos en la totalidad o en determinadas partes de sus fronteras interiores durante la duración previsible de la amenaza grave, pero sin exceder de seis meses.

Si la grave amenaza persiste más allá del período previsto, podrá prolongar o, en su caso, seguir prolongando los controles fronterizos en sus fronteras interiores, por los mismos motivos y, teniendo en cuenta cualquier nuevo elemento, por períodos renovables, que corresponderán a la duración previsible de la grave amenaza y que en ningún caso excederán de seis meses. Dicha prórroga podrá tener lugar siempre que el Estado miembro interesado considere o haya considerado ineficaces las acciones y medidas alternativas para remediar la amenaza.

4.4.4.5.3 Análisis de Riesgos

La redacción actual del artículo 27, en el apartado primero, indica qué información debe ser notificada y transmitida por el Estado Miembro que pretende reintroducir los controles fronterizos en las fronteras interiores, tanto a los demás Estados Miembros, como a las instituciones europeas concernidas: Comisión, Consejo y Parlamento Europeo. Lo cierto es que esta información es muy escasa para deducir si existe proporcionalidad entre la amenaza detectada y el restablecimiento temporal de los controles fronterizos, por este motivo la modificación de este artículo es absolutamente necesaria.

La propuesta de la Comisión Europea introduce un análisis de riesgos, en el apartado primero, a. bis), que debe evaluar la posible duración de la amenaza, secciones de las fronteras interiores afectadas, y, sobre todo, que demuestre que

esta medida extrema y de último recurso es absolutamente necesaria y explique de que manera va a dar solución a la amenaza. Esta evaluación es mas compleja si el Estado Miembro pretende mantener esos controles fronterizos durante mas de seis meses, ya que en este caso debe explicar los resultados de los primeros seis meses con esta medida de último recurso. La Comisión quiere que antes de que se llegue a este extremo se acuda a medidas como la cooperación entre los Estados Miembros que comparten fronteras interiores y por ese motivo se debe incluir esta información en el análisis de riesgos.

A diferencia de la Comisión, considero que, por una parte, se deberían diferenciar tres situaciones dependiendo de la duración del restablecimiento o prórroga de los controles temporales y, por otra, que la FRONTEX, y Europol también emitan un informe con respecto al análisis de riesgos efectuado.

La obligatoriedad del análisis de riesgos debería diferenciar tres niveles, los cuales conjuguen tanto la duración de la reintroducción o prórroga, como la voluntariedad u obligatoriedad por parte del Estado Miembro, y las necesidades que puedan considerar los demás Estados Miembros afectados y la Comisión Europea:

- a) Si la reintroducción o la prolongación de los controles fronterizos internos es por una duración total no superior a dos meses, la evaluación de riesgos debería ser opcional. El procedimiento específico para acciones inmediatas, cuya duración inicial es de 10 días prorrogables hasta un máximo de dos meses, no prevé una evaluación de riesgos, motivo por el cual tampoco se debe establecer como obligatorio en el caso que nos ocupa.
- b) Si la reintroducción o la prórroga de los controles fronterizos internos fuese por un período superior a dos meses, pero no superior a seis meses, el Estado miembro interesado podría presentar una evaluación de los riesgos de forma opcional, pero se convertiría en una obligación si la misma fuese solicitada expresamente por la Comisión o por un Estado Miembro directamente afectado.

- c) Por último, si se hubiesen restablecido los controles fronterizos en las fronteras interiores durante más de seis meses, incluidas las posibles prórrogas, el Estado miembro afectado debería presentar una evaluación de riesgos o actualizar las ya presentadas, donde se justificase la eficacia de la reintroducción o prórrogas anteriores, además de un informe de la cooperación con los Estados Miembros afectados que compartan fronteras interiores en las cuales se están realizando controles fronterizos.

4.4.4.5.4 Notificación, Dictamen y Consulta

A. Notificación

La notificación del restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores se notifica tanto a la Comisión Europea como a los Estados Miembros, los cuales podrán emitir un dictamen, y se transmite también al Parlamento Europeo y Consejo. Aunque la información contenida en la notificación sea clasificada por el Estado Miembro que la realiza no impide que se le transmita al Parlamento Europeo según lo dispuesto en el apartado tercero.

La información contenida en la notificación debe ser presentada al Parlamento Europeo y al Consejo al mismo tiempo que se notifica a los demás Estados miembros y a la Comisión. Esta notificación, y la evaluación de riesgos, aunque la Comisión no lo mencione en su propuesta, puede ser clasificada total o parcialmente por el Estado emisor de acuerdo con su legislación nacional, pero ello no debe impedir que los demás Estados miembros tengan acceso a esa información clasificada a través de canales apropiados y seguros de cooperación policial.

B. Dictamen

Con la redacción actual, una vez realizada la notificación, la Comisión o cualquier otro Estado miembro podrá emitir un dictamen, pero, debido

principalmente al incremento exponencial de restablecimientos temporales de controles fronterizos, la Comisión en su propuesta, también podrá consultar al Estado Miembro cualquier duda que tenga con respecto a la proporcionalidad o necesidad de dichas medidas, y emitir un dictamen, el cual siempre sería obligatorio si el restablecimiento fuese superior a 6 meses.

Si bien la Comisión Europea mantiene en su propuesta que todos los Estados Miembros puedan realizar dictámenes en las notificaciones de restablecimiento de controles, puede considerarse que únicamente deben ser los Estados Miembros directamente afectados los que puedan emitir una opinión cualificada tanto en la notificación de restablecimiento como, también, de sus posibles prórrogas. Si, por ejemplo, el restablecimiento o prórroga de controles en las fronteras interiores entre España y Francia es notificado por España, únicamente debería emitir una opinión cualificada la Comisión y Francia ya que, es fácilmente entendible, la opinión que pueda emitir, por ejemplo, Finlandia, al no ser un Estado Miembro directamente afectado no parece ser relevante.

C. Consulta

Tanto la información contenida en la notificación como los dictámenes emitidos serán objeto de consulta, e incluso de reuniones multilaterales, entre los Estados Miembros y la Comisión para examinar la proporcionalidad de las medidas y determinar las necesidades de cooperación, y de esta forma dar una respuesta adecuada a la amenaza grave para el orden público o seguridad interior que va a motivar el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores diez días antes de hacerse efectiva. La Comisión Europea, con la nueva redacción, también quiere que en las reuniones multilaterales participen las agencias pertinentes y que los resultados de las consultas sean tenidos en cuenta por el Estado Miembro a la hora de materializar las medidas de restablecimiento notificadas, y aunque no se menciona en el texto, también con respecto a las prórrogas.

La Comisión Europea, como se ha comentado anteriormente, debería limitar la emisión de dictámenes u opiniones, con respecto a los Estados, únicamente a aquellos directamente afectados y, además, los resultados de las consultas, más allá de simplemente ser tenidas en cuenta, también debería informar a la Comisión y a

los Estados Miembros consultados sobre los motivos que puedan impedir la implementación de los resultados de las consultas.

4.4.5 Procedimiento específico del art. 27 bis del Código de fronteras

La propuesta de la Comisión introduce un nuevo artículo, el 27 bis, relativo al procedimiento específico cuando la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior excede de un año⁴³⁴.

Según la redacción propuesta por la Comisión Europea, en el supuesto de que la amenaza grave para el orden público o seguridad interior que se mantenga por un periodo superior a un año, habiéndose adoptado también medidas nacionales excepcionales proporcionadas para hacer frente a esta amenaza, los controles fronterizos en las fronteras interiores podrán prorrogarse por recomendación del Consejo, previo dictamen de la Comisión, por un periodo de hasta seis meses. “Ese periodo podrá prorrogarse en tres ocasiones como máximo, por nuevos periodos de hasta seis meses”⁴³⁵.

4.4.5.1 Situación Excepcional

En el supuesto de que un Estado Miembro se enfrente a una amenaza previsible que revista el carácter de grave para el orden público o la seguridad interior del propio Estado podrá restablecer, de forma excepcional y como última medida, controles fronterizos en las fronteras interiores en las partes de ellas que estén bajo dicha amenaza durante el tiempo estrictamente necesario para responder de forma adecuada a la amenaza. La primera condición que impone la propuesta de la Comisión Europea, en la propuesta del artículo 25, es que la duración no puede ser superior a 30 días; pero si se prevé que sea superior a 30 días la reintroducción tendrá la duración de la amenaza condicionada al límite de 6 meses. Este periodo inicial puede ser prorrogado por periodos previsibles de

⁴³⁴ Véase Tabla 20.

⁴³⁵ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores*, loc.cit.

duración de la amenaza, pero, nuevamente, que no superen los seis meses. La duración total del periodo inicial y de las prórrogas no puede superar un año, pero si el caso excepcional queda sujeto al 27 bis, “el *periodo total podrá prolongarse hasta una duración máxima de dos años*”⁴³⁶.

Cuando la duración de la amenaza grave para el orden público o seguridad interior se prevea superior a un año y además el Estado Miembro haya adoptado medidas excepcionales, antes de que finalice el plazo de un año, el Estado Miembro lo notificará a los demás Estados Miembros y a la Comisión solicitando una prórroga adicional. El Consejo, previo dictamen de la Comisión, podrá recomendar una prórroga por un periodo de seis meses, el cual se puede prorrogar en tres ocasiones con el mismo límite temporal.

La introducción de este nuevo artículo puede calificarse de innecesaria ya que podía haberse suplido con una adecuada técnica legislativa para modificar los artículos ya existentes.

Es cierto, Europa ha sufrido una presión migratoria sin precedentes, especialmente en el año 2015, y se han producido atentados terroristas como los de Francia o Alemania; pero justo por ese motivo se deberían haber diferenciados procedimientos específicos para amenazas graves para la seguridad interior, como, por ejemplo, las amenazas terroristas y no haber dejado unos procedimientos en los que se incluyen de igual manera tanto las amenazas graves para el orden público como para la seguridad interior.

4.4.6 Procedimiento específico del art. 28 del Código de Fronteras

La Comisión Europea no propone ninguna modificación en este artículo, el cual esta referido a los supuestos en que un Estado Miembro, por motivos de orden público o seguridad interior, deba responder con una acción inmediata, restableciendo con carácter inmediato los controles fronterizos en las fronteras interiores por un período limitado no superior a diez días notificándolo a los demás Estados Miembros y a la Comisión. Si la amenaza no queda neutralizada en ese periodo de tiempo, el Estado Miembro podrá prorrogar las medidas adoptadas por periodos no superiores a 20 días no superando en total los dos meses⁴³⁷.

⁴³⁶ Ibid.

⁴³⁷ Véase Tabla 19.

Según la interpretación de la Comisión, “los periodos de restablecimiento de controles fronterizos de conformidad con los artículos 28 y 25 podrán acumularse”⁴³⁸. Es decir, que las notificaciones que los Estados Miembros elevan a la Comisión para restablecer controles fronterizos en las fronteras interiores son analizadas independientemente y por los concretos motivos expuestos en cada una de ellas, y, como no podía ser de otra manera, se le aplican los plazos correspondientes a cada una de ellas de forma individualizada.

La Comisión Europea esta obligada a informar inmediatamente al Parlamento Europeo de todas las notificaciones recibidas de los Estados Miembros que necesiten una reintroducción inmediata de los controles fronterizos en las fronteras interiores, pero, la vigente redacción no obliga a notificarlo al Consejo, motivo por el cual debería introducirse una modificación en este sentido y que también sea notificado de la situación de las fronteras interiores.

4.4.7 Procedimiento específico del Art. 29 del Código de Fronteras

Por tanto, a la luz de la redacción vigente del Código de Fronteras Schengen, los Estados están habilitados para restablecer o prorrogar controles fronterizos en las fronteras interiores cuando exista una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, bien por acontecimientos previstos (artículo 25) o si las circunstancias lo requieren, pudiendo actuar en estos casos de forma inmediata (artículo 28). Este restablecimiento o prolongación puede afectar a la totalidad de la frontera interior o únicamente a una sección de esta y la duración será por el tiempo imprescindible para darle solución, no superior a 30 días, el cual puede ser prorrogado por periodos máximos de 30 días no superando, en total, los seis meses.

En cambio, si la amenaza grave constatada para el orden público o seguridad interior es debida a deficiencias graves persistentes en los controles de las fronteras

⁴³⁸ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores*, loc.cit.

exteriores⁴³⁹, el artículo 29 introduce un procedimiento específico en circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio Schengen. En este caso, no existe propuesta de modificación por parte de la Comisión Europea, lo que podría entenderse como que la Comisión está facultando o, más bien, “autorizando” a un Estado a restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores por periodos de seis meses prorrogables en tres ocasiones, con un máximo de dos años.

Este procedimiento, a diferencia de los que hemos analizado anteriormente y como venimos apuntando en este trabajo, tiene como finalidad proteger los intereses comunes del espacio Schengen, y, por tanto, debe ser considerado como el último recurso, es decir, cuando todas las demás medidas sean ineficaces para una solución eficaz a la amenaza grave contra el orden público y seguridad interior. La Comisión realizará una propuesta, incluso a petición de los Estados Miembros, al Consejo y será este el que recomiende que uno o varios Estados Miembros restablezcan los controles fronterizos.

La recomendación del Consejo puede ser seguida por los Estados Miembros o no. En el primer supuesto notificarán del inicio del restablecimiento de los controles fronterizos a los demás Estados Miembros, Parlamento Europeo y a la Comisión; en el segundo supuesto deberá informar por escrito la Comisión Europea de los motivos concretos por los cuales no sigue la recomendación. La negativa puede afectar a los intereses comunes de la zona Schengen por lo que la

⁴³⁹ El art. 29 apartado 1, además de las deficiencias graves persistentes en las fronteras exteriores, recoge también el incumplimiento “... por parte de un Estado miembro de la decisión del Consejo a que se refiere el artículo 19, apartado 1, del Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo”. El artículo 19 del 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, donde se regula la situación en las fronteras exteriores que requiera medidas urgentes, ha sido expresamente derogado conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 123 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 y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624.

Comisión informará al Parlamento Europeo y Consejo una vez evaluadas las razones expuestas como el Estado Miembro.

4.4.7.1 *Actos de ejecución de aplicación inmediata*

Si las circunstancias excepcionales son conocidas por el Estado Miembro con una antelación de menos de diez días, y siempre que existan causas debidamente justificadas relacionadas con dichas circunstancias, la Comisión Europea es la encargada de adoptar las recomendaciones necesarias mediante actos de ejecución de aplicación inmediata. Acto seguido, y siempre dentro del plazo de catorce días, emitirá una propuesta de recomendación al Consejo.

4.4.7.2 *Amenazas graves para el orden público o la seguridad interior*

Estas circunstancias excepcionales que ponen en riesgo el funcionamiento general del espacio Schengen debido a las deficiencias graves persistentes en los controles de las fronteras exteriores no impide que los Estados Miembros puedan adoptar las medidas previstas en los procedimientos de acontecimientos previstos o específicos que requieran una actuación inmediata en caso de amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, lo que en realidad desvirtúa la finalidad de los diferentes procedimientos.

4.4.8 **Duración total del restablecimiento de controles fronterizos**

La reintroducción o prolongación de los controles fronterizos temporales en las fronteras interiores, de acuerdo con la redacción propuesta por la Comisión Europea en el artículo 25, para amenazas graves para el orden público o seguridad interior puede llegar a un año, pero si le sumamos las prórrogas del artículo 27 bis) podríamos llegar a los dos años de duración. Esto no impide que se le puedan sumar dos meses más si iniciamos con un procedimiento específico en los casos que requieran una acción inmediata del artículo 28⁴⁴⁰.

A estos tiempos, con la redacción actual del artículo 29, que recoge el procedimiento específico en circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el

⁴⁴⁰ Véase Anexo IV.

funcionamiento general del espacio Schengen, que, como hemos dicho en varias ocasiones, no ha sido propuesta para ser modificada, no se impide de forma taxativa que ambas medidas sean combinadas o prolongadas por lo que podríamos llegar a una duración de cuatro años con la restricción de los movimientos de personas en las fronteras interiores.

El espacio Schengen permite a los ciudadanos de la UE circular libremente, siendo un instrumento que garantiza la aplicación de las libertades de los 400 millones de personas de esa zona. En Europa, casi "dos millones de personas trabajan en un país Schengen distinto de aquel en el que viven, y se estima que cada día alrededor de 3,5 millones de personas cruzan las fronteras internas"⁴⁴¹. Esto significa que "más de 62 millones de movimientos transfronterizos y 24 millones de viajes de negocios se realizan cada año"⁴⁴². El restablecimiento de las fronteras internas obstaculizaría seriamente esta libertad de movimiento, pero, desde el punto de vista económico, cada hora adicional de espera por encima de las actuales "significaría un gasto adicional de 3.000 millones de euros anuales"⁴⁴³. Sin embargo, en el caso hipotético de que "el Acuerdo de Schengen ya no se aplique, los costos serían de entre 50 y 20 mil millones de euros anuales"⁴⁴⁴. Estas cifras reflejan el grave daño económico que causa una reintroducción temporal de los controles en las fronteras interiores, además, y no necesariamente en este orden, de la limitación de circulación de personas por el espacio Schengen.

La Comisión debería haber propuesto que los tiempos totales de reintroducción de controles en las fronteras interiores por motivos de deficiencias graves y persistentes en las fronteras exteriores no se prolongue o combine con las medidas adoptadas, por las mismas razones, de acuerdo con los procedimientos

⁴⁴¹ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Gestión de la migración en todos sus aspectos: impulsar el programa europeo de migraciones*, de 4 de diciembre de 2018, COM (2018) 798 final en el que se cita el *Informe sobre el impacto económico de la suspensión del espacio Schengen* de 2016 de los Servicios de Investigación del Parlamento Europeo.

⁴⁴² Ibid.

⁴⁴³ Ibid.

⁴⁴⁴ Ibid.

del marco general recogidos en el artículo 27 y los específicos de acción inmediata en el artículo 28.

4.4.9 Entrada en vigor

El texto propuesto por la Comisión de la Unión Europea fue modificado en varias ocasiones por la Presidencia del Consejo de la Unión Europea y debatido por el Comité Mixto de Fronteras⁴⁴⁵. Los debates en el Comité Mixto de Fronteras comenzaron el 10 de noviembre de 2017⁴⁴⁶ y se han prolongado hasta la primera lectura del Parlamento Europeo donde el Pleno aprobó el informe sobre la propuesta de Reglamento el 4 de abril de 2019⁴⁴⁷ y le pide a la Comisión que le consulte de nuevo si sustituye o modifica su propuesta⁴⁴⁸.

La Comisión Europea no ha tenido presente en su propuesta como se contabilizarán los tiempos de los restablecimientos temporales de fronteras interiores que estén vigentes en el momento de la entrada en vigor de la modificación del Código de Fronteras Schengen. Entiendo que el tiempo transcurrido en un restablecimiento temporal notificado debería deducirse del cálculo de los tiempos totales de conformidad con el nuevo régimen del

⁴⁴⁵ En el Consejo de la Unión Europea, el Grupo de Trabajo sobre Fronteras se ocupa en particular de las medidas relativas al cruce de las fronteras exteriores e interiores de los Estados de Schengen. El autor de este trabajo representó a España en dicho Comité entre los años 2014 y 2016.

⁴⁴⁶ Consejo de la Unión Europea, *Comunicación de la Presidencia al Comité Mixto de Fronteras.* "Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores" 13922/17, de 7 de noviembre de 2017.

⁴⁴⁷ Parlamento Europeo, *Resolución legislativa del Parlamento Europeo, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores*, de 4 de abril de 2019, COM (2017) 0571 – C8-0326/2017 – 2017/0245 (COD)

⁴⁴⁸ Véase el Anexo V, donde se encuentran comparadas la propuesta de la Comisión Europea y la posición del Parlamento Europeo.

reglamento. Si esto no se modifica podemos encontrarnos con Estados Miembros que tengan restablecidos los controles fronterizos en las fronteras interiores basado en circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores como consecuencia de deficiencias graves persistentes en los controles de las fronteras exteriores⁴⁴⁹ con una duración máxima de 2 años y a la que podrían sumar 2 años mas, llegando, hipotéticamente, a tener establecidos controles en sus fronteras interiores con una duración de 4 años, siempre que exista una Recomendación del Consejo. Estos cuatro años podrían aumentar a seis años, hipotéticamente hablando, si la nueva regulación no evita que se prolonguen o combinen las medidas del artículo 29 con las previstas en los artículos 27, 27 a) o 28, donde se recogen el procedimiento general y los específicos.

4.4.10 Principios de Subsidiaridad y Proporcionalidad

En el protocolo anejo al Tratado de Lisboa de 2017, sobre la aplicación de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad, desarrollado por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, se establece el procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiaridad en las iniciativas legislativas europeas⁴⁵⁰.

Como ya se ha apuntado, la modificación propuesta por la Comisión Europea, basada en el artículo 77.2 e) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea va a completar la normativa actual que permite que se puedan prorrogar, en casos excepcionales, el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores durante el periodo necesario, y en secciones concretas de dichas fronteras, con el objetivo principal de que el Estado Miembro afectado pueda dar una respuesta eficaz a la amenaza transfronteriza de carácter persistente. Este tipo de amenazas no pueden ser resueltas de forma unilateral, sino que es necesaria una colaboración estrecha de todos los Miembros, afectando, por lo tanto, al principio

⁴⁴⁹ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras, art.29.

⁴⁵⁰ En España ha sido desarrollado por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo.

de subsidiariedad, pero al mismo tiempo, cualquier medida adoptada no puede exceder de lo necesario de acuerdo con el principio de proporcionalidad.

Para alcanzar los objetivos propuestos por la Comisión es necesaria la intervención de la Unión Europea ya que los Estados Miembros, por si mismos, no pueden hacer frente a este tipo de amenazas transfronterizas.

Los objetivos de esta propuesta de modificación del CFS abarcan desde la definición del ámbito de aplicación , la duración y el procedimiento para las prórrogas de los controles temporales en situaciones excepcionales en secciones específicas de las fronteras interiores teniendo en cuenta las responsabilidades de los Estados Schengen respecto del orden público y la seguridad interior, además de la necesidad de limitar esos controles a lo estrictamente necesario, motivo por el cual no pueden ser suficientemente alcanzados por los Estados Miembros actuando solos, lo que implica que la intervención de las Instituciones Europeas.

Por estos motivos entiendo que las modificaciones propuestas por la Comisión Europea son conformes al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.

4.5 POSICIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

Como consecuencia de la presentación, el 27 de septiembre de 2017, de una propuesta de modificación del Código de Fronteras de Schengen para adaptar sus normas relativas a la reintroducción y la prolongación de los controles temporales en las fronteras interiores⁴⁵¹ incluida en el marco de la Comunicación de la Comisión sobre la preservación y fortalecimiento de Schengen, las diferentes instituciones adoptan su posición al respecto.

El mandato de las negociaciones interinstitucionales fue aprobado por el Comité de Representantes Permanentes (en adelante COREPER) el 19 de junio de 2018, mientras que el Parlamento Europeo aprobó su posición el 29 de noviembre de 2018. Como consecuencia, dos diálogos a “tres bandas” tuvieron lugar en el seno

⁴⁵¹ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores*, loc.cit.

del COREPER los días 12 de diciembre de 2018 y 30 de enero de 2019⁴⁵². Las posibles soluciones de compromiso acordadas en el seno del COREPER, no recibieron el apoyo de los Estados Miembros, y, por consiguiente, no se celebró ningún otro diálogo a tres bandas⁴⁵³. Por su parte, el Parlamento Europeo adoptó su posición en primera lectura el 4 de abril de 2019⁴⁵⁴ y el 24 de septiembre del mismo año, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento (en adelante LIBE) votó el mandato para continuar las negociaciones a tres bandas con el Consejo.

La posición del Parlamento Europeo con respecto a la propuesta de la Comisión no se separa mucho de ésta en cuanto a la cuestión fundamental de la duración máxima de los controles fronterizos en las fronteras interiores hasta un año; sin embargo, puede observarse que su enfoque con respecto a la forma de proceder para reintroducir y prolongar los controles fronterizos en las fronteras interiores es diferente. La principal diferencia se centra en el papel que debe desempeñar el Consejo en la prolongación de los controles fronterizos, considerando imprescindible y necesario una recomendación suya para poder prorrogarlos por un tiempo superior a 6 meses. Asimismo, entre las diferencias más sustantivas de las enmiendas del Parlamento se pueden destacar: la propuesta de reforzar la redacción de los criterios para la reintroducción de los controles en las fronteras interiores, considerando dicha medida como el último recurso; la posibilidad de realizar visitas in situ sin previo aviso en aquellas secciones de las fronteras interiores donde se han restablecido los controles fronterizos, así como y algunos cambios en relación con la evaluación de los riesgos respecto a su

⁴⁵² Consejo de la Unión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores*, no. 5885/19 de 31 de diciembre de 2019.

⁴⁵³ Consejo de la Unión Europea, *Overview of the current legislative proposals under the Romanian Presidency* de 4 de junio de 2019, no. 9693/19.

⁴⁵⁴ Consejo de la Unión Europea, *Resultado de la primera lectura del Parlamento Europeo*, no.8051/19 de 11 de abril de 2019.

contenido, a las agencias involucradas en la misma y el plazo para su presentación⁴⁵⁵.

En los siguientes apartados analizamos detalladamente las enmiendas presentadas por el Parlamento Europeo en respecto del el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores, pudiendo adelantar en este momento que, del texto de la Resolución legislativa presentada, se puede deducir la prioridad de reforzar el artículo 26 del CFS referente a los criterios para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores y la evaluación de riesgos, especialmente obligando a realizar a los Estados Miembros afectados un análisis de riesgos después de los dos primeros meses en los cuales se encuentren restablecidos los controles fronterizos.

Sin embargo, a pesar de la postura mostrada por el Parlamento, la lógica indica que la Comisión se encargará de elaborar las directrices que terminen desarrollando un manual de análisis de riesgos. Por otro lado, es muy probable que el Parlamento renuncie a su posición con respecto al papel del Consejo en la prolongación de los controles; y acepte, en lugar de las visitas in situ sin previo aviso, otro tipo de misiones dirigidas por la Comisión.

En cualquier caso, en el Anexo VI se puede consultar la comparativa de las posiciones de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo con respecto a la normativa actual relativa al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores.

4.5.1 Marco General.

La propuesta de la Comisión Europea a la nueva redacción del artículo 25 del Código de Fronteras Schengen ,sobre el marco general para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores, es decir en caso de

⁴⁵⁵ Véase art. 26 de la *Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 4 de abril de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores (COM (2017)0571 – C8-0326/2017 – 2017/0245(COD)), P8_TA (2019)0356, 4 de abril de 2019.*

acontecimientos previstos, es enmendada por el Parlamento Europeo dejando una redacción muy simple y con un único apartado, y sin establecer marcos temporales para el restablecimiento de controles fronterizos en las fronteras interiores, limitándose a decir que el restablecimiento de controles es una medida excepcional y limitada, es decir, una “*medida de último recurso*”.

Tabla 21. Enmiendas del Parlamento Europeo.

Artículo	Procedimiento	Duración
Art.25	Marco General	
Art.26	Criterios	
Art.27	Amenaza grave previsible hasta 6 meses	<ul style="list-style-type: none"> ○ Hasta 30 días o 2 meses ○ Prorrogable por un máximo de 4 meses.
Art.27 bis	Amenaza grave previsible superior a 6 meses	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dictamen de la Comisión Europea ○ Recomendación del Consejo ○ Prorroga de un máximo de 6 meses
Art.28	Actuación inmediata (Emergencia)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Hasta 10 días. ○ Prorrogables por periodos de un máximo de 20 días hasta un máximo de 2 meses.
Art.29	Circunstancias excepcionales (Extraordinario)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Por un máximo de 6 meses. ○ Renovable en tres ocasiones hasta un máximo de 2 años

Fuente: Elaboración propia con datos de la primera lectura del Parlamento Europeo

La Comisión Europea considera que determinadas amenazas graves para el orden público o la seguridad interior, como pueden ser los atentados terroristas vividos en suelo europeo en los últimos años o incluso la crisis migratoria sin precedentes que se vivió en el año 2015, pueden tener una duración superior a los márgenes temporales que establece el Código de Fronteras en la actual redacción,

y, por lo tanto, se justifica que dicho plazo general deba aumentarse a un año⁴⁵⁶ o incluso prorrogarse hasta los dos años⁴⁵⁷.

Por otro lado, el Parlamento Europeo es de la opinión que en pocas ocasiones es necesario restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores por períodos superiores a dos meses, y únicamente en algunos casos excepcionales superan los seis meses, motivo por el cual se deben ajustar los plazos para que sigan siendo excepcionales y como último recurso y “abandonar cualesquiera medidas de ese tipo tan pronto como dejen de existir las razones subyacentes que las motivan”⁴⁵⁸.

Parece que el Parlamento quiere que los Estados Miembros prioricen otro tipo de medidas alternativas al restablecimiento de controles fronterizos, en concreto “la posibilidad de utilizar con mayor eficacia o intensificar los controles policiales dentro de su territorio, zonas fronterizas y en las principales vías de transporte”⁴⁵⁹, la utilización de las nuevas tecnologías⁴⁶⁰, la cooperación transfronteriza, así como el intercambio de información entre los servicios de policía y los de inteligencia⁴⁶¹.

⁴⁵⁶ Consejo de la Unión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores*”, de 29 de septiembre de 2017, número 12723/17 adjuntado COM (2017) 571 final, art. 25.1.

⁴⁵⁷ *Ibid*, art. 27 bis).

⁴⁵⁸ Parlamento Europeo, *Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 4 de abril de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores*, loc. cit., p.5. Para el análisis de las diferentes duraciones del restablecimiento de controles fronterizos en las fronteras interiores nos remitimos a la Tabla 21.

⁴⁵⁹ *Ibid*, p.6.

⁴⁶⁰ Cómo el proyecto EWISA, en cuyo desarrollo participó el autor del presente trabajo.

⁴⁶¹ Parlamento Europeo, *Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 4 de abril de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento*

Con todo lo antedicho, la posible redacción del artículo 25 del nuevo CFS, podría ser la que sigue:

Artículo 25. Marco general para la reintroducción o la prolongación temporal del control fronterizo en las fronteras interiores en caso de acontecimientos previstos.

1. Cuando, en la zona sin controles fronterizos internos, un Estado miembro compruebe que existe una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de su territorio, dicho Estado miembro podrá restablecer excepcionalmente los controles fronterizos en todas o en partes concretas de sus fronteras internas como medida de último recurso. El alcance y la duración del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores no excederán de lo que seas estrictamente necesario para responder a la amenaza grave.

2. Los controles fronterizos en las fronteras interiores sólo se restablecerán o prolongarán como último recurso, y de conformidad con los artículos 27 y 28. Los criterios a que se refiere el artículo 26 se tendrán en cuenta en todos los casos en que se considere una decisión sobre el restablecimiento o la prolongación de los controles fronterizos en las fronteras interiores en virtud del artículo 27.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 28, el período total durante el cual se reintroduce el control fronterizo en las fronteras interiores, por las mismas razones, incluida cualquier prolongación, no excederá de un año.

4. El presente artículo se entiende sin perjuicio de las medidas que puedan adoptarse de conformidad con el artículo 29 en caso de circunstancias excepcionales en las que se ponga en peligro el funcionamiento general de la zona sin controles fronterizos internos.

El período total durante el cual se reintroduce el control fronterizo en las fronteras interiores en virtud del presente artículo no se prolongará ni se combinará con las medidas adoptadas por las mismas razones en virtud del artículo 29.

(UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores, loc. cit., p. 6

4.5.2 Criterios para el restablecimiento temporal de controles

Por lo que se refiere a los criterios para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores cuando un Estado Miembro decida restablecerlos o prorrogarlos, bien por causas previstas bien por situaciones que requieran una acción inmediata, debiendo realizar una evaluación de la medida para responder adecuadamente a la amenaza (art. 26 del CFS), el Parlamento Europeo presenta enmiendas a la propuesta de la Comisión Europea, que constituyen también una profunda modificación de la redacción actualmente en vigor. Así, para el Parlamento Europeo la evaluación a realizar por el Estado deberá tener en cuenta las repercusiones probables de la amenaza para el orden público o su seguridad interior, incluidas las terroristas, y las relacionadas con la delincuencia organizada; así como la repercusión de los controles en la libre circulación de personas en el espacio Schengen, ya que “toda excepción al principio fundamental de libre circulación de las personas debe interpretarse en sentido estricto”⁴⁶².

Los Estados Miembros, con la redacción propuesta por el Parlamento Europeo, antes de restablecer o prologar los controles fronterizos en las fronteras interiores, deben evaluar si se puede responder de manera suficiente a la amenaza para el orden público o la seguridad interior con medidas que no sean el restablecimiento temporal de los controles, como por ejemplo mediante el refuerzo de la cooperación policial transfronteriza o la intensificación de los controles policiales y acudir a esta medida exclusivamente como último recurso, pero sólo si, una vez realizada la evaluación de riesgos, se considera que la misma es proporcional y puede responder de manera suficiente a la amenaza para el orden público o la seguridad interior. Si del análisis se deriva que no es probable que el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores responda de manera suficiente a la amenaza o que otras medidas pueden responder de manera

⁴⁶² Parlamento Europeo, *Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 4 de abril de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores*, loc.cit. p.7.

suficiente y eficiente, no deberán restablecerse o prolongarse los controles fronterizos internos.

Para evaluar esa proporcionalidad se deben tener en cuenta tanto las repercusiones probables de cualquier amenaza para el orden público o la seguridad interior en el Estado miembro interesado, incluidas las derivadas de actos o amenazas terroristas, y las que conlleven las amenazas relacionadas con la delincuencia organizada así como las repercusiones probables del restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores en la libre circulación de las personas dentro del espacio Schengen. Si no existe proporcionalidad entre esta medida y la amenaza tampoco deberán restablecerse o prolongarse.

La evaluación de riesgos se presentará a la Comisión y a los demás Estados Miembros, tras la cual, tanto la Comisión como cualquier otro Estado miembro podrán emitir un dictamen, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 72 del TFUE.

4.5.2.1 *Comentario*

Entiendo que el análisis de riesgos propuesto por el Parlamento Europeo debería distinguir, por un lado, entre diferentes clases de evaluaciones dependiendo de la duración de las amenazas para el orden público o seguridad interior; y, por otro lado, también debería considerar la obligatoriedad o no de dicha evaluación dependiendo de la duración de los controles, ya que no considero que sea necesaria en los restablecimientos de controles fronterizos internos no superiores a dos meses.

En relación con las clases de evaluaciones de riesgos para aplicar los criterios propuestos por el Parlamento Europeo, se deberían identificar dos posibles escenarios dependiendo de si la duración es superior o no a los seis meses. En el primero de ellos, es decir, hasta seis meses, se deberá evaluar la duración prevista de la amenaza identificada y las secciones de las fronteras interiores afectadas, demostrando, en la evaluación, que el control fronterizo en las fronteras interiores es una medida de último recurso y justificando la forma en que ello contribuiría a hacer frente a la amenaza identificada. En el segundo, en caso de prórroga de más de seis meses, la evaluación del riesgo debería incluir justificación del papel de la anterior reintroducción o prolongación del control fronterizo para remediar la amenaza identificada y un informe detallado de la cooperación que haya tenido

lugar entre el Estado miembro de que se trate y el Estado o los Estados miembros con los que comparte fronteras interiores en las que se hayan efectuado controles fronterizos.

Con respecto a la voluntariedad u obligatoriedad de la emisión del análisis de riesgos, el Estado Miembro afectado debería poder presentarlo o no, junto con la notificación de la reintroducción o la prolongación de los controles en las fronteras interiores, si la duración total no es superior a dos meses. Si fuese superior a 2 meses, pero no más de seis, debería presentarlo únicamente si la Comisión u otro Estado Miembro afectado emiten un dictamen en dicho sentido. Cuando se superen los seis meses, incluidas las posibles prórrogas, el Estado miembro interesado estaría obligado a presentar dicha evaluación o actualizarla si ya la ha presentado previamente, la cual debe justificar las medidas adoptadas desde el inicio de la amenaza identificada y debería contener un informe detallado de la cooperación que haya tenido lugar entre el Estado miembro de que se trate y el Estado o los Estados miembros con los que comparte las fronteras interiores en las que se hayan efectuado los controles fronterizos.

4.5.3 Procedimiento para el restablecimiento temporal de controles

El Parlamento Europeo introduce varias enmiendas al artículo 27 del CFS, el cual establece el procedimiento para restablecer temporalmente los controles fronterizos en las fronteras interiores en virtud del artículo 25 del CFS.

4.5.3.1 Título

La primera enmienda se centra en el título del artículo, proponiendo el Parlamento, "*Procedimiento para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en caso de amenaza grave previsible para el orden público o la seguridad interior*"⁴⁶³, por entender que se ajusta más al sentido del procedimiento.

Así mismo, antes de entrar a la regulación de los marcos temporales que aplicarse, así como el procedimiento a aplicar en el escenario objeto de análisis, el

⁴⁶³ Ibid, enmienda 25.

Parlamento Europeo introduce un párrafo en el que se determina cuando se puede activar el artículo 27⁴⁶⁴.

4.5.3.2 *Marcos temporales del restablecimiento y prórrogas*

Asimismo, el Parlamento Europeo enmienda la propuesta de la Comisión Europea introduciendo unos nuevos plazos temporales mucho más restrictivos para el restablecimiento de controles fronterizos en las fronteras interiores cuando exista una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior; así, determina que la duración será de un máximo de 30 días, o, si la amenaza tiene una duración superior, por el tiempo previsible de ella, pero sin exceder el periodo máximo de dos meses. Si en dos meses el Estado Miembro no ha conseguido neutralizar la amenaza, persistiendo la misma, podrá prolongar los controles fronterizos por un periodo máximo de cuatro meses, es decir, con un máximo total, incluyendo el periodo inicial y las prórrogas, de 6 meses. La redacción actual del marco general⁴⁶⁵ coincide en los plazos temporales del Parlamento Europeo, pero difieren de los propuestos por la Comisión Europea donde se admiten periodos iniciales de un máximo de 6 meses y prórrogas de hasta seis meses, es decir, un máximo de 1 año. Estos marcos temporales de la Comisión Europea y Parlamento Europeo debemos entenderlos sin perjuicio de lo establecido en el nuevo artículo 27 bis) que analizaremos posteriormente.

La situación de crisis migratoria del año 2015 y la sanitaria del 2020 han obligado a los Estados Miembros a restablecer controles fronterizos en las fronteras interiores, indicando claramente que la enmienda del Parlamento Europeo no es realista y que el marco general temporal para eventos previstos quedará en un año, incluidas las prórrogas. Este marco temporal debe ser sin perjuicio del plazo establecido en el procedimiento específico cuando se requiera una acción inmediata⁴⁶⁶ y, al mismo tiempo, no debe prolongarse ni combinarse, siempre que sea por las mismas razones, con los plazos temporales establecidos en el

⁴⁶⁴ Ibid, enmienda 26.

⁴⁶⁵ Véase art. 25 del CFS.

⁴⁶⁶ Ibid, art. 28.

procedimiento específico en circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio Schengen⁴⁶⁷.

4.5.3.3 Notificación

Cómo ya hemos señalado, según la normativa vigente en el caso de que un Estado Miembro se proponga restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores debe notificarlo a los demás Estados Miembros y a la Comisión con cuatro semanas de antelación, o, si las circunstancias lo requieren, en un plazo inferior; no se plantean modificaciones en la propuesta a este respecto. Sin embargo, si que introduce modificaciones el Parlamento en su propuesta respecto a la notificación que deba realizar el Estado ya que, junto a la información que debe proporcionar actualmente, el Parlamento Europeo propone ampliarla⁴⁶⁸ y que el Estado Miembro informe de otro tipo de medidas alternativas, que, sin ser un restablecimiento temporal de los controles fronterizos, puedan ser adoptadas para hacer frente a la grave amenaza, y en caso contrario que aporte las pruebas necesarias por las que se consideran insuficientes. Es evidente que lo que el Parlamento Europeo desea es fomentar la cooperación policial transfronteriza y los controles policiales, motivo por el cual obligará a evaluarlas como posibles alternativas, y solo en caso de que fueran insuficientes, sea posible recurrir a los controles fronterizos interiores.

4.5.3.4 Evaluación de riesgos

La evaluación de riesgos propuesta por la Comisión Europea con la introducción de la letra a bis) en el apartado 1 queda enmendada para ser regulada en el apartado 27.1 ter de una forma mucho mas concreta y extensa⁴⁶⁹. Con ello se

⁴⁶⁷ Ibid, art. 29.

⁴⁶⁸ Véase el Anexo V de este trabajo para consultar la redacción propuesta por el Parlamento Europeo.

⁴⁶⁹ Parlamento Europeo, *Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 4 de abril de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles*

pretende que, además de la información previamente facilitada por el Estado Miembro afectado, se presente un riguroso análisis de riesgos que indique durante cuánto tiempo se prevé que persista la amenaza detectada y qué sección de sus fronteras interiores se verán afectadas, indicando, asimismo, las acciones o medidas alternativas ya aplicadas para hacer frente a la amenaza y el por qué no han conseguido neutralizarla. Con respecto a las prórrogas la propuesta del Parlamento exige demostrar que es una medida de último recurso, así como explicar de qué manera la prolongación de los controles fronterizos interiores contribuirá a afrontar de mejor forma la amenaza detectada. El Parlamento quiere reforzar la cooperación entre los Estados Miembros afectados y por ese motivo se debe presentar, al mismo tiempo, un informe detallado de las medidas adoptadas en este sentido.

La calidad de este análisis es muy importante para la evaluación de la necesidad y la proporcionalidad del restablecimiento o prórroga de los controles fronterizos en las fronteras interiores, y por ello el Parlamento Europeo quiere que “Frontex, Europol, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea deben participar en dicha evaluación”⁴⁷⁰.

4.5.3.5 Clasificación de la Información

Por otra parte, el Parlamento Europeo, admitiendo que el Estado Miembro, siempre que fuese necesario y de acuerdo con su derecho nacional, puede clasificar la información contenida en la notificación, ya sea toda o parte de ella, considera que ello no debe impedir que se ponga a disposición del Parlamento Europeo. La enmienda introducida quiere garantizar que dicha información también este disponible tanto para los Estados Miembros afectados por los canales apropiados

fronterizos en las fronteras interiores, loc. cit., Enmienda 33. Nos remitimos al Anexo V de este trabajo para la consulta de la enmienda

⁴⁷⁰ Parlamento Europeo, *Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 4 de abril de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores*, loc.cit. p.9.

de cooperación policial y para la Comisión, que podrá facilitar información al Parlamento Europeo⁴⁷¹.

4.5.3.6 *Dictámenes*

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 72 del TFUE, una vez que los Estados Miembros y la Comisión disponga de toda la información, podrán emitir dictámenes si lo estiman oportuno.

En la enmienda del Parlamento Europeo se matiza que si la Comisión, “basándose en la información contenida en la notificación o cualquier información adicional que haya recibido”, tiene dudas de que el restablecimiento de los controles fronterizos respete los principios de necesidad o proporcionalidad emitirá un dictamen “sin demora” y elimina el dictamen obligatorio que exigía la Comisión en el supuesto de que se hayan restablecido los controles fronterizos interiores durante seis meses⁴⁷².

4.5.3.7 *Consultas*

Las notificaciones y dictámenes, a la que debemos añadir los análisis de riesgos, serán objeto de consultas o de reuniones entre la Comisión, el Estado miembro emisor y el resto de los Estados Miembros, especialmente los afectados directamente por la reintroducción de los controles fronterizos. En estas reuniones, con la redacción actualmente en vigor, únicamente se examina la proporcionalidad del restablecimiento de los controles fronterizos, pero, el Parlamento Europeo quiere que en la consulta se refleje el papel de las Agencias de la Unión Europea, se centre en la aplicación práctica de los diferentes aspectos de la cooperación entre los Estados Miembros y sean analizadas las posibles medidas alternativas⁴⁷³.

Es decir, como venimos observando, el Parlamento Europeo pretende minimizar el impacto que supone el restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores al impedir la libre circulación de personas y asegurarse

⁴⁷¹ Ibid, enmienda 35.

⁴⁷² Ibid, enmienda 36, 37 y 38.

⁴⁷³ Ibid, enmienda 39.

que sean analizadas todas las posibles alternativas por los principales actores y directamente afectados.

4.5.3.7.1 Visitas no anunciadas

Además, en el marco de las “consultas” el Parlamento Europeo introduce la posibilidad, si fuera necesario, de realizar visitas no anunciadas por parte de la Comisión a las fronteras interiores donde se han restablecido los controles fronterizos con el objeto de evaluar la eficacia de los controles y el cumplimiento del marco legislativo. La Comisión puede estar apoyada, en estas visitas, por expertos de los Estados Miembros, FRONTEX, Europol o de cualquier otro organismo, y emitirá el correspondiente informe al Parlamento Europeo⁴⁷⁴.

En el texto de la enmienda del Parlamento Europeo faltan muchos elementos a tener en consideración en relación con el procedimiento sugerido, en particular en lo referente a la creación y el funcionamiento de las misiones de evaluación y si dichas misiones deben formar parte del Mecanismo de Evaluación de Schengen.

Como experto de los Estados Miembros en las evaluaciones del Acuerdo Schengen me inclino a pensar que se va a evitar un mecanismo de evaluación rígido a fin de dar la iniciativa a los Estados Miembros que propongan una prórroga de los controles fronterizos en las fronteras interiores.

La lógica indica que esta misión debe unirse con el procedimiento de consulta entre el Estado miembro interesado, los demás Estados miembros, especialmente los afectados, la Comisión y los organismos pertinentes, previsto en el proyecto.

4.5.4 Procedimiento específico del artículo 27 bis del Código de Fronteras

La Comisión Europea introduce el nuevo artículo 27 bis) con el objeto de regular las situaciones excepcionales en las que un Estado Miembro tenga que seguirse enfrentando a la misma amenaza grave para el orden público o la seguridad interior por un tiempo superior a 1 año, habiendo adicionalmente adoptado medidas excepcionales a nivel nacional para hacer frente a la misma. A la luz de la propuesta de la Comisión, será el Consejo quien, una vez valorado el dictamen de la Comisión, recomiende que ese periodo pueda ser prorrogado, hasta

⁴⁷⁴ Ibid.

en tres ocasiones, por nuevos periodos de hasta seis meses; pero, en cualquier caso, dicha posibilidad no debe dar lugar a restablecimientos de controles temporales más allá de dos años.

Con las enmiendas del Parlamento Europeo, cuando un Estado Miembro se enfrente a una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, la cual persista más allá de 2 meses, puede prolongar los controles fronterizos durante cuatro meses más, haciendo un total de seis meses. Si esta prolongación no ha conseguido neutralizar la amenaza puede solicitar una prórroga adicional de un máximo de 6 meses. Para esta nueva prórroga, la Comisión deberá emitir un dictamen indicando si la propuesta cumple los requisitos establecidos, así como si se ajusta a los principios de necesidad y proporcionalidad, y, además, habrán de tenerse en cuenta las observaciones pertinentes que al respecto puedan formular los Estados miembros afectados pueden. Elaborado el dictamen, será cuando el Consejo, podrá, como último recurso, recomendar que el Estado miembro pueda prorrogar de nuevo los controles fronterizos en sus fronteras interiores por un periodo de hasta seis meses, informando inmediatamente al Parlamento Europeo de la misma. “Dicha prórroga debería ir acompañada de la adopción de medidas nacionales excepcionales proporcionales también en el territorio para hacer frente a la amenaza, tales como el estado de emergencia”⁴⁷⁵, pero la duración total de los controles fronterizos internos no podrá exceder de un año, a diferencia de la propuesta de la Comisión que son dos años.

En mi opinión veo muy difícil que esta propuesta entre a formar parte de la modificación del Reglamento (UE) 2016/399, ya que una adecuada redacción de otros artículos podría incluir esta modificación sin ser necesario introducir uno nuevo.

Parece evidente que el Parlamento Europeo quiere, con sus enmiendas, que se diferencien temporalmente las amenazas para el orden público o la seguridad interior que afectan a un solo Estado Miembro, de las circunstancias excepcionales

⁴⁷⁵ Parlamento Europeo, *Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 4 de abril de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores*, loc.cit, p.11.

que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio Schengen, quedando las primeras en un año y las segundas en dos años.

4.5.5 Procedimiento específico del artículo 28 del Código de Fronteras

Como analizamos anteriormente, la Comisión Europea no propone ninguna modificación en el procedimiento específico en los casos que requieran actuación inmediata (artículo 28), el cual faculta a un Estado Miembro afectado, cuando existan razones graves de orden público o seguridad interior, pueda restablecer los controles fronterizos interiores de forma inmediata por un período limitado no superior a diez días, el cual se puede prorrogar por periodos no superiores a 20 días no superando en total los dos meses.

Según la interpretación de la Comisión, “los periodos de restablecimiento de controles fronterizos de conformidad con los artículos 28 y 25 podrán acumularse”⁴⁷⁶.

4.5.6 Computo total de los plazos de restablecimiento de controles

El Parlamento Europeo introduce un nuevo artículo, el 28 bis, referente al cálculo del período durante el cual se reintroduce o prolonga el control fronterizo debido a una amenaza prevista para el orden público o la seguridad interior, cuando la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior supera los seis meses y en los casos que requieren una acción inmediata. En estos supuestos, cualquier reintroducción o prolongación realizada con anterioridad a la fecha de entrada de esta nueva regulación se debe incluir en el cálculo de los periodos máximos de los nuevos artículos 27, 27 bis y 28⁴⁷⁷.

⁴⁷⁶ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores*, p.3, loc.cit.

⁴⁷⁷ Parlamento Europeo, *Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 4 de abril de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores, loc. cit., enmienda 46.*

Podemos observar que no incluye los del artículo 29, es decir, cuando existan circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio Schengen.

4.5.7 Procedimiento específico del artículo 29 del Código de Fronteras

Finalmente, el Parlamento Europeo a través de la enmienda 47 , introduce una nueva redacción para el apartado quinto del artículo 29 del vigente del Código de Fronteras, en la que establece la prohibición taxativa de que la duración total del periodo de restablecimiento o prórroga de los controles fronterizos en las fronteras interiores adoptadas en el marco del procedimiento específico aplicable en caso de circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento general del espacio sin control en las fronteras interiores no deben prorrogarse en virtud de medidas adoptadas en el marco de otro procedimiento de restablecimiento o prórroga de los controles en las fronteras interiores previsto en el Reglamento (UE) 2016/399, ni combinarse con ellas⁴⁷⁸.

Sin embargo, la Comisión Europea considera que los periodos de los procedimientos que requieran una acción inmediata se pueden acumular a los acontecimientos previstos, pero no niega que se puedan acumular con los tiempos del procedimiento específico en circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio Schengen.

Es por ello que la Comisión Europea no ha querido proponer la modificación de este artículo, pero el Parlamento Europeo, enmendando la redacción actual, quiere evitar que estos plazos, que pueden llegar a los dos años, se puedan prolongar o acumular con los dos meses de los procedimientos de actuación inmediata, o con los plazos del procedimiento de acontecimientos previsibles que puede llegar a ser dos años, según la Comisión europea, o un año, según el Parlamento Europeo.

En cualquier caso, debe tenerse presente que cuando la Comisión considere que un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, debe, en calidad de guardiana de los Tratados que supervisa la

⁴⁷⁸ Ibid, p.35.

aplicación del Derecho de la Unión, adoptar las medidas adecuadas de conformidad con el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, entre ellas dirigirse al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

4.5.8 Entrada en vigor

Si bien la Comisión en su propuesta únicamente hacía referencia a la *vacatio legis* ordinaria, es decir, la entrada en vigor a los veinte días de la publicación en el DOUE, la enmienda número 69 planteada por el Parlamento introduce una aclaración al establecer que la modificación del Código de Fronteras “se aplicará a las notificaciones realizadas por los Estados miembros con arreglo al artículo 27 del Código de fronteras Schengen a partir del ... [fecha de entrada en vigor del presente Reglamento]⁴⁷⁹ .

Acto seguido indica “que todo periodo de notificación en curso para el restablecimiento o la prórroga de los controles de fronteras en las fronteras interiores que se haya aprobado antes” de la entrada en vigor de la modificación del Código de Fronteras, “se tendrá en cuenta a los efectos del cálculo del período a que se refiere el artículo 28, apartado 4”.

Por tanto, con arreglo a esta enmienda, únicamente se tendrían en cuenta, a efectos de cálculo, los periodos de tiempo en los casos que se requiera una acción inmediata pero no las duraciones totales incluidas en la Comisión Europea en el artículo 25 apartado cuarto, donde se establece la duración total del restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores por los diferentes procedimientos. Entiendo que es un error en el documento de acceso público y que referencio y que los mismo sí estén incluidos.

⁴⁷⁹ Ibid.

V.LA GESTION INTEGRAL DE FRONTERAS

CAPITULO V. LA GESTIÓN INTEGRAL DE FRONTERAS

El modelo europeo de fronteras⁴⁸⁰ esta configurado como una competencia compartida entre Estados Miembros y Unión que tiene establecidas dos categorías funcionales: las fronteras interiores y las fronteras exteriores. La gestión de las fronteras exteriores supone un reto para la Unión Europea, siendo una tarea difícil y compleja al estar compuestas éstas tanto por fronteras terrestres, como por fronteras marítimas o aéreas, comprendiendo un total de 44.752 km, que cuentan con 1.863 pasos fronterizos autorizados⁴⁸¹. La frontera terrestre tiene una distancia de 12.033 km que se extienden “desde la frontera terrestre de Noruega con Rusia al norte hasta la frontera terrestre de Grecia con Turquía al este y la frontera terrestre de España con Marruecos en las ciudades de Ceuta y Melilla al sur”⁴⁸². La frontera marítima, que “abarca las áreas marítimas del Mar Mediterráneo, el Océano Atlántico, el Canal de la Mancha, el Mar Báltico, el Mar del Norte, el Mar de Noruega y el Mar Negro”, tiene una extensión de 32.719 km⁴⁸³. Finalmente, y no menos importante por ello, la frontera aérea tiene 630 pasos fronterizos habilitados con 230 conexiones regulares con terceros países⁴⁸⁴. Ante esta imagen, es evidente la complejidad de la cuestión.

Además, es evidente el gran movimiento de personas que se producen en la zona. Así, en el año 2018, Frontex constató que un total de 577.228.100 personas entraron en la Unión Europea cruzando las fronteras exteriores, y, aproximadamente el mismo número lo hizo de salida, si bien la propia agencia estima que el número real pudiese haber “sobrepasado los 600 millones”⁴⁸⁵. En

⁴⁸⁰ A. del Valle Gálvez, “Las fronteras de la Unión-El modelo europeo de fronteras”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no. 12, 2002, pp. 299-341.

⁴⁸¹ Frontex, *Estrategia técnica y operativa de gestión europea integrada de las fronteras*, Publicaciones de la UE, 2019.

⁴⁸² Ibid.

⁴⁸³ Ibid.

⁴⁸⁴ Ibid.

⁴⁸⁵ Ibid.

cualquier caso, el crecimiento es significativamente alto y se prevé “que el número total de cruces fronterizos regulares en 2025 ascienda a 887 millones”⁴⁸⁶.

Si nos retrotraemos al mes de octubre del año 2015, en los inicios de la crisis migratoria, puede comprobarse que se registraron más de 200.000 cruces irregulares; en los diez primeros meses de ese mismo año los cruces irregulares se se habían reducido considerablemente a 116.000, pero, el incremento en los últimos meses del año no hizo más que demostrar que las fronteras exteriores eran fácilmente permeables, lo que constituía un riesgo para la seguridad interna⁴⁸⁷, planteando un problema serio de vulnerabilidad⁴⁸⁸. Esa permeabilidad y el riesgo para la seguridad interna siguen estando presentes en el año 2020 ya que hasta noviembre de ese año se detectaron más de 74.000 cruces irregulares en las fronteras exteriores, y, si bien es considerablemente más bajo que los datos de 2015, no podemos dejar de tener en consideración que esa reducción de debe principalmente a las medidas de restricción de movilidad impuestas por los Estados Miembros y los terceros países de origen y tránsito como consecuencia del COVID-19, tal y como hemos estudiado en el capítulo segundo.

Por otra parte, los atentados terroristas sufridos en suelo europeo, en ciudades como Madrid, París o Bruselas han tenido como consecuencia que se establezcan vínculos y se mezclen y confundan en ocasiones la inmigración irregular con la seguridad interior; ciertamente existe un debate en la doctrina especializada sobre esta relación o no, podemos entender con Martínez Sánchez

⁴⁸⁶ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Sistema de Entrada/Salida (EES) para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*, loc.cit.

⁴⁸⁷ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo de Europa y al Consejo, Gestión de la migración en todos sus aspectos: Progresos en el marco de la Agenda Europea de Migración*, de 4 de diciembre de 2018, COM (2018) 798 final.

⁴⁸⁸ A. Del Valle Gálvez, “Refugiados y crisis migratorias: fronteras y “desterritorialidad” en las puertas de Europa”, 2019.

que el “flujo masivo supone una oportunidad para que las organizaciones terroristas introduzcan a sus miembros en suelo europeo”⁴⁸⁹.

En esta línea, se ha adoptado la iniciativa *Unión para una Seguridad Efectiva y Genuina*⁴⁹⁰ que tiene como objetivos primordiales la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado y el fortalecimiento de las defensas contra estas amenazas. Con este objetivo, entiende la Comisión que es necesario buscar sistemas de información más sólidos e inteligentes para reforzar la seguridad mejorando la gestión de las fronteras exteriores. Asimismo, la “*Nueva Agenda Estratégica 2019-2024*” del Consejo Europeo, tiene entre sus prioridades “proteger a los ciudadanos y las libertades”⁴⁹¹.

Como ya hemos señalado en capítulos anteriores, la Unión Europea ha experimentado una afluencia sin precedentes de migrantes en los últimos años, en una corriente migratoria mixta en la que, además de los refugiados, hay migrantes por muchas otras razones (económicas, climáticas, humanitarias), principalmente derivadas del conflicto de Siria⁴⁹²; ; independientemente de otras consideraciones securitarias, es evidente que “la propia afluencia máxima de inmigrantes irregulares está considerada como una amenaza a la seguridad”⁴⁹³ y exige una respuesta por parte de la UE y los Estados Miembros. En este sentido, la respuesta de algunos Estados Miembros fue o bien la reintroducción temporal de los

⁴⁸⁹ R.P. Martínez Sánchez “Los instrumentos de gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea ante los flujos migratorios masivos”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2016, vol. 32, p. 475-502.

⁴⁹⁰ Comisión Europea, Decimotavo *informe sobre los progresos realizados para lograr una Unión de Seguridad auténtica y eficaz*, de 20 de marzo de 2019, COM (2019) 145 final, y Comisión Europea, “Security Union: a Europe that protects”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS_19_6194, 2019, (accedido el 15 octubre de 2020)

⁴⁹¹ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo “Decimonoveno informe sobre los progresos realizados en el establecimiento de una Unión de Seguridad auténtica y eficaz*, de 26 de julio de 2019. COM (2019) 353 final

⁴⁹² Frontex, *FRAN: Quarterly 1,2014; Quarterly 3,2015 y Quarterly 2,2018*, loc.cit.

⁴⁹³ M. Acosta Sánchez, “La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas, una necesaria evolución de FRONTEX”, *Boletín IEEE*, núm. 4 ,2016, pp. 466-482

controles fronterizos en las fronteras internas o bien la adopción de una política de "permitir el paso", "poniendo en tela de juicio el buen funcionamiento del espacio Schengen"⁴⁹⁴.

La crisis migratoria mostró las "deficiencias y las lagunas de los sistemas de gestión de las crisis migratorias nacionales y de la UE, así como la falta de capacidad y de herramientas a disposición de los Estados miembros más presionados"⁴⁹⁵, constatando, por tanto, que el único modo de evitar una nueva crisis es abordando tres ámbitos diferentes: los países de origen, tránsito y destino, las fronteras exteriores de la Unión Europea y, especialmente, a los Estados Miembros con frontera exterior.

En nuestra opinión, ante la falta de instrumentos eficaces de ámbito interno, la UE buscó en el exterior una respuesta que fuese eficaz y global para enfrentar los problemas migratorios emergentes de la forma más rápida posible, y de esta forma evitar un mayor deterioro de la situación existente. Así, con esta idea, se concluyó el "Acuerdo" con Turquía⁴⁹⁶, ciertamente polémico, y la aplicación del Plan de Acción Conjunto⁴⁹⁷, el cual, únicamente, se puede considerar una medida *ad hoc* para aliviar temporalmente la presión migratoria y que algunos autores comparan con el "modelo español, basado desde los años 90 en la estrecha colaboración con

⁴⁹⁴ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo "Restauración de Schengen - Hoja de ruta"*, loc.cit.

⁴⁹⁵ Consejo de la Unión Europea, *Commission Recommendation of 23.9.2020 on an EU mechanism for Preparedness and Management of Crises related to Migration (Migration Preparedness and Crisis Blueprint*, de 16 de octubre de 2020, C (2020) 6469 final, OJ L 317, 1 de octubre de 2020, pp. 26–38.

⁴⁹⁶ R.P. Martínez Sánchez "Los instrumentos de gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea ante los flujos migratorios masivos", *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol.32, 2016, pp. 475-502.

⁴⁹⁷ Consejo Europeo, "Declaración UE-TURQUÍA". Sobre el acuerdo se puede consultar entre otros: G. Arribas, "El Acuerdo UE-Turquía: Un polémico intento de resolver un problema importante", *European Papers*, 2016, vol. 1, pp. 1097-1104; A. Di Bartolomeo "EU Migration Crisis Actions with a focus on the EU-Turkey Agreement", 2016; L. Haferlach; D. Kurban, "Lessons Learnt from the EU-Turkey Refugee Agreement in Guiding EU Migration Partnerships with Origin and Transit Countries", *Global Policy*, 2017, vol. 8, pp. 85 - 93.

Marruecos en la frontera sur de España [...] la colaboración entre Italia y la Libia del coronel Khadafi en 2008, que permitió la intercepción y devolución sistemática de miles de migrantes hacia Libia, hasta que esas prácticas fueran condenadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁴⁹⁸.

En este sentido, si bien es cierto que se han tomado otras medidas tanto político, legislativas, y financieras con el objetivo de gestionar la migración, también lo es que todos los esfuerzos realizados no han tenido ningún efecto significativo. La drástica reducción de migración irregular se basa, casi exclusivamente en el frágil “acuerdo”⁴⁹⁹, ya que la Agenda Europea de

⁴⁹⁸ B. Espuche, y L. Imbert. "De la crisis de los refugiados, a la crisis de Europa." *Documentación Social*, no. 180, 2016. Véase, *Hirsi Jamaa y otros c. Italia*, 27765/09– Tribunal europeo de los DDHH, 23 de febrero de 2012, así como los comentarios sobre la misma: M. D. Bollo Arocena, “Push Back, expulsiones colectivas y non-refoulement. Algunas reflexiones a propósito de la sentencia dictada por la gran sala del TEDH en el caso Horsi Jamaa y otros contra Italia (2012)”, en S. Torres Bernárdez (coord.) *El derecho internacional en el mundo bipolar del Siglo XXI: obra homenaje al profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez*, 2013, pp. 647-666; J. A. Carrillo Salcedo, “Reflexiones en torno a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humano en el caso Hirsii Jamaa y otros contra Italia (2012)”, en *El derecho internacional en el mundo bipolar del Siglo XXI: obra homenaje al profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez*, op. cit., 687-694; C. de Castro Sánchez, “Tribunal Europeo de Derechos Humanos: TEDH - Sentencia de 23.02.2012, Hirsi Jamaa et autres c. Italie, 27765/09. Artículo 3 y 13 del CEDH; Artículo 4 del Protocolo nº 4- Tortura y tratos inhumanos y degradantes; derecho a un recurso efectivo; prohibición de las expulsiones colectivas de extranjeros”, *RDCE*, nº 46, 2013, pp. 1119-1135.

⁴⁹⁹ E. Soler, «Turquía se hace indispensable», en CIDOB, *Europa ante la crisis de los refugiados: 10 efectos colaterales*, 11/2015, pp. 35-36; P. lisa, “The EU-Turkey Agreement: a turning point in the EU’s policy approach to the refugee crisis but with the devil lurking in the detail”, *Real Instituto Elcano, Expert Comment* 15/2016, 8 de abril de 2016; E. Uría Gavilán, “La declaración Unión Europea-Turquía: la externalización de la seguridad en detrimento de la protección de los derechos humanos”, en E. J. Martínez Pérez (coord.); C. Martínez Capdevila, M. Abad Castelos y R. Casado Raigon, *Las amenazas a la seguridad internacional hoy*, 2017, pp. 89-101.

Migración⁵⁰⁰, como hemos visto anteriormente, ha sido ampliamente criticada por sus escasos frutos, y el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo⁵⁰¹ nace “sin gustar a nadie”⁵⁰². Por tanto, ante la reconocida ineficacia de las medidas adoptadas hasta el momento, puede afirmarse, como apuntan Espuche e Imber, que “la UE da un paso más en la militarización de las fronteras [...] y en la militarización de la gestión de la inmigración”⁵⁰³, tal y como ya señalamos en el segundo.

Con todo lo expuesto hasta aquí, y a pesar de todas las medidas adoptadas por las instituciones europeas, no parece descabellado afirmar que “las fronteras exteriores siguen siendo muy inestables”⁵⁰⁴, tal y como reconoce el propio el Consejo considerando, por tanto, que es “necesario introducir nuevas mejoras para estar mejor preparados para hacer frente a posibles crisis migratorias a gran escala”⁵⁰⁵.

Y es que, a pesar de que en el año 2000 ya se reconoció la necesidad de fortalecimiento del control de las fronteras exteriores para mejorar la eficacia de la vigilancia y control de éstas con el fin de impedir los flujos de inmigración ilegal⁵⁰⁶, y que en el año 2002 el Consejo elaborase un *Plan para la Gestión de las Fronteras exteriores*⁵⁰⁷, lo cierto es que en el año 2021, todavía no se ha implementado ningún mecanismo estructurado de gestión de la migración que permita hacer frente, de forma eficaz, a una nueva crisis migratoria. Esto lleva a los Estados Miembros, en situaciones como las que hemos descrito, a restablecer los controles fronterizos interiores o levantar muros y alambradas en las fronteras interiores en lugar de

⁵⁰⁰ T. Spijkerboer, “Minimalist Reflections on Europe, Refugees and Law”, *European Papers: a Journal on Law and Integration*, vo.1, 2016, pp. 533-558.

⁵⁰¹ Comisión Europea, “Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo”, loc.cit.

⁵⁰² E. Zalan, “Comisario: A nadie le gustará el nuevo pacto migratorio de la UE”, loc.cit.

⁵⁰³ B. Espuche y L. Imbert. “De la crisis de los refugiados, a la crisis de Europa”, loc.cit.

⁵⁰⁴ Consejo de la Unión Europea, *Commission Recommendation of 23.9.2020 on an EU mechanism for Preparedness and Management of Crises related to Migration*, loc. cit.

⁵⁰⁵ Ibid.

⁵⁰⁶ Consejo de la Unión Europea, *Sesión número 2314 del Consejo de Justicia, Asuntos de Interior y Protección Civil, Bruselas, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2000*.

⁵⁰⁷ Consejo de Europa, *Plan para la Gestión de las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la UE*, Documento del Consejo 10019/02, 13/06/2002, apartado I.1., p. 3.

crear estructuras centralizadas y coordinadas que puedan hacer frente a posibles nuevas crisis migratorias.

5.1 GESTIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES

5.1.1 Concepto

La gestión europea integrada de las fronteras es un concepto que, si bien “surge como consecuencia del acervo Schengen en el marco legal de la Unión Europea a través de Tratado de Amsterdam y su desarrollo en el Programa de Tampere”⁵⁰⁸, no se recoge en el derecho derivado hasta el Reglamento 2016/1624 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas⁵⁰⁹ (en adelante GEFC). La idea subyacente en el concepto es la de reforzar el enfoque estratégico de la gestión de las fronteras a nivel nacional y de la Unión Europea, para así, garantizar un nivel uniforme y elevado de control en las fronteras exteriores, pero que al mismo tiempo se garantice la libre circulación de las personas y se facilite el cruce de estas. Fue precisamente en este Reglamento cuando, por primera vez, se recogió por primera vez lo establecido en el artículo 77, apartado 2, letra d) del TFUE, eligiendo un modelo de gestión basado en un control de acceso de cuatro niveles, incluyendo “medidas en terceros países [...] medidas con terceros países vecinos, medidas de control de las fronteras exteriores, un análisis de riesgos y medidas tomadas dentro del espacio Schengen y medidas en materia de retorno”⁵¹⁰. Este concepto ha sido

⁵⁰⁸ C. de Castro Sánchez, “Gestión integrada de fronteras, FRONTEX y derechos fundamentales. ¿Un nuevo escenario tras el Reglamento (UE) 2016/1624?”, en A. M. Salinas de Frías & E. J. Martínez Pérez (Dir.) *La Unión Europea y la Protección de los Derechos Fundamentales*, 2018, p. 417.

⁵⁰⁹ 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*, OJ L 251, 16.9.2016, p. 1–76.

⁵¹⁰ *Ibid*, considerando tercero.

desarrollado y modificado por el Reglamento (UE) 2019/1896⁵¹¹, constando actualmente de 12 componentes⁵¹² que definen los requisitos de gestión de las fronteras y de retorno, como el control fronterizo basado en el análisis de riesgos, la búsqueda y el rescate, las capacidades y los sistemas de información, las fuentes financieras necesarias; así como los derechos fundamentales, la formación, la investigación, el desarrollo y la supervisión efectiva como componentes generales.

En suma, si bien la política de la Unión Europea en relación con la gestión de las fronteras exteriores ha sido “el establecimiento y la aplicación de una gestión europea integrada de las fronteras”⁵¹³, lo cierto es que, sus políticas desacertadas en política migratoria, de una parte, y la falta de interés por parte de los Estados Miembros, de otra, ha provocado que se alcance el año 2021 sin que poder hablar de gestión europea integrada efectiva, como tendremos ocasión de comprobar a continuación.

5.1.2 Estrategia Técnica y Operativa

El Reglamento 2016/1624⁵¹⁴ exigía el desarrollo coordinado de una gestión europea integrada de las fronteras dentro del marco estratégico común aplicable tanto a nivel nacional como de la Unión, siendo las autoridades nacionales responsables de la gestión de las fronteras las que “fijarían estrategias nacionales”⁵¹⁵ alineadas con la “gestión europea integrada de las fronteras”⁵¹⁶ y con la estrategia operativa y técnica establecida por Frontex, que, según Cano Linares

⁵¹¹ Parlamento Europeo y del Consejo, *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*, OJ L 295, 14.11.2019, pp. 1–131.

⁵¹² *Ibid*, art.3.1.

⁵¹³ M.A. Linares Cano, “La gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea frente a los retos de la migración y la seguridad”, *Revista de derecho migratorio y extranjería*, no. 44, 2017 pp. 55-80.

⁵¹⁴ Véase art.3 apartado segundo del *Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, loc.cit.

⁵¹⁵ *Ibid*, art.3.3.

⁵¹⁶ *Ibid*, art.4.

“era su principal misión”⁵¹⁷ y donde se observa cierta jerarquía⁵¹⁸. Fue este el motivo por el que, en el año 2019, la agencia Frontex elaboró la “Estrategia técnica y operativa para la gestión europea integrada de las fronteras”⁵¹⁹.

La sensibilidad de la Comisión Europea con respecto a las estrategias nacionales fue el motivo por el que expresó la necesidad de llevar a cabo una evaluación de éstas⁵²⁰, de acuerdo con lo establecido en el mecanismo de evaluación de Schengen⁵²¹, con el fin de examinar si las estrategias nacionales de gestión integrada de las fronteras se adecúan a la estrategia técnica y operativa desarrollada por Frontex y el Nuevo Pacto de Migración y Asilo. El resultado de esta evaluación 2019-2020 fue comunicada a los Estados Miembros el 17 de

⁵¹⁷ M.A. Linares Cano “La gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea frente a los retos de la migración y la seguridad”, *loc.cit.*

⁵¹⁸ P. De Bruycker, ‘Solidarity as a sovereignty-reducing penalty for failing to meet responsibility in the European Border and Coast Guard’, *Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies. A Collection of Short Papers following the Odysseus Network’s First Annual Policy Conference*, Université Libre de Bruxelles, 26-27 february 2016, p. 13, <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/09/Searching-for-Solidarity-Short-Papers.pdf>,

⁵¹⁹ Frontex, *Estrategia técnica y operativa para la gestión europea integrada de las fronteras*, mayo de 2019.

⁵²⁰ Comisión Europea, Informe de la Comisión Tercer Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre la operatividad de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, de 2 de mayo de 2017, COM/2017/0219 final.

⁵²¹ Véase art. 6, apartado 1, letra b, Reglamento (UE) 1053/2013 por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y se deroga la Decisión del Comité Ejecutivo de 16 de septiembre de 1998 relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen del Consejo, de 07 de octubre de 2013, donde se recoge la posibilidad de realizar evaluaciones temáticas.

diciembre de 2020 si bien el informe público no está disponible a la fecha finalización de este trabajo⁵²².

Aún así, con base en la experiencia obtenida tras años de trabajo en Frontex, así como del rol de experto nacional en las evaluaciones del Acuerdo Schengen, puedo aventurar que, aunque los Estados Miembros tienen ya establecidas estrategias nacionales de IBM, no todas ellas están alineadas con la gestión europea integrada de fronteras, especialmente en lo que a la implementación de las nuevas tecnologías y la cooperación con la finalidad de permitir la fluidez de información necesaria para el análisis de riesgos, el control y vigilancia de fronteras, y los controles fronterizos, se refiere. En este sentido, ha de tenerse muy en cuenta que los recursos humanos son un elemento clave en las estrategias nacionales, y tanto la escasez de éstos, como incluso su deficiente formación en este ámbito, impide a los Estados dotarse de una eficiente planificación y organización de las estrategias nacionales para alcanzar sus objetivos.

En este sentido, la Comisión Europea, en su tercer informe sobre la operatividad de la Guardia Europea de Fronteras y Costas destacó que “los progresos de los Estados miembros han sido insuficientes para garantizar la plena capacidad operativa de los Contingentes de Reacción Rápida [...]”⁵²³, poniendo nuevamente de manifiesto la falta de voluntad de los Estados Miembros para aportar recursos humanos a Frontex, constatando una persistente realidad. Ciertamente, la escasa aportación de recursos humanos y materiales detectada en la crisis de 2014/2015 fue la que derivó en que en el año 2016 se reformase Frontex para crear la GEFC. Sin embargo, la reforma acometida no fue suficiente y en el año 2017 nuevamente volvió a producirse la misma situación, cuando los Estados Miembros no aportaron suficientes recursos humanos para el Contingente de Reacción Rápida, motivando que en el año 2019 se adoptase un nuevo Reglamento

⁵²² Comisión Europea, *Commission Implementing Decision de 17.12.2020 establishing the report of 2019 - 2020 thematic evaluation of Member States` national strategies for integrated border management*, C (2020) 8000 final.

⁵²³ Comisión Europea, *Informe de la Comisión Tercer Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre la operatividad de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, de 2 de mayo de 2017, COM/2017/0219 final

de reforma de la GEFC que ha creado el Cuerpo Permanente, que, muy probablemente, tendrá las mismas carencias que en las etapas anteriores. Y es que, partiendo de lo anteriormente expuesto, resulta totalmente incoherente que el nuevo Cuerpo Permanente, que se concibe como la piedra angular de la GEFC, se siga haciendo depender, en su mayoría, de los recursos humanos de los Estados Miembros, recursos que a día de hoy son insuficientes para que los Estados puedan implementar eficientemente sus estrategias nacionales, ¿cómo van a poder contribuir a la estrategia europea?

Con base en todo lo antedicho, se puede concluir que hasta que no se consiga una alineación completa de las estrategias nacionales con la estrategia operativa y técnica de la UE no se conseguirá una auténtica gestión integrada de las fronteras europeas. Esta necesaria integración es difícil de alcanzar, especialmente, por las dificultades económicas de los Estados Miembros para la implementación de nuevas tecnologías y la disposición de recursos humanos, lo que además de impedir cumplir sus objetivos estratégicos nacionales les impide aportar guardias de fronteras, motivo por el cual es habitual que incumplan los compromisos adquiridos en las negociaciones bilaterales con Frontex, a los que nos referiremos posteriormente.

Asimismo, se hace evidente que para un correcto funcionamiento del espacio Schengen, un espacio sin controles en las fronteras interiores, es condición “sine qua non” una gestión eficaz, uniforme y común en las fronteras exteriores o, utilizando las palabras de algunos autores, la “externalización” del control de fronteras⁵²⁴. Como hemos visto en el capítulo anterior, que un Estado Miembro tenga deficiencias graves en la gestión de sus fronteras exteriores puede llegar a poner en peligro todo el espacio Schengen, con lo que ello implica para la libertad de circulación, repercutiendo también gravemente en la esfera económica, tal y como hemos constatado en páginas anteriores.

⁵²⁴ J.J. Rijpma y M. Cremona, “The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law”, EUI-LAW Working Papers, 2007.

Actualmente, tanto el Código de Fronteras Schengen⁵²⁵, como el Reglamento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas ⁵²⁶ constituyen el principal marco normativo europeo para garantizar el correcto y eficaz funcionamiento del espacio Schengen; sin embargo, dado que la grave situación de crisis migratoria ha hecho evidentes las carencias del sistema, la Unión Europea ha decidido en los últimos años reforzarlo y fortalecerlo a través de diferentes iniciativas legislativas para la utilización de bases de datos en las fronteras exteriores⁵²⁷, y el Sistema de Entradas y Salidas⁵²⁸. Con todo ello, lo que se pretende es desarrollar gradualmente un sistema integrado para el control de las fronteras exteriores de la UE, así como la introducción de un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores⁵²⁹.

⁵²⁵ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras, loc.cit.

⁵²⁶ Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, 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, de 13 de noviembre de 2019.

⁵²⁷ Reglamento (UE) 2017/458 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, de 18 de marzo de 2017, DO L 74, p. 1.

⁵²⁸ Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales y se modifican el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) núm.767/2008 y (UE) núm.1077/2011, de 30 de noviembre de 2017, DOUE 327 de 9 de diciembre de 2017.

⁵²⁹ Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817, de 23 de septiembre de 2020, COM (2020) 612 final.

5.1.3 Deficiencias Graves en la gestión de las fronteras exteriores

Tal y como se ha detallado en el capítulo anterior, las evaluaciones de Schengen son realizadas por el Comité de Evaluación de Schengen, al que algunos autores consideran como un claro remanente de los orígenes intergubernamentales de la cooperación de Schengen y que ha sido, asimismo, criticado por su falta de coherencia y eficacia⁵³⁰. Quizá esta opinión es demasiado negativa con el Comité pues es evidente que su labor es esencial para garantizar el correcto funcionamiento de Schengen al denunciar las deficiencias existentes en los diferentes Estados Miembros; prueba de ello es que, aún habiendo transcurrido más de cinco años desde el inicio de la crisis migratoria, en un ejercicio de transparencia y coherencia, el Comité sigue detectando y denunciando en sus evaluaciones del correcto funcionamiento del acuerdo Schengen deficiencias recurrentes entre las que pueden destacarse las siguientes:

5.1.3.1 Planificación estratégica.

Entre las principales deficiencias destaca que la “la planificación estratégica para la gestión integrada de las fronteras no es adecuada”⁵³¹, lo que se traduce para la Comisión en una “cooperación reducida interinstitucional, [...] el solapamiento de competencias [...] [y una] asignación dispersa de recursos”⁵³².

Por ello, en su informe de 7 de septiembre de 2017⁵³³ la Comisión propuso tres niveles en la gestión europea integrada de las fronteras, siendo la estrategia política la que dirigiese las estrategias nacionales; en base a esta propuesta, no parece descabellado deducir que existe falta de dirección en la estrategia política, es decir, la desarrollada a nivel europeo.

⁵³⁰ G. Callovi, “Securing External Frontiers in a Union of 25”, *Migration Policy Institute, Policy Brief*, no. 5, 2004.

⁵³¹ Consejo de la Unión Europea, *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen*, loc.cit.

⁵³² Ibid.

⁵³³ Comisión Europea, *Quinto Informe de la Comisión sobre la puesta en marcha de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, de 7 de septiembre de 2017, COM (2017) 467 Final.

5.1.3.2 *Análisis de Riesgos*

Con respecto a los análisis de riesgos⁵³⁴, elemento fundamental para que el Consejo o la agencia Frontex puedan efectuar sus recomendaciones⁵³⁵ y principal herramienta para la gestión de fronteras, los Estados Miembros tienen aproximaciones “divergentes”⁵³⁶ en su realización; así, se constata que, al menos alguno de los Estados, no acometen “un análisis de riesgos exhaustivo basado en el modelo integrado común de análisis de riesgos armonizado”⁵³⁷. El objetivo del Modelo Común Integrado de Análisis de Riesgos (CIRAM) es establecer un marco conceptual para prepara análisis de riesgos de alta calidad para que contribuyan a mayor coherencia en la gestión de las fronteras exteriores.

Esta falta de armonización en la realización de los análisis puede causar que se tomen decisiones erróneas que afectarán a la gestión de las fronteras exteriores. En este sentido, también resulta preocupante el hecho de que información existente y analizada con relación a la llegada de inmigrantes, “no se integra de forma eficiente en los procedimientos de control de las fronteras exteriores”⁵³⁸.

Es cierto que la gestión europea integrada de las fronteras exige “análisis de los riesgos para la seguridad interior y análisis de las amenazas que pueden afectar al funcionamiento o a la seguridad de las fronteras exteriores”⁵³⁹. A este respecto, como hemos visto en el capítulo segundo de este trabajo, Frontex realiza análisis de riesgos, si bien las competencias de Frontex no incluyen todos los elementos que

⁵³⁴ Véanse art. 29 y 32 del Reglamento (UE) 2019/1896 del *Parlamento Europeo y del Consejo, 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, de 13 de noviembre de 2019.*

⁵³⁵ Véase artículo 29 del Código de Fronteras Schengen y art. 32 Reglamento (UE) 2019/1896 del *Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, loc.cit.

⁵³⁶ Consejo de la Unión Europea, *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen*, loc.cit.

⁵³⁷ Ibid.

⁵³⁸ Consejo de la Unión Europea, *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen*, loc.cit.

⁵³⁹ Véase art. 3.1 c) del Reglamento 2019/1896, sobre la *Guardia Europea de Fronteras y Cosas*.

componen el concepto de gestión europea integrada de fronteras, especialmente en lo referente a la seguridad interior⁵⁴⁰, por lo que es importantísimo que el análisis de riesgos realizado por los Estados cumpla todos los requisitos necesarios para complementar una imagen global.

5.1.3.3 Código de Fronteras Schengen

Como hemos analizado en los dos capítulos anteriores, de acuerdo con el artículo 29 del CFS, la existencia de “deficiencias graves persistentes en los controles en las fronteras exteriores”⁵⁴¹ identificadas en el informe de evaluación Schengen puede traducirse en un restablecimiento de los controles en las fronteras interiores.

Así, por ejemplo, durante la visita sin previo aviso a Grecia⁵⁴² en el otoño de 2015, detectadas deficiencias graves en la gestión de las fronteras exteriores que ponían en peligro el espacio Schengen, y como consecuencia de ello, cinco Estados miembros restablecieron conjuntamente los controles en las fronteras interiores⁵⁴³. El Consejo adoptó una Recomendación y cinco de los Estados Miembros, que ya tenían previamente restablecidos los controles fronterizos interiores, aprovechando la recomendación cambiaron de procedimiento del art. 27 del CFS al art. 29 del CFS. Posteriormente, cuando la recomendación no fue prorrogada volvieron nuevamente a cambiar de procedimiento, por entender que el problema no estaba solucionado y que las deficiencias graves en las fronteras exteriores seguían existiendo, justificando la medida excepcional del restablecimiento de controles en las fronteras exteriores. De todo esto se deduce que es necesario

⁵⁴⁰ J. Rijpma, “The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?” *Study for the LIBE Committee of the European Parliament*, 2016.

⁵⁴¹ Véase el art. 29 del Código de Fronteras Schengen.

⁵⁴² Consejo de la Unión Europea, *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen con arreglo al artículo 22 del Reglamento (UE) 1053/2013*, loc.cit.

⁵⁴³ Decisión de Ejecución (UE) 2016/1989 del Consejo, DO L 306 de 15.11.2016, p. 13, , loc.cit.

abordar una profunda modificación de los artículos relativos al restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores como ya hemos señalado anteriormente en este trabajo.

De las 42 evaluaciones que han sido realizadas entre el 2015 y el 2019 en relación con la gestión de las fronteras exteriores, la Comisión constata que, si bien “gran parte, los Estados miembros están aplicando correctamente el Código de Fronteras Schengen”⁵⁴⁴, existen Estados Miembros que o bien no lo están aplicando o bien no lo están haciendo de acuerdo con el acervo Schengen. Así, además de Grecia, también se observaron deficiencias graves en España, Suecia e Islandia, que las solucionaron, aunque todavía otros Estados Miembros “siguen enfrentándose a retos específicos que aún deben afrontarse sin demora”⁵⁴⁵.

En este sentido y como vimos en el capítulo anterior, la Comisión Europea se mostraba mucho más favorable a que se recurriera preferentemente a los controles policiales y a la cooperación policial dentro del espacio Schengen, en lugar de acudir al restablecimiento temporal de los controles fronterizos interiores⁵⁴⁶. Aun así, como ya hemos constatado, los Estados miembros han restablecido los controles en las fronteras interiores en repetidas ocasiones haciendo caso omiso a la recomendación.

Por otra parte, la pandemia mundial del COVID-19 sigue manteniendo los controles fronterizos en las fronteras interiores iniciados desde el año 2016, aunque en esta ocasión la Comisión ha tenido una participación mas activa al inicio de la crisis sanitaria mediante la publicación de líneas de actuación⁵⁴⁷ para la gestión de

⁵⁴⁴ Consejo de la Unión Europea, *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen con arreglo al artículo 22 del Reglamento (UE) 1053/2013*, loc.cit.

⁵⁴⁵ Consejo de la Unión Europea, *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen con arreglo al artículo 22 del Reglamento (UE) 1053/2013*, loc.cit.

⁵⁴⁶ Comisión Europea, *Recomendación sobre los controles policiales proporcionados y la cooperación policial en el espacio Schengen*, de 12 de mayo de 2017, C (2017) 3349 final.

⁵⁴⁷ Comisión Europea, *COVID-19 Directrices para las medidas de gestión fronteriza destinadas a proteger la salud y garantizar la disponibilidad de bienes y servicios esenciales*, de 16 de marzo de 2020, C (2020) 1753 final.

las fronteras, y la propuesta de una Recomendación del Consejo “para la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE desde terceros países”⁵⁴⁸.

5.1.3.4 Controles en las fronteras exteriores

La eficacia de los controles fronterizos en las fronteras exteriores⁵⁴⁹ es, como hemos dicho, el elemento fundamental para garantizar la inexistencia de controles en las fronteras interiores⁵⁵⁰, pero estos controles “aún difieren de unos Estados miembros a otros y dentro de ellos”⁵⁵¹, lo que impide, no solo la homogeneidad a nivel europeo, sino también incluso en el interior de los propios Estados Miembros. Los principales motivos que impiden que los controles sean uniformes y sistemáticos en todas las fronteras exteriores de la Unión son esencialmente la falta de “recursos, formación y planificación operativa”⁵⁵², lo que no permite una “vigilancia eficiente”⁵⁵³ en estas fronteras en la “mayoría de los países”⁵⁵⁴.

En las cumbres del Consejo Europeo celebradas en 2015⁵⁵⁵, se solicitó un mayor compromiso por parte de los Estados a fin de poder dar una solución global a los flujos migratorios, esencialmente a través del refuerzo de la gestión de las

⁵⁴⁸ Comisión Europea, *COVID-19: Restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE*, de 16 de marzo de 2020, COM (2020) 115 Final

⁵⁴⁹ A. del Valle Gálvez, “Control de Fronteras y Unión Europea”, *AFDUAM*, número 7, 2003, pp. 67-92, esp. pp. 72 y ss.

⁵⁵⁰ A. del Valle Gálvez, “Las fronteras de la Unión-El modelo europeo de fronteras”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, número 12, 2002, pp. 299-341.

⁵⁵¹ Consejo de la Unión Europea, *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen con arreglo al artículo 22 del Reglamento (UE) 1053/2013*, loc.cit

⁵⁵² Consejo de la Unión Europea, *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen con arreglo al artículo 22 del Reglamento (UE) 1053/2013*, loc.cit

⁵⁵³ Ibid.

⁵⁵⁴ Ibid.

⁵⁵⁵ Consejo Europeo, *Reuniones del Consejo Europeo, 25 y 26 de junio de 2015. Conclusiones*, EUCO 22/15 de 26 de junio de 2015.

fronteras exteriores y el fortalecimiento de Frontex con más recursos humanos y técnicos de los Estados Miembros. A pesar de ello, como tendremos ocasión de comprobar posteriormente, en el año 2021 se evidencia que, por una parte, no se ha conseguido ni un mayor compromiso por parte de los Estados Miembros, y, por otra, la aportación de recursos humanos y materiales a Frontex sigue siendo la principal debilidad de la Agencia, lo que deriva en que los resultados de su acción sean considerados insatisfactorios.

Así, la Comisión también ha constatado que, siendo la vigilancia de las fronteras exteriores un elemento clave para la seguridad del espacio Schengen, también se han detectado deficiencias recurrentes, fundamentalmente porque en algunos Estados Miembros sus “sistemas de vigilancia no abarcan toda su frontera exterior”⁵⁵⁶, porque los “intercambios de información [son] limitados entre las autoridades”⁵⁵⁷ y, porque, asimismo, la aplicación de EUROSUR ⁵⁵⁸ es “limitada”⁵⁵⁹.

Parece evidente que estas graves deficiencias podrían “reducir la eficiencia operativa en la gestión de las fronteras exteriores y la capacidad de respuesta”⁵⁶⁰, no pudiendo garantizarse “un nivel uniforme de control”⁵⁶¹. A ello se le suma que los Estados Miembros siguen con “enfoques divergentes para la gestión de las fronteras exteriores en cuanto a determinados aspectos”⁵⁶², a pesar de que la

⁵⁵⁶ Ibid.

⁵⁵⁷ Consejo de la Unión Europea, *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen con arreglo al artículo 22 del Reglamento (UE) 1053/2013*, loc.cit

⁵⁵⁸ El Reglamento (UE) 1052/2013 de 22 de octubre de 2013 *por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosir)* ha sido derogado por el *Reglamento 2019/1896 sobre las Guardia Europea de Fronteras y Costas*, quedando ahora regulado dentro de este último.

⁵⁵⁹ Consejo de la Unión Europea, *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen con arreglo al artículo 22 del Reglamento (UE) 1053/2013*, loc.cit

⁵⁶⁰ Ibid.

⁵⁶¹ Ibid.

⁵⁶² Ibid.

estrategia política europea debería dirigir las estrategias nacionales y, por tanto, marcar elementos de confluencia.

Por tanto, puede fácilmente afirmarse que no existe una estrategia política eficaz que pueda coordinar y dirigir las estrategias nacionales y, como consecuencia, conseguir una verdadera y genuina gestión integrada de las fronteras de la Unión Europea.

5.1.4 Cooperación Policial

Como elemento esencial de la creación de un espacio común de libre circulación, desde el primer momento el Convenio de Schengen de 1990 introdujo disposiciones para aumentar la cooperación y el intercambio de información entre las fuerzas y cuerpos de seguridad de los Estados miembros como medida para compensar la supresión de los controles en las fronteras interiores. Estas disposiciones comprendían y comprenden la cooperación para prevenir y detectar delitos, la cooperación operativa, por ejemplo, la posibilidad de ampliar la vigilancia o continuar la persecución de los delincuentes más allá de las fronteras interiores y el intercambio de información para la prevención y represión de los delitos o las amenazas para el orden público y la seguridad.

Sin embargo, es cierto que, por una parte, el marco normativo para la cooperación policial en el ámbito de Schengen sigue estando más fragmentado y disperso que otros componentes del acervo de Schengen y, por otra, que se dota de una gran flexibilidad a las partes en cuanto a la manera en que estas decidan aplicarlo. De hecho, una parte significativa del marco de cooperación en este ámbito se basa en documentos no vinculantes del Consejo, como recomendaciones o dictámenes, que han sido mencionados anteriormente.

Sobre la base de las evaluaciones a los veintisiete ⁵⁶³ llevadas a cabo en relación con la cooperación policial, la Comisión ha afirmado que se hace necesario “un refuerzo del intercambio de información [...] y de análisis de riesgos y

⁵⁶³ Consejo de la Unión Europea, *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen con arreglo al artículo 22 del Reglamento (UE) 1053/2013*, loc.cit.

evaluaciones estratégicas”⁵⁶⁴, para facilitar que la cooperación policial sea realmente efectiva. Asimismo, es necesario recalcar que existen otras áreas no menos importantes, como puede ser la vigilancia transfronteriza y la denominada “persecución transfronteriza” en las que también se hace necesaria una “revisión de los acuerdos o multilaterales”⁵⁶⁵.

Estas deficiencias recurrentes, además de impedir la cooperación policial plena, dificultan la investigación y persecución de la delincuencia transfronteriza, y como consecuencia impiden alcanzar, de forma estable, una “Europa sin controles en las fronteras interiores”⁵⁶⁶.

5.1.5 Sistema de Información Schengen (SIS)

El Sistema de Información de Schengen “es un sistema de información a gran escala que almacena alertas sobre personas y objetos en relación con el control del espacio Schengen y cuya finalidad es garantizar la seguridad en dicho entorno”⁵⁶⁷; podríamos calificar este instrumento como una medida compensatoria por la supresión de los controles fronterizos interiores, “para garantizar un alto nivel de seguridad dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea”⁵⁶⁸, y, a día de hoy, esta siendo utilizado por 30 Estados, es decir, los 26 Estados Miembros, así como en Islandia, Suiza, Noruega y Liechtenstein.

⁵⁶⁴ Ibid.

⁵⁶⁵ Ibid.

⁵⁶⁶ J. Díez-Hochleitner (Ed.), *Principios y justicia en el derecho internacional: libro homenaje al Profesor Antonio Remiro Brotons*, Principios y justicia en el derecho internacional, 2018, p. 1-506.

⁵⁶⁷ Ministerio del Interior, Sistema de Información Schengen, <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/extranjeria/acuerdo-de-schengen/sistema-de-informacion-de-shengen>, (accedido el 9 de febrero de 2021).

⁵⁶⁸ Parlamento Europeo y del Consejo, *Reglamento 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas, por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y se modifica y deroga el Reglamento (CE) 1987/2006*, de 28 de noviembre de 2018.

El 28 de noviembre de 2018, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron tres nuevos Reglamentos publicados el 7 de diciembre de 2018 relativos al SIS que introdujeron novedades significativas relativas “al retorno de nacionales de terceros países en situación irregular”⁵⁶⁹, “al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas”⁵⁷⁰ y “relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal”⁵⁷¹; asimismo, la Comisión debe adoptar una decisión por la que establezca la fecha en la que el SIS conforme a esta nueva regulación entrará en funcionamiento, fecha que no podrá ir más allá del 28 de diciembre de 2021.

Con respecto al SIS, son 32 las evaluaciones las realizadas ⁵⁷² habiéndose detectado deficiencias graves en su aplicación en el caso de Bélgica, España, Francia y Reino Unido; si bien respecto de los tres primeros países puede afirmarse que

⁵⁶⁹ Reglamento (UE) 2018/1860 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, *sobre la utilización del Sistema de Información de Schengen para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular*.

⁵⁷⁰ Reglamento (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, *relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas, por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y se modifica y deroga el Reglamento (CE) 1987/2006*.

⁵⁷¹ Reglamento (UE) 2018/1862 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, *relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal, por el que se modifica y deroga la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, y se derogan el Reglamento (CE) 1986/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2010/261/UE de la Comisión*.

⁵⁷² Consejo de la Unión Europea, *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen con arreglo al artículo 22 del Reglamento (UE) 1053/2013*, loc.cit.

“han estado trabajando activamente para subsanar las deficiencias”⁵⁷³, lo cierto es que la Comisión constata que Gran Bretaña “no ha mejorado”⁵⁷⁴.

Entre las deficiencias recurrentes constatadas por las evaluaciones se encontraba la falta de herramientas técnicas o procedimientos obligatorios a nivel nacional para cargar huellas dactilares y fotografías en las alertas del SIS, incluso cuando se disponía de ellas.

5.1.6 Plan Preparatorio para crisis migratorias.

Con el objetivo de dar respuesta eficaz a futuras crisis migratorias, garantizando un intercambio de información relevante, la Comisión Europea ha adoptado en 2020 una recomendación⁵⁷⁵ en la que pide la colaboración tanto de los Estados miembros, como del Consejo, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA), la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX), la Agencia Europea para la Cooperación Policial (Europol), la Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA) y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) para, de esta forma, anticiparse a los flujos migratorios y gestionar una respuesta coordinada dentro del plan de crisis migratoria.

Ciertamente, el intercambio de información relevante entre los Estados Miembros y las instituciones, agencias y organismos europeos siempre ha adolecido de serias deficiencias. Por ello, la Comisión en este documento se ocupa de recomendar que todos los Estados Miembros y Agencias “deberían proporcionar información oportuna y adecuada para establecer un conocimiento actualizado de la situación de la migración”⁵⁷⁶.

En base a las deficiencias constatadas y las necesidades detectadas, el Plan Preparatorio para Crisis Migratorias elaborado por la Comisión se focaliza

⁵⁷³ Ibid.

⁵⁷⁴ Ibid.

⁵⁷⁵ Consejo de la Unión Europea, *Commission Recommendation on an EU mechanism for Preparedness and Management of Crises related to Migration*, de 23 de septiembre de 2020, loc.cit.

⁵⁷⁶ Ibid.

principalmente en el intercambio de información, pareciendo “olvidar” que, desde el año 2016, los Estados Miembros, las agencias europeas e incluso Interpol disponen del *Manual de Intercambio de Información*⁵⁷⁷ que les permite el intercambio de información policial tanto a nivel nacional como internacional para poder adoptar las acciones adecuadas en la gestión de las fronteras.

Desde nuestro punto de vista resulta, al menos sorprendente, que la Comisión Europea tenga que seguir recomendando el intercambio de información cuando existen mecanismos suficientes para ello, y que, además, lo haga cinco años después del inicio de la crisis migratoria, lo que no hace más que poner de manifiesto algo de lo que los expertos nacionales, en razón de su dilatada experiencia en las evaluaciones, son muy conscientes: la falta de voluntad de los actores implicados para intercambiar información.

En cualquier caso, con este plan multinivel, la Comisión Europea quiere y pide nuevamente, un compromiso firme de todos los Estados Miembros y las agencias europeas para garantizar un flujo eficaz de información cuando sea pertinente y, de esta forma, poder activar tanto los diferentes mecanismos nacionales como los de la Unión Europea para la gestión de crisis.

5.2 NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES

5.2.1 Sistema de Entradas y Salidas

La idea de la creación de un sistema de entradas y salidas (en adelante SES), se introdujo por primera vez en la Comunicación de la Comisión Europea, de 13 de febrero de 2008, *sobre la preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras en la Unión Europea*⁵⁷⁸; en esencia, este documento incluía el registro electrónico de las fechas y lugares de entrada y salida de cada nacional de un tercer país admitido

⁵⁷⁷ Consejo de la Unión Europea, *Manual on Law Enforcement Information Exchange*, 5825/20, de 2 de diciembre de 2020.

⁵⁷⁸ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, Preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras en la Unión Europea*, de 13 de febrero de 2008, COM (2008) 69 final.

para una estancia corta. La propuesta de la Comisión fue posteriormente fue respaldada por el Consejo Europeo en el Programa de Estocolmo⁵⁷⁹.

A principios del año 2013, la Comisión Europea presentó una serie de medidas para mejorar la gestión de las fronteras exteriores y acercarse a lo que se denomina “las fronteras inteligentes”⁵⁸⁰. En el “paquete” se incluían tres propuestas de Reglamento: i) establecimiento de un Sistema de Entradas y Salidas (SES)⁵⁸¹, ii) establecimiento de un Programa de Registro de Viajeros (RTP), y iii) una propuesta de modificación del Código de Fronteras Schengen (CFS)⁵⁸².

Como se ha señalado supra, el cruce de personas en las fronteras exteriores de la Unión Europea esta creciendo significativamente cada año y se prevé “que el número total de cruces fronterizos regulares en 2025 ascienda a 887 millones, de los cuales alrededor de un tercio corresponderá a nacionales de terceros países”⁵⁸³. Con

⁵⁷⁹ Consejo Europeo, *Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*, 2010/C 115/01

⁵⁸⁰ Sobre este tema, pueden consultarse entre otros: G. Arias Fernández, “Las Fronteras inteligentes de la Unión Europea”, *RGDE*, 32, 2014; D. Bigo, S. Carrera, B. Hayes, N. Hernanz & J. Jeandesboz, “Justice and Home Affairs Databases and a Smart Borders System at EU External Borders: An Evaluation of Current and Forthcoming Proposals”, *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, N° 52, 2012; J. Jeandesboz, D. Bigo, B. Hayesm & S. Simon, *The Commission’s legislative proposals on Smart Borders: their feasibility and cost*, European Parliament/Directorate-General for Internal Policies, 2013; P. Lehtonen, “Smart and Secure borders through automated border control systems in the EU? The views of political stakeholders in the Member States”, *European Security*, vol.26 (2), 2017, pp. 207-225.

⁵⁸¹ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Sistema de Entrada/Salida (EES) para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*, de 28 de febrero de 2013, COM (2013) 95 final.

⁵⁸² Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CE) no 562/2006 en lo que respecta a la utilización del Sistema de Entrada/Salida (EES) y el Programa de Registro de Viajeros (RTP)*, de 28 de febrero de 2013, COM (2013) 96 final.

⁵⁸³ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Sistema de Entrada/Salida (EES) para registrar los datos de entrada y salida de*

respecto a las personas que cruzan esas fronteras se realizan dos tipos diferentes de controles dependiendo de si se trata de nacionales de terceros países, siendo en este caso “controles exhaustivos”⁵⁸⁴, o no, realizándose en su lugar “controles mínimos”⁵⁸⁵. Estos controles, que se hacían manualmente, eran, además de lentos no suficientemente eficaces; establecido el SES, los guardias de fronteras pueden consultar las bases de datos y obtener información precisa de la persona que intenta entrar en el espacio Schengen pudiendo existir, incluso, controles fronterizos automatizados.

El Reglamento por el que se establece el Sistema de Entradas y Salidas⁵⁸⁶, que tiene prevista su aplicación para el año 2022⁵⁸⁷, tiene su fundamento en el artículo 77, apartado 2, letras b) y d), del TFUE que faculta al Parlamento Europeo y al Consejo para adoptar medidas relativas a “los controles a los cuales se someterá a las personas que crucen las fronteras exteriores “y “cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de fronteras exteriores “.

Por lo que respecta a la cooperación policial y el intercambio de información entre los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, la base jurídica se encuentra en el artículo 87 del TFUE, apartado 2 a), antiguo artículo 30 TUE, que permite “la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de

los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, loc.cit.

⁵⁸⁴ Ibid.

⁵⁸⁵ Ibid.

⁵⁸⁶ Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, *por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales*, DO L 327 de 9.12.2017, p. 20.

⁵⁸⁷ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817*, de 23 de septiembre de 2020, COM (2020) 612 final.

información pertinente”; además, en aplicación del artículo 88.2 a) del TFUE se permite que EUROPOL tenga acceso a esos datos.

5.2.1.1 *Objetivo del Sistema de Entradas y Salidas.*

El SES tiene como principal objetivo mejorar la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea y la lucha contra la inmigración irregular, proporcionando un sistema que calcula la estancia autorizada de cada viajero, identifica a cualquier persona que no cumpla, o haya dejado de cumplir, las condiciones de entrada o estancia en el territorio de los Estados miembros y analizar las entradas y salidas de nacionales de terceros países, con el objetivo de obtener una imagen precisa de los flujos de viaje en las fronteras exteriores y del número de personas que sobrepasan el límite de estancia⁵⁸⁸.

Con el SES se consigue la identificación de los migrantes irregulares al ser almacenados los datos biométricos de todas las personas que no estén sujetas a visado, de esta forma se puede identificar cualquier migrante irregular indocumentado que se encuentre en el territorio y que haya cruzado la frontera exterior de forma ilegal⁵⁸⁹.

Debe tenerse en cuenta que, en el momento en que se introdujo esta propuesta de Reglamento⁵⁹⁰, se estaban produciendo atentados terroristas en suelo europeo, a los cuales se ha hecho referencia en el capítulo segundo, motivo por el cual la seguridad interior cobraba mayor importancia que en otros momentos. Ciertamente los nacionales de terceros países eran sometidos a controles en las fronteras exteriores de la UE, pero esos controles se mostraron insuficientes y poco eficaces⁵⁹¹; además “si un nacional de un tercer país destruye su documentación

⁵⁸⁸ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europea y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*, de 28 de febrero de 2013, 2013/0057 (COD)

⁵⁸⁹ Véase artículo 8 de Código de Fronteras Schengen, donde en su punto tercero recoge la entrada y salida de nacionales de terceros países.

⁵⁹⁰ El autor de este trabajo participó en los debates que se llevaron a cabo en el seno del Comité Mixto de Fronteras sobre la propuesta de la Comisión Europea.

⁵⁹¹ Véase Capítulo III, *Atentados terroristas en París*.

oficial una vez dentro del espacio Schengen, puede ser muy difícil para las autoridades policiales identificar a esa persona en caso de que sea sospechosa de un delito o sea víctima de un delito”⁵⁹², por lo cual se hacía necesario la creación de un sistema de entradas y salidas que recogiese todos los datos biométricos.

5.2.1.2 Datos Personales

Una de las cuestiones que más atención ocupó en el Comité Mixto de Fronteras fue el de los datos personales que debían ser incluidos en el sistema de entradas y salidas. En la propuesta original de la Comisión del año 2013 se pretendía recoger las diez huellas dactilares; sin embargo, en la propuesta de 2016 finalmente se optó por cuatro huellas dactilares de la mano derecha y el reconocimiento facial⁵⁹³ manteniéndose almacenados por un período de 5 años.

Durante los debates algunos Estados Miembros propusieron que la recogida de datos no se limitase exclusivamente a los nacionales de terceros países, sino que se realizase respecto de todas las personas que cruzasen las fronteras exteriores de la UE, incluidos los nacionales europeos; asimismo, no querían que se limitase a las cuatro huellas digitales de la mano derecha, sino que fueran ocho huellas dactilares, incluyendo las de la mano izquierda, y que esta norma se aplicase a partir de los seis años de edad. A pesar de estas propuestas, el texto del artículo 17 del Reglamento terminó recogiendo que “los niños menores de 12 años estarán

⁵⁹² Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europea y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, loc.cit.

⁵⁹³ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europea y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea y por el que se determinan las condiciones de acceso al SES a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifican el Reglamento (CE) núm.767/2008 y el Reglamento (UE) núm.1077/2011*, de 6 de abril de 2016, 2016/0106 (COD).

exentos de la obligación de facilitar las impresiones dactilares”⁵⁹⁴, y, evidentemente, restringido exclusivamente a los nacionales de terceros países⁵⁹⁵.

Por otra parte, el Reglamento fue muy escrupuloso en cuanto al respeto de las normas relativas a la protección de datos de carácter personal rigiéndose en su elaboración tanto por el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE como por el Reglamento (UE) 2016/679⁵⁹⁶ y la Directiva 2016/680⁵⁹⁷, de protección de datos, y siguiendo la jurisprudencia establecida en la Sentencia del TJUE de 8 de abril de 2014 sobre los asuntos acumulados C-293/12 y C-594/12 (Digital Rights Ireland y Seitlinger y otros), en la cual se justifica la injerencia en los derechos fundamentales, donde se dice que “... la conservación de los datos para su posible transmisión a las autoridades nacionales competentes responde efectivamente a un objetivo de interés general, a saber, la lucha contra la delincuencia grave y, en definitiva, la seguridad pública”⁵⁹⁸.

⁵⁹⁴ Véase art. 17 del Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales y se modifican el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) n.º 767/2008 y (UE) n.º 1077/2011.

⁵⁹⁵ Ibid (art.1).

⁵⁹⁶ 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), de 24 de mayo de 2016.

⁵⁹⁷ Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, 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, de 27 de abril de 2016.

⁵⁹⁸ Sentencia del TJUE de 8 de abril de 2014 sobre los asuntos acumulados C-293/12 y C-594/12. Para un comentario de la sentencia pueden verse, entre otros: M. I. González Pascual, “El TJUE como garante de los derechos de la UE a la luz de la sentencia Digital Rights Ireland”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no. 49, 2014, pp. 943-971; J. F. López

Los límites establecidos por los derechos fundamentales tienen como consecuencia que el acceso a los datos sea muy restringido, debiendo diferenciarse, entre las autoridades que tienen acceso a esos datos y, por otro, los motivos que justifican el acceso. Así, a la luz de la normativa en vigor, las autoridades fronterizas podrán consultarlos en las inspecciones que realicen en las fronteras (inspecciones fronterizas)⁵⁹⁹, así como las autoridades competentes en materia de visados⁶⁰⁰ y de inmigración⁶⁰¹, que también podrán acceder a ellos.

En el caso de que la consulta tenga fines policiales, con el objetivo “de prevenir, detectar e investigar los delitos de terrorismo u otros delitos graves”⁶⁰², las autoridades policiales no tendrán acceso directo a los datos, sino que tendrán que “presentar una solicitud electrónica o por escrito motivada”⁶⁰³, incluso en aquellos caso en que se pretende “prevenir un riesgo inminente para la vida de alguna persona asociado a un delito de terrorismo u otro delito grave”; por tanto, se trata de un acceso indirecto y supervisado, ya sea a priori o a posteriori si el caso requiere urgencia, pero al fin y al cabo un acceso indirecto. Es claro que este procedimiento puede dificultar enormemente unas investigaciones policiales en las

Aguilar, “La protección de datos personales en la más reciente jurisprudencia del TJUE: los derechos de la CDFUE como parámetro de validez del derecho europeo y su imparto en la relación transatlántica UE-EE. UU.”, *Teoría y Realidad Constitucional*, no. 39, 2017, pp. 557-581; J. C. Maia Neto, “Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 8 de abril de 2014, asuntos acumulados C-293/12 y C-594/12, Digital Rights Ireland y Seitlinger y otros, Anulación de la Directiva 2006/24 sobre la conservación de datos generados o Tratados en relación con la prestación de servicios de comunicación electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones”, *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 2, diciembre 2014, pp. 308-313.

⁵⁹⁹ Véase arts. 23 y 27 del *Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES)*

⁶⁰⁰ *Ibid*, art.24.

⁶⁰¹ *Ibid*, art.26 y 27.

⁶⁰² Véase art. 29 del *Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES)*

⁶⁰³ *Ibid*, art.31.

que los datos existentes puedan ser cruciales para evitar la comisión de un delito de terrorismo u otro delito grave.

Por tanto, como pone de manifiesto el análisis acometido a lo largo de este trabajo existe una dificultad de acceso a la información o de transmisión de esta entre las autoridades competentes a nivel europeo lo que supone un problema persistente que la Unión Europea y Estados Miembros no son capaces de resolver, lo que, evidentemente constituye un obstáculo para alcanzar la gestión integrada de fronteras europeas.

5.2.1.3 *Implementación del Sistema de Entradas y Salidas.*

La implementación del SES en los Estados Miembros, en nuestra opinión, no es sencilla y la realidad muestra que desde el inicio se han presentado dificultades, ya que tal implementación requiere una coordinación a nivel nacional entre diferentes ministerios u organismos que es difícil de alcanzar y cambios legislativos para acomodarlo a las legislaciones nacionales. A ello debe unirse, la necesidad de financiación económica para poder adquirir los equipos técnicos necesarios que suele ser el principal problema en la implantación de las nuevas tecnologías e infraestructuras, y el SES no es ajeno a ello.

Por otra parte, es evidente que, para una correcta eficacia, el SES no debe actuar de forma aislada, sino que debe hacerlo junto con otros sistemas europeos que también forman parte de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), como el sistema europeo de información y autorización de viajes (ETIAS)⁶⁰⁴, el Sistema de Información de visados (VIS)⁶⁰⁵, todo ello dentro del marco europeo

⁶⁰⁴ Reglamento (UE) 2018/1240 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 1077/2011, (UE) 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 y (UE) 2017/2226, de 12 de septiembre de 2018.

⁶⁰⁵ Reglamento (CE) no. 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS).

de interoperabilidad⁶⁰⁶. A todos estos problemas ha de sumarse la lentitud de la maquinaria europea, lo que ha ocasionado que un sistema que se presentó en el año 2008 no se prevea que este disponible y en aplicación hasta el año 2022.

La nueva arquitectura de la información para la seguridad interior y la gestión de las fronteras tiene que concebirse para cambiar el paradigma en la actual gestión de las fronteras, pasando de las operaciones manuales a las operaciones cada vez más digitales y automatizadas. Pero este enfoque no debe quedarse únicamente en el almacenamiento de la información a nivel local, sino que los datos deben ser interoperables para que quien los necesite pueda acceder a ellos.

Por tanto, el objetivo tiene que estar enfocado en desarrollar una nueva arquitectura informática, integrada con todos los sistemas nacionales, europeos e internacionales, que proporcionen a los guardias de fronteras la información necesaria para implementar la normativa vigente y, como consecuencia, sea posible garantizar la aplicación de una estrategia de gestión de fronteras integrada a nivel operativo. Esto, en al año 2021, todavía no es una realidad lo que refleja, como ya hemos señalado, la lentitud de las instituciones europeas.

De acuerdo con el Reglamento, los nacionales de terceros países que deseen pasar las fronteras exteriores están obligados a facilitar los datos biométricos para poder efectuarse la inspección fronteriza, habiendo “de adoptarse una decisión de denegación de entrada”⁶⁰⁷ si se niegan a ello. Lo cierto es que las autoridades encargadas de la inspección fronteriza van a encontrar dificultades para captar dichos datos en los puestos fronterizos terrestres en muchas ocasiones, como cuando pasen trenes en movimiento, o cuando existan pasos de vías de circulación con varios carriles en cada sentido para vehículos a motor. Ello va a requerir de medios tecnológicos avanzados que, por una parte, faciliten la fluidez del tráfico y, por otra, capturen las imágenes faciales de forma fiable y, evidentemente,

⁶⁰⁶ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Marco Europeo de Interoperabilidad – Estrategia de aplicación, de 23 de marzo de 2017*, COM (2017) 134 final.

⁶⁰⁷ Véase considerando 4 del *Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES)*

armonizada en todas las fronteras exteriores europeas para garantizar la interoperabilidad.

Al mismo tiempo, debería garantizarse que la captación de datos sigue un proceso común y la unificación de todos los procedimientos, especialmente si ese nacional de un tercer país solicita protección internacional, evitando que tengan que abrirse diferentes expedientes.

5.2.2 Control de nacionales de terceros países.

Como se ha apuntado, el 23 de septiembre 2020 la Comisión Europea presentó el Nuevo Pacto sobre migración y asilo⁶⁰⁸, con el objetivo de dar “un enfoque global con respecto a las fronteras exteriores, los sistemas de retorno y asilo, el espacio Schengen de libre circulación y la dimensión exterior”⁶⁰⁹, que aúne las políticas de “asilo, de la migración, del retorno, de la protección de las fronteras exteriores, de la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y de las relaciones con terceros países clave”⁶¹⁰.

El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, al que nos hemos referido anteriormente en el capítulo primero, quiere ser un nuevo comienzo en materia de inmigración dándole un enfoque integral, que es previsible que “no va a gustar a nadie”⁶¹¹. Esta nueva iniciativa incide en la necesidad de solidaridad y de reparto equitativo de responsabilidades entre sujetos implicados: UE y Estados Miembros, que constituye una carencia recurrente a lo largo de los años y a través de las diferentes iniciativas adoptadas tal y como se ha constatado a lo largo de este

⁶⁰⁸ A. Szucs, “La UE tiene como objetivo mantener fuera a los inmigrantes con un nuevo pacto de asilo”, *AA.com*, 23 de septiembre de 2020, <https://www.aa.com.tr/es/mundo/la-ue-tiene-como-objetivo-mantener-fuera-a-los-inmigrantes-con-un-nuevo-pacto-de-asilo/1983360>, (consultado el 20 de mayo de 2020)

⁶⁰⁹ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817*, de 23 de septiembre de 2020, COM (2020) 612 final.

⁶¹⁰ *Ibid.*

⁶¹¹ E. Zalan, “Comisario: A nadie le gustará el nuevo pacto migratorio de la UE”, *loc.cit.*

trabajo; en esencia, lo que se pretende es fomentar la confianza mutua entre los Estados Miembros.

Sobre la base de este nuevo Pacto de Migración y Asilo, la Comisión Europea ha presentado una propuesta por la “que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores”⁶¹² en la cual se establece un control previo a la entrada en el espacio Schengen, es decir en las fronteras exteriores⁶¹³ o tras el desembarco en una operación de búsqueda y salvamento⁶¹⁴; es decir, la idea es aplicar este control a todos los nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones legales de entrada ⁶¹⁵. Pero este control no se limita a las fronteras exteriores, sino que también se recoge la posibilidad de que se efectúen a los migrantes irregulares interceptados dentro del territorio Schengen cuando existan indicios de que eludieron estos controles en la frontera exterior ⁶¹⁶. Por tanto, únicamente están excluidos de este control a nacionales de terceros países aquellos que reúnan las condiciones de entrada recogidas en el CFS ⁶¹⁷, y, si una vez iniciado el control, se observan que reúnen los requisitos de entrada se dará este por finalizado de forma inmediata.

⁶¹² Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores*, loc.cit.

⁶¹³ Ibid, art.3.

⁶¹⁴ Ibid.

⁶¹⁵ Véase art. 6, apartado quinto del Código de Fronteras Schengen, donde se excluyen los titulares de un permiso de residencia o de un visado de larga duración, los nacionales de terceros países sujetos a la obligación de visado si se les puede expedir un visado en la frontera y las personas admitidas por un Estado miembro en una decisión individual por motivos humanitarios, de interés nacional o por obligaciones internacionales, excepto las personas que solicitan protección internacional y que deben ser dirigidas al control.

⁶¹⁶ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores*, loc.cit, art.5.

⁶¹⁷ Véase art 6 del *Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen)*, loc.cit.

Desde mi punto de vista, la propuesta de la Comisión pretende reforzar el frágil espacio Schengen y que los Estados Miembros tengan más herramientas a su disposición para evitar el restablecimiento de los controles fronterizos interiores. De esta forma se determina como se deben efectuar los controles a los nacionales tanto en la frontera exterior como dentro del espacio Schengen con el objetivo de prevenir movimientos no autorizados, complementando el Código de Fronteras Schengen en lo relativo a impedir entradas no autorizadas y realizar controles sin afectar a nacionales de terceros países solicitantes de protección internacional⁶¹⁸. Incluso, dentro del espacio Schengen, se va a facilitar la comprobación del cumplimiento de las condiciones de entrada, bien ante la ausencia de un sello en un documento de viaje o, cuando esté en funcionamiento el SES, es decir en el año 2022, ante la falta de entrada en el sistema electrónico.

5.2.2.1 *Flujos migratorios mixtos.*

La Comisión Europea es consciente de que en las llegadas de migrantes irregulares⁶¹⁹ están incluidos, además de migrantes económicos o de otro tipo, “nacionales de terceros países con evidentes necesidades de protección internacional”⁶²⁰; por tanto, nos encontramos ante llegadas mixtas de personas, creándose una necesidad de “mejorar la gestión de los flujos migratorios mixtos”⁶²¹, a fin de tratar de forma diferente a las situaciones diversas que posibilite una mejor garantía y cumplimiento de los estándares internacionales ya que “las alegaciones de violaciones de los derechos fundamentales en algunos países son motivo de preocupación y requieren una supervisión estrecha”⁶²². Por lo tanto, es necesario identificar inmediatamente a los nacionales de terceros países que necesiten

⁶¹⁸ Véanse artículo 3 y 13 del *Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen)*, loc.cit.

⁶¹⁹ D. Thym, “The «refugee crisis» as a challenge of legal design and institutional legitimacy”, *Common Market Law Review*, 53, 2016, pp.1545-1573.

⁶²⁰ Ibid.

⁶²¹ Ibid.

⁶²² Consejo de la Unión Europea, *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen*, loc.cit.

protección internacional⁶²³ de los que estén en situación irregular⁶²⁴, y “crear una herramienta que permita identificar, lo antes posible, a las personas que probablemente no reciban protección en la UE”⁶²⁵, siendo conscientes que “el porcentaje de migrantes que llegan de países con tasas de reconocimiento inferiores al 25% ha pasado del 14% en 2015 al 57% en 2018”⁶²⁶.

Es evidente que los derechos fundamentales de los nacionales de terceros países deben ser protegidos, por lo que se hace necesario el establecimiento de “un mecanismo de supervisión independiente”⁶²⁷ que garantice el máximo respeto a las normas relacionadas con la detención y el principio de no devolución, otorgándose en la propuesta de la Comisión un papel importante en la creación de dicho mecanismo a la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA).

Debe tenerse en cuenta que el Código de Fronteras Schengen se aplicará a todas las personas que crucen las fronteras interiores o exteriores del espacio Schengen, pero sin afectar “los derechos de los refugiados y solicitantes de protección internacional”⁶²⁸. En este sentido, el CFS da unas instrucciones ⁶²⁹, de

⁶²³ Para los efectos de la crisis de los refugiados, véase A. Del Valle Gálvez, "Unión europea, crisis de refugiados, y 'limes imperii'." (2016) y A. Del Valle Gálvez, “Los refugiados, las fronteras exteriores y la evolución del concepto de frontera internacional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2016, vol. 20, no 55, p. 759-777.

⁶²⁴ Parlamento Europeo y del Consejo, *Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular*, de 16 de diciembre de 2008, DO L 348 de 24.12.2008, p. 98.

⁶²⁵ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores*, loc.cit,

⁶²⁶ Ibid.

⁶²⁷ Ibid ,art.7.

⁶²⁸ Véase art.3 del *Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen)*, loc.cit.

⁶²⁹ Ibid, art.14.

cómo ha de realizarse la denegación de la entrada a los nacionales de terceros países, que resulta insuficientes desde nuestro punto de vista; asimismo existen “diferentes prácticas en los Estados miembros”⁶³⁰. Esta deficiente regulación del CFS está ocasionando que, nacionales de terceros países que no reúnen requisitos de admisión, solicitan protección internacional y se les concede, provocando que una vez admitida su entrada “pueden fugarse”⁶³¹.

Esta propuesta de Reglamento es una buena oportunidad para determinar de forma taxativa que, durante los controles y mientras se determina el procedimiento adecuado a seguir, los nacionales de terceros países sometidos a control en las fronteras exteriores no deben entrar en el territorio de los Estados Miembros.

5.2.2.2 *Control: registro de datos biométricos y reconocimiento médico.*

Por ende, la propuesta de la Comisión establece unos requisitos de control⁶³², así como el lugar en que pueda realizarse, tanto en las fronteras exteriores como en el interior del espacio Schengen, y la duración de estos que será diferente en uno y otro supuesto. Así, el plazo no podrá superar los cinco días cuando el control se realiza en la frontera exterior, salvo que los nacionales de terceros países lleven retenidos en la misma setenta y dos horas de acuerdo con la normativa de Eurodac⁶³³, en cuyo caso no podrá superar los dos días. Con respecto a la duración en el interior del espacio Schengen, ésta queda reducida a un máximo de tres días.

⁶³⁰ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores*, loc.cit,

⁶³¹ Ibid.

⁶³² Ibid ,art.6.

⁶³³ Véase art. 14, apartado tercero del Reglamento (UE) núm.603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 1077/2011, por el que se crea una

5.2.2.2.1 Identificación y controles de Seguridad.

La identificación de nacionales⁶³⁴ de terceros países debe ser realizada mediante consultas al registro común de datos de identidad (en adelante RCDI)⁶³⁵. Esta consulta permite consultar de forma unificada datos de identidad existentes en el Sistema de Entradas y Salidas (SES), el Sistema de Información de Visados (VIS), el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV), la base de datos de dactiloscopia europea (Eurodac) y en la base de datos centralizada existente en el ECRIS que contiene la condenas a nacionales de terceros países y la base de datos de este tipo para apátridas (ECRIS-TCN).

Además de la identidad también se debe comprobar si el nacional de terceros países supone una amenaza para la seguridad; por ese motivo, y con esta finalidad se debe comprobar la base de datos de Interpol de documentos de viaje asociados a notificaciones (TDAWN). Ambas comprobaciones, siempre que sea posible, deben realizarse basándose en los datos biométricos y así evitar identificaciones falsas.

Es decir, la propuesta de la Comisión, además de indicar el lugar y el tiempo, determina los instrumentos legislativos en que deben basarse estos controles que

Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

⁶³⁴ Véanse artículos 10, 11, 12 y 13 de la *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores, loc.cit,*

⁶³⁵ Parlamento Europeo y Consejo, *Reglamento (UE) 2019/817 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE en el ámbito de las fronteras y los visados y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 y (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, y las Decisiones 2004/512/CE y 2008/633/JAI del Consejo; Reglamento (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad entre los sistemas de información de la UE en el ámbito de la cooperación policial y judicial, el asilo y la migración y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 y (UE) 2019/816*

no son mas que las relativas a la propuesta de modificación de Eurodac⁶³⁶, el Sistema de Información Schengen⁶³⁷ y la propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y que deroga la Directiva 2013/32/UE⁶³⁸.

Esta propuesta de la Comisión recoge muchas de las exigencias planteadas por los Estados Miembros, ya que toda la información recogida y disponible para consulta ayudará de forma significativa tanto a identificar a los solicitantes de asilo, como a la lucha de la criminalidad transfronteriza y, sobre todo, a mejorar la calidad de los controles fronterizos.

5.2.2.2.2 Identificación de riesgos relacionados con la salud.

El control de los nacionales de terceros países tiene, desde mi punto de vista, dos objetivos concretos estrechamente relacionados, el primero es la identificación de las personas y el segundo la identificación de los riesgos relacionados con la salud y la seguridad. Por este motivo los nacionales de terceros estados que quieran entrar en el espacio europeo son sometidos a un chequeo médico y evaluación de vulnerabilidad, junto con un control de identidad y seguridad, consultando las bases de datos europeas. Este control también incluye el registro de los datos

⁶³⁶ Propuesta de Reglamento (UE) XXXX por el que se modifica el Reglamento (UE) 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley.

⁶³⁷ Reglamento (UE) 2018/1860 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, sobre la utilización del Sistema de Información de Schengen para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular, DO L 312 de 7.12.2018, p. 1.

⁶³⁸ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores*, loc.cit,

biométricos, tanto dactiloscópicos como la imagen facial, si no estuvieran ya previamente recogidos.

El Código de Fronteras Schengen no recoge en su articulado la obligación de realizar evaluaciones médicas durante la vigilancia de fronteras, pero la pandemia del COVID-19 ha puesto de relieve la importancia de la realización de estas, motivo por el cual los nacionales de terceros países presentes en la frontera exterior que no cumplan las condiciones de entrada o después del desembarco tras una operación de búsqueda y salvamento, independientemente de si solicitan protección internacional o no, serán sometidos a las mismas⁶³⁹. Fuera de las fronteras exteriores, el reconocimiento médico preliminar, siempre que se considere necesario, se les realizará a los nacionales de terceros países localizados en el espacio Schengen y que existan indicios de que hayan cruzado la frontera exterior de forma no autorizada.

Estos reconocimientos médicos también van a ayudar a identificar a todas las personas que necesiten asistencia inmediata, así como a los menores y a las personas vulnerables, con el fin de remitirlos a un procedimiento de asilo⁶⁴⁰. Actualmente no existen normas que establezcan los protocolos que deben seguirse para que un solicitante de protección internacional se vea sometido a un reconocimiento médico, motivo por el cual es importante que exista una coherencia legislativa entre el control en las fronteras exteriores y los procedimientos posteriores en materia de asilo y retorno.

5.2.2.2.3 Procedimiento uniforme.

Con este control de nacionales de terceros países se pretende crear un procedimiento uniforme en las fronteras exteriores, que no existen actualmente, y evitar que se realicen controles de forma totalmente diferente dependiendo del Estado Miembro e, incluso, dentro de cada Estado, dependiendo del punto de acceso, como hemos visto anteriormente en este trabajo. Una armonización de criterios, así como la uniformidad en la realización de los controles va a permitir

⁶³⁹ Véase art. 3 y 9 de la *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores*, loc.cit,

⁶⁴⁰ Ibid ,art.9.

que aumente la seguridad en el espacio Schengen ya que, si un nacional de un tercer país no cumple las condiciones de entrada no se le podrá autorizar esta, pero, al mismo tiempo, ese control también se va a realizar dentro del espacio Schengen.

En cualquier caso, la propuesta de la Comisión debe ser analizada a la luz del dato de que la tendencia existente en la regulación europea es que las agencias vayan ganando protagonismo y poder, restándoselo a los Estados Miembros, lo que constituye un punto de conflicto permanente. De esta forma, la Comisión pretende que Frontex y EASO “pueden acompañar y apoyar a las autoridades competentes en todas sus tareas relacionadas con el control”⁶⁴¹, lo cual, parece difícil que pueda materializarse, como lo prueba el conflicto existente en la crisis migratoria de las Islas Canarias de finales de 2020 y principios del 2021 al que nos referiremos más adelante.

5.2.2.3 *Cruce fuera de los pasos habilitados en la frontera exterior.*

El CFS establece que las fronteras exteriores “solo podrán cruzarse por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura establecidas”⁶⁴², sin olvidarnos que el control fronterizo consiste tanto en las inspecciones fronterizas realizadas en los pasos fronterizos como en la vigilancia de fronteras que se realiza fuera de los mismos⁶⁴³ para que ninguna persona evite las inspecciones fronterizas.

Por este motivo si un nacional de un tercer país cruza la frontera exterior por un punto no habilitado sustrayéndose a la inspección fronteriza, o hubiese desembarcado tras una operación de búsqueda y salvamento, y no tenga derecho de estancia en el territorio del Estado Miembro, se le debe aplicar el procedimiento de retorno⁶⁴⁴ garantizándose en todo momento la aplicación del procedimiento de

⁶⁴¹ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores*, loc.cit.

⁶⁴² Véase art 5 del *Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen)*, loc.cit.

⁶⁴³ *Ibid*, art.2.

⁶⁴⁴ Parlamento Europeo y del Consejo, *Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados*

asilo si la persona necesita protección internacional, tal y como ya se ha apuntado supra.

La Comisión, para adecuarse al actual marco jurídico, en su propuesta establece que “el control obligatorio de nacionales de terceros países interceptados fuera de los pasos fronterizos debe abarcar a aquellas personas sobre las que los Estados miembros exigen tomar datos biométricos de conformidad con el Reglamento Eurodac”⁶⁴⁵.

Desde mi punto de vista y coincidiendo con De Bruycker, con respecto a los controles y visto desde el concepto, aún inalcanzable, de la gestión integral europea de fronteras, “no se trata sólo de dónde se realizan los controles fronterizos, sino más bien de las funciones y el alcance de esos controles”⁶⁴⁶. La Unión Europea tiene que enfocarse primordialmente en que los controles fronterizos en las fronteras exteriores tengan el alcance suficiente, efectivo y uniforme para que el frágil espacio Schengen vuelva a ser el “sueño” europeo.

5.2.2.4 Nacionales de terceros países interceptados en el territorio

Los nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones de entrada y estancia, detectados por las autoridades competentes, serán retornados de conformidad con la Directiva sobre retorno, salvo solicitud de protección internacional. Como se ha mencionado anteriormente, los controles se pueden realizar tanto en las fronteras exteriores, que podemos llamarlos controles exteriores, como en el interior del área Schengen, controles interiores, cuya finalidad es, desde mi punto de vista, reforzar la fragilidad de dicho espacio sin fronteras. Estos controles interiores deben estar orientados exclusivamente a los nacionales de terceros países que se encuentren en el área Schengen y existan indicios de que han cruzado la frontera exterior de forma no autorizada, es decir,

miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, DO L 348 de 24 de diciembre de 2008, p. 98.

⁶⁴⁵ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores*, loc.cit.

⁶⁴⁶ P. De Bruycker, “The European Border and Coast Guard: A new Model Built in an old logic”, *European Papers: A Journal on Law and Integration*, no.1, 2016, pp.559-569.

que, si la han cruzado de forma autorizada, sometiéndose a las inspecciones fronterizas, y se encuentran en el área Schengen sobrepasando el periodo de estancia autorizada, no son objeto de estos controles.

Este control se inicia, como hemos dicho, ante la presencia de indicios que demuestren que no se ha sometido a la inspección fronteriza, como puede ser la ausencia de sellos de entrada en los documentos de viaje. A partir del año 2022, cuando se inicie el funcionamiento del SES, esto podrá ser comprobado mediante el acceso a las bases de datos sin tener que depender de una documentación que fácilmente puede desaparecer fácilmente.

5.3 GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS

El objetivo europeo de “instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores”⁶⁴⁷ que garanticen una protección eficaz y uniforme, nos permite, al mismo tiempo, poder disfrutar de un espacio de libre circulación, motivo por el cual es una prioridad para la Comisión Europea.

Por tanto, la gestión de las fronteras exteriores es un objetivo prioritario de la política europea con el objetivo de establecer un sistema europeo firme de gestión integrado de fronteras tanto a nivel nacional como europeo, que salvaguarde la libre circulación de personas pero que, además, pueda combatir la delincuencia transfronteriza y garantizar la seguridad interior.

La gestión europea integrada de las fronteras debe basarse en un sistema multinivel que incluya, como hemos dicho anteriormente, a terceros países, control en las fronteras exteriores, análisis de riesgos, espacio Schengen y retornos⁶⁴⁸.

Debe señalarse que en la gestión de fronteras se mezclan dos intereses que deben buscar el correcto equilibrio entre UE y Estados miembros; así, por una parte, debe garantizarse el interés común de la Unión Europea y, por otro, el interés particular de cada Estado Miembro que, además no siempre coincide entre los diferentes Estados. En este sentido, hemos visto que al inicio de la crisis migratoria

⁶⁴⁷ Véase el art. 77.1, apartado tercero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁶⁴⁸ Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, *sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, de 14 de septiembre de 2016, DO L 251.

primó el interés propio de cada Estado Miembro y se levantaron las fronteras interiores con el fin de garantizar la seguridad interior de cada Estado Miembro de forma individualizada y “unilateral” en lugar de fortalecer las fronteras exteriores y así satisfacer ambos intereses, tanto comunitarios como individuales.

Precisamente para evitar los problemas surgidos como consecuencia de la crisis migratoria de finales de los noventa y, al mismo tiempo, dar una protección eficaz y uniforme a las fronteras exteriores, la Comisión, ya en el año 2001, planteó la necesidad de crear una guardia europea de fronteras⁶⁴⁹, materializándose la idea en el estudio de viabilidad para la creación de la “*European Border Police*”⁶⁵⁰ que posibilitase la creación un sistema común de gestión y vigilancia de fronteras ⁶⁵¹. En su empeño de seguir hacia adelante en la creación de un órgano común, la

⁶⁴⁹ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una Política Común de Inmigración Ilegal*, de 15 de noviembre de 2001, COM (2001) 672 final, p. 18. La verdad es que la primera referencia de creación de un cuerpo policial de fronteras europeo podemos encontrarla en la Resolución de 3 de abril de 1998 sobre las repercusiones de la ampliación de la Unión Europea del Parlamento Europeo que proponía “[...] en el sentido de una estrategia a largo plazo que se introduzca para el control de las fronteras exteriores futuras una policía europea de fronteras que europeíce las experiencias nacionales obtenidas con los órganos de protección de las fronteras [...]”, como señala C. de Castro Sánchez, “Gestión integrada de fronteras, FRONTEX y derechos fundamentales. ¿Un nuevo escenario tras el Reglamento (UE) 2016/1624?”, loc. cit., p. 412.

⁶⁵⁰ “European Border Police”, 2002, <http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/61.pdf> (accedido el 1 de mayo de 2018)

⁶⁵¹S. Carrera, “Towards a Common European Border Service”, en *CEPS Working Documents*, 2010; J. Monar, “The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU’s Integrated External Border Management”, en M. Capari, M. & O. Marenin (Eds.), *Borders and Security Governance. Managing Borders in a Globalized World*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2006, pp. 193-208.

Comisión realizó otra comunicación⁶⁵² al año siguiente, creándose un “órgano común de expertos de fronteras exteriores”⁶⁵³ encargado de coordinar a los responsables nacionales de la gestión de fronteras exteriores.

Ninguno de las comunicaciones consiguió los resultados pretendidos, y los Estados Miembros, celosos de sus fronteras, seguían realizando una gestión no coordinada, y, por ello, nuevamente la Comisión propuso la creación de Frontex⁶⁵⁴.

⁶⁵² Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*, de 7 de mayo de 2002, COM (2002) 233 final.

⁶⁵³ Ibid.

⁶⁵⁴ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo con vistas al Consejo europeo de Tesalónica relativa al desarrollo de una política común en materia de inmigración ilegal, trata de seres humanos, fronteras exteriores y retorno de residentes ilegales* de 3 de junio de 2003, COM (2003) 323 final pp. 7-8; Consejo de la Unión Europea, *Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores* COM (2003) 0687 final

5.3.1 Frontex y su evolución⁶⁵⁵

La creación de Frontex en 2004, una agencia europea de doble carácter ⁶⁵⁶, fue el primer paso específico para la creación de un sistema gestión comunitario de las fronteras exteriores; sin embargo, su capacidad operativa desde el principio se hizo depender totalmente del principio de solidaridad y de la voluntad de los Estados Miembros los cuales, resistiéndose a delegar competencias a nivel supranacional en un ámbito tan sensible como la gestión de fronteras, desprovieron a Frontex de cualquier poder ejecutivo. Esta idea ya se hizo patente en el año 2002, cuando los Estados Miembros, se negaron a la creación de la Guardia Fronteriza Europea propuesta en aquel momento por la Comisión, y en su lugar, ya en el seno de

⁶⁵⁵ Sobre la creación, evolución y competencias de FRONTEX, puede consultarse, entre otros: R. Bermejo Casado, "El proceso de institucionalización de la cooperación en la gestión operativa de fronteras externas de la UE. La creación de Frontex", en *Revista CIDOB d'Afers Internationals*, n. 91, septiembre-octubre, 2010; S. Carrera, S. Blockmans, J.P. Cassario, D. Gros y E. Guild, "The European Border and Coast Guard, Addressing Migration and Asylum Challenges in the Mediterranean?" *CEPS*, 2017; C. de Castro Sánchez, "Gestión Integrada de Fronteras, FRONTEX y derechos humanos ¿Un nuevo escenario tras el Reglamento (UE) 2016/1624, en *La Unión Europea y la protección de los derechos fundamentales*", loc.cit, pp. 387-408; S. Leónard, "EU border Security and Migration into the European Union: FRONTEX and securitization through practices", *European Security*, vol. 19 (2), 2010, pp. 231-254.; S. Leónard, "The creation of FRONTEX and the politics of institutionalization in the EU external borders policy", *JCER*, vol. 5(3), 2009, pp. 371-388. <http://jcer.net/index.php/jcer/article/view/239/164>; J. Rijpma, "EU Border Management after the Lisbon Treaty", *CYELP*, 5, 2009, pp.121-149.

⁶⁵⁶ J. Rijpma, 'Hybrid agencification in the Area of Freedom, Security and Justice and its inherent tensions: the case of Frontex', en M. Busuioc, M. Groenleer & J. Trondal (Eds.), *The agency phenomenon in the European Union: Emergence, institutionalisation and everyday decision-making*, Manchester University Press, Manchester, 2012.

Una agencia con doble carácter, como la clásica Agencia Europea y como Agencia operativa.

Frontex⁶⁵⁷, se crearon los Equipos de Intervención Rápida (RABIT)⁶⁵⁸, que contaban con 450 expertos nacionales que podrían ser desplegados en caso de emergencia. Junto a los RABIT, y dentro del paquete de medidas iniciales, se encontraba la creación de un sistema de vigilancia de las fronteras exteriores, así como la creación de un sistema de entradas y salidas. Como ya hemos visto, la creación de EUROSUR⁶⁵⁹ no se produce hasta 2013 y la creación de un Sistema de Entradas y Salidas⁶⁶⁰ se acomete en 2017. En opinión de Ilies, la creación de estas estructuras "...podría hacer más difícil las vidas de los inmigrantes ilegales, obligándolos a llevar una vida aún más reclusa y peligrosa.... obligan a los inmigrantes a entrar en contacto con mafias que los ayuden a pasar de forma ilegal, aumentando las posibilidades de que estas redes ilegales prosperen" ⁶⁶¹ .

EUROSUR es el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras, si bien tal y como afirman Rijpma y Vermeulen, es "más que un sistema tecnológico, Eurosur es un modelo organizativo, en el que Frontex ocupa un lugar central"⁶⁶², y prueba de ello es que su Reglamento de constitución del año 2013 ha sido derogado,

⁶⁵⁷ El autor de este trabajo permaneció en Frontex durante un periodo comprendido entre los años 2008-2014 como Experto Nacional Destacado.

⁶⁵⁸ Reglamento (UE) 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, *por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras*, de 11 de julio de 2007.

⁶⁵⁹ Reglamento (UE) 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo *por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR)*, de 22 de octubre de 2013

⁶⁶⁰ Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, *por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales*, de 30 de noviembre de 2017. El autor de este trabajo participó en los debates de elaboración del Reglamento representando a España en el Comité Mixto de Fronteras

⁶⁶¹ M. Ilies, "La política de la Comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases". *Documento de trabajo. Real Instituto Elcano*, vol. 38, 2009.

⁶⁶² J. Rijpma y M. Vermeulen, 'EUROSUR: saving lives or building borders?' *European Security* 1, 2015, pp.454-472.

integrándose EUROSUR en el nuevo Reglamento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas de 2019. Lo cierto es que EUROSUR no fue “bien visto” en un principio por Frontex, que lo consideró como un elemento extraño a la agencia e impuesto para “restarle” competencias; por ello, en lugar de facilitar su desarrollo e implementación, Frontex optó por desarrollar the Joint Operation Rerpoting Application (JORA).

5.3.1.1 *Reglamento (UE) 2016/1624: Guardia Europea de Fronteras y Costas*

Sin embargo, la debilidad manifiesta de Frontex para hacer frente a la presión a la “ muy previsible permanencia de la presión migratoria”⁶⁶³, obligó a la Unión Europea a tomar unas medidas excepcionalmente rápidas y el 6 de octubre de 2016, tras una tramitación en tiempo record, entró en vigor el Reglamento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas⁶⁶⁴ que “creaba” la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas⁶⁶⁵ sobre los cimientos de Frontex⁶⁶⁶ , “con un aumento de efectivos y competencias, entre ellas, las que ahora puede desplegar en materia de

⁶⁶³ C. González Enríquez, “La crisis de los refugiados: pensando a medio plazo”, Real Instituto Elcano, *Documento de Opinión*, de 21 de marzo de 2016.

⁶⁶⁴ Parlamento y Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, de 14 de septiembre de 2016, DO L 251 de 16 de septiembre de 2016, p. 1.

⁶⁶⁵ Ibid, (considerando 11), “Por consiguiente, deben ampliarse las labores de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea. Para reflejar estos cambios, debe cambiarse su nombre por el de Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, que seguirá siendo conocida usualmente como Frontex”.

⁶⁶⁶ M. Acosta Sánchez, “La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas, una necesaria evolución de FRONTEX”, *Boletín IEEE*, no. 4 ,2016, pp. 466-482, y C. Soler García, “La guardia europea de fronteras y costas: ¿Un avance respecto a Frontex? Una valoración provisional”, *REEL*, no. 34, 2017.

Búsqueda, Rescate y Salvamento marítimos”⁶⁶⁷, con el objetivo de mejorar la gestión de las fronteras exteriores. Sin embargo, a pesar de la “publicidad” realizada por las instituciones europeas, lo cierto es que la doctrina especializada ha considerado que esta nueva regulación se basaba en el “viejo modelo intergubernamental europeo”⁶⁶⁸.

En la presentación de la “refundada Frontex” el comisario de Migración, Asuntos de Interior y Ciudadanía, Dimitris Avramopoulos, declaró “El día de hoy constituye un hito en la historia de la gestión de las fronteras europeas. De ahora en adelante, la frontera exterior de la UE de un Estado miembro es la frontera exterior de todos los Estados miembros, tanto desde el punto de vista jurídico como operativo. En menos de un año, hemos creado un verdadero sistema europeo de guardia de fronteras y costas, haciendo realidad los principios de responsabilidad y solidaridad compartidas entre los Estados miembros y la Unión”⁶⁶⁹. En esta misma línea, algunos autores, como Peers, llegó afirmar que la nueva Agencia, “se convertirá en el jefe de línea o incluso en el Director General”⁶⁷⁰, opinión con la que no podemos estar más en desacuerdo, como expondremos más adelante.

Desde nuestro punto de vista, esta medida no fue más que la segunda iniciativa europea para hacer frente a la crisis migratoria, por detrás del “acuerdo” con Turquía. Pero, a diferencia del “acuerdo”, la efectividad de esta segunda

⁶⁶⁷ F. Estevez García, “The Search and Rescue Tasks Coordinated by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) Regarding the Surveillance of External Maritime Borders”, *Paix et sécurité Internationales*, número 5, 2017, pp. 93-116.

⁶⁶⁸ S. Peers, “The Reform of Frontex: Saving Schengen at Refugees’ Expense?”, *EU Law Analysis*, 16 de diciembre de 2015, S. Carrera, y L. Den Hertog, “A European Border and Coast Guard: What’s in a name?”, *Centre for European Policy Studies*, no 88, 2016, y P. De Bruycker, “The European Border and Coast Guard: A New Model Built on an Old Logic”, *European Papers* no. 2, 2016, pp. 559-569..

⁶⁶⁹ Comisión Europea, “Garantizar la seguridad de las fronteras exteriores de Europa Puesta en marcha de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costa”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_16_3281 (accedido el 19 de enero de 2019)

⁶⁷⁰ S. Peers, “The Reform of Frontex: Saving Schengen at Refugees’ Expense?” *Statewatch*, vol.18, no.2,2015.

medida dista mucho de lo que la Comisión pretendía en su momento y prueba de ello es que tres años después de la presentación de la “refundada Frontex” su Reglamento tuvo que ser profundamente modificado ante la incapacidad de hacer frente a la presión migratoria.

Lo cierto es que la “incapacidad” de Frontex para hacer frente a sus funciones era notoriamente conocida desde sus inicios y así lo ha venido poniendo de manifiesto la doctrina especializada, como hicieron en el año 2008 Díaz y Abad cuando afirmaban que “al analizar FRONTEX, hemos comprobado cómo, a día de hoy, es una agencia dotada con medios insuficientes, debido en gran medida a las distintas percepciones sobre los riesgos que la migración supondrá en los próximos años, y por tanto, a las distintas políticas planteadas en el seno de la Unión en la actualidad, unas políticas que, en gran medida, responden a acciones coyunturales y atienden a intereses nacionales o partidistas en el marco de los distintos países de la Unión”⁶⁷¹.

Por ello, conociendo las dificultades a las que Frontex había de enfrentarse para gestionar eficazmente una nueva crisis migratoria se entendió absolutamente necesaria su “refundación”. Así, con la intención de mejorar su eficacia, se incluyó el artículo 18 del Reglamento que establecía que, si un Estado Miembro sufre una presión migratoria en determinados puntos de sus fronteras exteriores a la que no puede hacer frente y necesita el refuerzo técnico y operativo, correspondería al director ejecutivo de la agencia definir la ayuda que debería proporcionársele. En este sentido, su director ejecutivo, Fabrice Leggeri, estaba convencido, en nuestra opinión erróneamente, de que “la nueva Agencia es más fuerte y está mejor preparada para hacer frente a los retos en materia de seguridad y migración en las fronteras exteriores de Europa”⁶⁷². El objetivo de Reglamento era precisamente que Frontex viese reforzadas sus competencias en la gestión de fronteras, tanto operativas como de supervisión. Los hechos han demostrado que esos objetivos no

⁶⁷¹ G. Díaz y G. Abad Quintanal, “Migración y seguridad en España: la seguridad humana y el control de fronteras. El caso de Frontex”, *Revista UNISCI*, no. 17, 2008 pp. 135-150.

⁶⁷² Comisión Europea, “Garantizar la seguridad de las fronteras exteriores de Europa Puesta en marcha de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costa”, loc.cit.

se alcanzaron y, coincidiendo con De Bruycker, puede afirmarse que, si bien la Guardia Europea de Fronteras y Costas “podría ser una solución a corto plazo para la situación en las fronteras griegas, pero no resolverá el problema estructural de los controles fronterizos en la UE, que requiere una agencia centralizada para la que no hay base legal en el Tratado”⁶⁷³.

5.3.1.1.1 Estrategia operativa y técnica

Entre las novedades introducidas por el Reglamento (UE) 2016/1896 se encuentra la posibilidad de la agencia de establecer “una estrategia operativa y técnica para la gestión europea integrada de las fronteras”⁶⁷⁴, teniendo en cuenta la situación geográfica de los Estados Miembros, “promoviendo y apoyando la aplicación de la gestión europea integrada de fronteras en los Estados Miembros”⁶⁷⁵.

Podría deducirse que, en realidad, se estaba estableciendo una jerarquía entre la agencia y los Estados Miembros al “exigirles” que las estrategias nacionales estuvieran alineadas con la establecida por la Agencia. En este sentido, la Comisión propuso⁶⁷⁶ que debían existir tres niveles en la gestión europea integrada de las fronteras, tal y como ya se ha señalado: el primer nivel sería la estrategia política europea que dirigiría las otras dos; el segundo la estrategia operativa y técnica de la Agencia, y, por último, las estrategias nacionales, ya vistas anteriormente.

Por tanto, “la estrecha cooperación de la Comisión con los Estados miembros y el Parlamento Europeo es una condición sine qua non para el desarrollo de la estrategia política de gestión integrada de fronteras.”⁶⁷⁷

⁶⁷³ P. De Bruycker, “The European border and coast guard: a new model built on an old logic”, *European papers: a journal on law and integration*, vol. 1, no. 2, 2016, pp. 559-569.

⁶⁷⁴ Véase art. 3 del Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, loc.cit.

⁶⁷⁵ Ibid.

⁶⁷⁶ Comisión Europea, *Quinto Informe de la Comisión sobre la puesta en marcha de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, de 7 de septiembre de 2017, COM (2017) 467 Final.

⁶⁷⁷ Comisión Europea, *Quinto informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, loc. cit.

5.3.1.1.2 Evaluaciones de vulnerabilidad

Otra novedad importante introducida por el Reglamento 2016/1624 fue la realización de evaluaciones de vulnerabilidad⁶⁷⁸ para poder hacer recomendaciones y responder a las necesidades operacionales que presenten los Estados Miembros, y las posibles repercusiones en el espacio Schengen, como hemos visto en el capítulo anterior.

Para la Comisión Europea, las evaluaciones de vulnerabilidad tienen un carácter técnico, mientras que el mecanismo de evaluación Schengen, al que nos hemos referido anteriormente, lo tiene político. Sin embargo, parece oportuno pensar, como Rijpma, que esta postura implica ignorar las consecuencias políticas de una evaluación de vulnerabilidad⁶⁷⁹.

Las evaluaciones Schengen y las de vulnerabilidad de Frontex deben ser complementarias con el objetivo final de mejorar el funcionamiento del espacio Schengen. En el marco jurídico actual, tras la entrada en vigor del Reglamento (UE) 2019/1896, los análisis de riesgos y las evaluaciones de vulnerabilidad vienen recogidas en los artículos 29 y 32 respectivamente⁶⁸⁰.

5.3.1.2 Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas

Lo cierto es que el Reglamento de la UE 2016/1624 fue una forma de comenzar con una política de fronteras integradas, refundando Frontex ⁶⁸¹ y

⁶⁷⁸ Véanse arts. 8 y 13 del Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, loc.cit.

⁶⁷⁹ J. Rijpma, "The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?" *Study for the LIBE Committee of the European Parliament*, 2016

⁶⁸⁰ Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, 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, de 13 de noviembre de 2019.

⁶⁸¹ El Reglamento 2016/1624 introdujo el cambio de nombre de la Agencia de Frontex a Agencia de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, pero el personal de Frontex, entre el me encontraba en ese momento, no se encontraba cómodo con ese cambio de nombre por

creando lo que se ha denominado “Frontex+”⁶⁸². Sin embargo, los recursos humanos y materiales de la Agencia seguían haciéndose depender de los Estados Miembros y afectando negativamente a las operaciones coordinadas por las que algunos denominan como la “policía fronteriza”⁶⁸³. Esto motivó que la Comisión Europea quisiera derogar el Reglamento 2016/1624 y volver a refundar por segunda vez Frontex ⁶⁸⁴ en el año 2020, creando un *Frontex II*, lo que acomete con la adopción del Reglamento 2019/1896.

Este nuevo *Frontex II* tiene un mandato reforzado y está dotado de un cuerpo permanente con 10.000⁶⁸⁵ efectivos, al que se le dota de competencias ejecutivas a partir del año 2021. Este cuerpo permanente, que analizaremos posteriormente, es presentado como “solución definitiva” a las crisis migratorias en las fronteras exteriores, pero, inexplicablemente, el legislador europeo vuelve a caer en los mismos errores originarios al hacerlo depender de los recursos humanos de los Estados Miembros y, por tanto, de unos recursos de los que carecen como ya hemos señalado anteriormente y volveremos a hacer más adelante.

Así, la “re-reformada Frontex”, o “Frontex II”, que forma parte de la Guardia Europea de Fronteras y Costas (en adelante GEFC) junto con las autoridades nacionales de los Estados miembros responsables de la gestión de las fronteras, incluidos los guardacostas en la medida en que lleven a cabo tareas de control

diversos motivos; finalmente el Reglamento, si bien cambió el nombre de la agencia permitió que se siguiese utilizando el acrónimo de Frontex para referirse a la “nueva” Agencia Europea de Fronteras y Costas.

⁶⁸² S. Carrera, y L. Den Hertog, “A European Border and Coast Guard: What's in a name?” *CEPS paper in liberty and security in Europe*, 2016.

⁶⁸³ R.P. Martínez Sánchez “Los instrumentos de gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea ante los flujos migratorios masivos”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2016, vol. 32, p. 475-502.

⁶⁸⁴ Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, *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*, de 13 de noviembre de 2019.

⁶⁸⁵ *Ibid*, (Artículo 54 y Anexo I. Cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas)

fronterizo y las autoridades nacionales responsables en materia de retorno⁶⁸⁶, no es más que “una ficción legal”, como señalara De Bruycker respecto de la resultante del Reglamento de 2016⁶⁸⁷ si bien “no se limitará a funcionar como nudo central y centro de información, sino que también será *primus inter pares*”⁶⁸⁸.

Con respecto al cuerpo permanente de la GEFC está comprendido dentro de la Agencia de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, o como comúnmente la conocemos, Frontex⁶⁸⁹.

En definitiva, la GEFC tiene como misión realizar una “gestión europea integrada de las fronteras como responsabilidad compartida de la Agencia y las autoridades nacionales...”⁶⁹⁰ pero teniendo presente que son los Estados Miembros los responsables de la gestión de las fronteras exteriores tal y como se deriva del TUE y del TFUE. Esta gestión se debe realizar en estrecha cooperación con la Agencia “tanto en su propio interés como en el interés común”⁶⁹¹, respetando, evidentemente, el derecho de la Unión.

Seguir construyendo el sistema sobre tales premisas impide ser optimista sobre los resultados del nuevo Reglamento: la falta de responsabilidad compartida y de respeto del principio de solidaridad, tal y como se ha constatado en los capítulos precedentes, constituyen la causa del restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores que se han analizado, la causa de los problemas entre Estados Miembros que comparten fronteras interiores, el motivo

⁶⁸⁶ Ibid, art. 5.

⁶⁸⁷ P. De Bruycker, “The European Border and Coast Guard: A new Model Built in an old logic”, *European Papers: A Journal on Law and Integration*, 1, 2016, pp. 559-569.

⁶⁸⁸ J. Rijpma, “The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?” *Study for the LIBE Committee of the European Parliament*, 2016 y Parlamento Europeo, *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management*, 2016.

⁶⁸⁹ Ibid, art.4.

⁶⁹⁰ Ibid, art.7.

⁶⁹¹ Véase art. 7 del Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, *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*, loc.cit.

del levantamiento de muros y alambradas en las fronteras interiores y, en definitiva, del fracaso de Frontex.

5.3.2 Equipos de Reacción Rápida.

Regulado en el derogado artículo 39 Reglamento (UE) 2016/1624, el contingente de reacción rápida era un grupo de guardias de fronteras que debían de estar disponibles inmediatamente para ser desplegados por Frontex en un plazo máximo de 5 días. En estos Equipos se podía “vislumbrar [...] un régimen y estatuto similar a cualquier acción de gestión de crisis internacional, máxime cuando la propia afluencia máxima de inmigrantes irregulares está considerada como una amenaza a la seguridad...”⁶⁹².

De acuerdo con este precepto, teóricamente, cada Estado ponía a disposición de Frontex un determinado número de guardias de fronteras u otro personal competente, quedando establecido el contingente total en un mínimo de 1500 agentes u otro personal competente. En el caso de España el compromiso implicaba poner a disposición de la agencia 111 efectivos, tanto de Policía Nacional como de Guardia Civil. Esta contribución se mantiene en el nuevo cuerpo permanente en las reservas de reacción rápida reguladas en su artículo 58⁶⁹³.

El Equipo de Reacción Rápida tenía unas condiciones muy estrictas para su despliegue lo que hacía imposible poder activar los 1500 efectivos. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, su principal deficiencia no era éste si no el carácter voluntario de las contribuciones de los Estados, que son los que proporcionan los recursos humanos y materiales. En este sentido, son varias las cuestiones que evidencian la debilidad del sistema. Por una parte, las aportaciones estatales recogidas en el Reglamento son fruto de las negociaciones bilaterales mantenidas entre la agencia y los Estados. Por otra, la “copropiedad” de los efectivos podría presentar problemas jurídicos con respecto al marco jurídico aplicable y eventuales

⁶⁹² M.A. Acosta Sánchez, “La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas: una necesaria evolución de FRONTEX.” *bie3: Boletín IEEE 4*, 2016, pp. 466-482.

⁶⁹³ Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, loc.cit.

responsabilidades⁶⁹⁴. Además, la “conformación” de los equipos dependerá siempre de la voluntad de los Estados Miembros que decidan, o no, ponerlos a disposición de la agencia. Por tanto, en nuestra opinión, Frontex tiene que explorar estas opciones en un medio y largo plazo, ya que, como ha ocurrido, se puede encontrar sin el personal necesario para acometer sus funciones porque los Estados Miembros no se los ceden. Lo cierto es que la deficiencia de recursos humanos de la agencia era una cuestión difícil de resolver ya que el personal desplegado debía estar cualificado para llevar a cabo funciones de control fronterizo.

El nuevo Reglamento⁶⁹⁵, incluye en el Cuerpo Permanente a una reserva de reacción rápida (categoría 4) de 1500 efectivos, “heredados” del anterior Reglamento, pero que se mantendrá exclusivamente entre los años 2021 al 2024

Por otra parte, y por lo que respecta a los recursos materiales (embarcaciones, aeronaves, vehículos, etc.) usados en los despliegues, en su gran mayoría también pertenecen a los Estados Miembros, ocupándose Frontex de financiar su utilización. Este aspecto supone otro elemento de debilidad del sistema. Esta financiación siempre ha sido un punto crucial en las reuniones bilaterales y se encontraba definida en artículo 20.3 del Reglamento 2016/1624, actual artículo 64 del Reglamento 2019/1896 donde existía, y sigue existiendo, un difícil equilibrio entre el bien individual de los Estados y el común de la Unión Europea.

La debilidad de los compromisos entre la agencia y los Estados Miembros, con respecto a los recursos humanos y materiales, dificultaba gravemente la eficacia de las operaciones conjuntas. Esta falta de solidaridad y compromiso que observábamos desde el interior de las instituciones también era detectado por parte de la doctrina, como constata, Acosta Sánchez “esta crisis migratoria ha puesto de relieve la ausencia de una política exterior realmente común y, lo que es más destacable, de una política migratoria europea, debido en gran parte, a la falta de

⁶⁹⁴ J. Rijpma, “The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?”, loc.cit.

⁶⁹⁵ Véase art. 58 del Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, loc.cit.

solidaridad y compromiso de los EEMM en unos ámbitos compartidos con las instituciones comunitarias”⁶⁹⁶.

5.3.3 Operaciones Conjuntas.

La Comisión Europea ha señalado, tanto en sus informes sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración⁶⁹⁷ como en los relativos al funcionamiento de la Guardia de Fronteras y Costas adoptados en 2017 que, “...si bien los Estados miembros han anticipado en gran medida esta tendencia y han facilitado a la Agencia guardias de fronteras y expertos adicionales, lamentablemente la mayoría de las operaciones conjuntas de la Agencia en el periodo 2015-2018 se han visto gravemente afectadas por lagunas persistentes, que con frecuencia han restado eficacia a la Agencia”⁶⁹⁸.

Esta reflexión de la Comisión ha sido una constante desde los inicios de la andadura de Frontex, ya que los Estados Miembros inclinaban siempre la balanza hacia los intereses individuales, buscando el beneficio propio, y, evidentemente, esto terminaba restando eficacia a las operaciones conjuntas. Así, tal y como constata la Comisión en su informe sobre el funcionamiento de la agencia en el año 2018 “solo se cubrieron el 49% y el 45% de las necesidades de la Agencia en materia de guardias de fronteras y equipos, respectivamente, para sus actividades en las fronteras terrestres”⁶⁹⁹. Asimismo, el informe afirma que, “... en el caso de las

⁶⁹⁶ M. Sánchez, “La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas: una necesaria evolución de FRONTEX” *Boletín IEEE*, no 4, 2016 p. 466-482.

⁶⁹⁷ J. González Vega, “Mitos y mistificaciones: la Unión Europea y la protección internacional” *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 56, 2017, pp.27-75; J. Den Heijer, J.Rijpma, y T. Spijkerboer, “Coercion, prohibition, and great expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System”, *Common Market Law Review*, 53, 2016, pp. 607-642.

⁶⁹⁸ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo de Europa y Consejo, *La Gestión de la Migración en todos sus aspectos: Avances en el marco de la Agenda Europea de Migración*, de 04 de diciembre de 2018, COM (2018) 798 final

⁶⁹⁹ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo de Europa y Consejo, *La Gestión de la Migración en todos sus aspectos: Avances en el marco de la Agenda Europea de Migración*, loc.cit.

operaciones en las fronteras marítimas, si bien se cubrió el 96% de las necesidades de guardias de fronteras, solo se cubrió el 60% de las necesidades de activos técnicos⁷⁰⁰, lo que nos parece aún más grave. Esta falta de solidaridad de los Estados Miembros evidentemente “afecta a la capacidad de la UE de mantener nuestras fronteras exteriores seguras y debe remediarse, tal como ha reconocido en numerosas ocasiones el Consejo JAI⁷⁰¹.”

Por su parte, el Consejo de Administración de la Agencia muestra un interés común para todos los Estados Miembros y señala el nivel de compromiso de cada uno, que generalmente es muy alto. Sin embargo, cuando llegan las reuniones bilaterales⁷⁰², en las que se determina la contribución de cada Estado para las operaciones conjuntas, ese espíritu común desaparece y afloran los intereses individuales, desarrollándose bajo el paraguas de estos últimos finalmente los compromisos reales entre agencia y Estado, lo que está muy alejado de lo que quería el Consejo.

Asimismo, los Estados Miembros ofrecen contribuciones concretas para lugares y tiempos perfectamente definidos, dejando a Frontex sin posibilidad de reasignar esos recursos humanos y materiales a otros lugares si fuese necesario. Asimismo, con base en el Reglamento (UE) 2016/1624, los Estados podían enviar a la Agencia guardias de fronteras u otro personal competente en comisión de servicios, por un mínimo de tres meses, si bien el deseo de Frontex era que estas comisiones fueran como mínimo de un año para poder desplegar a este personal comisionado en las operaciones tal y como fuese necesario, lo cual le daría una mayor flexibilidad. Sin embargo, este deseo siempre ha chocado con la realidad y, dado que las comisiones de servicio las decide cada Estado de forma voluntaria, al final los Estados, por una parte, no enviaban personal en comisiones de servicio

⁷⁰⁰ Ibid.

⁷⁰¹ Sesión del Consejo JAI de 27 y 28 de marzo de 2017, centrada en el despliegue de recursos por los Estados Miembros, y los resultados de la sesión del Consejo JAI de 4 y 5 de junio de 2018, en la que se estudió la posibilidad de reforzar el apoyo a las agencias de la UE, y en particular a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.

⁷⁰² Estas reuniones bilaterales tienen carácter semestral, celebrándose en los meses de marzo y octubre de cada año.

superiores a de tres meses, y además, solían enviar un número escaso de agentes, lo que impedía a Frontex disponer de esa flexibilidad que tanto deseaba para hacer frente a las necesidades y poder contar con personal permanente y formado que pudiese desplegar en cualquier momento..

En definitiva, Frontex se encontraba con una barrera, que hasta ese momento era infranqueable: los intereses individuales, ya que eran los Estados Miembros los que decidían el número de personal y el período por el cual este era “cedido” a la Agencia. Se observa, nuevamente, como estos intereses marcan la agenda de Frontex y contra ellos, hasta ese momento y en base a la normativa aplicable, nada podían hacer. Por ello, coincidiendo con Acosta Sánchez podríamos afirmar “que la especialmente cruenta crisis migratoria vivida en Europa desde 2015, ha demostrado una grave ineficacia de Frontex debido, particularmente, a la falta de voluntad de los Estados miembros de dotarle de medios operativos y humanos, así como a las lagunas existentes en su Reglamento de creación para abordar situaciones de especial complejidad”⁷⁰³.

5.3.4 La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas. El Cuerpo Permanente

La imposibilidad de disponer de recursos humanos y materiales suficientes constituía un gran problema para que Frontex pudiese cumplir su misión, tal y como hemos señalado. Por ello la Comisión Europea se planteó la necesidad de una solución permanente que permitiera a la agencia disponer de capacidad para proteger las fronteras exteriores. La solución ideada por la Comisión nace de la fusión de los Reglamentos (UE) 2016/1624 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y el (UE) 1052/2013 por el que se crea el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras para, así, combinar “las tareas de la Agencia con el papel que deben desempeñar las autoridades de los Estados miembros en el funcionamiento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas”⁷⁰⁴. Así, el proyecto de Reglamento preveía

⁷⁰³ M.A. Acosta Sánchez, “La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas: una necesaria evolución de FRONTEX”, loc.cit.

⁷⁰⁴ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan la Acción Común 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) n1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo*, de 13 de septiembre de 2018.

la creación de un “Cuerpo Permanente”. Esta propuesta de Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas se convirtió en el Reglamento 2019/1896 vigente desde el 04 de diciembre de 2019 y que supone la derogación del Reglamento 2016/1624 desde el 1 de enero de 2021.

El nuevo cuerpo permanente, de acuerdo con el artículo 77.2 d) del TFUE,⁷⁰⁵ va a tener todas las competencias necesarias para poder realizar funciones ejecutivas y así poder proteger eficazmente las fronteras exteriores de la UE. En definitiva, dado que los Estados Miembros siempre han sido reacios a ceder competencias en materia de gestión de las fronteras exteriores, como han demostrado los hechos, este Reglamento pretende conferir competencias coercitivas a la Guardia Europea de Fronteras y Costas que actúen en nombre de la UE para cumplir con este mandato.

Esto implica un cambio radical con respecto al Reglamento 2016/1624 y, si a ello se le suma que desaparece el carácter voluntario con respecto al envío de personal, desde mi punto de vista, va a generar constantes desencuentros entre los Estados Miembros y “Frontex II”, lo que, en definitiva, repercutirá nuevamente en la “in”-eficacia de las operaciones conjuntas.

Pero veamos cuales son los elementos esenciales del nuevo Cuerpo Permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

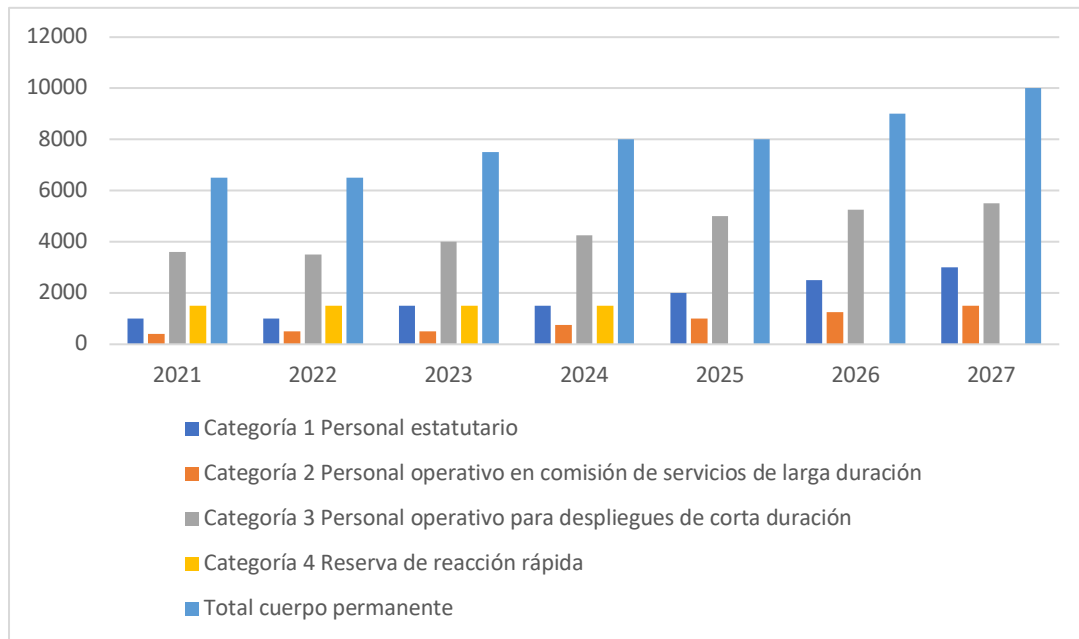
5.3.4.1.1 Categorías

El Cuerpo permanente, con una composición modular, está dividido en cuatro categorías, correspondiendo la primera al personal estatutario, la segunda al personal operativo en comisión de servicios de larga duración, la tercera al personal operativo para despliegues de corta duración, y, por último, la cuarta se corresponde con la reserva de reacción rápida, que hemos mencionado anteriormente. En el año 2021, está previsto que el cuerpo permanente cuente con 6500 guardias de fronteras, correspondiendo 1.000 de ellos a la primera categoría y 400 a la segunda. El mayor número de personal se integra en la tercera categoría

⁷⁰⁵ La elaboración de la política y de la legislación en materia de control de las fronteras exteriores y de retorno, incluido el desarrollo de una política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras es responsabilidad de las Instituciones Europeas.

con 3.600 en 2021 pero que ha de ir aumentando gradualmente hasta los 5.500 en el 2027. En cambio, la cuarta categoría dispondrá de 1500 en el 2021 pero, a partir del año 2025, cuando se consoliden las otras categorías, quedan reducido a cero⁷⁰⁶.

Tabla 22. Composición del Cuerpo Permanente



Fuente: Elaboración propia con datos del Reglamento (UE) 2019/1986

El Reglamento establece unos claros marcos temporales para alcanzar las 10.000 personas eficientemente formadas en el año 2027. No parece que sea este un objetivo fácil de alcanzar, ya que el personal estatutario, entre las pruebas exigidas, deben acreditar un nivel profesional del idioma inglés que le permita ejercer sus funciones, especialmente teniendo presente que van a poder hacer uso de fuerza coercitiva y armas. Por mi experiencia en el ámbito comunitario puedo asegurar que existe un principio de “*balance nacional*” que debe aplicarse como criterio general en las actuaciones, es decir, el Cuerpo Permanente debe tener una representación proporcional a los Estados Miembros para que sea aceptado, pero

⁷⁰⁶ Véase anexo I del Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, loc.cit. Véase Tabla 22.

algunos Estados suelen tener dificultades para que sus nacionales superen satisfactoriamente y alcancen el nivel exigido del idioma inglés.

Asimismo, los marcos temporales manejados para alcanzar los 10.000 guardias de fronteras se nos antojan demasiado optimista, por lo que es probable, que vuelva a ocurrir lo mismo que en el año 2018 cuando la Comisión propuso “crear el cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, con 10.000 miembros de personal operativo de aquí a 2020”⁷⁰⁷, lo que, evidentemente, no se cumplió.

Aún así, incluso en el caso de que pudiese llegar a cumplirse los principios de “balance nacional”, así como los marcos temporales, el Reglamento vuelve a introducir un elemento que puede generar distorsión, cual es el principio de cooperación de los Estados Miembros para las Categorías 2, 3 y 4, esta vez de forma obligatoria. Y es que es bastante probable que esto se encuentre con muchas dificultades para materializarse, como ya ocurrió con los Equipos de Equipos de intervención rápida en las fronteras (2007)⁷⁰⁸ y posteriormente con los Equipos de Reacción Rápida.

5.3.4.1.2 Uniforme, uso de la fuerza y utilización de armas

De conformidad con el párrafo 6 del artículo 82 del Reglamento 2019/1896, el personal estatutario miembro del Cuerpo Permanente de la GEFC desplegado bien mediante los equipos de gestión de fronteras, bien a través de los equipos de apoyo a la gestión de la migración o de los equipos de retorno, llevaran el uniforme del cuerpo permanente en el desempeño de sus tareas y en el ejercicio de sus competencias.

Por otra parte, el mismo artículo estipula que el cumplimiento de sus tareas puede requerir el uso de la fuerza, y, como consecuencia, se les autoriza a portar y

⁷⁰⁷ Véase anexo I del Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, *sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, loc.cit.

⁷⁰⁸ Reglamento (CE) 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, *por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) no.2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados*.

usar armas de servicio y equipo no letal. Sin embargo, desde mi punto de vista, la base jurídica para la adquisición, el registro y la circulación de armas de fuego es una cuestión no resuelta, ya que el Reglamento no establece explícitamente que la agencia pueda adquirirlas.

En este sentido, ha sido muy cuestionado por parte de la doctrina que, con base en los Tratados, se permita la transferencia de competencias ejecutivas a la GEFC, aunque también podría, pero considerarse que es lógico que exista esa transferencia de competencia dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, tal y como, por otra parte, los Tribunales lo han permitido limitadamente en otros supuestos⁷⁰⁹.

5.3.4.1.3 Reclutamiento

La campaña de reclutamiento del cuerpo permanente comenzó en octubre de 2019, y, de acuerdo con las previsiones de la Agencia, desde el día 1 de enero de 2021 tenía que contar con 265 Guardias de Fronteras de la Categoría 1 disponibles para ser desplegados en las fronteras exteriores⁷¹⁰. Las siguientes incorporaciones estarían previstas para el mes de mayo y septiembre, con, aproximadamente 200 y 100 efectivos respectivamente, lo que supondría un total aproximado de 565 guardias de fronteras en el año 2021⁷¹¹.

Con respecto a las Categorías 2 y 3, los Estados Miembros han propuesto 345 y 2762 efectivos respectivamente⁷¹².

Aún así, será en la Categoría 2 y 3 donde Frontex se encontrará con mayores problemas. Estos agentes participarán en las operaciones conjuntas que se realizan anualmente y su número es resultado de las negociaciones bilaterales que mencionamos anteriormente y, como bien reconoce la Comisión Europea, “las necesidades operativas de recursos humanos y técnicos establecidas por la agencia

⁷⁰⁹ S. Carrera y L. den Hertog, “A European Border and Coast Guard: What’s in a name?”, *CEPS Paper*, no. 88, marzo, 2016, p. 2

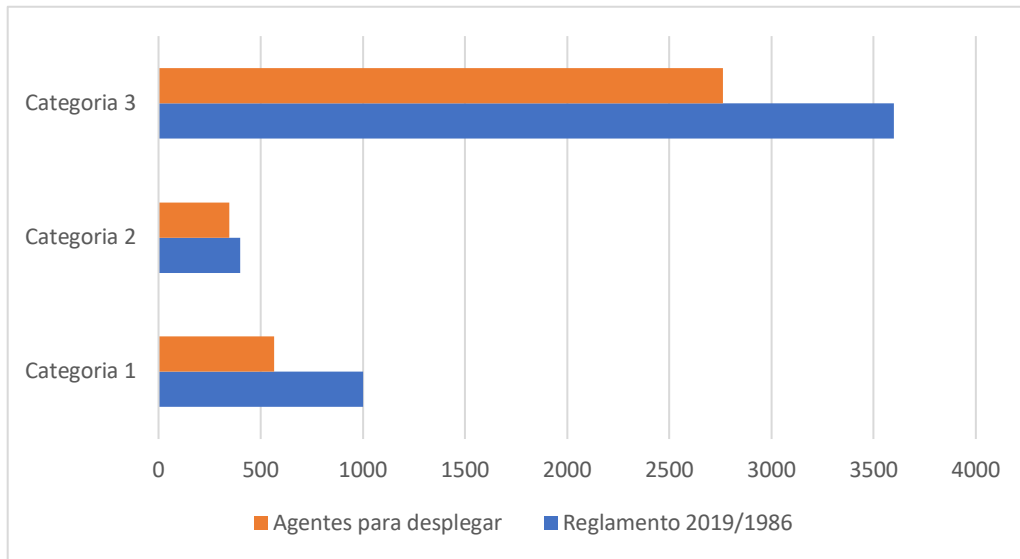
⁷¹⁰ Información obtenida de la entrevista al Representante de España en el Comité Mixto de Fronteras en la JFF de la Guardia Civil.

⁷¹¹ *Ibid.*

⁷¹² *Ibid.*

a menudo no están suficientemente cubiertas por los compromisos voluntarios de los Estados miembros⁷¹³, lo que, desde mi punto de vista volverá a ocurrir.

Tabla 23. Cuerpo Permanente en el año 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de la entrevista a la JFF.

Como podemos observar, en el año 2021 el personal estatutario del cuerpo permanente sólo alcanzará el 56,5%, el personal operativo en comisión de servicio de larga duración alcanzará el 86,25% y para los despliegues de corta duración se alcanzará el 76,72%, de lo previsto. Con respecto a la reserva de reacción rápida⁷¹⁴,

⁷¹³ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan la Acción Común 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo*, loc.cit.

⁷¹⁴ Véase art. 58 del Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, loc.cit

“heredada”⁷¹⁵ del anterior Reglamento, en mi opinión, es probable que adolezca de las mismas dificultades que tenía originalmente y “no están suficientemente cubiertas por los compromisos voluntarios de los Estados miembros”⁷¹⁶.

La voluntariedad⁷¹⁷ de los Estados Miembros para aportar, entre otros, recursos humanos, motivó que “solo se cubrieron el 49 % y el 45% de las necesidades de la Agencia en materia de guardias de fronteras y equipos, respectivamente, para sus actividades en las fronteras terrestres”⁷¹⁸, afectando a la operatividad. El nuevo reglamento establece la obligatoriedad⁷¹⁹ y los “Estados miembros deben contribuir al cuerpo permanente”⁷²⁰ de acuerdo con lo establecido en los anexos II y III del mismo para las categorías 2 y 3, pero con respecto a la categoría 4 la misma quedó establecida “durante las negociaciones de 2016 relativas al Reglamento (UE) 2016/1624”⁷²¹.

5.3.4.1.4 Despliegue

En mi opinión, los despliegues del cuerpo permanente en las fronteras exteriores de la Unión Europea, tienen que basarse exclusivamente en las necesidades operativas de acuerdo con los correspondientes análisis de riesgos que se han analizado en el capítulo anterior, y, si bien puede establecerse un despliegue sin el consentimiento del Estado Miembro y exigir “al Estado miembro de que se trate que coopere con la Agencia para su aplicación”⁷²², el “carácter políticamente

⁷¹⁵ Véase art. 20 del Reglamento 2016/1634 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, loc.cit.

⁷¹⁶ Ibid.

⁷¹⁷ Ibid.

⁷¹⁸ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo de Europa y Consejo, La Gestión de la Migración en todos sus aspectos: Avances en el marco de la Agenda Europea de Migración*, loc.cit.

⁷¹⁹ Véase art. 56.2 para la categoría 2, 57.1 para la categoría 3 y 58.2 para la categoría 4 del Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, loc.cit.

⁷²⁰ Ibid, considerando 60.

⁷²¹ Ibid.

⁷²² Ibid, considerando 57.

delicado de las medidas [...]que probablemente afecten a competencias ejecutivas y policiales nacionales”⁷²³ no facilitará el desarrollo de las operaciones. Aún así, ante una negativa constante de un Estado Miembro, para poder realizar un despliegue es necesario que la Comisión active el procedimiento del artículo 29 del CFS⁷²⁴, tal y como se deriva del artículo 42.10 del Reglamento 2019/1896, es decir, que existan circunstancias excepcionales que pongan en peligro el espacio Schengen, el cual hemos tratado en los dos capítulos anteriores y únicamente se ha activado una vez en el caso de Grecia.

En nuestra opinión el despliegue del Cuerpo Permanente tiene que respetar el principio general de complementar las capacidades nacionales, motivo por el cual, ante la reiterada negativa de un Estado Miembro, la aplicación del art. 29 del CFS con la Recomendación del Consejo, como hemos tratado anteriormente, esta mas cerca de ser una “autorización”, motivo por el cual es muy improbable que llegue a darse un teórico despliegue forzoso ya que el carácter políticamente delicado de las medidas lo va a dificultar.

Aún así, la implementación va a generar mucho debate académico, especialmente con el uso de la fuerza y las armas por guardias de fronteras no nacionales en el Estado Miembro que se ejecuten las operaciones, que terminará siendo aclarado, en definitiva, por decisiones judiciales.

5.3.5 Actuación de la Agencia en las Fronteras Exteriores.

Las fronteras exteriores de los Estados Miembros a los efectos de la confección de los análisis de riesgos por la Agencia son divididas en secciones ⁷²⁵, comprendiendo cada una de estas, a su vez, secciones de fronteras terrestres, marítimas o, incluso, aéreas.

⁷²³ Véase considerando 57 del *Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, loc.cit.

⁷²⁴ Ibid.

⁷²⁵ Véase art. 30 del *Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, loc.cit.

Para una correcta actuación de la Agencia en las fronteras exteriores es necesario que se comparta la información de las evaluaciones de vulnerabilidad y el mecanismo de evaluación Schengen, y de esta forma tener una “mejor visión de la situación del funcionamiento del espacio Schengen”⁷²⁶. La Agencia, de acuerdo con esta información, establecerá tres niveles de impacto en las secciones de frontera exterior. Será en caso de nivel impacto alto, es decir el tercer nivel, cuando el Estado Miembro puede solicitar apoyo a la Agencia para el inicio de las “operaciones conjuntas o intervenciones fronterizas rápidas”⁷²⁷.

5.3.5.1 *Nivel de impacto crítico.*

La Agencia define cuatro niveles de impacto, bajo, medio, alto y crítico. La principal diferencia del nivel crítico con respecto a los demás es que la Agencia solo puede establecerlo de acuerdo con el Estado Miembro afectado. Este nivel requiere la existencia de incidentes relacionados con la inmigración ilegal o la delincuencia transfronteriza que pongan en peligro el funcionamiento del espacio Schengen.

La Agencia, una vez establecido este nivel, lo notificará a la Comisión y emitirá una recomendación al Estado Miembro afectado para que solicite el inicio de operaciones conjuntas o intervenciones fronterizas rápidas, entre otras. Si el Estado Miembro responde negativamente, se le comunicará a la Comisión por si fuera necesario adoptar medidas urgentes ⁷²⁸.

5.3.5.2 *Medidas urgentes*

En el capítulo anterior analizamos el CFS, y desde mi punto de vista, el artículo 29 del mismo se ve complementado con el artículo 42 del Reglamento (UE) 2019/1896 -antiguo artículo 19 del Reglamento 2016/1624-, ya que define cuando el control de las fronteras exteriores es “tan ineficaz que pueda poner en peligro el funcionamiento del espacio Schengen”⁷²⁹.

⁷²⁶ Ibid, art.33.

⁷²⁷ Ibid, art.35.

⁷²⁸ Véase art. 41 del Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, *sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, loc.cit.

⁷²⁹ Ibid, art.42.

Las medidas urgentes serán necesarias cuando:

- a) Cuando un Estado Miembro no adopte las medidas necesarias fijadas por una decisión del Consejo de administración, las cuales son vinculantes.

En este caso, nos entramos ante una situación en la cual el director de Frontex emite una recomendación, la cual no es seguida por un Estado Miembro, y, por ese motivo, remite el asunto al Consejo de Administración para que tome una decisión, que es vinculante, y se apliquen las medidas. Si, aún así, el Estado Miembro sigue sin aplicarlas, se informará al Consejo y la Comisión⁷³⁰.

- b) Cuando en las fronteras exteriores, un Estado Miembro afronte un reto “concreto y desproporcionado”⁷³¹ y no haya solicitado ayuda a Frontex, o no este implementando las medidas establecidas, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá adoptar una decisión mediante un acto de ejecución fijando las medidas que debe adoptar la Agencia.

A diferencia del caso anterior, en este es el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta a Frontex, el que adopta una decisión con las medidas que se deben adoptar y le solicita al Estado Miembro su cooperación. La cooperación del Estado Miembro es fundamental y parece muy difícil que se puedan aplicar medidas urgentes sin la cooperación del Estado Miembros, por lo que, al igual que el anterior caso, se intentará llegar a un acuerdo con el Estado Miembro. Por tanto, Frontex depende de la colaboración de los Estados Miembros, y, por ese motivo, es importante “que la Agencia y los Estados Miembros actúen de buena fe”⁷³².

Entre las medidas concretas incluidas en las decisiones del Consejo, para responder al peligro existente para el espacio Schengen originado en las fronteras

⁷³⁰ Ibid, art.32.

⁷³¹ Véase art. 42 del Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, loc.cit.

⁷³² Ibid, considerando 25.

exteriores se encuentran⁷³³: las intervenciones fronterizas rápidas desplegando el cuerpo permanente y los equipos de la reserva de reacción rápida y la coordinación de actividades con terceros países, incluidas operaciones conjuntas.

Si la resistencia del Estado Miembro se mantiene, no ejecutando la decisión del Consejo y, por tanto, no cooperando con Frontex, la Comisión podrá recurrir al procedimiento del art. 29 del CFS.

5.3.5.2.1 El derecho a intervenir

El Reglamento 2016/1624, ya incluyó la posibilidad de que en situaciones urgentes pudiese intervenir Frontex, en las situaciones recogidas anteriormente, constituyendo el primer cambio sustancial en la sustitución de la antigua agencia Frontex por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. La materialización de esta posibilidad, y que la nueva Agencia pueda llegar a sustituir a las autoridades nacionales, desde mi punto de vista, plantea dificultades jurídicas, pero más aún políticas, como veremos a continuación en la Ruta de África occidental.

La doctrina considera que el “derecho a intervenir” plantea serias dificultades jurídicas con respecto al derecho la Unión Europea si no se tiene el consentimiento del Estado Miembro afectado⁷³⁴, ya que la Unión Europea tiene que respetar “las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional”⁷³⁵. Con respecto a la seguridad interior, el TFUE dispone que “El presente título se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al

⁷³³ Ibid, art.42.

⁷³⁴ J. Rijpma, “The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?” *Study for the LIBE Committee of the European Parliament*, 2016; S. Peers, “The Reform of Frontex: Saving Schengen at Refugees’ Expense?”, *EU Law Analysis*, 16 de diciembre de 2015, y P. De Bruycker, “The European Border and Coast Guard: A new Model Built in an old logic”, *European Papers: A Journal on Law and Integration*, 1, 2016, pp. 559-569.

⁷³⁵ Véase art. 4, apartado segundo del Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 firmado en Maastricht

mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior”⁷³⁶, por lo que, desde mi punto de vista, el consentimiento del Estado Miembro es la piedra angular para una intervención de Frontex⁷³⁷, y el no hacerlo podría ser considerado por los Estados Miembros como una violación flagrante de su soberanía⁷³⁸.

Desde mi punto de vista, y en consonancia con el apartado anterior, si un Estado Miembro no da su consentimiento la única alternativa es aplicar el artículo 29 del Código de Fronteras Schengen, y por tanto la reintroducción de controles fronterizos por la Comisión a recomendación del Consejo⁷³⁹, en este aspecto esta mas cerca de una “autorización “que de una recomendación.

5.3.5.3 Ruta de África occidental. Situación en las Islas Canarias

Esta ruta de migración irregular procedente de África afecta principalmente a la Islas Canarias donde puede observarse el progresivo aumento de su utilización desde el año 2017, como se ha analizado en el capítulo primero. Si nos centramos exclusivamente en los datos de los dos últimos años facilitados por el Ministerio del Interior del Reino de España, observamos que en el año 2020 han llegado 23.023 inmigrantes frente a las 2.687 llegadas que se registraron en el año 2019, lo que significa un aumento del 756,8%⁷⁴⁰. Con respecto al número de embarcaciones,

⁷³⁶ Véase art. 72 del Tratado de Funciona de la Unión Europea.

⁷³⁷ S. Carrera y L. Den Hertog, “A European Border and Coast Guard: What’s in a name?” *CEPS*, 2016.

⁷³⁸ H. Rosenfeldt, “Establishing the European Border and Coast Guard: all-new or Frontex reloaded?” *EU Law Analysis*, [web blog], 16 de octubre de 2016, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/10/establishing-european-border-and-coast.html>, (accedido el 20 de septiembre de 2020).

⁷³⁹ C. de Castro Sánchez, “Gestión integrada de fronteras, FRONTEX y derechos fundamentales. ¿Un nuevo escenario tras el Reglamento (UE) 2016/1624?”, loc. cit, pp. 424-425.

⁷⁴⁰ Ministerio del Interior, “Inmigración irregular 2020”, <http://www.interior.gob.es/prensa/balances-e-informes/2020>, (consultado el 9 de enero de 2021).

puede constatarse como mientras que en el 2019 se utilizaron 129, en el año 2020 fueron detectadas 745 embarcaciones, suponiendo un aumento del 477,5%⁷⁴¹.

Ante estos datos, es evidente que la presión migratoria en las islas Canarias supone una reactivación de la ruta del África occidental; sin embargo, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas únicamente tiene 26 agentes apoyando a Policía Nacional y Guardia Civil, realizando únicamente además un trabajo de tipo “puntual y administrativo”⁷⁴². El nuevo Reglamento concede a la agencia Frontex un poder creciente, pero, como puede constatarse, en realidad la decisión final la van a seguir teniendo los Estados Miembros. La situación de las Islas Canarias reúne los requisitos para la adopción de medidas urgentes, y en cambio, las relaciones entre Frontex y España “son más tensas que nunca”⁷⁴³ y la Agencia “amaga con suspender su actividad en el Estrecho y las islas Canarias”. El motivo de este enfrentamiento se encuentra en el hecho de “quién debe ser mando único y qué atribuciones se pueden ceder a Frontex durante su estancia en Canarias”⁷⁴⁴, cuando la presencia y el trabajo de la agencia no es muy limitado ya que es “la Guardia Civil quien tiene mayor número de recursos y capacidad legal en la zona”⁷⁴⁵. La solución a este conflicto está en manos del Ministerio del Interior “pero no lo hace”⁷⁴⁶.

Lo cierto es que las Islas Canarias son un enclave estratégico de primer nivel que le permitiría a la Agencia firmar un acuerdo con Dakar para el control de la

⁷⁴¹ Ibid.

⁷⁴² A. Egea, “Inmigración Ilegal. En Canarias solo hay 26 agentes de Frontex: se limitan a entrevistar a inmigrantes ilegales” 2021, <https://okdiario.com/espana/canarias-solo-hay-26-agentes-frontex-limitan-entrevistar-inmigrantes-ilegales-6773830>, (consultado el 9 de febrero de 2021).

⁷⁴³ M. Martín, “Frontex y España se enfrentan por las operaciones contra la inmigración irregular”, elPais, 2021, <https://elpais.com/espana/2021-02-01/frontex-y-espana-se-enfrentan-por-las-operaciones-contrala-inmigracion-irregular.html>, (consultado el 9 de febrero de 2021).

⁷⁴⁴ A. Egea, “Inmigración Ilegal. En Canarias solo hay 26 agentes de Frontex: se limitan a entrevistar a inmigrantes ilegales”, loc.cit.

⁷⁴⁵ Ibid.

⁷⁴⁶ Ibid.

inmigración. Sin embargo, actualmente, parece que con la presencia española, esencialmente de Guardia Civil, en África es suficiente, no necesitando la acción de la agencia. Así, por la parte española, teniendo misiones en curso en Mauritania, Gambia y Senegal, se “demanda que no haya condiciones para que la Agencia colabore con más medios en origen” y que, además, lo haga siempre bajo su coordinación⁷⁴⁷. Y es que, desde 2006, España trabaja en el terreno a fin de controlar la inmigración ilegal y la delincuencia transnacional: el proyecto Blue Sahel, iniciado en 2017, es una continuación del proyecto Seahorse que se inició en el año 2006 y estuvo funcionando hasta el año 2010, y en el mismo participan, además de los que ya lo hicieron en ese proyecto y los participantes del proyecto West Sahel (2011-2016). En el Seahorse se reúne a varios cuerpos policiales de España y África, y en su marco se realizan muy diversas actividades: creación de patrullas transfronterizas, formación de los cuerpos policiales africanos para la vigilancia de fronteras, creación de unidades de inteligencia, profundización en análisis de riesgos y refuerzo de la cooperación mutua tanto entre los países, como entre los cuerpos policiales implicados⁷⁴⁸.

La creciente presión migratoria en Canarias y la forma en que la agencia esta gestionando esta situación no hace más que confirmar todo lo que se ha expuesto anteriormente en relación con las debilidades del sistema. El Reglamento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas establece una responsabilidad compartida entre la Agencia y los Estados Miembros para la aplicación de la gestión integrada de las fronteras, pero el poder creciente de la Agencia y su intento de imponer, más que compartir, dicha aplicación ha comenzado a generar los primeros desencuentros con los Estados Miembros, y de forma concreta con España.

Ante esta nueva constatación de las “dificultades” de implementación del sistema y al igual que se ha afirmado en el capítulo anterior que no debe existir una “comunitarización” de todos los procedimientos para los restablecimientos

⁷⁴⁷ M. Martin, “Frontex y España se enfrentan por las operaciones contra la inmigración irregular”, loc.cit.

⁷⁴⁸ Defensa, “La Guardia Civil lidera el Proyecto Blue Sahel de lucha contra la inmigración irregular y el terrorismo”, <https://www.defensa.com/espana/guardia-civil-lidera-proyecto-blue-sahel-lucha-contr-irregular>, (accedido el 09 de febrero de 2021).

temporales de controles fronterizos interiores, también entiendo que la agencia debe ser prudente en la aplicación de su poder creciente ya que, en última instancia, las operaciones se van a efectuar en el territorio de los Estados Miembros y de ellos depende la mayoría de su cuerpo permanente.

En este sentido, si bien puede considerarse que las Recomendaciones del Consejo para el restablecimiento de controles fronterizos interiores son, como ya se ha señalado, una “autorización” para que los Estados adopten o no las medidas oportunas, en el caso de las recomendaciones de la agencia podría entenderse que se trata de una “imposición/obligación”. Así entendidas, su utilización únicamente estaría justificada para evitar la unilateralidad no justificada de un Estado Miembro que vaya en contra del principio de solidaridad obligatorio causando una grave restricción la libertad de circulación en el espacio Schengen.

VI. CONCLUSIONES

CAPITULO VI. CONCLUSIONES

Como cierre de esta investigación y de lo expuesto anteriormente podemos extraer una conclusión general: la reacción de la Unión Europea ante la crisis migratoria está siendo muy lenta, además de lastrada, tanto por el carácter eurocentrista de las instituciones europeas como por el enfoque securitario de los Estados Miembros. Hemos podido constatar que la existencia de estrategias polarizadas y desequilibradas entre la UE y los EMs restan capacidad y flexibilidad a la Unión para hacer frente a situaciones de crisis migratorias, siendo posible incluso afirmar que realmente no existe una política migratoria común y eficaz, ni tampoco se cuenta con mecanismos estructurados de prevención y gestión de crisis migratorias. A esta conclusión general hemos llegado a partir de los datos relevantes, así como de las conclusiones parciales que han ido surgiendo a lo largo de los diferentes capítulos y que pasamos ahora a compendiar de forma breve.

PRIMERA. A la luz de los datos ha podido constatarse que desde que empezara la denominada crisis de refugiados en el año 2015 hasta el pasado año 2019 se ha reducido drásticamente la presión migratoria y ello esencialmente debido a la Declaración de la UE-Turquía, lo que pone de relieve su “éxito” y efectividad. Por lo que se refiere al año 2020, se ha constatado que en los primeros meses del año 2020 el número de cruces ilegales de las fronteras exteriores de la Unión Europea fue mayor que en el periodo equivalente de 2019, si bien se produjo un descenso a partir de abril del año 2020, aunque, de los datos analizados, no puede deducirse que en este caso este descenso se deba a una política migratoria efectiva, sino que esta vinculado, principalmente, a las medidas de contención del COVID-19 aplicadas tanto en los países de tránsito como en los de destino.

Esto nos permite afirmar que la situación sigue siendo muy inestable, consolidándose las rutas y los flujos migratorios hacia Europa, y sin descartar que la migración irregular se adapte a la nueva situación y surjan nuevas rutas. Si a ello le sumamos la creciente presión migratoria e inestabilidad política y económica, por el empeoramiento de la economía mundial debido a la pandemia, junto con el

levantamiento de las medidas COVID-19 en los países de tránsito y destino, el resultado puede ser otro importante desafío migratorio como el del año 2015.

En este contexto, la Unión Europea necesita desarrollar e implementar urgentemente un mecanismo estructurado para la gestión de crisis migratorias que le permita una coordinación rápida y eficaz a nivel europeo e interactuar con todos los mecanismos existentes a nivel nacional.

SEGUNDA. Es evidente que la Agenda Europea de Migración no ha tenido los resultados que se esperaban y buscaban y, el Nuevo Pacto de Migración y Asilo propuesto por la Comisión Europea no parece que vaya a tener un futuro mejor pues, la propia Comisión ya ha señalado que nace sin “gustarle a nadie”. Por tanto, la ausencia de una política realmente común en este ámbito, tanto desde la perspectiva interior, como exterior se debe a la falta de solidaridad y compromiso por parte de los Estados, lo que dificulta enormemente la existencia de una consensuada política migratoria común y una eficaz gestión integrada de las fronteras exteriores.

Ciertamente esta gestión es una responsabilidad compartida por los Estados Miembros y las Instituciones Europeas, pero la falta de medidas, coordinación y de respeto al principio de solidaridad es la que ha provocado que se haya optado por medidas “políticas” ad hoc, como la Declaración EU-Turquía. Pero dejar la política migratoria al albur de acuerdos políticos con terceros Estados no parece que sea el mejor modo de establecer una política migratoria común con un verdadero sistema común de migración y asilo. Muestra de ello es que, a día de hoy, las relaciones entre Bruselas y Ankara están atravesando momentos difíciles, especialmente después de las amenazas del presidente turco, lo que ha derivado en que la cooperación se haya vuelto cada vez más delicada, cuando, por otra parte, es evidente que esta cooperación tiene una gran importancia estratégica para la UE, ya que Turquía tiene la capacidad de gestionar la migración impidiendo las salidas irregulares hacia Europa. En definitiva, se evidencia que este tipo de medidas cortoplacistas está condicionando las acciones de la UE y no solucionan el problema migratorio, sino que simplemente frenan la llegada de migrantes que huyen, principalmente en el caso de la frontera turca, de un conflicto armado en Siria.

Por otra parte, aunque los mencionados efectos positivos de este “acuerdo” en materia migratoria no puedan soslayarse, es necesario analizarlo desde una perspectiva jurídica. En este sentido, sin entrar en la “naturaleza” del acuerdo, es decir, si se trata o no de un tratado internacional, lo cierto es que la falta de rigor y de respeto a la normativa internacional y europea, especialmente en materia de derechos humanos, y fundamentalmente, del derecho de asilo, supone una pérdida de legitimidad para las Instituciones Europeas, lo que evidencia la necesidad para la UE de revisar tanto su política de migración y asilo, así como su política exterior en lo que a relaciones con los países de origen y tránsito se refiere al menos.

Y es que, es evidente que la Unión Europea necesita instrumentos de ámbito interno que consensuen un verdadero Pacto de Migración y Asilo que otorgue a la política migratoria un enfoque integral que sea del gusto de todos los Estados Miembros, partiendo de la aplicación real de los principios de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades, y alejarse, así, de instrumentos de ámbito externo, como es el “acuerdo” con Turquía, ciertamente polémicos.

TERCERA. La vulnerabilidad y porosidad de las fronteras exteriores, junto con la inviabilidad de controles fronterizos efectivos en ellas, ha mostrado la insolidaridad en el seno de la Unión Europea, revelando además una falta de confianza mutua, piedra angular del Acuerdo Schengen. Como se ha hecho patente a lo largo del trabajo, los flujos migratorios mixtos del año 2015 ocasionaron movimientos secundarios dentro de una Europa sin fronteras. Esta facilidad de movimiento en el espacio europeo fue utilizada por los grupos terroristas para sus propios fines, lo que ha derivado en la constatación de la existencia de una amenaza real, actual y suficientemente grave para el orden público y la seguridad interior. Las consecuencias inmediatas de esta situación fueron, como se ha visto, el restablecimiento temporal de control fronterizo en las fronteras interiores, el levantamiento de “muros y alambradas” y una fractura entre los Estados Miembros del Este y Oeste.

Y lo que es aún más grave, estas medidas no sólo no consiguieron dar solución a la migración irregular, sino que además han causado un grave perjuicio económico a la zona Schengen al restringirse la libre circulación, situación que se

mantiene hoy día, ya que, a pesar de los intentos de la Comisión de volver a la normalidad, dichas medidas excepcionales siguen en vigor, lo que no contribuye en absoluto a aumentar la confianza en su buen funcionamiento.

Por tanto, la recurrente falta de compromiso y apoyo mutuo entre los Estados Miembros hace necesario establecer un mecanismo de solidaridad obligatorio que de solución a las crisis migratorias y, fundamentalmente, a la crisis de las políticas migratorias.

CUARTA. Las decisiones “cuasi-unilaterales” de los Estados Parte del Acuerdo Schengen y la “libre interpretación” del Código de Fronteras ha mostrado la fragilidad del sistema de ausencia de controles fronterizos interiores. Esta situación, que pone en entredicho la seguridad jurídica, indica la urgente necesidad de modificar el Capítulo II del Código de Fronteras Schengen determinando un nuevo límite máximo de duración de los restablecimientos temporales de los controles fronterizos.

El marco general temporal de estos restablecimientos, para dar respuesta a las amenazas graves para el orden público o seguridad interior, se muestra claramente insuficientes y es rebasado habitualmente.

La lógica indica la necesidad de ampliar estos marcos temporales para que los Estados Parte puedan dar una respuesta proporcionalmente adecuada a las amenazas graves actuales. Al mismo tiempo, y ante la existencia de un silencio legislativo en este aspecto, se hace necesario impedir que se puedan combinar los plazos temporales del restablecimiento temporal de controles fronterizos interiores por amenazas graves para el orden público o seguridad interior con los del procedimiento específico en circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio Schengen.

La necesidad de buscar una respuesta común y huir de la unilateralidad para hacer frente a las amenazas transfronterizas conjugando la uniforme aplicación de la normativa europea y las competencias nacionales debe ser uno de los objetivos de la reforma para el correcto funcionamiento del espacio Schengen.

QUINTA. Otro pilar esencial del sistema es el del intercambio de información. En este sentido, es evidente que para alcanzar una eficaz gestión de

las fronteras es necesario una profunda transformación en la disponibilidad e intercambio oportuno de información e inteligencia entre todas las partes interesadas. Ciertamente, como se ha señalado en el capítulo 5, la Comisión Europea, no ajena a esta necesidad, presentó en el año 2008 su proyecto de Sistema de Entradas y Salidas, pero este sistema informático junto con el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes no está previsto que se implementen hasta el año 2022.

La lentitud del aparato europeo se muestra evidente. Una eficaz garantía de la seguridad interior y la gestión de las fronteras dependen de las nuevas arquitecturas informáticas, siendo difícilmente justificable que la Unión Europea y los Estados Miembros no hayan conseguido poner en funcionamiento ninguna de ellas, necesitando la primera de las mencionadas, el Sistema de Entradas y Salidas, catorce años para su implantación. Por este motivo, es necesario introducir los cambios legislativos pertinentes, tanto a nivel nacional como europeo, para agilizar la interconexión de todos los sistemas informáticos, tanto nacionales como europeos o internacionales.

Consecuencia de la no implantación de este sistema es que en el año 2021 la lentitud de las operaciones manuales de los guardias de fronteras, y la imposibilidad del intercambio de información e inteligencia está afectando grave y negativamente a la gestión integral de las fronteras y poniendo en riesgo la seguridad interior.

SEXTA. Si bien el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea recogió la necesidad de establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de fronteras, lo cierto es que no fue hasta el año 2016 con la adopción del Reglamento 2016/1624 cuando se definió dicho concepto desde una perspectiva jurídica. Sin embargo, aún habiéndose establecido qué es el sistema integrado de gestión de fronteras, en el año 2021, la gestión europea integrada de las fronteras esta muy lejos de ser una realidad consolidada ya que las estrategias nacionales de los Estados Miembros no se alinean con las estrategias técnicas y operativas desarrolladas por Frontex.

Las deficiencias graves y persistentes en los controles de las fronteras exteriores, bien por la escasez o falta de recursos humanos con formación adecuada, bien por la falta de planificación operativa, ha tenido como consecuencia que no exista una vigilancia eficiente y una eficacia operativa con capacidad de respuesta.

No existe una eficaz estrategia política que pueda coordinar y dirigir las nacionales y, como consecuencia, conseguir una gestión integrada de las fronteras de la Unión Europea.

Los apresurados y continuos desarrollos normativos que ha sufrido Frontex, confirman, además de la falta de solidaridad entre los Estados Miembros, la falta de instrumentos y conceptos nuevos para hacer frente a una nueva y cambiante realidad migratoria.

Esta Europa desunida y en construcción no podrá conseguir que la Guardia Europea de Fronteras y Costas sea la solución definitiva mientras dependa de la “voluntad forzosa” de los Estados Miembros. Esa dependencia constituirá una deficiencia recurrente y mantendrá las lagunas existentes en las operaciones conjuntas.

Como cierre de este trabajo y de todo lo anteriormente expuesto podemos deducir que, para poder prevenir los movimientos primarios y secundarios irregulares, y como consecuencia, garantizar la seguridad y libre circulación en una Europa sin fronteras, es absolutamente necesaria una sólida política común de migración y asilo que permita gestionar eficazmente las fronteras exteriores, la cual no existe en el año 2021, seis años después de la mayor crisis migratoria que ha tenido la UE.

Europa necesita dar un paso más en su proceso de construcción, pasar de una “Europa de autonomías” a una “Europa federal” para hacer realmente efectivo el sistema integrado de gestión de fronteras. Lo ideal es que la gestión de las fronteras exteriores dejase de ser una competencia compartida y pasase a ser una competencia exclusiva de las Instituciones Europeas ya que el modelo actual genera más discrepancias que puntos en común. Cómo conseguir que los Estados Miembros compartan esta visión y estén por la labor de “renunciar” a sus competencias y prerrogativas en este ámbito es el escollo más difícil de salvar;

desprenderse de competencias soberanas no ha sido cuestión fácil en ningún momento; menos en el actual con los riesgos a la seguridad interior sentidos por los Estados.

VII.REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO VII. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Acosta Penco, M.T., "La multa coercitiva y la suma a tanto alzado en el recurso por inexecución de sentencia ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea", *Revista Andaluza de Administración Pública*, no. 92, 2015, pp. 137-162.

Acosta Penco, M.T., "Primer caso de restablecimiento de controles fronterizos en circunstancias excepcionales que ponen en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen: Comentario a la decisión de ejecución (UE) no. 2016/894 del Consejo, de 12 de mayo de 2016", *Revista General de Derecho Europeo*, no. 41, 2017, p.p. 252-273.

Acosta Sánchez, M., "La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas, una necesaria evolución de FRONTEX", *Boletín IEEE*, no. 4, 2016, pp. 466-482.

Adamson, F.B., "Globalization, transnational political mobilization, and networks of violence", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, no. 1, 2005 pp. 31-49.

Agüelo Navarro, P. y Granero, H.V., "La Declaración UE-Turquía d 18 de marzo de 2016. Un fantasma que recorre Europa", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, no.45, 2017, pp. 239-290.

Agüelo Navarro, P., y Granero Sánchez, H., "La Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016. Un fantasma que recorre Europa", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, no. 45, 2017, pp. 239-290.

Alcoceba Gallego, A., "Sobre algunas limitaciones a la Europa a la Carta en materia Schengen: Comentario a la Sentencia del TJCE de 18 de diciembre de 2007 (Reino Unido c. Consejo, C-77/05 y 137/05)", *Revista General de Derecho Europeo*, no.16, 2008, pp.1-18.

Altres, G., "Un pasaporte sirio que deja muchas dudas". EL PAIS, 2015 https://elpais.com/internacional/2015/11/15/actualidad/1447612537_085338.html,(accedido el 20 de noviembre de 2020).

Antonio Navarro, P., "Cruzar o morir: Las recientes tragedias en el Mediterráneo sitúan la emigración en primer plano", *El siglo de Europa*, no. 1108, 2015, pp. 32-38.

Arenas-Hidalgo, N., "Flujos masivos de población y seguridad. La crisis de personas refugiadas en el Mediterráneo", *Araucaria*, vol. 18, 2016, pp.339-372.

Arias Fernández, G., "Las Fronteras inteligentes de la Unión Europea", *RGDE*, no. 32, 2014.

Arlettaz, F., *Espacio Schengen: Un delicado balance entre fronteras interiores y fronteras exteriores*, Cátedra de Paz, Seguridad y Defensa de la Universidad de Zaragoza, 2015.

Arribas, G., "El Acuerdo UE-Turquía: Un polémico intento de resolver un problema importante", *European Papers*, vol. 1, 2016, pp. 1097-1104.

Arribas, G., "The EU-Turkey Agreement: A Controversial Attempt at Patching up a Major Problem", *European Papers*, vol. 1, 2016, pp. 1097-1104.

Arteaga, F. y González Enríquez, C., "La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo", *ARI*, no. 40, 2015, pp. 22-07.

Basilien-Gainche, M.L., "La Remise en Cause des Accords de Schengen", *Ceriscope*, 2011.

Bermejo Casado, R., "El proceso de institucionalización de la cooperación en la gestión operativa de fronteras externas de la UE. La creación de Frontex", *Revista CIDOB d'Afers Internationals*, no. 91, 2010, pp.29-62.

Bigo, D., Carrera, S., Hayes, B., Hernanz, N., y Jeandesboz, J., "Justice and Home Affairs Databases and a Smart Borders System at EU External Borders: An Evaluation of Current and Forthcoming Proposals", *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, no. 52, 2012.

Callovi, G., "Securing External Frontiers in a Union of 25", *Migration Policy Institute, Policy Brief* no. 5, 2004.

Campos, G., "The Arab Spring and the Crisis of the European Border Regime: Manufacturing Emergency in the Lampedusa Crisis", *European University Institute Working Paper RSCAS* no. 59, 2011, pp.01-21.

Campins Eritja, M., "Capítulo V: El ordenamiento jurídico comunitario: Fuentes" en V. Abellán Honrubia y B. Vilá Costa (Dir), *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, Ariel, Barcelona, 2011, p. 119.

Cannizzaro, E., "Disintegration through Law?", *Editorial, European Papers*, 2016, pp.3-6.

Carling, J.; Gallagher, A., y Horwood, C., "Beyond Definitions: Global migration and the smuggling–trafficking nexus", *Regional Mixed Migration Secretariat*, Discussion Paper no. 2, 2015, pp. 1-11.

Carrera, S., "An Assessment of the Commission's 2011 Schengen Governance Package: Preventing abuse by EU member states of freedom of movement?", *CEPS paper in Liberty and Security in Europe*, no. 47, 2012.

Carrera, S., "Towards a Common European Border Service", *CEPS Working Documents*, 2010.

Carrera, S., Blockmans, S., Cassario, J.P., Gros, D., y Guild, E., "The European Border and Coast Guard, Addressing Migration and Asylum Challenges in the Mediterranean?", *CEPS Task Force Report*, 2017.

Carrera, S., y Den Hertog, L., "A European Border and Coast Guard: What's in a name?", *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, no. 88, 2016, p. 2.

Carrera, S., y Guild, E., "EU-Turkey plan for handling refugees is fraught with legal and procedural challenges", *CEPS Commentary*, 2016.

Carrera, S.; Guild, E., Merlino, M., y Parkin, J., A., *Race against Solidarity. The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair*, Centre for European Policy Studies, 2011.

Castles, S., "Migración irregular: causas, tipos y dimensiones regionales", *Migración y desarrollo*, vol. 8, no. 15, 2010 pp. 49-80.

Cembrero, I., "Cientos de jóvenes del Rif llegan a Andalucía en patera para escapar de la represión", *El Confidencial*, 27 de junio de 2017, https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-06-27/jovenes-rif-huyen-patera-andalucia-escapar-represion_1406076/, (consultado el 14 de diciembre de 2020).

Cembrero, I., "Las torpezas de Rabat disparan las protestas en el Rif", *El Confidencial*, 18 de mayo de 2017, https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-05-18/marruecos-rif-protestas-polisario-rabat-union-europea_1384689/, (consultado el 14 de diciembre de 2020).

Cocchini, A., "Tráfico ilícito de migrantes y operación Sophia: ¿podría aplicarse de nuevo la responsabilidad de proteger en Libia", *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, no. 35, 2018, pp.1-26.

Corten, O., "Accord politique ou juridique: ¿Quelle est la nature du "machin" conclu entre l'UE et la Turquie en matière d'asile?", *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, [web blog], 10 de junio de 2016, <https://eumigrationlawblog.eu/accord-politique-ou-juridique-quelle-est-la-nature-du-machin-conclu-entre-lue-et-la-turquie-en-matiere-dasile/>, (accedido el 11 de febrero de 2020).

D'Angelo, A., "Flujos migratorios en el mediterráneo: cifras, políticas y múltiples crisis", *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2018, pp. 30-46.

Davis, D., y Gift, T., "The positive effects of the Schengen agreement on European trade", *The world economy*, vol. 37, núm. 11, 2014, pp. 1541-1557.

De Barrón, C., "El drama de la inmigración en Canarias: la pandemia dispara la llegada de migrantes sin un plan para controlarlo", *20 minutos*, 26 de noviembre de 2020, <https://www.20minutos.es/noticia/4487548/0/crisis-inmigrantes-canarias-refugiados-motivos-soluciones-analisis/>, (consultado el 2 de enero de 2021).

De Bruycker, P., "Solidarity as a sovereignty-reducing penalty for failing to meet responsibility in the European Border and Coast Guard", en *Odysseus Network's First Annual Policy Conference*, vol.26, no. 27, 2016, pp.13-15.

De Bruycker, P., "The European border and coast guard: a new model built on an old logic", *European papers: a journal on law and integration*, 2016, vol. 1, no. 2, pp. 559-569.

De Bruycker, P., "The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been", [web blog], 15 de diciembre de 2020, <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-on-migration-and-asylum-what-it-is-not-and-what-it-could-have-been/>, (accedido el 28 diciembre 2020).

De Carlos Izquierdo, J., "Presente y futuro de la Unión Europea. La crisis migratoria", *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, vol. 3, no. 1, 2018, pp. 9-16.

De Castro Sánchez, C., "Gestión integrada de fronteras, FRONTEX y derechos fundamentales. ¿Un nuevo escenario tras el Reglamento (UE) 2016/1624?", en A. M. Salinas de Frías & E. J. Martínez Pérez (Dir.) *La Unión Europea y la Protección de los Derechos Fundamentales*, Tirant Lo Blanch, 2018, pp. 411-432.

De Castro Sánchez, C., y Val Garijo, F., *La Unión Europea y la lucha contra el crimen (I)*, 2019, file:///Users/claribeldecastrosanchez/Downloads/TEMA_6_LA_UE_I%20(2).pdf.

De Ruyt, J., *L'Acte unique européen*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1987.

Del Valle Gálvez, A., "Control de Fronteras y Unión Europea", *AFDUAM*, no. 7, 2003, pp. 67-92.

Del Valle Gálvez, A., "Las fronteras de la Unión: El modelo europeo de fronteras", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no. 12, 2002, pp.299-341.

Del Valle Gálvez, A., "Los refugiados, las fronteras exteriores y la evolución del concepto de frontera internacional", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2016, vol. 20, pp. 759-777.

Del Valle Gálvez, A., *Refugiados y crisis migratorias: fronteras y "desterritorialidad" en las puertas de Europa*, 2019.

Del Valle Gálvez, A., *Unión europea, crisis de refugiados, y 'limes imperii'*, 2016.

Del Valle Gálvez, J.A., "Las fronteras de la Unión: el modelo europeo de fronteras", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 6, no. 12, 2002, pp. 299-341.

Den Heijer, J., Rijpma, J., y Spijkerboer, T., "Coerción, prohibition, and great expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System", *Common Market Law Review*, no. 53, 2016, pp. 607-642.

Den Heijer, M., y Spijkerboer, T., "Is the EU-Turkey refugee and migration deal a Treaty? *EU Law Analysis*, [web blog], 7 de abril de 2016, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/04/is-eu-turkey-refugee-and-migration-deal.html>, (accedido el 15 de mayo de 2020).

Di Bartolomeo, A., *EU Migration Crisis Actions with a focus on the EU-Turkey Agreement*, 2016.

Díaz, G., y Abad Quintanal, G., "Migración y seguridad en España: la seguridad humana y el control de fronteras. El caso de Frontex", *Revista UNISCI* no.17, 2008, pp. 135-150.

Díez-Hochleitner, J. (Dir), *Principios y justicia en el derecho internacional*, libro homenaje al Profesor Antonio Remiro Brotons, 2018.

Donaire Villa, F.J., "La Constitución y el acervo de Schengen", Tesis Doctoral. Universidad de Extremadura, 2000.

Escobar Hernández, C. (Dir), *Instituciones de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

Escobar Hernández., (Dir.), *Instituciones de la Unión Europea*, 3ª Ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

Espuche, B., y Imbert, L., "De la crisis de los refugiados, a la crisis de Europa" *Documentación Social* no.180, 2016.

Estevez García, F. "The Search and Rescue Tasks Coordinated by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) Regarding the Surveillance of External Maritime Borders", *Paix et sécurité Internationales*, no.5, 2017, pp. 93-116.

Evard, E., Nienaber, B., y Sommarribas, A., "The temporary reintroduction of border controls inside the Schengen area: towards a spatial perspective", *Journal of Borderlands Studies*, no.3, 2018, pp. 369-383.

Favilli, C., "L'attuazione in Italia della direttiva rimpatri: dall' inerzia all'urgenza con scarsa cooperazione", *Rivista di diritto internazionale*, vol. 94, no. 3, 2011, pp. 693-730.

Fernández Rozas, J.C., "La Agenda Europea de Migración se despliega muy lentamente", *La Ley Unión Europea*, 2015, no. 29, pp.1-7.

Fuente Cobo, I., "Libia, la guerra del General Jalifa Haftar", *Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Análisis*, no. 70, 2017, p. 12.

García Martín, L, "La respuesta de la Unión Europea a las amenazas a la paz y seguridad internacional en el Sahel: una evaluación a partir de las operaciones de gestión de crisis desplegadas en la región", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, no.34, 2017, pp.1-24.

García Roca, J., Díaz Crego, M., "Derecho de extranjería y jurisprudencias del Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", *Anuario CIDOB de inmigración*, no.12, 2007, pp.222-243.

García-Baquero Borrel, S., "Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular, Pacto de Marrakech", *Revista de derecho migratorio y extranjería*, no. 53, 2020, pp. 17-32.

Gatti, M., "The EU-Turkey Statement: A Treaty That Violates Democracy", *European Journal of International Law*, [web blog], 18 de abril de 2016, <https://www.ejiltalk.org/the-eu-turkey-statement-a-treaty-that-violates-democracy-part-1-of-2/>, (accedido el 20 de noviembre de 2020).

Gillet, K., "El Mar Negro: La peligrosa ruta por la que están apostando los traficantes de personas", *elDirario.es*, 12 de septiembre de 2017, https://www.eldiario.es/internacional/theguardian/mar-negro-peligrosa-apostando-trafficantes_1_3198357.html, (Consultado el 27 de diciembre de 2020).

Giuliani, D., "L'Union européenne et la Méditerranée", *Revue du droit de l'Union Européenne*, no. 1, 2011, pp. 5-15.

González Enríquez, C., "La crisis de los refugiados: pensando a medio plazo", *Real Instituto Elcano. Documento de Opinión*, 2016.

González Pascual, M.I., "El TJUE como garante de los derechos de la UE a la luz de la sentencia Digital Rights Ireland", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no. 49, 2014, pp. 943-971.

González Vega, J., "Mitos y mistificaciones: la Unión Europea y la protección internacional" *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no.56, 2017, pp.27-75.

Gortázar Rotaeché, C., "Abolishing Border Controls: Individual Rights and Common Control of the EU External Borders", en *Implementing Amsterdam Immigration and Asylum Rights in EC Law*, Oxford, 2001, pp. 121-140.

Guild, E., y Harlow, C., "Implementing Amsterdam: immigration and asylum rights in EC law", *Refugee Survey Quarterly*, 20 (2), 2001, pp.236-236.

Haferlach, L., y Kurban, D., "Lessons Learnt from the EU-Turkey Refugee Agreement in Guiding EU Migration Partnerships with Origin and Transit Countries", *Global Policy*, vol. 8, 2017, pp. 85-93.

Heijer, M. y Spijkerboer, T., "Is the EU-Turkey refugee and migration deal a Treaty? 2016, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/04/is-eu-turkey-refugee-and-migration-deal.html>.

Hurtado, L.M., "Erdogan amenaza a Europa:" Abriremos las puertas y os enviaremos 3.6 millones de inmigrantes", *El Mundo*, 2019, <https://www.elmundo.es/internacional/2019/10/10/5d9f32c1fc6c8354228b4690.html>. (accedido el 20 de noviembre de 2020).

Ilies, M., "La política de la Comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases", *Documento de trabajo*, vol. 38, 2009.

Ilies, M., "La política de la Comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases", *Documento de trabajo*, Real Instituto Elcano, vol. 38, 2009

Illamola Dausà, M., "Hacia una gestión integrada de las fronteras: el Código de Fronteras Schengen y el cruce de fronteras en la Unión Europea", *Documents CIDOB*, no. 15, 2008, pp. 7-45.

Izquierdo-Sans, C., *Las fronteras exteriores de la Unión Europea y el Convenio de Schengen*, 2000.

Janer Torrens, J.D., "El restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores de la Unión Europea como respuesta a las amenazas al orden público y a la seguridad interior: entre la excepcionalidad y la normalidad", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no.61, 2018, pp. 899-932.

Jeandesboz, J., Bigo, D., Hayesm, B., y Simon, S., *The Commission's legislative proposals on Smart Borders: their feasibility and cost*, European Parliament/Directorate-General for Internal Policies, 2013.

Jiménez de Parga Maseda, P., *El derecho a la libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria. Desde el Acta Única Europea al Tratado de la Unión Europea*, 1994.

Kirişci, K., "The question of asylum and illegal migration in European Union-Turkish relations", *Turkish Studies*, vol. 4, no. 1, 2003, pp. 79-106.

Kurban, D., "Lessons Learnt from the EU-Turkey Refugee Agreement in Guiding EU Migration Partnerships with Origin and Transit Countries", *Global Policy*, 2017, vol. 8, pp. 85-93.

Lehtonen, P., "Smart and Secure borders through automated border control systems in the EU? The views of political stakeholders in the Member States", *European Security*, vol. 26 (2), 2017, pp. 207-225

Leónard, S. "EU border Security and Migration into the European Union: FRONTEX and securitization through practices", *European Security*, vol. 19 (2), 2010, pp. 231-254.

Leónard, S., "The creation of FRONTEX and the politics of institutionalization in the EU external borders policy", *JCER*, vol. 5(3), 2009, pp. 371-388.

Linares Cano, M.A., "La gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea frente a los retos de la migración y la seguridad", *Revista de derecho migratorio y extranjería*, 2017, no. 44, p. 55-80.

Lisa, P., "The EU-Turkey Agreement: a turning point in the EU's policy approach to the refugee crisis but with the devil lurking in the detail", *Real Instituto Elcano*, Expert Comment 15/2016, 2016.

López Aguilar, J.F., "La protección de datos personales en la más reciente jurisprudencia del TJUE: los derechos de la CDFUE como parámetro de validez del derecho europeo y su imparto en la relación transatlántica UE-EE. UU", *Teoría y Realidad Constitucional*, no. 39, 2017, pp. 557-581.

López Sala, A.M., "El control de la inmigración: política fronteriza, selección del acceso e inmigración irregular", *Arbor*, vol. 181, no. 713, 2005 pp. 27-39.

Luque González, J.M., "Schengen. Un espacio de libertad, seguridad y justicia", *Revista de Derecho*, 2004, no. 21, pp. 139-149.

Maia Neto, J.C., "Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 8 de abril de 2014, asuntos acumulados C-293/12 y C-594/12, Digital Rights Ireland y Seitlinger y otros, Anulación de la Directiva 2006/24 sobre la conservación de datos generados o Tratados en relación con la prestación de servicios de

comunicación electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones”, *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 2, diciembre 2014, pp. 308-313.

Mangas Martín, A., y Liñán Noguerras, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2016.

Maresceau, M., “La libre circulation des personnes et les ressortissants d’états tiers. En Relations extérieures de la Communauté Européenne et marché intérieur: aspects juridiques et fonctionnels”, *Ed. Paul Demaret, Story-Scientia*, 1988. pp. 109-136.

Martínez Capdevila, C.; Abad Castelos, M.; Casado Raigón, R., “Las amenazas a la seguridad internacional hoy”, *Las amenazas a la seguridad internacional hoy*, 2017, pp. 1-274.

Martínez Sánchez, R. P., *La contribución de la Unión Europea a la investigación policial del terrorismo yihadista*, Tesis Doctoral, Universidad de Murcia, 2015.

Martínez Sánchez, R.P., “Los instrumentos de gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea ante los flujos migratorios masivos”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2016, vol. 32, pp. 475-502.

Mattera, P., “Justice, liberté, sécurité, la Communication de la Commission européenne sur la migration”, *Revue du droit de l’Union Européenne*, no. 2, 2011, pp. 243-250.

Micallef, M. y Reitano, T., “The anti-human smuggling business and Libya’s political end game”, *Institute for Security Studies and The Global Initiative against Transnational Organised Crime*, Geneva, 2017, p. 3.

Monar, J., “The dynamics of justice and home affairs: laboratories, driving factors and costs”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 39, núm.4, 2001, pp. 747-764.

Monar, J., “The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU’s Integrated External Border Management”, *en M. Capari, M. & O. Marenin (Eds.), Borders and Security Governance. Managing Borders in a Globalized World, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, 2006, pp. 193-208.

Nascimbene, B., y Di Pascale, A., “L’Unione Europea di fronte all’afflusso eccezionale di persone proveniente del Nord Africa. Una colpevole assenza?”, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, no.1, 2011, pp. 17-29.

Olesti Rayo, A., "El espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, no.15, 2012, pp. 44-84

Olesti Rayo, A., "La crisis migratoria y la reinstauración de los controles de fronteras interiores en el espacio Schengen", *Revista Española de Derecho Internacional*, no.68, 2016, pp. 243-247.

Oroza R. y Puente Márquez, Y., "La crisis migratoria en el Mediterráneo y la Unión Europea: principales políticas y medidas antimigrantes", *Revista Novedades en población*, vol. 13, no. 26, 2017, pp. 1-9.

Peers, S., "The draft EU/Turkey deal on migration and refugees: is it legal?" *EU Law Analysis*, [web blog], 16 de marzo de 2016, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/03/the-draft-euturkey-deal-on-migration.html>, (accedido el 20 de mayo de 2020)

Peers, S., "The Reform of Frontex: Saving Schengen at Refugees' Expense?" *Statewatch*, vol. 18, no.2, 2015.

Peña Díaz, F., "La agenda europea de migración: Últimos desarrollos", *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, no. 33, 2017, p. 10.

Piet Hein Donner, J. "Free movement of persons in Europe. Legal problems and experiences", *Asser Institute Colloquium on European Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993, pp.747-750.

Platon, S., "30 days, six months...forever? Border control and the French Council of State", *Verfassungsblog on Matters Constitutional*, [web blog], 9 de enero de 2018, <https://verfassungsblog.de/30-days-six-months-forever-border-control-and-the-french-council-of-state>, (accedido el 15 de mayo de 2020).

Pomares Cintas, E., "La Unión Europea ante la inmigración ilegal: la institucionalización del odio", *Eunomía*, no. 7, 2014, pp. 143-174.

Ramón- Chornet, C., "Sobre el impacto de la crisis de refugiados en la PCSD de la Unión Europea. Referencia a la contribución de España", *Anuario Español de Derecho Internacional* no.31, 2015, pp. 241-264.

Rauchegger, C., y Wallerman, A., *The Eurosceptic Challenge: National Implementation and Interpretation of EU Law*, Bloomsbury Publishing, 2019.

Rijpma, J., "EU Border Management after the Lisbon Treaty", *CYELP*, 5, 2009, pp.121-149.

Rijpma, J., "Hybrid agencification in the Area of Freedom, Security and Justice and its inherent tensions: the case of Frontex", en M. Busuioc, M. Groenleer & J. Trondal (Eds.), *The agency phenomenon in the European Union: Emergence, institutionalisation and everyday decision-making*, Manchester University Press, Manchester, 2012.

Rijpma, J., "The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?" *Study for the LIBE Committee of the European Parliament*, 2016.

Rijpma, J., y Vermeulen, M., "EUROSUR: saving lives or building borders?" *European Security* no. 1, 2015, pp.454-472.

Rijpma, J.J., y Cremona, M., "The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law", *EUI-LAW Working Papers*, 2007.

Rodríguez Sánchez-Tabernero, S., "Reglamento UE 1051/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013, por el que se modifica el Reglamento 562/2006 con el fin de establecer normas comunes relativas al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales, Crónica de Legislación (junio-diciembre de 2013)", *Ars Iuris Salmanticensis* vol.2, junio de 2014, Universidad de Salamanca, pp.285-288.

Rosenfeldt, H., "Establishing the European Border and Coast Guard: all-new or Frontex reloaded?" *EU Law Analysis*, [web blog], 16 de octubre de 2016, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/10/establishing-european-border-and-coast.html>, (accedido el 20 de septiembre de 2020).

Rudolph, C., "Security and the political economy of international migration", *American Political Science Review*, vol. 97, no. 4, 2003, pp. 603-620.

Sánchez, M., "La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas: una necesaria evolución de FRONTEX", *Boletín IEEEE*, no. 4, 2016, pp. 466-482.

Santos Vara, J., "La declaración Unión Europea-Turquía de 18 de marzo de 2016: ¿un tratado disfrazado?", *Retos para la acción exterior de la Unión Europea*, *Tirant lo Blanch*, 2017, pp. 289-300.

Sarrión Esteve, J., "La libre circulación de personas como derecho fundamental de los ciudadanos en la Unión Europea", *Panorama SoCiaL*, no. 17, 2013, pp. 33-40.

Schutte, J., "Schengen: its meaning for the free movement of persons in Europe", *Common Market L. Rev.*, vol. 28,1991, pp. 549-570.

Soler García, C., "La guardia europea de fronteras y costas: ¿Un avance respecto a Frontex? Una valoración provisional", *REEL*, no. 34, 2017.

Soler, E., "Turquía se hace indispensable", en CIDOB, Europa ante la crisis de los refugiados: 10 efectos colaterales, no.11/2015, pp. 35-36.

Spijkerboer, T., "Europe's Refugee Crisis: A Perfect Storm", *Border Criminologies Oxford University Faculty of Law*, [web blog], 10 de febrero de 2016, <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centre-border-criminologies/blog/2016/02/europe-s-refugee>, (accedido el 15 de enero de 2021).

Spijkerboer, T., "Minimalist reflections on Europe, refugees and law", *European papers: a journal on law and integration*, 2016, pp. 533-558.

Tardy, T., "Operation Sophia's world – Changes and challenges", *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, 2017, pp.1-4.

Thym, D., "The refugee crisis as a challenge of legal design and institutional legitimacy", *Common Market Law Review*, no.53, 2016, pp.1545-1573.

Torrecedra García Lozano, S., "Los derechos humanos como límite a la gestión de los flujos migratorios mixtos", *REEL*, no. 36, 2018, pp. 1-25.

Uría Gavilan, E., "La Declaración Unión Europea-Turquía: la externalización de la seguridad en detrimento de la protección de los derechos humanos", en C. Martínez Capdevilla, M. Abad Castelos, R. Casado Raigón (Dir.), *Las amenazas a la seguridad internacional*, 2017, pp. 89-101.

Vallet, E., *Borders, Fences and Walls: State of Insecurity?*, 2016.

Zaiotti, R., *Cultures of border control: Schengen and the evolution of European frontiers*, University of Chicago Press, 2011.

Zalan, E., "Comisario: A nadie le gustará el nuevo pacto migratorio de la UE", *euobserver*, 18 septiembre de 2020, <https://euobserver.com/migration/14947> (accedido el 28 de diciembre de 2020).

NORMATIVA Y DOCUMENTACION

Organizaciones Internacionales

IOM, "Missing Migrants. Tracking deaths along migratory routes", <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>.

Naciones Unidas, *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, de fecha 3 de octubre de 2016, UN Doc. A/RES/71/1.

Naciones Unidas, UN Doc. S/RES/2292 (2016), de 14 de junio de 2016.

UNHCR, "Operation: Turkey" <http://reporting.unhcr.org/node/2544?y=2019#year>, (consultado el 29 de diciembre de 2020).

Unión Europea

Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, "Mapa migratorio" <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map>.

Comisión Europea, *EU-Turkey Statement. Four years on, 2020*.

Comisión Europea, "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, *Una Agenda Europea de Migración*", 13 de mayo de 2015, COM (2015) 240 final.

Comisión Europea, "La Comisión Europea avanza en la Agenda de Migración", 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_es.htm. (accedido el 28 de diciembre de 2020).

Comisión Europea, "Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo", 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_es (accedido el 28 de diciembre de 2020).

Comisión Europea, *Commission Implementing Decision establishing the report of 2019 - 2020 thematic evaluation of Member States` national strategies for integrated border management*, 17 de diciembre de 2020, C (2020) 8000 final.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una Política Común de Inmigración Ilegal*, 15 de noviembre de 2001, COM (2001) 672 final.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*, 7 de mayo de 2002, COM (2002) 233 final.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración*, 16 de octubre de 2019, COM (2019) 481 final.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Duodécimo informe de situación relativo a una Unión de la Seguridad genuina y efectiva*, 12 de diciembre de 2017, COM (2017) 779 final.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la protección y refuerzo de Schengen*, 27 de diciembre de 2017, COM (2017) 570 final.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo de Europa y Consejo "La Gestión de la Migración en todos sus aspectos: Avances en el marco de la Agenda Europea de Migración*, 04 de diciembre de 2018, COM (2018) 798 final.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo europeo y al Consejo, COVID-19: Restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE*, 16 de marzo de 2020, COM (2020), 115 final.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo Restablecer Schengen- Hoja de Ruta*, 4 de marzo 2016. COM (2016) 120 final.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a un nuevo pacto sobre migración y asilo*, 23 de septiembre de 2020, COM (2020) 609 final.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la protección y el refuerzo de Schengen*, 27 de septiembre de 2017, COM (2017) 570 final.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones enfoque global de la migración y la movilidad*, 2011, COM 0743 final.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, COVID-19: Restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE*, 16 de marzo de 2020, COM (2020) 115 final.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la protección y el refuerzo de Schengen*, 27 de septiembre de 2017, COM (2017) 570 final.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Gestión de la migración en todos sus aspectos: impulsar el programa europeo de migraciones*, 4 de diciembre de 2018, COM (2018) 798 final.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo de Europa y al Consejo, Gestión de la migración en todos sus aspectos: Progresos en el marco de la Agenda Europea de Migración*, 4 de diciembre de 2018, COM (2018) 798 final.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo "Decimonoveno informe sobre los progresos realizados en el establecimiento de una Unión de Seguridad auténtica y eficaz"*, 26 de julio de 2019, COM (2019) 353 final.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, Preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras en la Unión Europea*, 13 de febrero de 2008, COM (2008) 69 final.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Marco Europeo*

de Interoperabilidad – Estrategia de aplicación, 23 de marzo de 2017, COM (2017) 134 final.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo con vistas al Consejo europeo de Tesalónica relativa al desarrollo de una política común en materia de inmigración ilegal, trata de seres humanos, fronteras exteriores y retorno de residentes ilegales*, 3 de junio de 2003, COM (2003) 323 final.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo de Europa y Consejo, La Gestión de la Migración en todos sus aspectos: Avances en el marco de la Agenda Europea de Migración*, 04 de diciembre de 2018, COM (2018) 798 final.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión sobre la protección y el refuerzo de Schengen*, 27 de septiembre de 2017, COM (2017) 570 final.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Decimoctavo informe sobre la evolución hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva*, 20 de marzo de 2019, COM (2019) 145 final.

Comisión Europea, *COVID-19 Directrices para las medidas de gestión fronteriza destinadas a proteger la salud y garantizar la disponibilidad de bienes y servicios esenciales*, 16 de marzo de 2020, C (2020) 1753 final.

Comisión Europea, *COVID-19: Restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE*, de 16 de marzo de 2020, COM (2020) 115 final.

Comisión Europea, *Decimoctavo informe sobre los progresos realizados para lograr una Unión de Seguridad auténtica y eficaz*, 20 de marzo de 2019, COM (2019) 145 final.

Comisión Europea, *Decimonoveno informe sobre la evolución hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva*, de 26 de julio 2019, COM (2019) 353 final.

Comisión Europea, *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Fitness Check on EU Legislation on legal migration*, 29 de marzo de 2019, SWD (2019) 1055 final.

Comisión Europea, *Informe de la Comisión Tercer Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre la operatividad de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, 2 de mayo de 2017, COM/2017/0219 final.

Comisión Europea, *Informe de la Comisión Tercer Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre la operatividad de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, 2 de mayo de 2017, COM/2017/0219 final.

Comisión Europea, *Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración*, 16 de octubre de 2019, COM (2019) 481 final.

Comisión Europea, *Informe sobre la Implementación de la Agenda Europea de Migración*, 6 de marzo de 2019, COM (2019) 126 final.

Comisión Europea, *Plan de acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015-2020)*, COM (2015) 285 final.

Comisión Europea, *Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo por la que se recomienda la realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen*, 4 de mayo de 2016, COM (2016) 275 final.

Comisión Europea, *Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo por la que se recomienda la realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del Espacio Schengen*, 2 de mayo de 2017, COM (2016) 275 final.

Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europea y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*, 28 de febrero de 2013, 2013/0057 (COD).

Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europea y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea y por el que se determinan las condiciones de acceso al SES a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifican el Reglamento (CE) no.767/2008 y el Reglamento (UE) no.1077/2011*, 6 de abril de 2016, 2016/0106 (COD).

Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores*, 27 de septiembre de 2017, COM (2017) 571 final.

Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817*, 23 de septiembre de 2020, COM (2020) 612 final.

Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Sistema de Entrada/Salida (EES) para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*, 28 de febrero de 2013, COM (2013) 95 final.

Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CE) no. 562/2006 en lo que respecta a la utilización del Sistema de Entrada/Salida (EES) y el Programa de Registro de Viajeros (RTP)*, 28 de febrero de 2013, COM (2013) 96 final.

Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817*, 23 de septiembre de 2020, COM (2020) 612 final.

Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan la Acción Común 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) no. 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo*, 13 de septiembre de 2018.

Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores de 27 de septiembre 2017*, COM (2017) 571 final. Dicha propuesta dio lugar al 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, 18 de marzo, de 2017, DOUE L 74/1.

Comisión Europea, *Quinto Informe de la Comisión sobre la puesta en marcha de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, 7 de septiembre de 2017, COM (2017) 467/final.

Comisión Europea, *Recomendación (UE) 2017/820 de la Comisión de 12 de mayo de 2017 sobre los controles policiales proporcionados y la cooperación policial en el espacio Schengen*, 13 de mayo de 2017, DOUE L 122/79.

Comisión Europea, *Recomendación sobre los controles policiales proporcionados y la cooperación policial en el espacio Schengen*, 12 de mayo de 2017, C (2017) 3349 final.

Consejo de Europa, *Plan para la Gestión de las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la UE*, Documento del Consejo 10019/02, 13/06/2002.

Consejo de la Unión Europea, “Conclusiones del Consejo Europeo, 1 y 2 de octubre de 2020”, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/10/02/european-council-conclusions-1-2-october-2020/> (consultado el 30 de diciembre de 2020).

Consejo de la Unión Europea, “EU launches Operation IRINI to enforce Libya arms embargo”, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/31/eu-launches-operation-irini-to-enforce-libya-arms-embargo/> (consultado el 14 de diciembre de 2020).

Consejo de la Unión Europea, *CFSP Report. Our priorities in 2019*, 09 de octubre de 2019, CFSP/PESC 737, COPS 290.

Consejo de la Unión Europea, *Commission Recommendation on an EU mechanism for Preparedness and Management of Crises related to Migration (Migration Preparedness and Crisis Blueprint)*, de 23 de septiembre de 2020, OJ L 317, 1 de octubre de 2020, C (2020) 6469 final.

Consejo de la Unión Europea, *Comunicación de la Presidencia al Comité Mixto de Fronteras. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores*, 13922/17, 7 de noviembre de 2017.

Consejo de la Unión Europea, *Decisión 2015/778 de 18 de mayo de 2015, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED)*, 19 de mayo de 2015, DOUE L 122.

Consejo de la Unión Europea, *Decisión 2015/972 del Consejo, de 22 de junio de 2015, por la que se pone en marcha la operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED)*, DOUE L 157, de 23 de junio de 2015.

Consejo de la Unión Europea, *Decisión de Ejecución (UE) 2016/1989 del Consejo, de 11 de noviembre de 2016, por la que se establece una recomendación para prorrogar la realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen*, DO L 306 de 15 de noviembre de 2016.

Consejo de la Unión Europea, *Decisión de Ejecución (UE) 2016/894 del Consejo, de 12 de mayo de 2016, por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen*, DO L 151 de 8 de junio de 2016.

Consejo de la Unión Europea, *Decisión de Ejecución (UE) 2016/894 del Consejo de 12 de mayo de 2016 por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen*, DOUE de 8 de junio de 2016, L 151/8.

Consejo de la Unión Europea, *Decisión de Ejecución (UE) 2017/246 del Consejo, de 7 de febrero de 2017, por la que se establece una Recomendación para prorrogar la realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen*, DO L 36 de 11 de febrero de 2017.

Consejo de la Unión Europea, *Decisión de Ejecución (UE) 2017/818 del Consejo, de 11 de mayo de 2017, por la que se establece una recomendación para prorrogar la realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen*, DO L 122 de 13 de mayo de 2017.

Consejo de la Unión Europea, *Decisión del Comité Ejecutivo, relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen de 16 de septiembre de 1998*, DOL 239 de 22 de septiembre de 2000.

Consejo de la Unión Europea, *Decisión del Consejo por la que se autoriza a la Comisión a aprobar, en nombre de la Unión, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en el ámbito de la cooperación para el desarrollo*, 21 de marzo de 2018, COM (2018) 167 final.

Consejo de la Unión Europea, *Decisión por la que se modifica la Decisión 2015/778 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional 2016/993*, 20 de junio de 2016.

Consejo de la Unión Europea, *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen con arreglo al artículo 22 del Reglamento (UE) 1053/2013 del Consejo Primer programa plurianual de evaluación (2015-2019)*, 13378/20 de 26 de noviembre de 2020, COM (2020) 779 final.

Consejo de la Unión Europea, *Manual on Law Enforcement Information Exchange*, no. 5825/20, 2 de diciembre de 2020.

Consejo de la Unión Europea, *Overview of the current legislative proposals under the Romanian Presidency*, no.9693/19, 4 de junio de 2019.

Consejo de la Unión Europea, *Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores*, COM (2003) 0687 final.

Consejo de la Unión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores*, no. 5885/19 ,31 de diciembre de 2019.

Consejo de la Unión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores - Resultado de la primera lectura del Parlamento Europeo*, no. 8051/19.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores danesas de conformidad con los artículos 25 y 27 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de*

cruce de fronteras por las personas, no. 7272 de 08 de abril de 2020; no.11833/20 de 14 de octubre de 2020.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores suecas, de conformidad con los artículos 25 Reglamento 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre las normas que rigen la circulación de personas a través de las fronteras*, no. 13203/17 de 13 de octubre de 2017; no.8662/18 de 7 de mayo de 2018; no. 13213/18 de 17 de octubre de 2018; no.5219/19 de 11 de enero de 2019; no. 8597/19 de 15 de abril de 2019; no. 13064/19 de 14 de octubre de 2019; no. 13704/19 de 07 de noviembre de 2020; no. 7273/20 de 14 de abril de 2020 y no. 11719/20 de 14 de abril de 2020.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores danesas de conformidad con los artículos 23 y 25 del Reglamento (CE) no.562/2006 por el que se establece un código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no.5247/16 de 14 de enero de 2016.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Francia, de conformidad con los artículos 25 y 27 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no. 7138/20 de 2 de abril de 2020.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Austria de conformidad con el artículo 25 y, posteriormente, sobre la base de los artículos 23 y 24 del Reglamento (CE) Núm.562/2006 por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras*, no.14211/15de fecha 18 de noviembre de 2015.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Austria de conformidad con el párrafo 2 del artículo 29 del Reglamento (UE) Núm.2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no.8947/16 de 6 de junio de 2016.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Austria, de conformidad con el Reglamento 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre las normas que rigen la*

circulación de personas en las fronteras, no.13207/17 de 18 de octubre de 2018 y no.13018/19 de 15 de octubre de 2019.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Bélgica, de conformidad con los artículos 25 y 27 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no. 8619/20 de 5 de junio de 2020.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores danesas de conformidad con los artículos 23 y 24 del Reglamento (CE) no. 562/2006 por el que se establece un código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no. 7499/16 de fecha 01 de abril de 2016.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores danesas de conformidad con los artículos 23 y 24 del Reglamento (CE) no. 562/2006 por el que se establece un código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no. 6754/16 de 4 de marzo de 2016 y no. 8571/16 de 3 de mayo de 2016.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores danesas de conformidad con el párrafo 2 del artículo 29 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no. 9792/16 de 2 de junio de 2016; no. 14876, de 25 de noviembre de 2016 y no. 6366/17 de 15 de febrero de 2017.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras internas danesas de conformidad con la Decisión de aplicación del Consejo (UE) 2017/818*, no. 9512/17 de 19 de mayo de 2017.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores danesas, de conformidad con los artículos 25 y 27 del Reglamento 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre las normas que rigen la circulación de personas a través de las fronteras* núm.13141/17 de 12 de octubre de 2017; núm.8023/18 de 17 de abril de 2018; no. 13107/18 de 12 de octubre de 2018; no. 8598/19 de 15 de abril de 2019 y no. 13009 de 11 de octubre de 2019.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores danesas, de conformidad con los artículos*

25 y 27 del Reglamento 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre las normas que rigen la circulación de personas a través de las fronteras, no. 8023/18 de 17 de abril de 2018.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores danesas, de conformidad con los artículos 25 y 27 del Reglamento 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre las normas que rigen la circulación de personas a través de las fronteras* no. 13009/19 de 11 de octubre de 2019.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Francia, de conformidad con los artículos 23 y 24 del Reglamento (CE) no.562/2006 por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras* núm.5181/15 de fecha 10 de diciembre de 2015.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Francia, de conformidad con los artículos 23 y 24 del Reglamento (CE) no. 562/2006 por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras*, núm.8217/16 de 26 de abril 2016.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Francia, de conformidad con los artículos 23 y 24 del Reglamento (CE) no. 562/2006 por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras*, no. 9506/16 de 27 de mayo de 2016.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Alemania de conformidad con el artículo 25 del Reglamento (CE) no. 562/2006 por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras*, núm.12985/15 de 13 de octubre de 2015.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Alemania de conformidad con el artículo 25 del Reglamento (CE) no. 562/2006 por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras*, no. 12984/15 de 13 de octubre de 2015.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Alemania de conformidad con el artículo 25 del Reglamento (CE) no. 562/2006 por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras*, no. 6048/16 de 12 de febrero de 2016.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Alemania de conformidad con el apartado segundo del artículo 29 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas (Código de fronteras Schengen)*, no. 14880/16 de 25 de noviembre de 2016 y no. 6255/17 de 13 de febrero de 2017.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Noruega de conformidad con el artículo 24 del Reglamento (CE) no.562/2006 por el que se establece un código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no. 6043/16 de 12 de febrero de 2106.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras internas de Noruega, de conformidad con el apartado segundo del artículo 29 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas (Código de fronteras Schengen)*, no. 14386/16 de 11 de noviembre de 2016; no. 6257/17 de 13 de febrero de 2017; no. 9382/17 de 17 de mayo de 2017 y no. 10135/16 de 10 de junio 2016.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras internas de Noruega, de conformidad con los artículos 25 y 27 del Reglamento 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre las normas que rigen la circulación de personas a través de las fronteras*, no. 7950/18 de 13 de abril de 2018.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras internas de Noruega, de conformidad con los artículos 25 y 27 del Reglamento 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre las normas que rigen la circulación de personas a través de las fronteras*, núm. 7950/18, de 13 de abril de 2018; no.13142/18 de 15 de octubre de 2018; no.8628/19, de 15 de abril de 2019 y no.13065/19 de 14 de octubre de 2019.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras internas de Noruega, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 25 y el artículo 27 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión*

sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas, núm.10138/20, de 17 de agosto de 2020 y no.12565/20, de 4 de noviembre de 2020.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Suecia, de conformidad con los artículos 25 y 27 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no.8667/16, de 04 de mayo de 2016.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Suecia, de conformidad con los artículos 25 y 27 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no. 14047/15, de 12 de noviembre de 2015 y no. 14383/15, de 20 de noviembre de 2015.

Consejo de la Unión Europea, *Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras internas de Suecia, de conformidad con la Decisión de aplicación del Consejo (UE) 2017/818*, no. 9379/17, de 17 de mayo de 2017.

Consejo de la Unión Europea, *Prórrogas del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Francia, de conformidad con los artículos 23 y 24 del Reglamento (CE) Núm.562/2006 por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras*, no. 5981/16, de 11 de febrero de 2016 y no. 7360/16, de 29 de marzo de 2016.

Consejo de la Unión Europea, *Prórrogas del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Francia, de conformidad con el artículo 25 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no. 12811/18, de 4 de octubre de 2018 y no. 12867/19 de 07 de octubre de 2019.

Consejo de la Unión Europea, *Prórrogas del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Francia, de conformidad con el artículo 25 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no. 12811/18, de 4 de octubre de 2018 y no. 12867/19 de 07 de octubre de 2019.

Consejo de la Unión Europea, *Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo, de 13 de octubre de 2020, sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19*, de 14 de octubre de 2020, DOUE L 337/3.

Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (CE) núm.562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen)*”, DOUE 105 de 13 de abril de 2006.

Consejo de la Unión Europea, *Reintroducción de controles fronterizos en las fronteras interiores*, no. 11514/16 de 27 de julio de 2016.

Consejo de la Unión Europea, *Reintroducción temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Austria de conformidad con el artículo 25 del Reglamento (CE) Núm.562/2006 por el que se establece un código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no. 12110/15 de fecha 17 de septiembre de 2015.

Consejo de la Unión Europea, *Reintroducción temporal de los controles fronterizos en las fronteras internas danesas de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre las normas que rigen la circulación de personas a través de las fronteras*, no. 6846/20 de 16 de marzo de 2020.

Consejo de la Unión Europea, *Reintroducción temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Alemania de conformidad con el artículo 25 del Reglamento (CE) Núm.562/2006 por el que se establece un código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no. 11986/15, de fecha 14 de septiembre de 2015.

Consejo de la Unión Europea, *Reintroducción temporal de los controles fronterizos en la frontera aérea de Noruega, de conformidad con el artículo 25 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo a un Código de la Unión sobre las normas que rigen la circulación de personas a través de las fronteras*, no. 11734/17 de 25 de agosto de 2017.

Consejo de la Unión Europea, *Reintroducción temporal de los controles fronterizos en las fronteras internas de Noruega de conformidad con el artículo 28 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo a un Código de la Unión sobre las normas que rigen la circulación de personas a través de las fronteras*, no. 6850/20 de 16 de marzo de 2020; no. 7013/20 de 25 de marzo de 2020 y no. 7285 de 14 de abril de 2020.

Consejo de la Unión Europea, *Reintroducción temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Suecia de conformidad con el artículo 28 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre las normas que rigen el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras de Schengen)*, no. 8319/17 de fecha 19 de abril de 2017.

Consejo de la Unión Europea, *Reintroducción temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores danesas de conformidad con los artículos 23 y 25 del Reglamento (CE) no. 562/2006 por el que se establece un Código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no. 5021/16, de fecha 05 de enero de 2016.

Consejo de la Unión Europea, *Restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Bélgica, de conformidad con los artículos 23 y 24 del Reglamento (CE) no.562/2006 por el que se establece un Código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, no. 6460/16 de 25 de febrero de 2016.

Consejo de la Unión Europea, *Restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Francia, de conformidad con los artículos 25 y 27 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas (Código de fronteras Schengen)*, no. 10365/17 de 21 de junio de 2017.

Consejo de la Unión Europea, *Restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Francia, de conformidad con los artículos 25 y 27 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas (Código de fronteras Schengen)*, no. 5055/17, de 10 de enero de 2017.

Consejo de la Unión Europea, *Restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores de Bélgica, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 28 y el artículo 27 del Reglamento (UE) 2016/399 relativo al Código de la Unión sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas*, núm. 6942/20 de 23 de marzo de 2020; núm. 7080/20 de 30 de marzo de 2020, no. 7411/20 de 20 de abril de 2020.

Consejo de la Unión Europea, *Resultado de la primera lectura del Parlamento Europeo*, núm. 8051/19 de 11 de abril de 2019.

Consejo de la Unión Europea, *Sesión no. 2314 del Consejo de Justicia, Asuntos de Interior y Protección Civil*, Bruselas, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2000,

Consejo de la Unión Europea, *Temporary reintroduction of border checks pursuant to Article 2(2) of the Schengen Convention*, no. 133333/02, de 21 de octubre de 2002.

Consejo Europeo, *Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*, 2010/C 115/01.

Consejo Europeo, *Reuniones del Consejo Europeo, 25 y 26 de junio de 2015. Conclusiones*, EUCO 22/15 de 26 de junio de 2015.

Frontex, *Estrategia técnica y operativa de gestión europea integrada de las fronteras*, Publicaciones de la UE, 2019.

Frontex, *FRAN Quarterly 1, 2014*

Frontex, *FRAN Quarterly 1, 2016*.

Frontex, *FRAN Quarterly 2, 2018*

Frontex, *FRAN Quarterly 3, 2015*

Frontex, *FRAN Quarterly 3, 2015*.

Frontex, *Risk Analysis for 2018, 2018*.

Frontex, *Risk Analysis for 2020, 2020*.

Parlamento Europeo y Consejo, *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 no.1052/2013 y no.2016/1624, D.O.U.E.L de 14 noviembre*.

Parlamento Europeo y Consejo, *Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, 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*, de 27 de abril de 2016.

Parlamento Europeo y Consejo, *Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común*

de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro.

Parlamento Europeo y Consejo, *Reglamento (CE) núm.767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS), de 9 de julio de 2008.*

Parlamento Europeo y Consejo, *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) no. 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) no.2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo, D.O.U.E.L 16 septiembre.*

Parlamento Europeo y Consejo, *Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras.*

Parlamento Europeo y Consejo, *Reglamento (UE) 2018/1240 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 1077/2011, (UE) 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 y (UE) 2017/2226, de 12 de septiembre de 2018.*

Parlamento Europeo y Consejo, *Reglamento (UE) 2019/817 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE en el ámbito de las fronteras y los visados y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 y (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, y las Decisiones 2004/512/CE y 2008/633/JAI del Consejo; Reglamento (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo, , relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad entre los sistemas de información de la UE en el ámbito de la cooperación policial y judicial, el asilo y la migración y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 y (UE) 2019/816, de 20 de mayo de 2019*

Parlamento Europeo y Consejo, *Reglamento 1051/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CE) no 562/2006 con el fin de establecer normas comunes relativas al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales*, de fecha 22 de octubre de 2013.

Parlamento Europeo y Consejo, *Reglamento 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras*, de 15 de marzo de 2006.

Parlamento Europeo y del Consejo, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE, COM(2020) 611 final, 23.9.2020; Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817, de 23 de septiembre de 2020, COM(2020) 612 final.*

Parlamento Europeo y del Consejo, *Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de datos biométricos para la aplicación del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración] y del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento], para la identificación de un nacional de un tercer país o apátrida en situación irregular, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifican los reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818, de 23 de septiembre de 2020 COM(2020) 614 final.*

Parlamento Europeo y del Consejo, *Reglamento (UE) 2018/1862 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal, por el que se modifica y deroga la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, y se derogan el Reglamento (CE) 1986/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2010/261/UE de la Comisión*

Parlamento Europeo y del Consejo, *Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, de 16 de diciembre de 2008, DO L 348 de 24 de diciembre de 2008.*

Parlamento Europeo y del Consejo, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y la Propuesta de Reglamento (UE) XXX/XXX [Fondo de Asilo y Migración]*, de 23 de septiembre de 2020 COM (2020) 610 final.

Parlamento Europeo y del Consejo, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo*, de 23 de septiembre de 2020 COM (2020) 613 final.

Parlamento Europeo y del Consejo, *Reglamento (CE) núm.863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) núm.2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados*.

Parlamento Europeo y del Consejo, *Reglamento (UE) 1053/2013 del Consejo, de evaluación de Schengen*, DO L 295 de 6 de noviembre de 2013.

Parlamento Europeo y del Consejo, *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*, OJ L 251, 16 de septiembre de 2016.

Parlamento Europeo y del Consejo, *Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales*, DO L 327 de 9 de diciembre de 2017.

Parlamento Europeo y del Consejo, *Reglamento (UE) 2018/1860 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, sobre la utilización del Sistema de Información de Schengen para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular*, DO L 312 de 7 de diciembre de 2018.

Parlamento Europeo y del Consejo, *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*, OJ L 295, 14 de noviembre de 2019.

Parlamento Europeo y del Consejo, *Reglamento 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas, por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y se modifica y deroga el Reglamento (CE) 1987/2006*, de 28 de noviembre de 2018.

Parlamento Europeo, Consejo Europeo y el Consejo, *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo, Migración en la ruta del Mediterráneo central gestionar los flujos, salvar vidas en el mar*, 2017, Join 4 final.

Parlamento Europeo, *Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 4 de abril de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores*, COM (2017)0571 – C8-0326/2917-2017/0245 (COD).

Parlamento Europeo, *Resolución legislativa del Parlamento Europeo, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores*, de 4 de abril de 2019, COM (2017) 0571 – C8-0326/2017 – 2017/0245 (COD).

Parlamento Europeo, *Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 4 de abril de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores*, COM (2017)0571 – C8-0326/2917-2017/0245 (COD).

Parlamento y Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales y se modifican el Convenio*

de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) no.767/2008 y (UE) no. 1077/2011, de 30 de noviembre de 2017, DOUE 327 de 9 de diciembre de 2017.

Parlamento y Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR)*, de 22 de octubre de 2013

Parlamento y Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, de 14 de septiembre de 2016, DO L 251 de 16 de septiembre de 2016.

Parlamento y Consejo de la Unión Europea, *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)*, de 24 de mayo de 2016.

Parlamento y Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) no. 1052/2013 y (UE) 2016/1624*, de 13 de noviembre de 2019.

Parlamento y Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras*, de 11 de julio de 2007.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Diario Oficial no. C 326 de 26 de octubre de 2012, pp. 0001 – 0390.

Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, DOUEC no. 340 de 10 de noviembre de 1997 y BOE de 13 de enero de 1994.

Unión Europea, “Normas relativas al cruce de personas por las fronteras de la Unión Europea”, Access to European Union Law, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A230101_1, (accedido el 9 de noviembre de 2020)

España

Ministerio del Interior, "Inmigración irregular 2020", 2020, <http://www.interior.gob.es/prensa/balances-e-informes/2020>, (consultado el 20 de diciembre de 2020).

Ministerio del Interior, Orden INT/239/2020, de 16 de marzo, por la que se restablecen los controles en las fronteras interiores terrestres con motivo de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y Orden INT/68/2021, de 29 de enero, por la que se restablecen los controles en la frontera interior terrestre con Portugal con motivo de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, Boletín Oficial del Estado núm.26 de fecha 30 de enero de 2021, p.10894.

Ministerio del Interior, Orden INT/68/2021, de 29 de enero, por la que se restablecen los controles en la frontera interior terrestre con Portugal con motivo de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, Boletín Oficial del Estado núm.26 de fecha 30 de enero de 2021.

Portugal

Presidencia del Consejo de Ministros, Decreto número 3-D/2021, Regula o estado de emergência decretado pelo presidente da República, Diário de la República, 1º serie, de 29 de enero de 2021.

Turquía.

Dirección General de Gestión de las Migraciones de Turquía, "Irregular migrants received from 4 april 2016 under the 18 march agreement", <https://en.goc.gov.tr/return-statistics> (consultado el 30 de diciembre de 2020).

Dirección General de Gestión de las Migraciones de Turquía, "Temporary Protection. Distribution of Syrian Refugees in the scope of Temporary protection by year", <https://en.goc.gov.tr/temporary-protection27>, (consultado el 30 de diciembre de 2020).

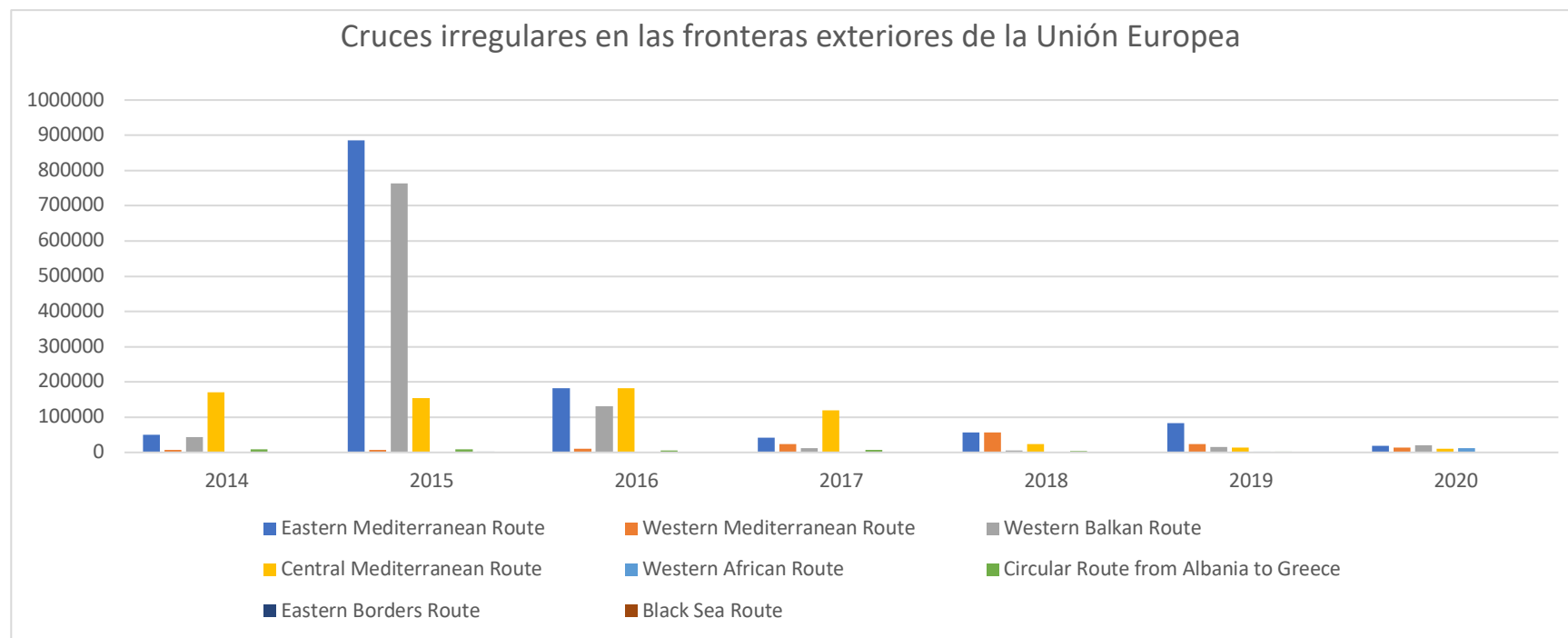
JURISPRUDENCIA

Sentencia del TJUE de 8 de abril de 2014 sobre los asuntos acumulados C-293/12 y C-594/12

Tribunal General de la Unión Europea, Comunicado de Prensa núm.19/17, Luxemburgo, 28 de febrero de 2017, en relación con los Asuntos T-192/16, T-193/16 y T-257/16 NF, NG, y NM/Consejo Europeo.

VIII. ANEXOS

Anexo I. Cruces irregulares en las fronteras exteriores.



Fuente: *Elaboración Propia con datos de Capítulo I.*

Anexo II. Controles temporales por el COVID-19

Motivado por la emergencia sanitaria del COVID 19		
Hungría	30 de septiembre a 30 de octubre de 2020; 31 de octubre a 29 de noviembre de 2020	Todas las fronteras interiores
Dinamarca	12 de noviembre de 2020 - 11 de mayo de 2021	Todas las fronteras interiores (depende evolución pandemia)
Noruega	13 de octubre de 2020 - 11 de noviembre de 2020	Todas las fronteras interiores
Finlandia	12 de octubre - 10 de noviembre de 2020	Todas las fronteras interiores

Fuente: Elaboración Propia con datos de Capítulo III

CAPITULO VIII.ANEXOS

Anexo III. Situación del Area Schengen.

Alemania	12 de mayo - 11 de nov. de 2020; 12 de nov. de 2020 - 11 de mayo de 2021
	Movimientos secundarios debido a la situación en las fronteras externas
	Frontera terrestre con Austria
Suecia	12 de noviembre de 2020 - 11 de mayo de 2021
	Amenazas terroristas y deficiencias en las fronteras externas
	Por determinar. Puede afectar a todas las fronteras interiores
Dinamarca	12 de mayo - 12 de nov. de 2020; 12 de nov. de 2020 - 11 de mayo de 2021
	Amenazas terroristas y amenazas de delincuencia organizada
	12 de mayo de 2020 - 12 de noviembre de 2020: frontera terrestre con Alemania y con Suecia, conexiones de transbordadores con Alemania y con Suecia, 12 de noviembre de 2020 - 11 de mayo de 2021: por determinar, pero puede afectar a todas las fronteras internas
Francia	1º de mayo a 31 de octubre de 2020, 1º de nov. de 2020 a 30 de abril de 2021
	Amenaza terrorista continua, situación en las fronteras externas;
	Todas las fronteras internas
Austria	12 de mayo de 2020 - 11 de noviembre de 2020
	Movimientos secundarios, riesgo relacionado con los terroristas y la delincuencia organizada, situación en las fronteras exteriores
	Fronteras terrestres con Hungría y con Eslovenia
Noruega	12 de mayo a 11 de noviembre de 2020
	Amenazas terroristas, movimientos secundarios
	Puertos con conexiones de transbordadores con Dinamarca, Alemania y Suecia

Fuente: Elaboración Propia con datos de Capítulo III

Anexo IV. Restablecimiento de Controles fronterizos interiores.

	Motivo Excepcional	Duración	Prórrogas	Duración Máxima
Redacción Actual	Marco General (Art.25)	Duración de la amenaza Máximo 30 días	En periodos máximos de 30 días.	6 meses
	Acción Inmediata (Art.28)	Máximo de 10 días	En periodos máximos de 20 días	2 meses
	Procedimiento Específico (Art.29)	Máximo 6 meses	Hasta tres prórrogas de un máximo de 6 meses	2 años
Comisión Europea	Marco General (Art. 25)	Duración de la amenaza Máximo 6 meses	En periodos máximos de 6 meses	1 año
	Procedimiento Específico (Art.27 bis)	6 meses	Tres prórrogas de 6 meses	2 años
	Acción Inmediata (Art.28)	Máximo de 10 días	En periodos máximos de 20 días	2 meses
	Procedimiento Específico (Art.29)	Máximo 6 meses	Hasta tres prórrogas de un máximo de 6 meses	2 años

Parlamento Europeo	Marco General (Art. 25)	“La amplitud y la duración del restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores no excederán de lo que sea estrictamente necesario para responder a la amenaza”		
	Procedimiento amenaza grave previsible. (Art. 27)	a) Máximo 30 días b) Duración previsible de la amenaza si es superior a 30 días. Máximo 2 meses.	a) Tiempo previsible de la amenaza. b) Máximo 4 meses.	6 meses.
	Procedimiento Específico (Art.27 bis)	6 meses (Artículo 27)	Máximo 6 meses	1 año
	Acción Inmediata (Art.28)	Máximo de 10 días	En periodos máximos de 20 días	2 meses
	Procedimiento Específico (Art.29)	Máximo 6 meses	Hasta tres prórrogas de un máximo de 6 meses	2 años

Posible redacción final		Tiempo estrictamente necesario para dar respuesta a la amenaza de acuerdo con los art. 27 y 28.		
	Marco General. Eventos previstos. (Art.25)	Sin perjuicio del artículo 28, el tiempo máximo de la reintroducción de controles fronterizos en las fronteras interiores y de las prórrogas no puede ser superior a 1 año.		1 año
		El período total no se prolongará ni se combinará con las medidas adoptadas por las mismas razones en virtud del artículo 29.		
	Procedimiento eventos previstos. (Art. 27)	Durante el tiempo previsible de duración de la amenaza con una duración máxima de 6 meses.	El tiempo necesario con un máximo de 6 meses	1 año
	Acción Inmediata (Art.28)	Máximo de 10 días	En periodos máximos de 20 días	2 meses
Procedimiento Específico (Art.29)	Máximo 6 meses	Hasta tres prórrogas de un máximo de 6 meses	2 años	

Fuente: Elaboración Propia

*Anexo V. Comparativa de las posiciones del Parlamento y Comisión***Art. 25. Marco general para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores**

“1. Cuando en el espacio sin controles en las fronteras interiores se presente una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro, este podrá restablecer los controles fronterizos en partes específicas o en la totalidad de sus fronteras interiores, con carácter excepcional y durante un período de tiempo limitado no superior a 30 días, o mientras se prevea que persiste la amenaza grave cuando su duración sobrepase el plazo de 30 días. La amplitud y la duración del restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores no excederán de lo que sea estrictamente necesario para responder a la amenaza grave.

2. Los controles fronterizos en las fronteras interiores solo se restablecerán como último recurso y de acuerdo con lo previsto en los artículos 27, 28 y 29. Los criterios enumerados en los artículos 26 y 30, respectivamente, deberán tenerse en cuenta cada vez que se considere la decisión de restablecer controles fronterizos en las fronteras interiores con arreglo a lo dispuesto en los artículos 27, 28 y 29, respectivamente.

3. Cuando la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior en el Estado miembro interesado persista más allá del período estipulado en el apartado 1 del presente artículo, dicho Estado miembro podrá prolongar los controles fronterizos en sus fronteras interiores, teniendo en cuenta los criterios enumerados en el artículo 26 y de conformidad con el artículo 27, por las mismas razones que las indicadas en el apartado 1 del presente artículo, y, teniendo en cuenta posibles nuevos datos, durante períodos renovables que no sobrepasen 30 días.

4. La duración total del restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores, incluido el período inicial contemplado en el apartado 3, del presente artículo, no podrá superar los seis meses. Cuando se den las circunstancias excepcionales contempladas en el artículo 29, este período total podrá prolongarse hasta una duración máxima de dos años, conforme a lo previsto en el apartado 1 de dicho artículo.”

PROPUESTA DE LA COMISION	ENMIENDA DEL PARLAMENTO EUROPEO
<p><i>“Marco general para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores”.</i></p>	<p>“Marco general para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores”.</p>
<p><i>“1. Cuando en el espacio sin controles en las fronteras interiores se presente una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro, este podrá restablecer los controles fronterizos en partes específicas o en la totalidad de sus fronteras interiores, con carácter excepcional y durante un periodo limitado no superior a 30 días, o mientras se prevea que persista la amenaza grave cuando su duración sobrepase el plazo de 30 días, pero no exceda de seis meses. La amplitud y la duración del restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores no excederán de lo que sea estrictamente necesario para responder a la amenaza grave”.</i></p>	<p><i>“1. Cuando en el espacio sin controles en las fronteras interiores se presente una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro, este podrá restablecer los controles fronterizos en partes específicas o en la totalidad de sus fronteras interiores, con carácter excepcional y durante un periodo limitado, como medida de último recurso. La amplitud y la duración del restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores no excederán de lo que sea estrictamente necesario para responder a la amenaza grave”.</i></p>

<p><i>“2.Los controles fronterizos en las fronteras interiores solo se restablecerán como último recurso y de acuerdo con lo previsto en los artículos 27, 27bis, 28 y 29. Los criterios enumerados en los artículos 26 y 30, respectivamente, deberán tenerse en cuenta cada vez que se considere la decisión de restablecer controles fronterizos en las fronteras interiores con arreglo a lo dispuesto en los artículos 27, 27bis, 28 y 29, respectivamente”.</i></p>	<p>SUPRIMIDO</p>
<p><i>“3.Cuando la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior en el Estado miembro interesado persista más allá del periodo estipulado en el apartado 1 del presente artículo, dicho Estado miembro podrá prolongar los controles fronterizos en sus fronteras interiores, teniendo en cuenta los criterios enumerados en el artículo 26 y de conformidad con el artículo 27, por las mismas razones que las indicadas en el apartado del presente artículo, y, teniendo en cuenta posibles nuevos datos, durante periodos renovables correspondientes a la duración previsible de la amenaza grave y que no superen los seis meses”.</i></p>	<p>SUPRIMIDO</p>

<p><i>“4. La duración total del restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores, incluido el periodo inicial contemplado en el apartado 3, del presente artículo, no podrá superar un año”.</i></p>	<p>SUPRIMIDO</p>
<p><i>“En los casos excepcionales contemplados en el artículo 27 bis, el periodo total podrá prolongarse hasta una duración máxima de dos años, conforme a lo previsto en dicho artículo”.</i></p>	<p>SUPRIMIDO</p>
<p><i>“Cuando se den las circunstancias excepcionales contempladas en el artículo 29, el periodo total podrá prolongarse hasta una duración máxima de dos años, conforme a lo previsto en el apartado 1 de dicho artículo”.</i></p>	<p>SUPRIMIDO</p>
<p>Art. 26. Criterios para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores</p>	
<p><i>“Cuando un Estado miembro decida, como último recurso, restablecer temporalmente los controles fronterizos en una o varias fronteras interiores o en partes de ellas, o decida prolongar dicho restablecimiento, de conformidad con el artículo 25 o el artículo 28, apartado 1, evaluará la medida en que dicho restablecimiento puede responder correctamente a la amenaza para el orden público o la seguridad interior y la proporcionalidad de la medida en relación con dicha amenaza. En esa evaluación, el Estado miembro tendrá en cuenta, en particular, las consideraciones siguientes:</i></p> <p><i>a) las repercusiones probables de cualquier amenaza para el orden público o la seguridad interior en el Estado miembro interesado, incluidas las derivadas de actos o amenazas terroristas, y las que conlleven las amenazas relacionadas con la delincuencia organizada; b) las repercusiones probables del restablecimiento de los controles en la libre circulación de las personas dentro del espacio sin controles en las fronteras interiores”.</i></p>	

ENMIENDA DEL PARLAMENTO EUROPEO**Artículo 26. Criterios para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores**

“Antes de que un Estado miembro decida, como medida de último recurso, restablecer temporalmente los controles fronterizos en una o varias fronteras interiores o en partes de ellas, o decida prolongar dicho restablecimiento temporal:

a) evaluará si parece probable que el restablecimiento temporal del control fronterizo en las fronteras interiores puede responder de manera suficiente a la amenaza para el orden público o la seguridad interior;

b) evaluará si se puede responder de manera suficiente a la amenaza para el orden público o la seguridad interior con medidas que no sean el restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores, por ejemplo, mediante el refuerzo de la cooperación policial transfronteriza o la intensificación de los controles policiales;

c) evaluará la proporcionalidad del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores en relación con la amenaza para el orden público o la seguridad interior, teniendo en cuenta en particular:

i) las repercusiones probables de cualquier amenaza para el orden público o la seguridad interior en el Estado miembro interesado, incluidas las derivadas de actos o amenazas terroristas, y las que conlleven las amenazas relacionadas con la delincuencia organizada;”

“ii) las repercusiones probables del restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores en la libre circulación de las personas dentro del espacio sin controles en las fronteras interiores.

Cuando un Estado miembro llegue a la conclusión, en virtud de la letra a) del párrafo primero, de que no es probable que el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores responda de manera suficiente a la amenaza para el orden público o la seguridad interior, no restablecerá los controles fronterizos en las fronteras interiores.

Cuando un Estado miembro llegue a la conclusión, en virtud de la letra b) del párrafo primero, de que otras medidas que no sean el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores pueden responder de manera suficiente a la amenaza para el orden público o la seguridad interior, no deberá restablecer o prolongar los controles en las fronteras interiores y adoptará estas otras medidas.

Cuando un Estado miembro llegue a la conclusión, en virtud de la letra c) del párrafo primero, de que el restablecimiento previsto de los controles en las fronteras interiores no es proporcional a la amenaza, no deberá restablecer o prolongar los controles en las fronteras interiores”.

Art. 27. Procedimiento para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en virtud del art. 25

“1. Cuando un Estado miembro se proponga restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores en virtud del artículo 25, se lo notificará a los demás Estados miembros y a la Comisión con al menos cuatro semanas de antelación con respecto al restablecimiento previsto, o en un plazo más corto si las circunstancias que dan lugar a la necesidad de restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores se conocen en un plazo inferior a cuatro semanas con respecto a la fecha prevista del restablecimiento. En dichas circunstancias, el Estado miembro facilitará la información siguiente:

- a) los motivos del restablecimiento previsto, con inclusión de todos los datos pertinentes para precisar los acontecimientos que representen una amenaza grave para su orden público o seguridad interior;*
- b) el alcance del restablecimiento previsto, precisando la o las partes de la o las fronteras interiores en las que debe restablecerse el control;*

- c) la denominación de los pasos fronterizos autorizados;*
- d) la fecha y la duración del restablecimiento previsto;*
- e) cuando proceda, las medidas que deban adoptar los demás Estados miembros.*

Dos o más Estados miembros podrán efectuar también de forma conjunta la comunicación a que se refiere el párrafo primero.

En caso necesario, la Comisión podrá solicitar información adicional al Estado o a los Estados miembros de que se trate.

2.La información del apartado 1 será transmitida al Parlamento Europeo y al Consejo al mismo tiempo que se notifica a los demás Estados miembros y a la Comisión en virtud de dicho apartado”.

3.”Cuando sea necesario y de conformidad con el Derecho nacional, los Estados miembros que lleven a cabo una notificación en cumplimiento del apartado 1 podrán decidir clasificar parte de la información.

4.El tratamiento de la información como clasificada no excluirá que la Comisión la ponga a disposición del Parlamento Europeo. La transmisión y tratamiento de la información y los documentos que se transmitan al Parlamento Europeo en virtud del presente artículo se ajustarán a las normas aplicables a la transmisión y la gestión de información clasificada entre el Parlamento Europeo y la Comisión.

Tras la notificación por parte de un Estado miembro conforme al apartado 1 y con miras a la consulta a que se refiere el apartado 5, la Comisión o cualquier otro Estado miembro podrán emitir un dictamen, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 72 del TFUE.

5.Si, basándose en la información contenida en la notificación o en cualquier información adicional que haya recibido, la Comisión alberga dudas respecto de la necesidad o la proporcionalidad del restablecimiento previsto de los controles fronterizos en las fronteras interiores, o si considera conveniente efectuar una consulta sobre cualquier aspecto de la notificación, la Comisión emitirá un dictamen a tal efecto.

La información a que se refiere el apartado 1, así como el dictamen de la Comisión o de cualquiera de los demás Estados miembros con arreglo al apartado 4, se someterán a consulta, inclusive, cuando proceda, mediante reuniones conjuntas, entre el Estado miembro que prevea restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores, los demás Estados miembros, en especial los directamente afectados por el restablecimiento de dichas medidas, y la Comisión, con objeto de organizar, si procede, una cooperación mutua entre los Estados miembros y examinar la proporcionalidad de las medidas en relación con las circunstancias que requieren el restablecimiento de los controles fronterizos y las amenazas para el orden público o la seguridad interior.

La consulta a que se refiere el apartado 5 tendrá lugar por lo menos diez días antes de la fecha prevista para el restablecimiento de los controles fronterizos.”

PROPUESTA DE LA COMISION	ENMIENDA DEL PARLAMENTO EUROPEO
	<i>“Procedimiento para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en caso de amenaza grave previsible para el orden público o la seguridad interior”.</i>
	<i>“Cuando en el espacio sin controles en las fronteras interiores se presente una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior en un Estado miembro, este podrá, como medida de último recurso y según los criterios establecidos en el artículo 26, restablecer los controles fronterizos en partes específicas o en la totalidad de sus fronteras interiores durante un período limitado de un máximo de 30 días o, en</i>

	<p><i>caso de que la amenaza grave persista más allá de 30 días, durante la duración previsible de la amenaza grave pero en ningún caso por un período superior a dos meses”.</i></p>
	<p><i>“1. A efectos del apartado 1, el Estado miembro afectado se lo notificará a los demás Estados miembros y a la Comisión con al menos cuatro semanas de antelación con respecto al restablecimiento previsto, o en un plazo más corto si las circunstancias que dan lugar a la necesidad de restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores se conocen en un plazo inferior a cuatro semanas con respecto a la fecha prevista del restablecimiento. En dichas circunstancias, el Estado miembro facilitará la información siguiente:”</i></p>
<p>En el apartado 1, se añade la letra aa) siguiente:</p>	
<p><i>“aa) una evaluación de riesgos que evalúe durante cuánto tiempo se espera que persista la amenaza detectada y qué secciones de las fronteras interiores se ven afectadas, demuestre que la prórroga de los controles fronterizos es una medida de último recurso y explique de qué manera el control de las fronteras podría contribuir a abordar la amenaza detectada. En los casos en que ya se hayan restablecido los</i></p>	<p style="text-align: center;">SUPRIMIDO</p>

<p><i>controles fronterizos durante más de seis meses, la evaluación de riesgos deberá explicar también de qué forma el restablecimiento de estos controles ha contribuido a poner remedio a la amenaza detectada.</i></p> <p><i>La evaluación de riesgos incluirá asimismo un informe detallado de la coordinación que tuvo lugar entre el Estado miembro afectado y el Estado miembro o los Estados miembros con los que comparte fronteras interiores en cuyas fronteras se realizaron los controles.</i></p> <p><i>La Comisión compartirá la evaluación de riesgos con la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas y Europol, según proceda.”</i></p>	
	<p>En el apartado 1, se añade la letra a ter siguiente:</p>
	<p><i>“a ter) cualquier medida distinta del restablecimiento propuesto, adoptada o prevista por el Estado miembro para hacer frente a amenaza para el orden público o la seguridad interior, así como el motivo basado en pruebas por el que se consideran insuficientes las medidas alternativas, como la cooperación policial transfronteriza reforzada o los controles policiales;”</i></p>

En el párrafo 1, la letra e) se sustituye por la siguiente	
<i>“(e) cuando proceda, las medidas que deban adoptar los demás Estados miembros conforme a lo acordado con anterioridad al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores de que se trate”.</i>	<i>“(e) cuando proceda, las medidas que deban adoptar los demás Estados miembros conforme a lo acordado con anterioridad al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores pertinentes”</i>
Art. 27 – apartado 1 – ultimo párrafo.	
<i>“En caso necesario, la Comisión podrá solicitar información adicional al Estado o a los Estados miembros en cuestión, en particular sobre la cooperación con los Estados miembros afectados por la prórroga prevista de los controles fronterizos en las fronteras interiores, así como la información adicional que sea necesaria para evaluar si se trata de una medida de último recurso”</i>	<i>“Si es necesario, la Comisión podrá solicitar información adicional al Estado o a los Estados miembros en cuestión, incluida sobre la cooperación con los Estados miembros afectados por el restablecimiento o la prórroga previstos de los controles fronterizos en las fronteras interiores, así como la información adicional que sea necesaria para evaluar es una medida de último recurso.”</i>
	Art. 27 – apartado 1 bis

	<p><i>“1 bis) Cuando la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior en el Estado miembro interesado persista más allá de dos meses, dicho Estado miembro podrá prolongar los controles fronterizos en sus fronteras interiores, teniendo en cuenta los criterios enumerados en el artículo 26, por las mismas razones que las indicadas en el apartado -1 del presente artículo, y, teniendo en cuenta posibles nuevos datos, durante un periodo que corresponderá a la duración previsible de la amenaza grave y que no superará, en ningún caso, los cuatro meses. El Estado miembro de que se trate se lo notificará a la Comisión y a los demás Estados miembros en el plazo previsto en el apartado 1”</i></p>
	<p>Artículo 27 – apartado 1 ter</p>
	<p><i>“A efectos del apartado 1 bis, además de la información facilitada en virtud del apartado 1, el Estado miembro afectado presentará una evaluación de riesgos que deberá:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>i) evaluar durante cuánto tiempo se prevé que persista la amenaza detectada y qué sección de sus fronteras interiores se ve afectada;</i> <i>ii) describir las acciones o medidas alternativas ya aplicadas para hacer frente a la amenaza detectada;</i>

	<p><i>iii)explicar por qué las acciones o medidas alternativas mencionadas en el inciso ii) no han subsanado suficientemente la amenaza detectada;</i></p> <p><i>iv)demostrar que la prórroga de los controles fronterizos es una medida de último recurso; y</i></p> <p><i>v)explicar de qué manera el control de las fronteras contribuirá a afrontar mejor la amenaza detectada.</i></p> <p><i>La evaluación de riesgos a que se refiere el párrafo primero incluirá asimismo un informe detallado de la cooperación que tuvo lugar entre el Estado miembro en cuestión y el Estado o Estados miembros directamente afectados por el restablecimiento de los controles fronterizos, incluidos aquellos Estados miembros con los que el Estado miembro de que se trate comparte fronteras interiores en las que se realizan los controles.</i></p> <p><i>La Comisión compartirá la evaluación de riesgos con la Agencia y Europol y podrá solicitar, si procede, su parecer al respecto”</i></p> <p><i>“La Comisión estará facultada para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 37 por los que se complemente el presente Reglamento mediante la adopción de la metodología de evaluación de riesgos”.</i></p>
--	--

Art. 27 – apartado 4 – párrafo 2	
<i>“Cuando la Comisión albergue dudas respecto de la necesidad o la proporcionalidad del restablecimiento previsto de los controles fronterizos en las fronteras interiores, o cuando considere conveniente efectuar una consulta sobre cualquier aspecto de la notificación, emitirá un dictamen a tal efecto.”</i>	<i>“Cuando, basándose en la información contenida en la notificación o en cualquier información adicional que haya recibido, la Comisión albergue dudas respecto de la necesidad o la proporcionalidad del restablecimiento previsto de los controles fronterizos en las fronteras interiores, o cuando considere conveniente efectuar una consulta sobre cualquier aspecto de la notificación, emitirá un dictamen a tal efecto sin demora”.</i>
<i>“En los casos en que los controles fronterizos en las fronteras interiores ya se hayan restablecido durante seis meses, la Comisión emitirá un dictamen”</i>	SUPRIMIDO
El apartado 5 se sustituye por el texto siguiente	
<i>“La información mencionada en el apartado 1 y cualquier dictamen de la Comisión o de los Estados miembros a que se refiere el apartado 4 serán objeto de una consulta llevada a cabo por la Comisión. Cuando proceda, la consulta incluirá reuniones conjuntas entre el Estado miembro que prevé restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores, los demás Estados miembros, en especial los directamente afectados por dichas medidas, y las agencias pertinentes. Se examinará</i>	<i>“La información mencionada en los apartados 1 y 1 ter y cualquier dictamen de la Comisión o de los Estados miembros a que se refiere el apartado 4 serán objeto de una consulta. La consulta incluirá:”</i>

<p><i>la proporcionalidad de las medidas previstas, la amenaza detectada para el orden público o la seguridad interior, así como las maneras de garantizar la cooperación mutua entre los Estados miembros. El Estado miembro que prevea restablecer o prorrogar los controles en las fronteras interiores deberá tener en cuenta en la mayor medida posible los resultados de tal consulta al realizar los controles fronterizos”</i></p>	
	<p><i>“i)reuniones conjuntas entre el Estado miembro que prevé restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores, los demás Estados miembros, en especial los directamente afectados “por dichas medidas, y la Comisión, que se celebrarán con objeto de organizar, si procede, una cooperación mutua entre los Estados miembros y examinar la proporcionalidad de las medidas en relación con las circunstancias que requieren el restablecimiento de los controles fronterizos, incluidas las posibles medidas alternativas, y las amenazas para el orden público o la seguridad interior;</i></p> <p><i>ii) cuando proceda, visitas sobre el terreno sin previo aviso de la Comisión a las fronteras interiores pertinentes y, en su caso con el apoyo de expertos de los Estados miembros y de la Agencia, de Europol o de</i></p>

	<p><i>cualquier otro organismo, oficina o agencia pertinentes de la Unión, para evaluar la eficacia de los controles fronterizos en dichas fronteras interiores y el cumplimiento del presente Reglamento; los informes de dichas visitas sobre el terreno sin previo aviso se transmitirán al Parlamento Europeo”.</i></p>
<p>Art. 27 bis. Procedimiento específico en caso de que la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior exceda de un año</p>	
<p>PROPUESTA DE LA COMISION</p>	<p>ENMIENDA DEL PARLAMENTO EUROPEO</p>
<p><i>“Procedimiento específico en caso de que la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior exceda de un año”</i></p>	<p><i>“Procedimiento específico en caso de que la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior exceda de seis meses”</i></p>
<p><i>“1. En casos excepcionales, cuando el Estado miembro se enfrente a la misma amenaza grave para el orden público o la seguridad interior más allá del periodo a que se refiere el artículo 25, apartado 4, primera frase, y cuando también se adopten medidas nacionales excepcionales proporcionadas en el territorio para hacer frente a esta amenaza, los controles fronterizos restablecidos temporalmente para responder a dicha amenaza podrán prorrogarse de conformidad con el presente artículo”.</i></p>	<p><i>“1. En circunstancias excepcionales, cuando el Estado miembro se enfrente a la misma amenaza grave para el orden público o la seguridad interior más allá del periodo a que se refiere el artículo 27, apartado 1 bis, y cuando también se adopten medidas nacionales excepcionales proporcionadas en el territorio para hacer frente a esta amenaza, los controles fronterizos restablecidos temporalmente para responder a dicha amenaza podrán prorrogarse de conformidad con el presente artículo”</i></p>

<p><i>“2. A más tardar seis semanas antes de que finalice el plazo a que se refiere el artículo 25, apartado 4, primera frase, el Estado miembro notificará a los demás Estados miembros y a la Comisión que solicita una prórroga adicional de acuerdo con el “procedimiento específico establecido en el presente artículo. La notificación incluirá la información exigida en el artículo 27, apartado 1, letras a) a e). Será de aplicación el artículo 27, apartados 2 y 3”.</i></p>	<p><i>“2.A más tardar tres semanas antes de que finalice el plazo a que se refiere el artículo 27, apartado 1 bis, el Estado miembro notificará a los demás Estados miembros y a la Comisión que solicita una prórroga adicional de acuerdo con el procedimiento” “específico establecido en el presente artículo. Esta notificación incluirá toda la información exigida en virtud del artículo 27, apartados 1 y 1 ter. Será de aplicación el artículo 27, apartados 2 y 3”.</i></p>
<p><i>“3. La Comisión emitirá un dictamen.”</i></p>	<p><i>“3. La Comisión emitirá un dictamen en el que indicará si la prórroga propuesta cumple los requisitos establecidos en los apartados 1 y 2, así como la necesidad y la proporcionalidad de dicha prórroga. Los Estados miembros afectados deben poder formular observaciones a la Comisión antes de que esta emita el citado dictamen”.</i></p>
<p><i>“4. El Consejo, teniendo debidamente en cuenta el dictamen de la Comisión, podrá recomendar que el Estado miembro decida prorrogar de nuevo los controles fronterizos en las fronteras interiores por un periodo de hasta seis meses. Ese periodo podrá prorrogarse en tres ocasiones como máximo, por nuevos periodos de hasta seis meses. En su recomendación, el Consejo enumerará al menos la información</i></p>	<p><i>“4. El Consejo, una vez que haya tenido en cuenta el dictamen de la Comisión, podrá, como último recurso, recomendar que el Estado miembro de que se trate prorrogue de nuevo los controles fronterizos en sus fronteras interiores por un periodo de hasta seis meses. En su recomendación, el Consejo enumerará la información contemplada en el</i></p>

contemplada en el artículo 27, apartado 1, letras a) a e). En su caso, fijará las condiciones para la cooperación entre los Estados miembros afectados”

artículo 27, apartados 1 y 1 ter, y establecerá las condiciones para la cooperación entre los Estados miembros afectados.”

Art. 28. Procedimiento específico en los casos que requieran actuación inmediata

“1. Cuando el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro exijan una actuación inmediata, el Estado miembro de que se trate podrá, con carácter excepcional, restablecer inmediatamente los controles fronterizos en las fronteras interiores por un período limitado no superior a diez días.

2. Cuando un Estado miembro restablezca los controles fronterizos en las fronteras interiores, lo notificará al mismo tiempo a los demás Estados miembros y a la Comisión, y les proporcionará la información indicada en el artículo 27, apartado 1, señalando las razones que justifiquen recurrir al procedimiento del presente artículo. La Comisión podrá consultar a los demás Estados miembros inmediatamente después de recibir la notificación.

3. Cuando la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior persista más allá del período estipulado en el apartado 1 del presente artículo, el Estado miembro podrá decidir prorrogar los controles fronterizos en las fronteras interiores durante períodos renovables que no sobrepasen 20 días. Al hacerlo, el Estado miembro interesado tendrá en cuenta los criterios enumerados en el artículo 26, incluida una evaluación actualizada de la necesidad y proporcionalidad de la medida, y cualquier elemento nuevo. En caso de adoptarse dicha decisión de prórroga, se aplicarán mutatis mutandis las disposiciones del artículo 27, apartados 4 y 5, y las consultas se realizarán sin demora tras su notificación a la Comisión y a los Estados miembros.”

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 25, apartado 4, la duración total del restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores, sobre la base del período inicial contemplado en el apartado 1 del presente artículo y de cualquier prórroga en virtud del apartado 3 del presente artículo, no podrá superar los dos meses.

5. La Comisión informará sin demora al Parlamento Europeo de las notificaciones realizadas en virtud del presente artículo”.

ENMIENDA DEL PARLAMENTO EUROPEO

“4. La duración total del restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores, sobre la base del período inicial contemplado en el apartado 1 del presente artículo y de cualquier prórroga en virtud del apartado 3 del presente artículo, no podrá superar los dos meses”

Art. 28. Bis. Cálculo de la duración del periodo de restablecimiento o de prórroga de los controles fronterizos como consecuencia de una amenaza previsible para el orden público o la seguridad interior, en caso de que dicha amenaza grave para el orden público o la seguridad interior exceda de seis meses y en los casos que requieran una actuación inmediata

ENMIENDA DEL PARLAMENTO EUROPEO

“Todo restablecimiento o prórroga de los controles fronterizos en las fronteras interiores anterior a [la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento] se incluirá el cálculo de los períodos a que se refieren los artículos 27, 27 bis y 28”

Art. 29 Procedimiento específico en circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores

“1. En circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores como consecuencia de deficiencias graves persistentes en los controles de las fronteras exteriores según el artículo 21 del presente Reglamento, o como consecuencia del incumplimiento por parte de un Estado miembro de la decisión del Consejo a que se refiere el artículo 19, apartado 1, del Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo (34), y en la medida en que dichas circunstancias representen una amenaza grave para el orden público o para la seguridad interior en el espacio sin controles en las fronteras interiores o en partes del mismo, los Estados miembros podrán restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores con arreglo al apartado 2 del presente artículo por un período que no supere los seis meses. Ese período podrá prolongarse en tres ocasiones como máximo, por un nuevo período de hasta seis meses, en caso de que persistan las circunstancias excepcionales

2. Como último recurso y como medida orientada a proteger los intereses comunes dentro del espacio sin controles en las fronteras interiores, y cuando todas las demás medidas, en particular las contempladas en el artículo 21, apartado 1, sean ineficaces para hacer frente de manera efectiva a la amenaza grave constatada, el Consejo podrá recomendar que uno o más Estados miembros decidan restablecer los controles fronterizos en todas sus fronteras interiores o en partes concretas de ellas. La recomendación del Consejo se basará en una propuesta de la Comisión. Los Estados miembros podrán solicitar a la Comisión que presente al Consejo dicha propuesta de recomendación.

En su recomendación, el Consejo enumerará al menos la información contemplada en el artículo 27, apartado 1, letras a) a e).

El Consejo podrá recomendar una prórroga con arreglo a las condiciones y procedimientos establecidos en el presente artículo.

Antes de que un Estado miembro restablezca los controles fronterizos en todas sus fronteras interiores o en partes concretas de ellas en virtud del presente apartado, lo notificará a los demás Estados miembros, al Parlamento Europeo y a la Comisión.

3. En el caso en que un Estado miembro no aplique la recomendación mencionada en el apartado 2, dicho Estado miembro informará por escrito de sus motivos a la Comisión sin demora.

En tal caso, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo en el que se evaluarán los motivos alegados por el Estado miembro de que se trate y las consecuencias para la protección de los intereses comunes del espacio sin controles fronterizos en las fronteras interiores.

4. Por razones de urgencia debidamente justificadas, relacionadas con las situaciones en las que las circunstancias que exigen prolongar el control en las fronteras interiores, de acuerdo con el apartado 2, son conocidas menos de 10 días antes del final del período de restablecimiento precedente, la Comisión podrá adoptar todas las recomendaciones necesarias mediante actos de ejecución de aplicación inmediata, con arreglo al procedimiento citado en el artículo 38, apartado 3. En el plazo de 14 días desde la adopción de dichas recomendaciones, la Comisión presentará al Consejo una propuesta de recomendación, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del presente artículo.

5. El presente artículo se entiende sin perjuicio de las medidas que puedan adoptar los Estados miembros en caso de amenaza grave para el orden público o la seguridad interior en virtud de los artículos 25, 27 y 28”.

ENMIENDA DEL PARLAMENTO EUROPEO
En el art. 29, apartado 1, se añade el párrafo siguiente:
<i>“Los criterios enumerados en el artículo 30 deberán tenerse en cuenta cada vez que se considere la decisión de restablecer temporamente o prorrogar controles fronterizos en las fronteras interiores con arreglo a lo dispuesto en el artículo 27”.</i>
En el art. 29, el apartado 5 se sustituye por el texto siguiente
<i>“El presente artículo se entiende sin perjuicio de las medidas que puedan adoptar los Estados miembros en caso de amenaza grave para el orden público o la seguridad interior en virtud de los artículos 27, 27 bis y 28. No obstante, la duración total del periodo de restablecimiento o prórroga de los controles fronterizos en las fronteras interiores con arreglo al presente artículo no podrá prolongarse en virtud de las medidas adoptadas de conformidad con los artículos 27, 27 bis o 28 ni combinarse con estas”.</i>

Fuente: Elaboración Propia

