

# EL ESPACIO SCHENGEN Y LA REINSTITAURACIÓN DE LOS CONTROLES EN LAS FRONTERAS INTERIORES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

**Andreu Olesti Rayo**

Catedrático de Derecho Internacional Público (Derecho Comunitario Europeo) de la Universidad de Barcelona

SUMARIO: I. La creación de un espacio sin fronteras interiores a la libre circulación de personas. 1. Planteamiento previo: la creación de los Acuerdos de Schengen. 2. La comunitarización del espacio de Schengen. 3. El ámbito de aplicación territorial del Espacio Schengen. – II. La regulación del cruce de personas por las fronteras: El Código de Fronteras Schengen. 1. El cruce de las fronteras exteriores. 2. La ausencia de controles en las fronteras interiores. 3. La delimitación entre las inspecciones fronterizas y el mantenimiento de los controles policiales. 4. El restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. – III. La revisión del Código de Fronteras Schengen. 1. El origen de las propuestas de modificación del Código de Fronteras Schengen. 2. Las propuestas de modificación de los supuestos de restablecimiento de los controles en las fronteras intracomunitarias. – IV. Consideraciones y reflexiones finales. – *Resumen-Resum-Abstract.*

---

## **I. La creación de un espacio sin fronteras interiores a la libre circulación de personas**

La supresión de los controles al movimiento de personas en las fronteras interiores de los Estados miembros es un fenómeno relativamente reciente que se inicia con la entrada en vigor, en 1995, del Acuerdo de aplicación del Convenio de Schengen sobre la eliminación

---

*Artículo recibido el 16/12/2011; aceptado el 26/01/2012.*

de los obstáculos a la libre circulación de personas. Este tratado internacional elaborado por un grupo de Estados miembros e, inicialmente, ajeno a la estructura institucional comunitaria fue el primer paso dirigido a poner en común las cuestiones relativas al control de los flujos migratorios que ha llevado a la gestación de una incipiente política migratoria comunitaria.<sup>1</sup>

## 1. Planteamiento previo: la creación de los Acuerdos de Schengen

El punto de partida del proceso que da lugar a la eliminación de los controles fronterizos en la fronteras internas de los Estados miembros de la Unión Europea se basa en un documento adoptado por la Comisión en junio de 1985. En esa fecha aprobó su denominado Libro Blanco para la consecución del mercado interior como aportación al debate sobre la revisión de los Tratados constitutivos que concluyó con la adopción del Acta Única Europea (AUE).<sup>2</sup>

En el Libro Blanco se había diseñado una estrategia cuya finalidad consistía en la consecución del mercado interior, entendido como un espacio sin fronteras interiores, donde la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales se ejerce de forma efectiva, sin obstáculos ni restricciones. La Comisión abogaba por la eliminación de las denominadas barreras físicas, técnicas y fiscales que entorpecían la libre circulación, y para ello establecía un conjunto de medidas que debían ser adoptadas por las instituciones comunitarias de acuerdo con un calendario prefijado que finalizaba el 31 de diciembre de 1992.

Concretamente, en el ámbito de la libre circulación de personas, la Comisión proponía la adopción de medidas cuyo objetivo era la su-

---

1. De hecho, se suele asociar el origen de las competencias comunitarias en las cuestiones relativas al control de los flujos migratorios a partir del momento en que los Estados de la Unión Europea tienen la percepción de que la inmigración es un fenómeno que no puede abordarse individualmente por cada uno de ellos (Monar, J.: "The dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, driving factors and cost", *Journal of Common Market Studies*, 2001, n.º 4, pp. 752-754).

2. Libro Blanco de la Comisión para el Consejo Europeo (Milán, 28-29 de junio de 1985) sobre la consecución del mercado interior, en COM (85) 310 final de 14 de junio de 1985.

presión de la vigilancia al cruce de personas en las fronteras interiores entre los Estados miembros de la Unión Europea. Se trataba de eliminar los obstáculos físicos a las personas cuando franquean las fronteras intracomunitarias. Ello suponía, simultáneamente, reforzar el control de las fronteras exteriores con terceros Estados; por consiguiente, las instituciones comunitarias debían dotarse de instrumentos que les permitieran gestionar eficazmente, los flujos migratorios, prestando una mayor atención a los nacionales de terceros Estados que desearan entrar en el territorio comunitario. Es decir, en el ámbito de la libre circulación de personas se proponía la adopción de acciones que implicasen la supresión de los controles fronterizos internos; lo cual requería indirecta y complementariamente, mejorar y reforzar la vigilancia de las fronteras de cada país miembro con terceros Estados, y transferirlas en última instancia a las instituciones comunitarias.<sup>3</sup> De hecho, en el Libro Blanco se proponían acciones en ambos sentidos, se planteaba la eliminación de los controles en las fronteras interiores y contemplaba la adopción de medidas para reforzarlos en las fronteras exteriores.<sup>4</sup>

El programa no pudo realizarse en los términos previstos por la Comisión, y los Estados miembros, al firmar el AUE excluyeron estas materias de la acción comunitaria y las mantuvieron dentro de la es-

---

3. Maresceau, M.: "La libre circulation des personnes et les ressortissants d'états tiers" en Demaret, P. (editor) (1986): *Relations extérieures et marché intérieur: aspects juridiques et fonctionnels*, Collège d'Europe, Brugge, n.º 45, Story-Scientia, 1986, p. 135.

4. En efecto, la Comisión previó la adopción de normativa comunitaria para reforzar las fronteras externas de la Unión Europea y para mejorar la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros competentes en la materia. Así, la Comisión propuso que, hasta finales del año 1992 dentro del calendario previsto para la consecución del mercado interior, se aprobasen un conjunto de actos de derecho derivado que facilitasen y permitiesen la eliminación de los controles físicos a la libre circulación de personas; entre éstos se programaron los siguientes: la Directiva relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de drogas (que debía aprobarse en el año 1989); la Directiva relativa a la aproximación de legislaciones sobre armas (que debía aprobarse en el año 1988, y que fue efectivamente adoptada el 18 de junio de 1991); la Directiva relativa a la supresión de los controles policiales en caso de desplazamiento de un Estado miembro a otro (que debía aprobarse en el año 1988); la Directiva relativa a la coordinación de las normas sobre el estatuto de los nacionales de terceros Estados (que debía aprobarse en el año 1990); la Directiva relativa a la coordinación de las normas sobre el derecho de asilo y sobre el estatuto de refugiado (que debía aprobarse en el año 1990); la Directiva relativa a la coordinación de las políticas nacionales en materia de visados (que debía aprobarse en el año 1990); la Directiva relativa a la coordinación de las normas de los Estados miembros en materia de extradición (que debía aprobarse en el año 1991) (en *Anexo al Libro Blanco. Calendario de acciones para la consecución del mercado interior en 1992*, COM (85) 310 final, pp. 11-12.

fera de la cooperación intergubernamental. La exclusión de estos ámbitos obedeció a la reticencia de algunos Estados para que aspectos sensibles como la fiscalización de la entrada de los nacionales de terceros países pudiera ser regulado por las instituciones comunitarias; se alegaba la conveniencia de que los Estados miembros mantuvieran la capacidad de actuar respecto a la lucha contra el terrorismo, la criminalidad organizada y el tráfico de drogas.<sup>5</sup> Ciertamente, existía bastante desconfianza en la eficacia de algunos países para gestionar adecuadamente la vigilancia de las fronteras exteriores;<sup>6</sup> pero no era la única razón, los controles fronterizos también expresan el poder del Estado sobre la población que se manifiesta en la capacidad para prohibir la entrada o la salida de personas de su territorio.<sup>7</sup>

Es importante destacar que, un año antes, el Consejo Europeo celebrado en Fontainebleau, los días 25 y 26 de junio de 1984, previó la creación de un Comité ad-hoc que estudiase, entre otras, las medidas que podrían ser adoptadas en relación a la supresión de todas las formalidades de policía y aduanas en las fronteras intracomunitarias para profundizar en la libre circulación de personas.<sup>8</sup> Siguiendo este mandato, se constituyó el denominado Comité Adonnino (en honor a su presidente Pietro Adonnino), integrado por representantes de los gobiernos de los Estados miembros y de la Comisión. Este Comité elaboró un primer informe titulado la Europa de los ciudadanos que fue presentado al Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 29 y 30 de marzo de 1985, y que sugería facilitar la libre circulación de personas y simplificar los controles fronterizos.<sup>9</sup> Las discusiones tenidas en el seno del Comité indicaban que el debate de estas cuestiones se debía realizar desde una perspectiva política, que abandonase el tratamiento meramente economicista de las libertades comunitarias; pero no existía un consenso generalizado entre todos los Estados miembros,

---

5. De Ruyt, J.: *L'Acte Unique Européen*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1987, p. 155.

6. Berr, C.J.: "Réflexions sur l'abolition des frontières dans la CEE", *Liberté de circulation des personnes en Droit international*, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales et Communautaires, Université Aix-Marseille III, Economica, Paris, 1988, pp. 94-97.

7. Donner, J.P.H.: *Free movement of persons in Europe. Legal problems and experiences*, Asser Institute Colloquium on European Law, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993, p. 6.

8. Vid. *Boletín de las CE*, 1984, n.º 6.

9. Vid. *L'Europe des citoyens. Rapports du Comité ad hoc*, Bulletin des C.E. Supplément 7/85.

y algunos ellos se negaron rotundamente a conceder tal posibilidad. Para vencer estas resistencias estatales la Comisión optó por realizar una aproximación a la libre circulación de personas que excluía el componente político y lo planteó como una profundización del mercado común; como un elemento necesario para mejorar la eficiencia de las libertades comunitarias; ello servía de justificación a la eliminación de las fronteras internas en el seno del mercado interior.<sup>10</sup>

Como se ha comentado anteriormente, los Estados miembros excluyeron esta posibilidad al adoptar el AUE. En esta revisión de los Tratados constitutivos se recoge la idea de la Comisión de crear un mercado interior, entendido como el resultado de la profundización del mercado común: la creación de un espacio sin fronteras internas a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. Pero esta aproximación excluía la eliminación de los obstáculos físicos al tránsito de las personas por las fronteras intracomunitarias. La actuación en esta esfera se remitió a la cooperación intergubernamental entre los Estados miembros, que se institucionaliza en el AUE. La actividad desarrollada fue muy escasa, a pesar de los intentos de dinamización llevados a término durante la presidencia española del Consejo, en el primer semestre del año 1989. En efecto, en el Consejo Europeo celebrado en Madrid, los días 26 y 27 de junio de 1989, se aprobó un informe sobre la libre circulación de personas y la realización del espacio sin fronteras interiores, conocido también como el Documento de Palma de Mallorca.<sup>11</sup> Este Documento contenía un programa de acción que incluía un conjunto de medidas, clasificadas, según su prioridad, en esenciales y deseables, que debían ser adoptadas tanto por las instituciones comunitarias como por los Estados miembros antes del año 1992. La dificultad en alcanzar un consenso entre los participantes motivó que el Documento de Palma tuviera un desarrollo escaso y las realizaciones conseguidas fueran mínimas.<sup>12</sup>

---

10. De Ruyt, J.: *L'Acte Unique Européen...*, op. cit., p. 155.

11. Boixareu Carrera, A.: "Los trabajos del grupo de coordinadores para la libre circulación de personas: el "Documento de Palma", *Gaceta Jurídica de la CEE*, 1989, B-48, pp. 3-10.

12. En la práctica, se consideran que los éxitos más relevantes derivados de la aplicación del Documento de Palma fueron: el Convenio de Dublín relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas a los Estados miembros de 15 de junio de 1990; y el proyecto de Convenio de los Estados miembros de las Comunidades Europeas relativo al cruce de las fronteras exteriores (Jimenez De Parga, P.: *El derecho a la libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria*, Tecnos, 1994, pp. 124-134).

La falta de acción en el seno de la cooperación intergubernamental fue substituida por la actividad desarrollada por un grupo de Estados miembros que, actuando al margen del marco estrictamente comunitario, adoptaron un acuerdo internacional entre ellos. El 14 de junio de 1985, cinco países firmaron, en Schengen, un Convenio relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes. Este acuerdo, se inspiraba en la experiencia de la eliminación de la vigilancia fronteriza que desde 1960 tenían los países que forman parte del BENELUX,<sup>13</sup> y tenía como antecedente inmediato el Acuerdo de Sarrebrück, celebrado entre Francia y la República Federal de Alemania el 13 de julio de 1984 sobre la abolición de controles entre sus fronteras internas.<sup>14</sup> El Acuerdo, que comprendía 33 artículos, preveía la adopción de dos tipos de medidas. Las primeras, contenidas en el título I del Acuerdo, debían aplicarse en el corto plazo, e implicaban la relajación de las inspecciones en las fronteras interiores de los Estados participantes; se incluían, entre otras, las siguientes: la armonización de los horarios y las fechas de apertura de las aduanas; la recomendación a las compañías de ferrocarril para que redujeran al máximo el tiempo de espera en las fronteras comunes, o el compromiso de esforzarse para coordinar las políticas en materia de visados de las partes contratantes o el compromiso para combatir enérgicamente en sus respectivos territorios, el tráfico ilícito de estupefacientes. El segundo tipo de acciones, las incluidas en el título II del Acuerdo, debían ser adoptadas antes del 1 de enero de 1990 (artículo 30), y tenían por finalidad la transferencia de los controles internos a la frontera externa. Con este propósito se preveía un ambicioso programa de armonización de las legislaciones en materia de estupefacientes, armas, y explosivos; coordinación de las condiciones de las políticas de visados y de las condiciones de acceso al territorio de las partes contratantes.

La no consecución de estos objetivos en el plazo señalado dio lugar a que el 19 de junio de 1990, se firmara el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 relativo a la

---

13. Se trata de la Convención de 11 de abril de 1960 sobre la transferencia de los controles de salida y entrada a las fronteras exteriores del territorio del Benelux (*European Yearbook*, 1960, p. 175 y ss.).

14. . Schutte, J.J.E.: "Schengen: its meaning for the free movement of persons in Europe", *Common Market Law Review*, 1991, n.º 3, pp. 549-552; Hreblay, V.: *Les accords de Schengen: origine, fonctionnement, avenir*, Bruylant, Bruxelles, 1998, pp. 16-17.

supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (CAAS), y que entró en vigor el 26 de marzo de 1995.

## 2. La comunitarización del espacio de Schengen

El sistema diseñado en los Acuerdos de Schengen implicaba la creación de un órgano central, el Comité ejecutivo, de carácter intergubernamental, que adoptaba actos por unanimidad, y con capacidad para dotarse de órganos auxiliares. Se desarrolló un sistema institucional, y decisonal, complejo, que permitió la desaparición de las inspecciones fronterizas internas a la libre circulación de personas entre los Estados participantes, y su traslado a las fronteras exteriores. El Comité Ejecutivo aprobó un conjunto de normas que comprendían un ámbito de acción muy amplio y que abarcaban desde el cruce de las fronteras exteriores, incluyendo medidas relativas a la política de visados o destinadas a combatir la inmigración irregular, hasta la cooperación policial y judicial en materia penal.<sup>15</sup> Por ello, un sector doctrinal consideraba al sistema creado por los Acuerdos de Schengen como un laboratorio jurídico, experimental, que actuó como precursor de lo que después constituyó la comunitarización de parte del acervo Schengen en el Tratado de Ámsterdam.<sup>16</sup> De hecho, el propio texto del CAAS establece no sólo la compatibilidad con el derecho comunitario (artículo 134) sino que contempla también su modificación, y/o sustitución una vez se reglamente por el derecho comunitario.<sup>17</sup>

---

15. Sobre el análisis de la estructura y funcionamiento del Convenio vid. Jiménez De Parga Maseda, P.: *El derecho a la libre circulación de personas físicas...*, op. cit., pp. 134-157; así como Hreblay, V.: *Les accords de Schengen – Origine, fonctionnement, avenir*, Bruylant, Bruxelles, 1998; O’Keefe, D.: “The Schengen Convention: A suitable model for European integration?”, *Yearbook of European Law*, 1991, pp. 185-219.

16. Al respecto vid. Labayle, H.: “Un espace de liberté, sécurité et de justice”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1997, n.º 4, p. 816; monar, J.: “The impact of Schengen on Justice and Home Affairs in the European Union: An assessment on the threshold of its incorporation”, en Den Boer, M. (edited by): *Schengen still going strong. Evaluation and update*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2000, pp. 22-25; Roldán Barbero, J.: “La Unión Europea y los nacionales de terceros Estados: La posible política de inmigración comunitaria”, en Olesti Rayo, A. (coord.): *las incertidumbres de la Unión Europea después del Tratado de Amsterdam*, J.M Bosch, Barcelona, 2000, pp. 240-241.

17. Alvarez Rodriguez, A.: “La entrada en vigor de la libre circulación de personas en siete de los quince países de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 1996, n.º 1, p. 331.

El acervo Schengen (es decir, los Convenios de 1985 y 1990 y todos los actos y declaraciones adoptados por el Comité ejecutivo, y por los órganos por éste creado) se incorporaron al Derecho de la Unión Europea, el 1 de mayo de 1999, al entrar en vigor el Tratado de Ámsterdam, mediante un Protocolo anejo al TUE y al TCE. En dicho protocolo se disponía que los Estados signatarios de los acuerdos quedaban autorizados a instaurar una cooperación más reforzada en el ámbito de aplicación de dichos acuerdos; y que ésta se llevaría a término en el marco institucional y jurídico de la Unión Europea y respetando las disposiciones pertinentes del TUE y del Tratado CE.<sup>18</sup>

Esta integración se realizó, en función de la materia, tanto en el seno de la cooperación policial y judicial en materia penal, como en el ámbito del antiguo título IV del Tratado CE (denominado Visados, asilo, inmigración y otras políticas relativas a la libre circulación de personas), y mediante la determinación, por el Consejo, de la base jurídica sobre la que se fundamentaba cada una de las decisiones o disposiciones que formaban el acervo Schengen.<sup>19</sup> Ello planteó, en su momento, a cuestionarse si la recepción del acervo Schengen en la Unión Europea representaba el éxito de la cooperación intergubernamental sobre el derecho comunitario, o si por el contrario, constituía una prueba de la versatilidad del derecho comunitario para atraer las iniciativas de derecho internacional que resulten eficaces;<sup>20</sup> si estábamos en presencia de una comunitarización de Schengen o una *Schengenización* de la Comunidad/Unión Europea...<sup>21</sup>

En lo que a nosotros corresponde, el hoy extinto artículo 62 del Tratado CE apartados 1 y 2 preveía la adopción de medidas destinadas a "garantizar la ausencia de controles en las personas en el cruce de las fronteras exteriores, tanto de los ciudadanos de la Unión como

---

18. Artículo 1 del Protocolo por el que se integra el acervo Schengen en el marco de la Unión Europea.

19. El Acuerdo de Schengen, su Convenio de Aplicación así como el acervo desarrollado por el Comité Ejecutivo fue publicado en el D.O.U.E L 239 de 22 de septiembre de 2000.

20. Martín Martínez, M.: "La libre circulación de personas en la UE: Los acuerdos de Schengen", en Arias Fernández, G.; Ramírez Sánchez, B. (coord.): *Actas del Seminario sobre Asilo, inmigración y cruce de fronteras*, Universidad Antonio de Nebrija y Ministerio del Interior, 2001, p. 147.

21. Donaire Villa, F.J.: *La Constitución y el acervo de Schengen*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 86-88.



de los nacionales de terceros países” y medidas destinadas a establecer las normas y los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para realizar los controles sobre las personas que cruzan las fronteras exteriores de la Unión Europea.

Como es conocido, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2010, se ha producido un cambio en el proyecto de integración europeo. La nueva Unión Europea, surge como una organización internacional que sustituye a la Comunidad Europea y a las formas de cooperación intergubernamental que coexistían en la antigua Unión. A la nueva organización se le atribuyen expresamente competencias exclusivas y compartidas; y entre estas últimas, el artículo 4 del TFUE menciona el espacio de libertad, seguridad y justicia. Esto es, entre los nuevos títulos competenciales de la Unión Europea se incluyen materias (cooperación policial y judicial en materia penal) que anteriormente estaban reguladas en el seno de la cooperación intergubernamental. Asimismo, la denominación del antiguo título IV del Tratado CE es sustituida, en el TFUE, por “Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración” como expresión de la voluntad de desarrollar una política comunitaria. En el ámbito de este trabajo, se debe señalar que el artículo 77 del TFUE es la disposición que concreta los objetivos de la política de control de fronteras: garantizar la ausencia total de controles en el cruce de las fronteras interiores, garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores e instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.

### **3. El ámbito de aplicación territorial del Espacio Schengen**

Inicialmente los países signatarios quedaron circunscritos a los participantes del Acuerdo de Saarbrücken y del Benelux: la República Federal de Alemania, Francia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo. Como es conocido, este círculo inicial se fue ampliando progresivamente al resto de los Estados miembros de la Unión Europea,<sup>22</sup> ex-

---

22. El resto de los, entonces, Estados miembros se adhirieron en las siguientes fechas: Italia, el 27 de noviembre de 1990; Portugal y España, el 25 de junio de 1991; Grecia el 6 de noviembre de 1992; Austria, el 28 de abril de 1995; y Dinamarca, Finlandia y Suecia, el 19 de diciembre de 1996 (ver D.O.U.E L 239 de 22 de septiembre de 2000). Señalar que tal y como se establece en la Declaración relativa a las ciudades de Ceuta y Melilla, aneja al

cepto Irlanda y el Reino Unido. Estos dos países no son partes contratantes del Convenio de Schengen y en consecuencia el acervo Schengen no les es aplicable. Sin embargo, mantienen un estatuto especial que les permite solicitar en cualquier momento la participación en las disposiciones de este acervo, siempre y cuando, el resto de los Estados miembros, en el seno del Consejo lo apruebe por unanimidad.<sup>23</sup> Además, el Reino Unido e Irlanda mantienen el derecho a ejercer los controles que estimen necesarios para verificar el derecho de entrada que tengan los ciudadanos europeos, y los miembros de sus familias que se beneficien de la libre circulación comunitaria, y decidir sobre la concesión del derecho de entrada a otras personas nacionales de terceros Estados.<sup>24</sup> Entre las consecuencias de tal situación se debe destacar la exclusión de estos dos países del proceso de adopción, y posterior aplicación, del Reglamento n.º 2007/2004 de 26 de octubre de 2004 que creaba la Agencia Europea para la Gestión Operativa en las Fronteras Exteriores de la Unión Europea (FRONTEX). El Consejo justificó su decisión al considerar que el ámbito de acción del Reglamento concernía al cruce de las fronteras exteriores, que era una parte del acervo Schengen que no había sido asumida por los Estados exceptuados. Esta ausencia llevó al Reino Unido a interponer un recurso de anulación, que fue desestimado por el Tribunal de Justicia.<sup>25</sup>

---

Acuerdo de Adhesión de España al CAAS, el régimen previsto en el acuerdo no es aplicable y se mantienen los controles previsto en la legislación española (D.O.U.E. L 239 de 22 de septiembre de 2000, p. 73).

23. Artículo 4 del Protocolo n.º 19 sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (D.O.U.E C 115 de 9 de mayo de 2008).

24. Artículo 1 del Protocolo n.º 20 sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al Reino Unido y a Irlanda (D.O.U.E C 115 de 9 de mayo de 2008). Se ha de señalar de todas formas que en la Declaración aneja al Acta Final de la Conferencia que aprobó el Tratado de Amsterdam, se expresaba que la posición irlandesa obedecía al deseo de "mantener su *Common Travel Area* con el Reino Unido con objeto de favorecer en todo lo posible la libertad de circulación hacia y desde Irlanda"; si bien afirmaba su predisposición a participar en la adopción de medidas en el seno del título IV del Tratado CE (Declaración n.º 4 aneja al Tratado de la Unión Europea de Irlanda sobre el artículo 3 del Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda, D.O.C.E C 340 de 10 de noviembre de 1997).

25. Sentencia del TJCE (Gran Sala) de 18 de diciembre de 2007, asunto C-77/05, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contra Consejo.

En la misma fecha, el Tribunal de Justicia también se pronunció, con idéntico resultado desestimatorio, sobre el recurso de anulación interpuesto por el Reino Unido, por los mismo motivos, contra el Reglamento del Consejo n.º 2252/2004 de 13 de diciembre de 2004,

Las adhesiones de 2004 y 2007 condujeron a un incremento parcial de los participantes en el espacio Schengen. En efecto, a los nuevos miembros les era aplicable, desde la entrada en vigor de los Tratados de Adhesión, una parte del acervo Schengen.<sup>26</sup> Entre estas disposiciones no se incluía la eliminación de los controles a la libre circulación de personas en las fronteras interiores (artículo 2 CAAS). La supresión de los controles y la consecuente transferencia de los mismos a las fronteras exteriores de los nuevos Estados miembros requería de una autorización posterior del Consejo, que expresase que los nuevos países miembros reunieran las condiciones necesarias para poder aplicar todo el acervo Schengen. El 6 de diciembre de 2007, el Consejo aprobó una Decisión estableciendo que, a partir del 21 de diciembre de 2007, se abolían los controles de las fronteras terrestres y marítimas interiores entre la República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia y el resto de las partes contratantes de Schengen; la desaparición de los controles fronterizos en los aeropuertos se posponía hasta el 31 de marzo de 2008.<sup>27</sup>

La supresión de los controles fronterizos para Bulgaria y Rumania está siendo más conflictiva. En efecto, el Consejo mediante su Decisión 2010/365 de 29 de junio de 2010<sup>28</sup> consideró que ambos países podían aplicar las disposiciones del acervo Schengen relativas al Sistema Información de Schengen; es decir, a partir de la fecha señalada, podían introducir sus datos en el sistema y utilizar los que se encontrasen presentes en el mismo. La fecha de supresión de los con-

---

sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos de los pasaportes y documentos de viajes expedidos por los Estados miembros (Sentencia del TJCE (Gran Sala) de 18 de diciembre de 2007, asunto C-137/05, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contra Consejo).

26. Anexo I del Acta sobre la condiciones de adhesión relativa a la Lista de las disposiciones del acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea y de los actos que lo desarrollan o guardan relación con el mismo, que serán obligatorios y aplicables en los nuevos Estados miembros a partir de la adhesión (contemplados en el artículo 3 del Acta de adhesión), en D.O.U.E L 236 de 23 de setembre de 2003, pp. 50-52.

27. Decisión del Consejo 2007/80 de 6 de diciembre de 2007 relativa a la plena aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen en la República Checa, la República de Estonia, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, en D.O.U.E L 323 de 8 de diciembre de 2007.

28. D.O.U.E L166 de 1 de julio de 2010.

troles en las fronteras interiores no se precisaba y se posponía a una Decisión ulterior. De hecho, el Parlamento Europeo en el mes junio de 2011 adoptó una Resolución en la que, después de constatar que estos países habían superado satisfactoriamente la evaluación de los requisitos necesarios para aplicar el conjunto de la normativa Schengen, indicaba que ambos “países han demostrado que están suficientemente preparados para aplicar satisfactoriamente todas las disposiciones del acervo de Schengen”.<sup>29</sup> El Consejo en su reunión de 9 y 10 de junio también declaró que la evaluación había sido satisfactoria y que la decisión debía adoptarse en septiembre de 2011.<sup>30</sup> Sin embargo, en la reunión del Consejo celebrada el 22 y 23 de septiembre, no se logró la unanimidad requerida para adoptar la Decisión que permitía la plena aplicación del acervo Schengen, con lo que se ha aplazado la eliminación de los controles entre estos dos países y el resto de lo participantes en Schengen.<sup>31</sup> Por consiguiente en la actualidad, el territorio donde se aplica en su totalidad el acervo Schengen comprende a todos los Estados miembros de la UE excepto, el Reino Unido, Irlanda, Chipre, Rumania y Bulgaria

Ahora bien, este corpus normativo también es aplicable a países que no siendo miembros de la Unión Europea, se encuentran asociados y plenamente incorporados al acervo Schengen. Nos referimos a Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein, que no establecen controles sobre las personas al cruzar las fronteras comunes y cuyas fronteras exteriores forman parte de las fronteras del espacio Schengen.<sup>32</sup> Noruega e Islandia, eran partes contratantes del CAAS desde el 19 de

---

29. Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 8 de junio de 2011, sobre el proyecto de Decisión del Consejo sobre la plena aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen en la República de Bulgaria y en Rumania (14142/2010 – C7-0369/2010 – 2010/0820(NLE)). Afirmación que ha repetido posteriormente en su Resolución de 13 de octubre de 2011, sobre la adhesión de Bulgaria y Rumania al espacio Schengen.

30. Press Release, 3096<sup>th</sup> Council meeting –Luxemburg, 9-10 June 2011, Doc. 11008/11.

31. Press Release, 3111<sup>th</sup> Council meeting –Brussels, 22-23 September 2011, Doc. 14464/11.

32. *Vid.* el Acuerdo de 18 de mayo de 1999 celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, y la Decisión del Consejo, de 17 de mayo de 1999, relativa a determinadas normas de desarrollo del Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, ambas en D.O.C.E L 176 de 10 de julio de 1999.

diciembre de 1996, fecha en la que se adhirieron, Dinamarca, Finlandia y Suecia. Ello se debió al hecho de que los cinco mencionados países formaban parte de la Unión Escandinava de Pasaportes, que había suprimido los controles a la libre circulación de personas en sus fronteras comunes.

Suiza se ha incorporado más tarde al espacio Schengen. El 26 de octubre de 2004, se firmó el acuerdo entre la Unión Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo Schengen.<sup>33</sup> Tras la entrada en vigor del acuerdo y la acreditación de que Suiza reunía las condiciones para la aplicación del acervo Schengen, se eliminaron, el 12 de diciembre de 2008, los controles en las fronteras internas terrestres y marítimas; y se suprimieron, el 29 de marzo de 2009, los controles aéreos.<sup>34</sup> Finalmente Liechtenstein también firmó el 28 de febrero de 2008 un Acuerdo para su integración formal en el espacio Schengen, que entró en vigor el 7 de abril de 2011.<sup>35</sup> El acervo Schengen será plenamente aplicable a Liechtenstein una vez se verifique su capacidad para aplicarlo; la previsión es que tal situación se produzca a finales del año 2011 o principios del año 2012.

## II. La regulación del cruce de personas por las fronteras: El Código de Fronteras Schengen

El 15 de marzo de 2006 el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron su Reglamento 562/2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fron-

---

33. *Vid.* el Acuerdo de 26 de octubre de 2004 entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, en D.O.U.E L 53 de 27 de febrero de 2008.

34. *Vid.* la Decisión del Consejo 2008/903 de 27 de noviembre de 2008 relativa a la aplicación de las disposiciones del acervo Schengen a la Confederación Suiza, en (D.O.U.E L 327 de 5 de diciembre de 2008).

35. *Vid.* Protocolo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein sobre la adhesión del Principado de Liechtenstein al Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, en D.O.U.E L 160 de 18 de junio de 2011.

teras, denominado Código de Fronteras Schengen,<sup>36</sup> por el cual se completan, y también derogan,<sup>37</sup> preceptos del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS).<sup>38</sup>

## 1. El cruce de las fronteras exteriores

La creación del espacio de libertad, seguridad y justicia ha implicado la desaparición de los controles sistemáticos a las personas que cruzan las fronteras interiores entre los Estados participantes y los ha trasladado a las fronteras exteriores.<sup>39</sup>

Las instituciones comunitarias, gradualmente, han adoptado medidas para mejorar el control de los flujos migratorios en el cruce de las fronteras exteriores. Ello se ha realizado adoptando instrumentos y mecanismos de diferentes características que han supuesto el fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia a las personas que atraviesan las fronteras exteriores y la instauración de un sistema integrado de la gestión de los cruces fronterizos. Al fin y al cabo como se expresa en el preámbulo del Código de Fronteras Schengen, "el control fronterizo 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" y debe contribuir a "la lucha contra la inmigración clandestina y

36. D.O.U.E L 105 de 13 de abril de 2006. El Reglamento entró en vigor el 13 de octubre de 2006 (artículo 40).

37. En el artículo 39 del Reglamento se dispone la derogación de los artículos 2 a 8 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS).

38. Algunos de los aspectos de la reforma operada en el Reglamento se incluían en la propuesta de Convenio sobre el cruce de las fronteras exteriores que fue presentada por la Comisión en diciembre de 1993 (COM (93) 684 final de 10 de diciembre de 1993), y que fue retirada por ésta el 9 de enero de 2004. Al respecto vid. Izquierdo Sans, C.: "Las fronteras exteriores de la Unión Europea y el Convenio de Schengen", *Anuario de Derecho Internacional*, 2000, pp. 133-189; y O'Keefe, D.: "The Convention on the crossing of the external frontiers of the member States", en Pauly, A (dir.): *De Schengen à Maastricht: Voie royale et course d'obstacles*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1996, pp. 33-44.

39. Conviene precisar que la noción de "espacio de libertad, seguridad y justicia" es más amplia y comprende la adopción de otras medidas, tal y como se desprende del Título V de la III parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en los ámbitos de la vigilancia de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración, la cooperación judicial civil, la cooperación judicial penal y cooperación policial.

la trata de seres humanos, así como la prevención de cualquier amenaza a la seguridad interior, el orden público, a la salud pública y a las relaciones internacionales de los Estados miembros".<sup>40</sup>

Entre los instrumentos que han facilitado la perfección de las condiciones requeridas para permitir que un extranjero supere el perímetro exterior de la Unión Europea figura en primer lugar, el Código de Fronteras Schengen.<sup>41</sup> Se debe mencionar también que existe una regulación específica que se aplica a los nacionales de terceros países que tienen residencia en una zona vecina a la frontera exterior de la Unión Europea, y que simplifica su cruce a los extranjeros que hayan residido, legalmente, en la zona fronteriza durante un período mínimo (doce meses, aunque en determinadas circunstancias el período podría ser inferior).<sup>42</sup>

En todo caso en el artículo 5 del Código de Fronteras Schengen se dispone los requisitos que han de ser satisfechos por los extranjeros, o más precisamente, por los nacionales de terceros países que no se benefician de la libre circulación comunitaria; siempre y cuando no superen estancias superiores a tres meses en un período de

---

40. Control que, lógicamente, está sujeto a determinados límites, entre los que destacan el respeto del propio acervo de la Unión sobre la protección de los derechos humanos (Peral, L.: "Límites jurídicos al discurso político sobre el control de flujos migratorios: *non refoulement*, protección en la región de origen y cierre de fronteras europeas", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 11, 2006, pp. 14-15).

41. Estas condiciones, inicialmente estaban definidas en el artículo 5 del Convenio de Aplicación Schengen y desarrolladas en el Manual de Fronteras Exteriores, mediante un acto adoptado por el Comité Ejecutivo de Schengen, y del que la doctrina dudaba de su valor jurídico (Lirola Delgado, I.: "El Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras. Comentario al Reglamento n.º 562/2006 del Parlamento y del Consejo, de 15 de marzo de 2006", *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 13, mayo 2007, p. 2).

42. Se trata del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo n.º 1931/2006 de 20 de diciembre de 2006 por el que se establecen normas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras exteriores de los Estados miembros y por la que se modifican las disposiciones del Convenio de Schengen, en D.O.U.E L 405 de de 30 de diciembre de 2006. Según la Comisión, el Reglamento que no es aplicable a Ceuta y Melilla (artículo 16) se aplica correctamente y de momento no se aprecian abusos en este régimen, si bien algunos Estados fronterizos han celebrado acuerdos de reducción de las formalidades con Estados fronterizos que no cumplen estrictamente con lo dispuesto en el Reglamento (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Segundo Informe sobre la aplicación y el funcionamiento del régimen de tráfico fronterizo menor introducido por el Reglamento n.º 1931/2006, COM (2011) 47 final de 9 de febrero de 2011).

seis meses.<sup>43</sup> Las condiciones exigidas son los siguientes: estar en posesión de los documentos pertinentes que permitan el cruce de las fronteras y, en su caso, de un visado válido; presentar los documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de estancia<sup>44</sup> y disponer de los medios necesarios de subsistencia;<sup>45</sup> estar excluidos del listado de las personas no admisibles (según se refleja en el Sistema de Información Schengen) y no suponer un peligro para el orden público, la seguridad pública o para las relaciones internacionales de uno de los Estados miembros.<sup>46</sup> El incumplimiento de las exigencias, que son acumulativas, conlleva la negación de la entrada en el espacio Schengen; si bien, por motivos humanitarios, de interés general o por el cumpli-

---

43. El Reglamento es aplicable a las personas que no sean ciudadanos europeos y que no se beneficien de la libre circulación comunitaria. En principio, los extranjeros que se benefician de la libre circulación comunitaria son los miembros de la familia del ciudadano europeo (tal y como se definen en el artículo 2 de la Directiva 2004/38 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, en D.O.U.E L 229 de 29 de junio de 2004) y los nacionales de terceros países que se benefician de un derecho a la libre circulación de personas equivalente a al que tienen los ciudadanos europeos. Es decir, los nacionales de Liechtenstein, Islandia, Noruega y Suiza.

44. En el anexo I del Reglamento se relaciona una serie de documentos que, de forma no exhaustiva, justifican el cumplimiento de las condiciones de entrada. Para ello se clasifican los motivos del desplazamiento y estancia en las siguientes tipologías de viajes: negocio, por estudios o en el marco de otro tipo de formación, de carácter turístico o privado, y los derivados de acontecimientos de carácter político, científico, cultural, deportivo o religioso. Para cada tipo se dispone un conjunto de documentos cuya finalidad es justificar el objeto del viaje.

45. El establecimiento de los recursos económicos mínimos corresponde a cada uno de los Estados miembros. El montante se notifica anualmente a la Comisión por las autoridades competentes de los Estados miembros. Así por ejemplo en el caso español, el importe mínimo para el cruce de las fronteras exteriores en España, es el siguiente: se deberá acreditar, durante la estancia en España, disponer de una cantidad que represente, en euros, o moneda extranjera equivalente, el 10% del salario mínimo interprofesional (64,14 EUR para el año 2011) por el número de días y por el número de personas que viajen a su cargo. La cantidad mínima equivaldrá al 90% del salario interprofesional mínimo, con independencia del tiempo de estancia que tenga previsto (D.O.U.E C 24 de 26 de enero de 2011).

46. La incorporación de una persona en el listado del Sistema de Información Schengen (SIS) depende de las legislaciones nacionales de los Estados contratantes, y en concreto de las autoridades administrativas o jurisdiccionales competentes del Estado que lo decida. Ello no obstante se debe tener presente tal y como nos recuerda jurisprudencia comunitaria que, en ciertas circunstancias, el hecho de que otro Estado miembro hubiera inscrito a una persona en la lista de no admisibles no es motivo suficiente para justificar que representen una amenaza para el orden público (Sentencia del TJCE (Gran Sala) de 31 de enero de 2006, asunto C-503/03, Comisión contra España).



miento de obligaciones internacionales se podrá establecer una excepción, y un Estado podrá permitir la entrada, aunque limitando la estancia del extranjero a su propio territorio.

Entre las condiciones exigidas, el Código de Fronteras Schengen incluye la posibilidad de que el extranjero presente un visado válido. En este sentido, el Consejo adoptó el Reglamento n.º 539/2001 que cataloga a los países terceros en dos listas, en función de que se exija a los nacionales de los terceros países un visado de entrada para estancias que no superen los tres meses.<sup>47</sup> La inclusión de un país en una u otra lista depende, como se expresa en el preámbulo del Reglamento, de la ponderación de un conjunto de circunstancias vinculadas al deficiente control de los flujos migratorios de los Estados emisores de emigrantes, a la calidad y seguridad de los documentos de viaje expedidos por las autoridades competentes de los terceros Estados; y a los intereses estratégicos de la política exterior de la Unión Europea y sus Estados miembros. Asimismo cabe la posibilidad de imponer medidas de retorsión contra terceros Estados, cuyos nacionales no necesiten visados de entrada, en el supuesto de que se impongan visados de entrada a nacionales de un Estado miembro.<sup>48</sup>

Según el Reglamento 562/2006, por frontera exterior se entiende “las fronteras terrestres de los Estados miembros, incluidas las fronteras fluviales, lacustres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos, fluviales y lacustres siempre que no sean fronteras interiores” (artículo 2). Mientras que, las fronteras interiores, según el mismo precepto, se refiere a las siguientes: a) fronteras terrestres comunes, incluidas las fronteras fluviales y lacustres, de los Estados miembros; b) los aeropuertos de los Estados miembros por lo que respecta a los vuelos interiores; c) los puertos marítimos, fluviales y

---

47. Se trata del Reglamento del Consejo n.º 539/2001 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, en D.O.C.E L 81 de 21 de marzo de 2001. Este Reglamento ha sido modificado en diversas ocasiones, para incluir/excluir países del listado, la última de ellas mediante el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo n.º 1211/2010 de 15 de diciembre de 2010, en D.O.U.E. L 339 de 22 de diciembre de 2010.

48. Al respecto *vid.* Olesti Rayo, A.: “El Código de Fronteras Schengen y las condiciones de entrada por las fronteras exteriores para los nacionales de terceros países”, en *Fronteras Exteriores de la UE e inmigración a España: Relaciones Internacionales y Derecho*, Cuadernos de la Escuela Diplomática n.º 33, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 93-114.

lacustres de los Estados miembros por lo que respecta a los enlaces regulares de transbordadores.

De hecho mediante el Código de Fronteras Schengen no se ha creado un concepto nuevo de frontera; tanto las exteriores como las interiores continúan siendo determinadas por cada Estado miembro. Se ha creado, en todo caso, unas categorías funcionales de fronteras, que no están vinculadas a la noción de soberanía, pero si relacionadas con determinadas competencias territoriales que los Estados comparten con la Unión Europea.<sup>49</sup> En efecto, los Estados actualizan periódicamente la lista de los pasos fronterizos (marítimos, aéreos o terrestres) que son considerados fronteras exteriores del espacio Schengen (esto es, todo paso habilitado, por las autoridades competentes de un Estado miembro, como frontera exterior de los países a los que se aplica el Código). Así por ejemplo, recientemente, España ha añadido como nueva frontera exterior los aeropuertos de Huesca-Pirineos<sup>50</sup> y Castellón.<sup>51</sup>

## 2. La ausencia de controles en las fronteras interiores

Como hemos comentado anteriormente, desde la entrada en vigor del CAAS, el control de la entrada en el territorio de los Estados miembros se traslada, en principio, al momento del cruce de las fronteras exteriores. Las inspecciones en las interiores desaparecen, erosionándose la idea de la frontera estatal como un lugar donde ejercer de forma efectiva el control sobre las personas.<sup>52</sup>

Ello no impide que, tal y como se preveía en el artículo 2.2 CAAS, los Estados miembros puedan, por motivos de orden público o seguridad nacional, adoptar, durante un período de tiempo limitado, controles fronterizos internos. Tampoco evita el ejercicio de

---

49. Valle Galvez, A.: "Las fronteras de la Unión: El modelo europeo de fronteras", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 12, 2002, p. 327.

50. D.O.U.E C 74 de 24 de marzo de 2010.

51. D.O.U.E C 190 de 30 de junio de 2011.

52. Crowley, J.: "Differential free movement and the sociology of the 'internal border'", Guild, E.; Harlow, C. (edited by): *Implementing Amsterdam. Immigration and asylum Rights in EC law*, Hart Publishing, Oxford, 2001, p. 21.

las competencias de policía por cada parte contratante, ni la exigencia de estar en posesión de los títulos y documentos de viajes pertinentes, ni que los nacionales de terceros Estados estén obligados a declarar su presencia en el territorio a las autoridades competentes de los Estados parte (artículo 22 CAAS). Es decir, se suprimen los controles en el franqueo de las fronteras internas (preventivos), mientras que los controles policiales realizados en el interior de los Estados miembros se mantienen, e incluso, como ha indicado un sector doctrinal, se refuerzan en su intensidad, de tal forma que éstos se visualizan como una compensación a la facilitación de la libre circulación de personas entre las partes contratantes.<sup>53</sup>

La eliminación de los controles en las fronteras interiores también se recoge en el artículo 20 del Código de Fronteras Schengen,<sup>54</sup> al disponer que “las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice inspección fronteriza alguna de las personas, cualquiera que sea su nacionalidad”. Entendiéndose por inspección fronteriza, “las efectuadas en los pasos fronterizos con el fin de garantizar que pueda autorizarse la entrada de personas, incluidos sus medios de transporte y los objetos en su posesión en el territorio de los Estados miembros o su abandono” (artículo 2).

Ahora bien, el artículo 21 a) del Código de Fronteras Schengen permite que las autoridades competentes de los Estados puedan realizar inspecciones dentro de su territorio. Estas inspecciones excepcionadas son, en primer lugar, las realizadas en ejercicio de las competencias estatales de policía y siempre y cuando éstas no tengan un efecto equivalente a las inspecciones fronterizas. La misma disposición establece que las inspecciones no tendrán este carácter cuando las medidas policiales: i) no tengan como objetivo el control de fronteras; ii) estén basadas en información y experiencia policiales de carácter general sobre posibles amenazas a la seguridad pública y estén des-

---

53. Vid. al respecto De Bruycker, Ph.: “Les politiques d’harmonisation du statut administratif des ressortissants d’Etats tiers en Europe”, en Jadoul, P.; Mignon, E. (direction): *Le droit des étrangers. Statuts, évolution européenne, droits économiques et sociaux*, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1993, p. 246 ; Gortazar, C.: “Abolishing border controls: Individual rights and common control of EU external borders”, Guild, E.; Harlow, C. (edited by): *Implementing Amsterdam. Immigration...op. cit.*, p. 140.

54. Recordemos que el Código de Fronteras Schengen deroga varias disposiciones del CAAS, entre ellas el artículo 2.

tinadas, en particular, a combatir la delincuencia transfronteriza; iii) estén concebidas y se ejecuten de un modo claramente diferenciado de las inspecciones sistemáticas de personas en las fronteras exteriores; iv) se lleven a cabo sirviéndose de inspecciones aleatorias. En principio, estas circunstancias contenidas en la disposición parecen enunciarse a título ejemplificativo, no se trata de una lista cerrada y exhaustiva; tampoco queda claro si las circunstancias deben apreciarse de forma acumulativa o es suficiente con que su apreciación sea alternativa.<sup>55</sup>

La segunda excepción, incluida en el artículo 21 b), se corresponde con las inspecciones de seguridad efectuadas en los puertos o aeropuertos (por los transportistas, por los responsables portuarios y aeroportuarios, o por las autoridades competentes según el derecho interno) siempre y cuando se efectúen también a las personas que viajen dentro de un Estado miembro. Estos controles, como ha precisado la Comisión, se deben limitar a verificar la identidad del viajero mediante un documento de viaje; en el caso de los nacionales de terceros países se pueden comprobar por medio del pasaporte, mientras que los ciudadanos europeos pueden identificarse con el pasaporte o el documento de identidad, si bien los transportistas, pueden aceptar, facultativamente, otros documentos como el permiso de conducir o tarjetas de crédito. En ningún caso se puede exigir un control adicional como la verificación de si el nacional del tercer Estado está en posesión de un visado o de un permiso de residencia; es más, se señala explícitamente que no se pueden exigir ninguna responsabilidad a los transportistas por trasladar a personas que no cumplan las condiciones de entrada o estancia en otras partes contratantes de Schengen.<sup>56</sup>

La tercera salvedad es la que contempla la posibilidad de que un Estado imponga la obligación de poseer o llevar consigo determinados documentos. La Comisión precisa que, en el supuesto que

---

55. Opinión del Abogado General Sr. J. Mazak presentada el 7 de junio de 2010, a los asuntos C-188/10 y C-189/10, Aziz Melki y Sélím Abdell, apartado 44. En el mismo sentido se expresa también la Comisión en su Informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del título III del Reglamento n.º 562/2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), COM (2010) 554 final de 13 de octubre de 2010, p. 3.

56. Informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del título III del Reglamento n.º 562/2006 por el..., *op. cit.*, p. 6.

los Estados miembros impongan esta exigencia, no podrá quedar limitada únicamente a las zonas fronterizas con otros Estados miembros, en cuyo caso se consideraría tal control como equivalente a uno fronterizo.<sup>57</sup>

La última excepción prevista consiste en la obligación que tienen los nacionales de los terceros Estados de señalar su presencia a las autoridades competentes del Estado miembro receptor tal y como se expresa en el artículo 22 del CAAS. La finalidad de esta medida es facilitar el control de los extranjeros que se trasladan a los países que forman parte del espacio Schengen.<sup>58</sup> Ello no obstante también se autoriza la posibilidad de que el Estado receptor exonere el cumplimiento de esta obligación. El problema de esta disposición es la dificultad práctica de su comprobación, que ha llevado a la Comisión a cuestionar su utilidad por la escasa repercusión que tiene en la identificación de los inmigrantes irregulares; es más, y dado que algunos Estados miembros ya no la utilizan, se plantea la posibilidad de enmendar esta norma y suprimir la exigencia.<sup>59</sup> En coherencia con sus afirmaciones, la Comisión en su propuesta de revisión del Código de Fronteras Schengen ha sugerido la derogación de este precepto por los inconvenientes prácticos que entraña su aplicación y por su ineficiencia para detectar e identificar inmigrantes en situación irregular.<sup>60</sup>

En principio, los obstáculos al tráfico en los puestos fronterizos por carretera también deben ser suprimidos, según lo previsto en el artículo 22 del Código de Fronteras Schengen. El problema se plantea por el mantenimiento de las antiguas infraestructuras e instalaciones

---

57. Informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del título III del Reglamento n.º 562/2006 por el..., *op. cit.*, p. 6.

58. Illamola Dausa, M.: *Hacia una gestión integrada de las fronteras. El Código de Fronteras Schengen y el cruce de las fronteras en la Unión Europea*, Documentos CIDOB, Serie Migraciones, n.º 15, 2008, p. 18.

59. Los Estados que ya no aplican esta disposición son: Suecia, Estonia, República Federal de Alemania, Finlandia, Lituania, Dinamarca y Noruega, en Informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del título III del Reglamento n.º 562/2006 por el..., *op. cit.*, pp. 6-7.

60. Propuesta de Reglamento del parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento n.º 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 (Código de fronteras Schengen) y el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, COM (2011) 118 final de 10 de marzo de 2011, p. 8.

que dificultan la fluidez del tráfico, y que la Comisión considera que pueden mantenerse, en la medida en que sean necesarias para el supuesto de que se restablezcan los controles fronterizos internos, y siempre que no representen un impedimento a la fluidez del tráfico y no reduzcan los límites de velocidad.<sup>61</sup>

Reconocidas las excepciones previstas en la normativa comunitaria, se procede a analizar el incipiente control que sobre el alcance de éstas empieza a realizar el Tribunal de Justicia. En particular, como comentaremos en el próximo apartado, la difícil armonización entre la eliminación de los controles fronterizos y el mantenimiento de las inspecciones policiales.

### **3. La delimitación entre las inspecciones fronterizas y el mantenimiento de los controles policiales**

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la diferenciación entre los controles fronterizos y las inspecciones policiales. El asunto en cuestión versa sobre dos nacionales argelinos, Aziz Melki y Sélim Abdell que se encontraban en Francia en situación irregular.<sup>62</sup> En una zona comprendida entre la frontera terrestre de Francia y Bélgica y una línea que transcurre a 20 kilómetros de dicha frontera, fueron objeto de un control de policía; y después del procedimiento pertinente, las autoridades competentes dictaron sendas órdenes de internamiento y expulsión.

Los controles se realizaron en virtud del artículo 78.2 párrafo cuarto del Código de Procedimiento penal francés. Según esta disposición, y a tenor de lo dispuesto en la Sentencia, y entre otras cuestiones se dispone que los funcionarios de la policía judicial francesa podrán requerir a cualquier persona la acreditación de su identidad si existen motivos razonables para sospechar que: ha cometido o intentado cometer una infracción; se dispone a cometer un delito grave o menos grave; puede facilitar información útil para la investigación;

---

61. Informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del título III del Reglamento n.º 562/2006 por el..., *op. cit.*, pp. 7-8.

62. Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 22 de junio de 2010, asuntos C-188/10 y C-189/10, Melki y Abdell.

o es buscado por orden de una autoridad policial. En la zona comprendida entre la frontera terrestre de Francia con los Estados parte del espacio de Schengen, además de los supuestos comentados, también se podrá controlar la identidad de cualquier persona, con vistas a verificar el cumplimiento de las obligaciones de poseer, llevar consigo y presentar los documentos previstos por la ley. Asimismo, si el control tiene lugar a bordo de un tren, éste se podrá efectuar en el trayecto entre la frontera y la primera parada situada a más de veinte kilómetros de la frontera, e incluso en determinados casos, el control podría efectuarse entre esta primera parada y otra situada en los siguientes cincuenta kilómetros. En el supuesto de las autopistas, el control podría ejecutarse en el primer peaje o área de estacionamiento que se encuentre más allá de la línea de los 20 kilómetros. Entre otras cuestiones, se solicita al TJUE, que dilucide si el artículo 67 TFUE se opone a una normativa como la descrita en el artículo 78.2 párrafo 4.

Como hemos comentado el Código de Fronteras tolera el mantenimiento de controles policiales, si se dan determinadas circunstancias y siempre y cuando no se trate de medidas que sean similares a las inspecciones fronterizas que están prohibidas. En este sentido, el Abogado General J. Mazak ha tenido ocasión de expresar que el aspecto esencial a tener presente en esta materia es determinar si la aplicación de las medidas policiales previstas por las autoridades competentes producen unas consecuencias equivalentes a las inspecciones fronterizas; en cuyo caso se estaría infringiendo el Código de Fronteras.<sup>63</sup> No se trata, en sentido estricto de inspecciones fronterizas, pues el control se lleva a término dentro del territorio francés y no en los pasos fronterizos.

La legislación francesa autoriza el establecimiento de controles en la franja de veinte kilómetros de distancia a la frontera terrestre francesa con los países del espacio Schengen, con efecto de verificar la identidad de cualquier persona. En principio, el artículo 21 letra c) del Código de Fronteras Schengen, permite que un Estado miembro disponga la obligación de poseer o llevar consigo documentos. En efecto, el Tribunal en su jurisprudencia ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre esta cuestión. Así, en el asunto

Oulane, en el ámbito de la libre prestación de servicios, declaró que la normativa comunitaria puede permitir que los nacionales de los Estados miembros que estén obligados a presentar un documento de identidad o un pasaporte para acreditar su nacionalidad, siempre que se prevea para los propios nacionales. Ahora bien, el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad exige que la obligación de que los nacionales de otro Estado miembro presenten un pasaporte o un documento de identidad para identificarse, es contraria al derecho comunitario si para los propios nacionales no existe una obligación general de identificación y se les permite probar su identidad con cualquier otro medio admitido en el derecho nacional.<sup>64</sup> La condición de que una persona se halle en todo momento en condiciones de presentar un documento de identidad no es contraria al derecho comunitario, siempre que se imponga a los propios nacionales una obligación análoga de presentar su tarjeta de identidad.<sup>65</sup>

De todas formas, en el supuesto planteado el problema radica en que el régimen previsto en la zona fronteriza es mucho más estricto y severo que los controles de identidad contemplados en el resto del territorio. El Gobierno francés (apoyado por los Gobiernos alemán, helénico, neerlandés y eslovaco) alega que ello se justifica por la necesidad de luchar contra “una clase de delincuencia específica en las zonas de paso y en la cercanía de las fronteras que presentan riesgos singulares”,<sup>66</sup> pero no se determina de forma precisa su finalidad. El Tribunal considera que existen dos circunstancias a tener en cuenta para determinar la compatibilidad de los controles con el derecho comunitario. En primer lugar, los controles sobre la identidad de las personas se circunscriben a la zona fronteriza de Francia con el resto de países del espacio Schengen, y en segundo lugar, el control se realiza con independencia del comportamiento de la persona afectada y de las circunstancias que acreditan un riesgo para el orden público. A estos dos elementos se une la ausencia de delimitación de la competencia atribuida a las autoridades francesas para ejercer esta facultad. Ello conduce al Tribunal de Justicia a dictaminar que, en principio,

64. Sentencia del TJUE (Sala Primera) de 17 de febrero de 2005, asunto 215/03, Salah Oulane contra Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, apartados 33 a 35.

65. Sentencia del TJCE de 27 de abril de 1989, asunto C-321/87, Comisión contra Bélgica, apartado 12.

66. Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 22 de junio de 2010, Melki, *op. cit.*, apartados 60 y 61.



no existen garantías que prescriban que el ejercicio práctico de estos controles sea diferente, o tenga unos efectos que no sean equivalentes a las inspecciones fronterizas.<sup>67</sup>

A raíz de esta sentencia la Comisión ha instado a los Estados miembros para que adapten sus legislaciones nacionales al cumplimiento de la sentencia. La Comisión considera que necesita tener un conocimiento más exacto de los motivos que inspiran los controles en las zonas fronterizas y la frecuencia con la que se realizan estas inspecciones; sólo con esta información podrá calibrar la equivalencia o no de los controles policiales con los controles fronterizos; y por ello solicitará a los Estados las estadísticas sobre los controles. Además, la Comisión prevé la realización de visitas, sin previo aviso, en las zonas fronterizas de los Estados miembros para verificar in situ el cumplimiento correcto de las disposiciones del Código de Fronteras Schengen.<sup>68</sup>

#### **4. El restablecimiento de los controles en las fronteras interiores**

La posibilidad de reinstaurar los controles a la libre circulación de personas en las fronteras interiores de los Estados miembros se previó en los preceptos del CAAS. En efecto, en el artículo 2.2 del Convenio se contemplaba que las Partes contratantes podrían decidir, previa consulta al resto, efectuar controles fronterizos en las fronteras interiores, cuando así lo exigieran razones de orden público o seguridad nacional. En caso de requerirse una acción inmediata, la Parte contratante afectada adoptará las medidas necesarias y después informará, lo antes posible, a las demás partes contratantes. En la práctica, los Estados miembros acudieron de forma excepcional; en pocas ocasiones se invocó esta disposición para reinstaurar los controles fronterizos; y siempre que ello tuvo lugar, se reimplantaron por períodos cortos de tiempo. De hecho, a título de ejemplo, entre los años 2000 a 2003, ambos inclusive, se invocó el artículo 2.2 de CAAS en 33 ocasiones (8 por las autoridades españolas), de las cuales, la inmensa

---

67. Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 22 de junio de 2010, Melki, *op. cit.*, apartado 74 y segundo del fallo.

68. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del título III del Reglamento n.º 562/2006 "por el que...", *op. cit.*, p. 5.

mayoría (25) estaban relacionadas con manifestaciones de carácter político (reuniones políticas de altos mandatarios en diversos foros internacionales como las celebradas por el Consejo Europeo o reuniones de un nivel de participación equivalente, visitas de representantes políticos de alto nivel...).<sup>69</sup>

Las condiciones que permiten invocar el restablecimiento de las fronteras comunes, fueron matizadas y moduladas con la aprobación del Código de Fronteras Schengen. Así, en el capítulo II, artículos 23 a 31, del Reglamento 562/2006 de 15 de marzo de 2006 titulado, Restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores, se definen los supuestos que permiten esta posibilidad, las condiciones que deben satisfacerse y el procedimiento que debe seguirse. En primer lugar, se ha de mencionar que el restablecimiento de los controles fronterizos tiene un carácter excepcional, y limitado a un plazo máximo de treinta días, susceptible de ser ampliado. En segundo lugar, el motivo de la restauración de los controles debe obedecer a la existencia de una amenaza grave para el orden público o para la seguridad interior del Estado miembro que restablece los controles; y la duración de las restricciones no puede exceder a la estrictamente necesaria para responder la amenaza grave.

El procedimiento varía en función de que se trate de acontecimientos que puedan ser previstos por el Estado miembro afectado o acontecimientos que requieren una intervención urgente. En el primer supuesto, se debe comunicar esta intención al resto de los Estados miembros y a la Comisión, proporcionando la información necesaria. Ésta debe incluir los siguientes aspectos: los motivos que dan lugar a la recuperación de los controles, la precisión de los acontecimientos que representen una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, los puestos en los que tal restablecimiento va a tener lugar, la fecha y la duración prevista de la restitución de los controles fronterizos...Con estas referencias, la Comisión, puede emitir un dictamen

---

69. Groenendijk, K.: "Reinstatement of controls at the internal borders of Europe: Why and against whom?", *European Law Journal*, 2004, vol. 10, n.º 2, pp. 158-162.

Una relación exhaustiva, muy aproximada, de los supuestos de reintroducción de las fronteras internas en períodos anteriores a los señalados en el artículo de Kees Groenendijk se puede consultar en Carrera, S.; Guild, E.; Merlino, M.; Parkin, J.: *A race against solidarity: The Schengen regime and the Franco-Italian affair*, Justice and Home Affairs, CEPS Liberty and Security in Europe, 29 April 2011, pp. 23-25

que sería sometido a las consultas de los Estados miembros para organizar, si es necesario, medidas de cooperación y para examinar la proporcionalidad de las medidas adoptadas en relación a los hechos que originaron la reposición de los controles. Esta consulta debería realizarse al menos quince días antes de la reinstauración de los controles fronterizos.<sup>70</sup>

En el caso de necesidad de actuación urgente el procedimiento es diferente. El Estado miembro afectado puede, con carácter excepcional, restablecer inmediatamente los controles en las fronteras interiores; posteriormente lo comunicará a los demás Estados miembros y a la Comisión, informando de las razones que justifican esta actuación.<sup>71</sup>

Desde la entrada en vigor del Código de Fronteras Schengen doce Estados miembros han recuperado temporalmente los controles fronterizos en diversas ocasiones, tanto por acontecimientos previsibles como por razones que han exigido una actuación urgente; en ningún caso se ha solicitado la prórroga. Las justificaciones son variadas, y continúan predominando los eventos deportivos y las reuniones políticas de carácter internacional. En la frontera terrestre franco-española se destaca la reimplantación de los controles fronterizos en cinco ocasiones justificadas por actividades políticas relacionadas con ETA, y ninguna con motivo de atentados terroristas.<sup>72</sup>

70. Artículo 24 del Reglamento 562/2006 de 15 de marzo de 2006.

71. Artículo 25 del Reglamento 562/2006 de 15 de marzo de 2006.

72. En el Anexo I del Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del título III del Reglamento n.º 562/2006, "por el que...", *op. cit.*, pp. 13-15, se contienen las notificaciones de restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores por los Estados miembros con arreglo al artículo 23 y siguientes del Código de Fronteras Schengen y que se reproducen en el cuadro siguiente:

Estado miembro	Duración	Motivación
Francia	21/10/2006, 08h – 20:00	Jornadas de jóvenes radicales vascos en Saint-Pée-sur-Nivelle y manifestación convocada en Bayona por el comité de apoyo Philippe Bidart. Frontera terrestre FR-ES (puesto fronterizo de la autopista A 63 en Biriadou, puente St. Jacques, puente de Behobia, estación de Hendaya)

(Continúa)

Estado miembro	Duración	Motivación
Finlandia	9–21/10/2006	Reunión informal de los Jefes de Estado y de Gobierno en Lahti. Controles principales en Helsinki-Vantaa, aeropuertos de Turku y Tampere-Pirkkala, puertos de Helsinki, Hanko y Turku, fronteras terrestres FI-SE y FI-NO.
Finlandia	13–29/11/ 2006	Reunión EUROMED en Tampere. Controles principales en Helsinki-Vantaa, aeropuertos de Turku y Tampere-Pirkkala, puertos de Helsinki, Hanko y Turku, fronteras terrestres FI-SE y FI-NO.
Francia	12–16/02/2007	Conferencia de los Jefes de Estado de África y Francia en Cannes (13-16/2/2007). Frontera FR-IT (información detallada en la notificación).
Alemania	25/5–9/06/2007	Cumbre del G8 en Heiligendamm/Mecklenburg-Western Pomerania (6-8/6/2007). Fronteras terrestres, aéreas y marítimas.
Islandia	2–3/11/2007	Participación de <i>MC Hells Angels</i> en la inauguración del Icelandic Motorcycle club en Reykjavik (1-4/11/2007). Fronteras aéreas (control de 14 vuelos procedentes de SE, DK, FI, DE y NO).
Austria	02/06/2008– 01/07/2008	Campeonato europeo de fútbol EURO 2008, AT – CH (7/6-29/6/2008). Fronteras terrestres y aéreas.
Francia	27/09/2008, 08h.– 18:45:00	Manifestación del 27 de septiembre a las 16.00 h. en Bayona, convocada por Batasuna. Cinco puestos fronterizos FR-ES (Hendaya: autopista A 63, puente internacional St. Jacques, puente internacional de Behobia, estación de Hendaya, puerto de Hendaya).
Finlandia	24/11/2008– 5/12/2008	Reunión del Consejo de Ministros de la OSCE en Helsinki (4-5/12/2008). Controles principales en el aeropuerto de Helsinki-Vantaa y en los puertos de Helsinki y Turku.
Islandia	05-07/03/2009	Visita de <i>MC Hells Angels</i> al club de motociclismo islandés de Reikiavik. Fronteras aéreas (control de 16 vuelos procedentes de SE, DK, NL, FR y NO).
Alemania	20/03/2009– 5/04/2009	Cumbre de la OTAN en Estrasburgo, Baden-Baden y Kehl (3-4/4/2009). Fronteras terrestres, aéreas y marítimas.
Francia	30/03/2009– 5/04/2009	Cumbre de la OTAN en Estrasburgo, Baden-Baden y Kehl (3-4/4/2009). Fronteras terrestres y aéreas con BE, LU, DE, CH, IT y ES.
Italia	28/06/2009– 15/07/2009	Cumbre del G8 en L'Aquila (10-12/7/2009). Fronteras terrestres, aéreas y marítimas.
Francia	19/09/2009, 13h.– 19:40:00	Manifestación de Batasuna en Bayona. Cinco puestos fronterizos de carretera FR-ES (autopista A 63, puente internacional St. Jacques, puente internacional de Behobia, estación de Hendaya, puerto de Hendaya).

(Continúa)

En líneas generales, el procedimiento de reintroducción de los controles fronterizos indicado en el Reglamento es poco transparente, y las instituciones europeas apenas pueden ejercer la función que les asigna la normativa comunitaria. En este sentido, la Comisión lamenta que la información facilitada por las autoridades estatales es demasiado general y que el plazo de tiempo entre la notificación y el restablecimiento de los controles en los acontecimientos previsibles es muy breve, con lo que apenas puede elaborar el informe preceptivo al que le obliga el artículo 24 del Reglamento 562/2006.<sup>73</sup> De hecho, y es sintomático de la ausencia de transparencia, no existe un registro oficial de la Unión Europea que recoja todas las ocasiones que los Estados miembros han reinstaurado los controles fronterizos, y las causas que los han motivado.<sup>74</sup>

Estado miembro	Duración	Motivación
España	26-27/09/2009	Celebración del "Día del guerrero vasco" en el País Vasco y Navarra (ES) y los Pirineos Orientales (FR). Frontera terrestre ES-FR en las provincias de Guipúzcoa y Navarra.
Francia	27/09/2009	50º Aniversario de ETA. Fronteras terrestres FR-ES, 14 puestos fronterizos en la frontera de Hendaya a Arneguy.
Noruega	27/11/2009– 12/12/2009	Ceremonia del Premio Nobel en Oslo (10/12/2009). Fronteras NO-DE y NO-DK, y determinados vuelos NO y de otros países Schengen.
Dinamarca	1-18/12/2009	Conferencia sobre el cambio climático en Copenhague (7-18/12/2009). Fronteras DK-DE y DK-SE.
Malta	5-18/04/2010	Visita del Papa Benedicto XVI (17-18/04/2010). Aeropuerto internacional de Malta y terminal de pasajeros marítimos de Valletta.
Estonia	17-23/04/2010	Reunión informal de los Ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN en Tallin. Fronteras terrestre, marítima y aérea (información detallada en la notificación).
Francia	28/05-02/06/2010	Cumbre franco-africana en Niza (31/5-1/6/2010). Frontera FR-IT (información detallada en la notificación).
Letonia	24/05-01/06/2010	Cumbre franco-africana en Riga (28/5-1/6/2010). Fronteras terrestres LV-EE, LV-LT, puerto de Riga y aeropuerto internacional.

73. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del título III del Reglamento n.º 562/2006, "por el que...", *op. cit.*, p. 9.

74. En principio, esta falta de registro parece que está siendo paliada, desde el año 2006, en la medida en que, como se ha observado, la Comisión en su informe sobre la aplicación

Cabe decir, de todas formas que, como indica Kees Groenendijk, salvo contadas excepciones, los controles fronterizos son ineficaces y no tienen gran relevancia en la protección del orden público; su reinstauración por las autoridades competentes de los Estados miembros obedece más a la necesidad de proyectar una sensación de seguridad a la población: tiene una función simbólica que no es desdeñable, se trata de mostrar a la ciudadanía que el Estado les está protegiendo de situaciones problemáticas, no deseadas.<sup>75</sup>

### **III. La revisión del Código de Fronteras Schengen**

Como hemos podido comprobar, la actuación de los Estados miembros para disponer del restablecimiento de las fronteras intra-comunitarias es muy discrecional, la reinstauración de las fronteras interiores apenas es fiscalizada por la Comisión y los instrumentos y mecanismos previstos en el Código de Fronteras Schengen escasamente se tienen en cuenta. Como se examinará a continuación, la Comisión ha propuesto modificar el Código de Fronteras Schengen para perfeccionar su funcionamiento transcurridos más de cinco años desde su entrada en vigor, y para tasar con más claridad los supuestos y las condiciones en los que se pueden restablecer las fronteras interiores de la Unión Europea.

#### **1. El origen de las propuestas de modificación del Código de Fronteras Schengen**

El origen inmediato de la propuesta de modificación del Reglamento se encuentra en las consecuencias de las revueltas que han tenido lugar en algunos países de la ribera sur del Mediterráneo. No ha sido la única causa que ha originado que la Comisión presentase una propuesta de revisión del Reglamento n.º 562/2006; hay otros motivos relacionados con la práctica del Reglamento, y con las deficiencias que se han detectado tras la experiencia recogida después de varios años de aplicación; pero no hay duda de que las consecuencias

---

del título III del Reglamento n.º 562/2006 contabiliza los supuestos de reintroducción de las fronteras interiores.

75. Groenendijk, K.: "Reinstatement of controls at the internal borders...", *op. cit.*, p. 170.

de los acontecimientos derivados en los países del norte de África han sido determinantes en las propuestas presentadas por la Comisión.

En la primavera del año 2011 varios miles de inmigrantes irregulares procedentes de los países del sur del Mediterráneo desembarcaron en las costas italianas. Se calcula que, aproximadamente, fueron 20.000, en su mayoría procedentes de Túnez los que llegaron hasta el 5 de abril de 2011. A partir de esa fecha, entró en vigor un acuerdo con el nuevo gobierno tunecino; según el cual éste aceptaba, la devolución de sus inmigrantes irregulares que arribasen con posterioridad.<sup>76</sup> Italia solicitó a la Unión Europea el reparto de los inmigrantes irregulares que habían llegado a su territorio entre el resto de los Estados miembros. En su reunión del 11 de abril el Consejo, en su formación de Justicia y Asuntos de Interior, no aceptó la propuesta italiana lo que provocó el malestar de su Gobierno.<sup>77</sup> El Gobierno italiano, a su vez, concedió a los inmigrantes tunecinos un permiso de residencia temporal por razones humanitarias y documentos de viajes que les habilitaba para poder cruzar las fronteras comunes a los Estados miembros de Schengen. Ello provocó una agria reacción en Francia y Alemania.<sup>78</sup>

En este contexto, el 16 de abril de 2011, Francia decidió impedir la circulación de los trenes italianos en el paso fronterizo por Ventimiglia alegando la existencia de motivos de orden público, tal y como en principio, y con límites, le habilita el Código de Fronteras Schengen, lo que motivó las quejas italianas.<sup>79</sup> Tras unas tensiones iniciales, el

---

76. Gonzalez Enriquez, C.: "¿Schengen en peligro?", *ARI Real Instituto Elcano*, 88/2011, 10 de mayo de 2011, pp. 3-4.

77. *Vid.* el artículo de publicado en *El País* el 12 de abril de 2011 titulado: "La UE rechaza el Plan de Italia de repartir a 20.000 tunecinos". Se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/UE/rechaza/plan/Italia/repartir/20000/tunecinos/elpepuint/20110412elpepiint\\_9/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/UE/rechaza/plan/Italia/repartir/20000/tunecinos/elpepuint/20110412elpepiint_9/Tes). *Vid.*, asimismo, Nascimbene, B.; Di Pascale, A.: "The 'Arab Spring' and the extraordinary influx of people who arrived in Italy from North Africa", *European Journal of Migration and Law*, vol. 13, 2011, p. 347.

78. Especialmente contundente fue la reacción del Ministro de Interior Francés, que emitió una circular arremetiendo contra la decisión italiana de concesión del permiso temporal e impugnando su legalidad (Carrera, S.; Guild, E.; Merlino, M.; Parkin, J.: *A race against solidarity: The Schengen regime...*, *op. cit.*, p. 6).

79. De hecho, este suceso es el segundo caso en el que un Estado miembro formula quejas contra el cierre de fronteras por parte de otro Estado vecino. El primer caso, se remonta a los inicios del espacio de Schengen y se refiere a las quejas emitidas por los Países Bajos

Presidente francés y el Primer Ministro italiano celebraron una reunión y, el 26 de abril de 2011, llegaron al acuerdo de proponer entre otras decisiones, la revisión del CAAS con la intención de limitar la circulación intracomunitaria de nacionales de terceros Estados. Con esa idea envían una carta conjunta, uno de cuyos elementos es instar la necesidad de revisar los supuestos en los que se permite restablecer controles en las fronteras internas de la Unión Europea.<sup>80</sup>

El Parlamento Europeo, a su vez, se opuso a la propuesta franco-italiana que la consideró una cesión al populismo y a la xenofobia.<sup>81</sup> Simultáneamente, el 4 de mayo de 2011, la Comisión adoptó una Comunicación que expresa la necesidad de establecer nuevos mecanismos de control a la libre circulación de personas cuando un Estado sea incapaz de cumplir con sus obligaciones de vigilar efectivamente la frontera exterior y plantea la posibilidad de instaurar un mecanismo que determine a nivel europeo la conveniencia de que un Estado miembro introduzca excepcionalmente, para situaciones críticas, el control fronterizo intracomunitario y el plazo de tiempo durante el cual se le autorice a hacerlo.<sup>82</sup> En el mismo sentido, el Consejo Europeo, celebrado los días 23 y 24 de junio de 2011, abogó por la creación de un mecanismo para hacer frente a las circunstancias excepcionales que pudieran poner en peligro la libre circulación de personas, y sugirió a la Comisión que presentara propuestas al respecto. Este mecanismo debería servir para ayudar a un Estado miembro que sufriera fuertes presiones migratorias en la frontera exterior de la Unión Europea, y podría instaurar una cláusula de salvaguardia que le autorizara

---

por el cierre fronterizo realizado por las autoridades francesas justificado por la política relativa al consumo de drogas de las autoridades neerlandesas (Carrera, S.; Guild, E.; Merlino, M.; Parkin, J.: *A race against solidarity: The Schengen regime...*, op. cit., p. 13).

80. Vid. el artículo publicado en *El País* el 26 de abril de 2011 titulado: "París y Roma lanzan una andanada contra Schengen". Se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Paris/Roma/lanzan/andanada/Schengen/elpepuint/20110426elpepuint\\_3/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Paris/Roma/lanzan/andanada/Schengen/elpepuint/20110426elpepuint_3/Tes).

81. Vid. los debates desarrollados en la sesión plenaria del Parlamento Europeo de 10 de mayo de 2011. Las intervenciones del Presidente de la Comisión y de los diputados que participaron en el debate se pueden consultar en la siguiente dirección electrónica: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20110510+ITEM-015+DOC+XML+V0//ES&language=ES>.

82. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Comunicación sobre migración, COM (2011) 248 de 4 de mayo de 2011, pp. 6-9.



excepcionalmente, y por un tiempo limitado, a reponer los controles fronterizos intracomunitarios, cuando se encontrara en una situación lo suficientemente grave que le impidiera cumplir con las obligaciones derivadas del acervo Schengen.<sup>83</sup> La respuesta de la Comisión es intentar comunitarizar el restablecimiento transitorio de las fronteras internas; se trata de “velar por que la reintroducción excepcional y temporal de los controles en las fronteras interiores se decida de acuerdo con el método comunitario”.<sup>84</sup> Su razonamiento es el siguiente: dado que la libre circulación de personas en un espacio sin fronteras exteriores constituye una realización esencial de la Unión Europea, las decisiones que afecten a tal libertad deben de adoptarse a nivel de toda la Unión Europea y no dejarse en manos de los Estados miembros.<sup>85</sup>

Todas estas circunstancias motivaron cambios en las propuestas legislativas que habían sido planteadas por la Comisión, como consecuencia de la experiencia adquirida en la aplicación del Código de Fronteras Schengen y el nuevo marco legal derivado de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En efecto, inicialmente la Comisión había presentado una propuesta de Reglamento cuya finalidad era crear un mecanismo que permitiese verificar la correcta aplicación del acervo Schengen. El objetivo principal consistía en garantizar la aplicación coherente, eficaz y transparente del acervo Schengen después de su plena integración en la Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Las evaluaciones de los Estados se realizarían, al menos, una vez cada cinco años, y se ejecutarían mediante dos instrumentos: los cuestionarios y las visitas *in situ*, con o sin previo aviso. Si el resultado no fuera satisfactorio, y hubiera deficiencias graves, el Estado afectado debería aprobar un plan de acción, supervisado por la Comisión, y con el conocimiento del Consejo y el Parlamento Europeo,

---

83. Conclusiones del Consejo Europeo (23 y 24 de junio de 2011), en Doc. EUCO 23/1/11 REV 1, p. 8.

84. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Gobernanza de Schengen – Refuerzo del espacio con controles fronterizos en las fronteras interiores, en COM (2011) 561 final de 16 de septiembre de 2011, p. 3.

85. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Gobernanza de Schengen – Refuerzo..., *op. cit.*, p. 5.

para corregir las deficiencias detectadas.<sup>86</sup> Esta propuesta de Reglamento fue modificada por la Comisión, el 19 de septiembre de 2011, para incorporar la posibilidad de establecer el mecanismo, gestionado por la Unión Europea que había sido sugerido por el Consejo Europeo en el mes de junio, y que permitiese la reintroducción de las fronteras interiores cuando un Estado miembro fuera incapaz de controlar eficazmente la frontera exterior de la Unión.<sup>87</sup>

## **2. Las propuestas de modificación de los supuestos de restablecimiento de los controles en las fronteras intracomunitarias**

La Comisión, como hemos comentado, ha presentado una propuesta de modificación del Código de Fronteras Schengen que revisa las causas y procedimientos que habilitan la reposición temporal de los controles fronterizos intracomunitarios, y que, en caso de aprobarse, sustituirán a los actualmente vigentes.<sup>88</sup> A tenor del contenido de la propuesta, el cambio más significativo consiste en la previsión de que la Comisión tenga un papel más relevante en la gestión de la recuperación de la vigilancia fronteriza. Asimismo, se prevé una mayor protocolización, pormenorización y tasación de los requisitos y las condiciones necesarios para permitir la restauración de los controles. En efecto, el preámbulo de la propuesta dispone que el control en las fronteras interiores sólo se puede imponer como último recurso después de un análisis fundamentado en criterios objetivos y tras una evaluación realizada a nivel de la Unión Europea. Este análisis se realiza teniendo en cuenta una serie de consideraciones que comprenden, las siguientes: el impacto probable de las amenazas para el orden público y/o seguridad interior del país afectado o de la Unión (inclu-

---

86. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un mecanismo de evaluación para verificar la aplicación del acervo Schengen, COM (2010) 624 final de 16 de noviembre de 2010.

87. Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un mecanismo de evaluación para verificar la aplicación del acervo Schengen, COM (2011) 559 final de 16 de septiembre de 2011.

88. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento n.º 562/2006 con el fin de establecer normas comunes relativas al restablecimiento temporal del control fronterizo en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales, COM (2011) 560 final de 16 de septiembre de 2011.

yéndose las relacionadas con la delincuencia transnacional organizada o las derivadas de actos terroristas); las medidas de apoyo disponibles (técnicas o financieras) en manos del Estado o puestas a su disposición por las instancias de la Unión Europea (como la Agencia Europa para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de la Unión Europea –Frontex–, la Oficina Europea de Policía –Europol– o la Oficina Europea de Apoyo al Asilo –EAAA–); el impacto actual o potencial del restablecimiento de la libre circulación de personas sin controles fronterizos internos y de las deficiencias detectadas, en su caso, en la vigilancia de las fronteras exteriores o en la aplicación de los procedimientos de retorno de los nacionales de terceros Estados en situación irregular.<sup>89</sup>

El requisito general que justifica la reinstauración de las fronteras interiores es la existencia de una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro o de la Unión Europea; ha de ser excepcional, y proporcional (en el sentido de que no puede exceder de lo estrictamente necesario para responder a la amenaza grave), y limitarse a un período máximo de treinta días (susceptible de renovación) hasta un período máximo de meses.<sup>90</sup>

Los supuestos de recuperación de los controles internos fundamentados en eventos previsibles o en acontecimientos imprevisibles,<sup>91</sup> no contienen muchas variaciones respecto a las exigencias de información que debe suministrar el Estado que desee restablecer las fronteras respecto a las disposiciones del Reglamento que actualmente está en vigor. La diferencia substancial es el control más estricto que debería ejercer la Comisión. En la propuesta de Reglamento, el Estado, ante un acontecimiento previsible, debe presentar una solicitud a la Comisión con una antelación mínima de seis semanas<sup>92</sup> con la información necesaria (que también es transmitida al resto de los Estados miembros y al Parlamento Europeo). En base a la información recibida, la Comisión decidirá la autorización para restablecer los obstáculos fronterizos a la libre circulación, y su posible prolongación. En el

---

89. Artículo 23 bis de la Propuesta de Reglamento.

90. Artículo 23 de la Propuesta de Reglamento.

91. Artículos 24 y 25 de la Propuesta de Reglamento.

92. El plazo puede ser inferior sólo si el acontecimiento previsible es conocido con una anticipación menor (artículo 24 de la Propuesta de Reglamento).

supuesto de que el Estado requiera una autorización inmediata, debido a un acontecimiento imprevisible, podrá, excepcionalmente, reponer los controles por un período máximo de cinco días, y va a ser la Comisión, quien en base a la información recibida decidirá si el control debe prolongarse por un plazo de tiempo superior.

En la propuesta de Reglamento se incorpora un nuevo supuesto de restitución de los controles fronterizos, que no se encuentra presente en la actualidad. Así, además de un restablecimiento de controles por acontecimientos predecibles y por hechos imprevisibles que requieran una actuación inmediata, el artículo 26 de la Propuesta de Reglamento añade la posibilidad de los controles por deficiencias graves persistentes en la vigilancia de las fronteras exteriores. En efecto, la Comisión puede restituir los controles en las fronteras interiores de un Estado miembros con el resto de los países del Espacio Schengen cuando observe insuficiencias en el control de las fronteras exteriores o en la aplicación correcta de los procedimientos de retorno, y ello suponga una amenaza grave para el orden público o para la seguridad interior de la Unión Europea o de un Estado miembro. En principio el plazo máximo de la excepción se circunscribe a seis meses, que pueden ser prorrogados si las carencias no se han solucionado.

La determinación de la existencia de deficiencias graves en la frontera exterior se realiza siguiendo el procedimiento previsto en la propuesta modificada de Reglamento que establece un procedimiento para evaluar la correcta aplicación del acervo Schengen.<sup>93</sup> En efecto, esta propuesta normativa, como hemos mencionado en el apartado anterior, se refiere a la creación de un mecanismo que permite a las instituciones comunitarias evaluar si las autoridades competentes de los Estados miembros aplican correctamente el acervo Schengen. Ello se realiza mediante un informe elaborado, esencialmente, a partir de un cuestionario diseñado por la Comisión que deben responder los Estados miembros y, en su caso, por las conclusiones de visitas *in situ*, llevadas a cabo por equipos de expertos designados por los Estados miembros. Si el resultado de la evaluación es negativo (obtiene la calificación de "no conforme") porque se detecten graves deficiencias en

---

93. Se trata de los artículos 14 y 15 de la propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo Schengen, COM (2011) 559 final de 16 de septiembre de 2011.

la ejecución del control de las fronteras exteriores o en la aplicación de los procedimientos de retorno, la Comisión solicitará al Estado afectado que elabore un plan de acción para subsanar los defectos detectados, y facultativamente, podrá solicitar la adopción de determinadas medidas específicas.<sup>94</sup> La situación variará y será posible la reinstauración de los controles fronterizos internos, si la vigilancia deficiente de la frontera exterior persiste tres meses después de que el Estado recibiera el informe de evaluación negativo emitido por la Comisión.

La tramitación de estas propuestas normativas apenas ha comenzado; y durante el transcurso del procedimiento legislativo pueden acontecer modificaciones, cambios o incluso la retirada de los proyectos normativos. Es sintomático, 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", en aplicación del Protocolo n.º 2 sobre el principio de subsidiariedad y proporcionalidad. Así, han informado en contra de la propuesta modificada de Reglamento por considerarla que infringía el principio de subsidiariedad, las siguientes cámaras (el plazo de emisión de los dictámenes finalizó el 14 de noviembre de 2011): el Senado y la Cámara de Representantes de los Países Bajos, la Asamblea Nacional Francesa, la Asamblea de la República portuguesa, el Consejo Nacional de la República Eslovaca y el Parlamento de Suecia. El argumento más relevante que mantienen se centra en la negativa a que sean las instancias europeas, y en concreto la Comisión quien autorice y fiscalice el momento y la oportunidad de la reinstauración de los controles en las fronteras interiores; son las autoridades competentes de los Estados miembros quienes, de forma más eficaz pueden apreciar la conveniencia de reinstaurar los controles cuando existan acontecimientos que atenten al orden público o a la seguridad interior.<sup>95</sup> En términos parecidos algunos representante de los gobier-

---

94. Entre estas medidas que pueden adoptarse, el artículo 14 contempla las siguientes: inicio del despliegue de los equipos europeo de agentes de la guardia de fronteras de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento Frontex; envío a Frontex, para su aprobación de sus decisiones estratégicas sobre evaluación del riesgo y de sus planes de despliegue de equipos; cierre de un puesto fronterizo específico durante un período de tiempo limitado hasta que las deficiencias se hayan subsanado.

95. Los informes emitidos por las cámaras legislativas se pueden consultar en la dirección electrónica de Interparliamentary EU Information Exchange (IPEX) y, en concreto, en la siguiente página: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/dossier.do?code=COD&year=2011&number=0242&appLng=EN>.

nos de los Estados miembros en el seno del Consejo han mostrado la misma reticencia a una comunitarización; es más, otros, entre ellos España, Francia y Alemania han declarado, en un comunicado de prensa conjunto de sus Ministros de Interior, que rechazaban la posibilidad de que las instituciones europeas tuvieran la capacidad de decidir cuando y cómo se reintroducen los controles fronterizos internos en el espacio de Schengen.<sup>96</sup>

#### **IV. Consideraciones y reflexiones finales**

La creación del espacio Schengen, la eliminación de los controles en las fronteras intracomunitarias y la consiguiente traslación de los mismos a las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea ha sido un elemento central en la instauración de una política comunitaria que gestione los flujos migratorios y en la posterior creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

La libre circulación de personas, sin obstáculos físicos, en el espacio Schengen se garantiza tanto para los ciudadanos europeos como para los nacionales de terceros países; y ninguna de estas categorías está sujeta a un control de las fronteras intracomunitarias. Ello no es óbice a que los nacionales de terceros Estados estén sujetos a la satisfacción de determinados requisitos suplementarios como el cumplimiento de la obligación de declarar su presencia en el momento de la entrada en el territorio de una parte contratante o en un plazo de tres días hábiles desde su acceso. Los controles en los puestos fronterizos intracomunitarios, en sentido estricto, se han eliminado, y han desaparecido las inspecciones que allí se realizaban; pero las autoridades estatales conservan la capacidad de poner en práctica otros instrumentos que pueden tener unos efectos y unas consecuencias equivalentes a los controles fronterizos. El Tribunal de Justicia ha sido diáfano, determinados controles policiales realizados en el interior del territorio de los Estados miembros cerca de las fronteras estatales, autorizados en principio por la normativa comunitaria, son susceptibles de tener unos efectos equivalentes a las inspecciones fronterizas rea-

---

96. El comunicado conjunto emitido por los Ministros de Interior francés, alemán y español, los Sres. Claude Guéant, Hans-Peetr Friedrich, y Antonio Camacho, respectivamente, se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: <http://ambafrance-us.org/spip.php?article2666>.

lizadas en los puestos fronterizos. Los criterios en la elección de los sujetos que deben ser identificados por los controles, la periodicidad y frecuencia de los mismos, y las finalidades perseguidas con su puesta en práctica son elementos que se deben ponderar para precisar el límite entre los controles policiales autorizados por la normativa comunitaria de los controles cuya finalidad es substituir a las desaparecidas inspecciones fronterizas.

De todas formas, los Estados miembros mantienen la posibilidad de reinstaurar las fronteras interiores cuando se enfrenten a una situación que puede comportar un riesgo para el orden público y/o la seguridad interior del Estado. Hemos comprobado que el restablecimiento de los controles fronterizos internos no ha sido una práctica habitual en los más de quince años de funcionamiento del espacio Schengen, al contrario, se ha producido en contadas ocasiones. En todo caso, cuando ello ha sucedido, el procedimiento se ha caracterizado por la poca participación de las instituciones comunitarias. Los instrumentos que éstas tienen para verificar la correcta aplicación del acervo Schengen son muy deficientes e ineficientes; siendo difícil precisar el grado de cumplimiento de algunos países. En definitiva, los Estados miembros han contado con un amplio margen de discrecionalidad para imponer los controles, y la Comisión apenas ha ejercido un control sobre la necesidad y la oportunidad del restablecimiento de las inspecciones fronterizas.

Esta situación se ha intentado paliar a raíz de los movimientos de personas producidos a partir de la crisis humanitaria de los países de la ribera sur del Mediterráneo. Los problemas fronterizos del mes de abril de 2011 y los desencuentros entre algunos Estados miembros, han conducido a la Comisión a proponer una modificación del Código de Fronteras Schengen para mejorar los mecanismos de vigilancia del cumplimiento de su acervo y para incrementar el control de las instituciones comunitarias en la gestión de las excepciones a la libre circulación de personas. Ante la actuación discrecional y autónoma de un Estado miembro, por la crisis originada por el desplazamiento masivo de unos miles de personas desde el norte de África, la respuesta de la Comisión ha sido intentar reforzar el control comunitario y proponer un mecanismo que le permita gestionar y hacer frente a las tensiones que se puedan producir en el control de la frontera exterior de la Unión Europea. Está por ver si los Estados miembros van a aceptar esta mayor implicación de las instituciones comunitarias.

## RESUMEN

Tradicionalmente, en virtud de su soberanía, el control de los flujos migratorios en el territorio de los Estados miembros de la UE era de su exclusiva competencia. No obstante, el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, que entra en vigor en 1995, supone la supresión efectiva de los controles al movimiento de personas en las fronteras intracomunitarias, y, a su vez, un refuerzo del control en las extracomunitarias. En 2006, el "Código de Fronteras Schengen" modifica dicho texto, permitiendo, sujetándolo a ciertos requisitos, el restablecimiento de controles fronterizos por parte de los Estados miembros por motivos de orden público o seguridad nacional. La escasa recurrencia a ellos y su ineficacia, junto con los recientes problemas migratorios, han motivado propuestas de modificación por parte de la Comisión, que enfatizan el control de la acción de los Estados miembros en el ámbito fronterizo por parte de las instituciones comunitarias, en detrimento de su amplia discrecionalidad actual, lo que ha dado lugar a considerables reticencias.

**Palabras clave:** Unión Europea; espacio de libertad, seguridad y justicia; Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen; Código de fronteras Schengen; control flujos migratorios.

## RESUM

Tradicionalment, en virtut de la seva sobirania, el control dels fluxos migratoris en el territori dels estats membres de la UE era de la seva competència exclusiva. Això no obstant, el Conveni d'aplicació de l'Acord de Schengen, que entrà en vigor el 1995, suposa la supressió efectiva dels controls al moviment de persones en les fronteres intracomunitàries, i, alhora, un reforç del control en les extracomunitàries. Al 2006, el Codi de Fronteres Schengen modifica aquest text, i permet, amb certs requisits, el restabliment de controls fronterers per part dels estats membres per motius d'ordre públic o seguretat nacional. L'escassa recurrència a ells i la seva ineficàcia, juntament amb els problemes migratoris recents, han motivat propostes de modificació per part de la Comissió, que emfasitzen el control de l'acció dels estats membres en l'àmbit fronterer per part de les institucions comunitàries, en detriment de l'àmplia discrecionalitat actual, cosa que ha provocat reticències considerables.

**Paraules clau:** Unió Europea; espai de llibertat, seguretat i justícia; Conveni d'aplicació de l'Acord de Schengen; Codi de fronteres Schengen; control fluxos migratoris.



## ABSTRACT

Traditionally, by virtue of their sovereignty, the control of migratory flows was an exclusive competence of the EU members. Nevertheless, the Convention that is implementing the Schengen Agreement, which came into force in 1995, meant both the effective suppression of controls on people's movement across the Community frontiers and the reinforcement of the non Community borders. In 2006, the "Schengen Borders Code" modified the mentioned text, allowing under certain requirements the reestablishment of frontiers controls for the EU members, based on public order and national security reasons. The scarce recurrence to this measure and its inefficiency, together with the recent migratory problems, have motivated proposals of modification of the Commission, that emphasize the Community institutions' control of EU members' action on borders power, at the expense of their current wide discretionary power, which has led to considerable reticence.

**Key words:** European Union; Area of freedom, security and justice; Schengen Agreement Application Convention; Schengen Borders Code; migration fluxes control.