



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

EL ESPACIO SCHENGEN Y SUS LÍMITES

Autor

Bogdan Stoian Ioan

Directora

Ana Gascón Marcén

Facultad de Derecho
2019

“Llegar juntos es el principio, mantenerse juntos es el
progreso, trabajar juntos es el éxito”
Henry Ford

ÍNDICE

ABREVIATURAS	5
INTRODUCCIÓN	6
I. ¿QUÉ ES SCHENGEN?	8
1. BREVE INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA DE LA UNIÓN EUROPEA	8
2. EL ESPACIO SCHENGEN	10
II. ¿CÓMO SURGIÓ SCHENGEN?	12
1. EL INICIO HACIA UNA SUPRESIÓN DE LOS CONTROLES	12
2. PROYECTOS COMUNITARIOS	14
3. LIBRO BLANCO Y ACTA ÚNICA EUROPEA	15
4. ACUERDO DE SCHENGEN DE 1985	17
5. 1990 - CONVENIO DE APLICACIÓN DEL ACUERDO DE SCHENGEN DE 1985	19
6. TRATADO DE ÁMSTERDAM	20
7. TRATADO DE LISBOA	21
III. SITUACIÓN DE RUMANIA Y BULGARIA	22
1. FRACASO EN EL INTENTO DE ENTRADA	22
2. APLICACIÓN PARCIAL DE SCHENGEN	24
3. SITUACIÓN ACTUAL (NUEVOS INTENTOS DE ENTRADA)	25
IV. RESTABLECIMIENTO DE CONTROLES FRONTERIZOS	27
1. MOTIVOS PARA EL RESTABLECIMIENTO	27
2. MECANISMO DE EVALUACIÓN PARA VERIFICAR LA APLICACIÓN DEL ACERVO SCHENGEN	30
2.1 PROCEDIMIENTO	31
2.2 MECANISMO DE EVALUACIÓN EN LA PRÁCTICA	31
3. CASO ITALIA-FRANCIA, GRECIA	32
3.1 CASO ITALIA-FRANCIA	32

3.2. CASO DE GRECIA	34
4. TERRORISMO	36
5. DIFERENCIACIÓN: INSPECCIONES FRONTERIZAS Y CONTROLES POLICIALES	38
CONCLUSIONES	40
BIBLIOGRAFÍA	43
1. REREFENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43
2. NORMATIVA.....	44
3. INFORMES	45
4. PÁGINAS WEB	45

ABREVIATURAS

- AUE = Acta Única Europea
- CAAS = Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen
- CECA = Comunidad Europea del Carbón y el Acero
- CEE = Comunidad Económica Europea
- CEEA = Comunidad Europea de la Energía Atómica
- CFS = Código de Fronteras Schengen
- COREPER = Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros
- eu-LISA = Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad
- EURATOM = Comunidad Europea de la Energía Atómica
- FRONTEX = Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la UE.
- JAI = Justicia y los Asuntos de Interior
- PESC = Política exterior y de seguridad común
- SCH-EVAL = Grupo de Trabajo de Evaluación de Schengen
- SIS = Sistema de Información Schengen
- TCE = Tratado constitutivo de la Comunidad Europea
- TFG = Trabajo de Fin de Grado
- TFUE = Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- TJUE = Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- TUE = Tratado de la Unión Europea
- UE = Unión Europea
- VIS = Sistema de Información de Visados

INTRODUCCIÓN

El contenido de este Trabajo de Fin de Grado (TFG) gira en torno al espacio sin controles sistemáticos en las fronteras interiores, o comúnmente conocido como el Espacio Schengen, un hito que ha fomentado las relaciones entre los ciudadanos europeos, trayendo así una Unión Europea más pequeña y a la misma vez más unida. Sin embargo, tras las recientes crisis migratorias y los numerosos atentados terroristas que han sacudido el continente, hoy más que nunca la confianza y la continuidad en este espacio están siendo tema de actualidad.

Este fenómeno, que surge después de dos guerras mundiales que sumieron al continente europeo en la peor de las miserias, nace por el deseo de conseguir al fin una Europa unida en donde la paz y la tranquilidad se puedan respirar, siendo este un objetivo difícil de alcanzar, debido a las diferencias tanto culturales, políticas, o de otra índole, que han marcado siempre una línea divisoria entre los países europeos. Por ello, podemos afirmar que este espacio Schengen no es solo un simple espacio en donde varios Estados se han puesto de acuerdo en abolir los controles sistemáticos en sus fronteras interiores, sino que es algo más, es asimismo el resultado de esta constante aspiración por conseguir una Europa unida, y que gracias a la creación de este espacio hoy ya no es un sueño, sino una realidad.

El interés por el estudio de este tema viene dado por numerosos motivos, siendo el principal el hecho de ser un fenómeno muy importante en un mundo tan globalizado como el actual, donde los viajes, los intercambios económicos y los acuerdos entre Estados están cada vez más potenciados. De igual modo, he escogido este tema debido al interés que siempre he mostrado en relación con el Derecho Internacional, y sobre todo por el tema de extranjería, ya que he podido sentir de primera mano lo que suponen estos controles y ver el efecto negativo que pueden producir en la sociedad, al tener que cruzar cada año las fronteras aún existentes entre Rumania y el resto de países que la rodean.

A fin de realizar un análisis completo, he dividido el trabajo en siete apartados diferentes, intentado con ellos realizar un recorrido completo a través de este extraordinario hito de la UE (Unión Europea). En primer lugar, se ha procedido a llevar a cabo un breve resumen de la historia de la UE, a fin de comprender mejor el ambiente en el cual se ha desarrollado este fenómeno. A continuación, ya en relación con la materia en cuestión, se ha procedido a explicar en qué consiste este fenómeno, cómo nació, así como la situación de Rumanía y Bulgaria respecto de este espacio. De igual modo,

se ha llevado a cabo una aproximación a una de las excepciones frente al mismo, siendo este el restablecimiento temporal de los controles fronterizos. Para concluir, se ha querido llevar a cabo una breve aproximación a un novedoso sistema que ayudará a mejorar aún más este espacio, cuyo pleno funcionamiento está previsto para el año 2020.

En atención al modo de proceder en el análisis, he llevado a cabo un método analítico, dividiendo este espacio entre sus diferentes partes (nacimiento, funcionamiento, excepciones a la aplicación del mismo, situación actual, etc.) para poder entender mejor su funcionamiento y su importancia en la consecución de la Unión Europea que hoy conocemos. Para ello, comencé con la lectura de artículos de revistas de autores como Andreu Olesti Rayo o María Teresa Acosta Penco, así como libros relacionados con el tema. Tras esta primera lectura, empecé a comprender mejor cómo nació el espacio Schengen, con que finalidad se creó y cuáles son sus actuales retos. Una vez adquirido tales conocimientos esenciales, ya fui capaz de estructurar el trabajo entre sus diferentes apartados y comenzar al desarrollo de los mismos. Asimismo, he consultado diversa legislación europea como directivas, reglamentos o decisiones del Consejo y numerosas páginas web, tanto oficiales de la UE, como no oficiales, sobre todo para los temas más actuales como el restablecimiento de los controles fronterizos, los nuevos intentos de entrada de Rumanía y Bulgaria o, el Nuevo Programa de Fronteras Inteligente.

Finalmente, para terminar esta introducción, muy brevemente quería agradecer todo el apoyo recibido a lo largo de estos últimos cuatro años por parte de familiares y amigos, sin los cuales no hubiese podido concluir esta travesía.

I. ¿QUÉ ES SCHENGEN?

1. BREVE INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea nace por el deseo de acabar con los constantes y violentos conflictos producidos entre vecinos, ya que tras, dos grandes Guerras Mundiales, cuyos efectos, tanto económicos como sociales, para los países europeos fueron más que evidentes. Por ello, tras la Segunda Guerra Mundial se respiraba en Europa un deseo de conseguir al fin un periodo de estabilidad y de paz. Sin embargo, ante la amenaza constante de un enfrentamiento Este-Oeste, parecía evidente que la consecución de la misma era imposible sin una previa reconciliación franco-alemana¹.

Consciente de este hecho, el 9 de mayo de 1950 el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, en colaboración con Jean Monnet, lanzó un llamamiento para la gestión común de la producción del acero y del carbón de Francia y Alemania bajo una alta autoridad común abierta a otros Estados europeos, en el que el propio Schuman declaraba que: «Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto. Se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho». La elección de estas dos industrias por parte de Schuman no se llevó a cabo de un modo aleatorio, sino todo lo contrario, a principios de los años 50 las mismas eran la base de la potencia de un país, así como la clave para la producción del material bélico. La apuesta de Schuman quedaba bastante clara, conseguir acabar con la tradicional enemistad existente entre los dos países, así como la posterior unión de otros países, al mismo tiempo que se evitaba que un país generase un gran poder militar². Sobre la base de la misma, el día 18 de abril de 1957 se firma el Tratado de París o Tratado constitutivo de la CECA, entre Francia, Italia, Alemania y los países del Benelux (Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo).

Esta declaración de Schuman iba más allá de la sola recuperación económica a partir de la puesta en común de las decisiones en el ámbito de estas dos industrias, sino que era también un llamamiento a la reconciliación entre los Estados europeos³. Por ello, hoy en día puede ser considerada como el punto de partida de la Europa comunitaria.

¹ SOKOLSKA, I., “Los primeros Tratados”, en Fichas temáticas sobre la Unión Europea (Parlamento Europeo), Fecha 10/2018, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/1/los-primeros-tratados>. Última revisión 18/05/2019.

² GARCÍA BARCALA, J., “Así nació la Unión Europea”, blog de Ciencia Histórica, Fecha 25/03/2017, <https://www.cienciahistorica.com/2017/03/25/asi-nacio-la-union-europea/>. Última revisión 18/05/2019.

³ “De la CECA a la CEE”, en Hablamos de Europa, consultas ciudadanas, <http://www.hablamosdeeuropa.es/panorama/historia/ceca-a-cee>. Última revisión 18/05/2019.

Tras este éxito de la CECA, los seis países fundadores decidieron ampliar esta cooperación económica hacia nuevos ámbitos de integración, dando lugar con ello a la firma en 1957, en la ciudad Roma, de dos de los tratados más importantes para la UE, constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM o CEEA). Este Tratado es un primer acercamiento a esta idea de una Europa sin fronteras, ya que el objetivo de la misma era la consecución de una unión aduanera y un mercado común en el que estuviesen garantizadas cuatro libertades fundamentales: libre circulación de personas, servicio, capitales y mercancías⁴. Sin embargo, no es hasta la aprobación en 1985 por parte de la Comisión del denominado “Libro Blanco”, de un verdadero punto de partida hacia una Comunidad Europea sin controles sistemáticos entre los Estados miembros.

Más adelante, en 1986, se firma en la Haya el Acta Única Europea, con la que se revisan los Tratados de Roma constitutivos de la CEE y CEEA, con el fin de crear un espacio basado en las cuatro libertades fundamentales, a través del establecimiento de una moneda única, una mayor atribución de poderes al Parlamento Europeo, creación de un mercado único así como un mayor protagonismo del Consejo Europeo, mediante una reunión periódica de los jefes de Estado y del Gobierno para la toma de decisiones importantes en cuanto a política⁵.

Ya en el año 1992, se firmó el Tratado de Maastricht, o comúnmente conocido como “Tratado de la UE”. Con el mismo, lo que anteriormente se conocía como la Comunidad Económica Europea pasa ahora a denominarse, “Comunidad Europea” que junto con la cooperación en asuntos de justicia e interior y la PESC, pasa a estar englobada en la UE⁶. Este Tratado está estructurado en tres pilares:

- Pilar central o “Comunitario”: recogiendo en el mismo las actividades tradicionales, los procedimientos de trabajo y toma de decisiones de los anteriores tratados CECA y CEE.
- Los laterales o “nuevos pilares”: supuso la creación de una Política Exterior y Seguridad Común (PESC) así como de la Justicia y los Asuntos de Interior (JAI), ambas basadas en la cooperación entre Gobiernos.

⁴ MANGAS MARTÍN, A., “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”, Año 2016, p. 34.

⁵ Al respecto, véase “COMENTARIO DE TEXTO ACTA ÚNICA EUROPEA” de Jacques Delors.

⁶ CARLOS OCAÑA, J., “El Tratado de la Unión Europea o de Maastricht (1992)”, en La Unión Europea: el proceso de integración y la ciudadanía europea, <http://clio.rediris.es/udidactica/maastricht.htm>. Última revisión 18/05/2019.

En 1997, se firma el Tratado de Ámsterdam, cuyo objetivo principal era la reforma de las instituciones de la UE para preparar la llegada masiva de futuros países miembros⁷. Además, supuso la afirmación de que la Unión se basaba en principios como, la no discriminación, igualdad de oportunidades, la igualdad entre hombres y mujeres, etc., cuyo resultado fue la proclamación en el año 2000 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE⁸. Este Tratado fue de vital importancia en relación con el espacio Schengen, ya que con el mismo, todo el acervo Schengen se incorporó⁹ al derecho de la Unión Europea, pasando así de ser un simple acuerdo inicial entre cinco países, a ser reconocido como un objetivo en toda la UE.

En el año 2001, se firma el Tratado de Niza¹⁰, que en paralelo con el Tratado de Ámsterdam, su objetivo principal era la reforma estructural de la Unión Europea para poder hacer frente a los nuevos retos que se le planteaban con la inminente ampliación en el año 2004. De igual modo, este Tratado dotó de más poderes legislativos y de control al Parlamento Europeo, así como la obtención en un mayor número de ámbitos de la mayoría cualificada del Consejo.

Finalmente, ya en 2007 se firma el Tratado de Lisboa, con el objetivo primordial de conseguir una UE más democrática, más transparente, más eficiente y mejor capacitada para abordar con una sola voz los problemas mundiales¹¹. Al mismo tiempo se establecían las competencias que se le atribuirían en exclusiva a la UE y cuales se comparten. A partir de su entrada en vigor en 2009, cabe afirmar que la UE tiene personalidad jurídica propia, adquiriendo con ello capacidad para la firma de tratados internacionales.

2. EL ESPACIO SCHENGEN

El Espacio Schengen, denominado así por primera vez en el Acuerdo Schengen de 1985, hace referencia a la zona en la cual 26 Estados europeos han decidido abolir plenamente los controles en

⁷ Publicación en la página oficial de la Unión: europa.eu, “Tratados de la UE”, en relación con el Tratado Ámsterdam, Fecha 08/05/2019, https://europa.eu/european-union/law/treaties_es. Última revisión 18/05/2019.

⁸ CARLOS OCAÑA, J., “El Tratado de Ámsterdam (1997)”, La historia de la Unión Europea la Ciudadanía europea, en historiasiglo20.org, apartado Libertad, Seguridad y Justicia, Año 2004, <http://www.historiasiglo20.org/europa/amsterdam.htm>. Última revisión 18/05/2019.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Publicación en la página oficial del Parlamento Europeo: europarl.europa.eu, en relación con el Tratado de Niza, <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice>. Última revisión 18/05/2019.

¹¹ Publicación en la página oficial de la Unión: europa.eu, “Tratados de la UE”, en relación con el Tratado de Lisboa, Fecha 08/05/2019, https://europa.eu/european-union/law/treaties_es. Última revisión 18/05/2019.

sus fronteras interiores, para una libre circulación y sin restricciones de personas, todo ello en paralela conexión con el establecimiento de unas normas comunes de control en las fronteras exteriores¹² y una estrecha cooperación policial¹³.

Actualmente son 26¹⁴ Estados los que comprenden este Espacio Schengen y aplican la totalidad de su acervo, de los cuales, 22 son Estados miembros de la UE, y los restantes 4, son Estados asociados no pertenecientes a la UE. Por otro lado, tenemos Estados que aún sin pertenecer al Espacio Schengen han abierto sus fronteras, tal es el caso de Mónaco, San Marino o la Ciudad del Vaticano. Los Estados europeos que todavía no forman parte de este Espacio, ya sea por rechazar unirse, o por no reunir todavía con las condiciones requeridas para aplicar el acervo Schengen, son los siguientes: Irlanda, Reino Unido, Rumanía, Bulgaria, Croacia y Chipre¹⁵. Los controles en estos últimos seis países, se mantendrán hasta que el Consejo de la UE determine que se cumplen con los requisitos para suprimirlos.

Este espacio Schengen supone uno de los mayores hitos conseguidos en nuestro continente, un continente cuyas naciones han estado desde siempre en constante conflicto por la defensa de sus respectivos territorios. Todo ello es posible gracias al paso que dieron esos cinco primeros Estados en el año 1985 con la firma del Acuerdo de Schengen, que fue posteriormente completado por el Convenio de aplicación de Schengen de 1990, en el cual se establecía de forma definitiva la supresión de los controles en las fronteras interiores, a la vez que se establecían las medidas a adoptar para que dicho fenómeno se hiciese realidad, como el reforzamiento de las fronteras exteriores, normas comunes en materia de visados y derecho de asilo, y finalmente, una cooperación policial y judicial más fuerte junto con la creación del Sistema de Información Schengen.

¹² La frontera exterior de Espacio Schengen se extiende a lo largo de más de 50.000 km, de los cuales el 80% son fronteras marítimas y el 20% restante fronteras terrestres.

¹³ Publicación en la página oficial de la Unión: europa.eu, “Miembros del Espacio Schengen sin fronteras”, Fecha 30/04/2019, https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_es#miembros-del-espacio-schengen-sin-fronteras, Última revisión 18/05/2019.

¹⁴ Estos 26 Estados son los siguientes: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Suiza.

¹⁵ Publicación en la página oficial de la Unión: europa.eu, “Miembros del Espacio Schengen sin fronteras”, Fecha 30/04/2019, https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_es#miembros-del-espacio-schengen-sin-fronteras, Última revisión 18/05/2019.

Sin embargo, a pesar del importante impacto de Schengen en las fronteras exteriores, esto no se ha traducido en que Europa se haya convertido en una fortaleza¹⁶, sino todo lo contrario. Por ello, ha sido esencial alentar los viajes de negocios y turísticos hacia Europa, así como procurar mantener las fronteras exteriores abiertas hacia aquellas personas que vienen en busca de trabajo. De igual modo, cabe resaltar la fijación de un régimen de tráfico fronterizo menor para los nacionales de terceros países vecinos que residen cerca de las fronteras y que necesitan cruzar las fronteras exteriores de la UE con frecuencia. Así, de este modo, se ha establecido que los mismos no tengan que someterse regularmente a estos controles, como tampoco la necesidad de la previa obtención de un visado Schengen, y todo ello, con el fin último no solo de mejorar el comercio, sino también los intercambios sociales y culturales con estos países vecinos.

Finalmente, hay que comentar que todo este fenómeno Schengen, no hubiese sido posible sin un sistema de normas comunes entre todos los Estados parte, cuyo reflejo es la creación de un Código de Fronteras Schengen. Este Código se caracteriza, entre otras cosas, por enumerar los requisitos que los nacionales de terceros países deben de cumplir para entrar en el Espacio Schengen¹⁷ así como la posibilidad de los Estados parte de restablecer sus fronteras interiores, siempre eso sí, con carácter excepcional y de forma temporal, y en base a motivos tales como amenazas graves al orden público o a la seguridad interior¹⁸. Además, la creación de una institución específica que velase por la correcta aplicación del Convenio de Schengen (Comité Ejecutivo) ha contribuido a la obtención de uno de los mayores logros de la UE.

II. ¿CÓMO SURGIÓ SCHENGEN?

1. EL INICIO HACIA UNA SUPRESIÓN DE LOS CONTROLES

El inicio hacia una Europa sin fronteras, lo encontramos en el Tratado de Roma, en cuyo artículo 3.c) nos aparece uno de los pilares para la obtención de ese mercado común que pretendía la CEE, siendo este el principio de la “libre circulación” de mercancías, personas, servicios y capitales, desarrollados de igual modo en los arts. 39 y siguientes del mismo Tratado. Sin embargo, esta clasificación de personas no englobaba a todos los ciudadanos sino a un colectivo en particular, los

¹⁶ “La Europa sin Fronteras, El espacio Schengen”, en *Revista de la Comisión Europea*, p. 8.

¹⁷ La duración máxima de estancia de los mismos es de tres meses cada periodo de seis. Art. 6 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) DOUE-L-2016-80504 de 23/03/2016.

¹⁸ “Fronteras y Seguridad”, en *Revista de la Comisión Europea*, Oficina de Publicaciones de la Unión, 2014, p. 4.

trabajadores. Este hecho es debido al intento de inicio hacia una integración económica europea para allanar el posterior camino hacia una futura unión política, ya que tal unión de forma inmediata resultaba imposible, como quedó demostrado con el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa.

En cuanto al ejercicio de estos derechos de libre circulación, quedaban subordinados al cumplimiento de dos requisitos: por un lado, ejercitar algunas de las actividades previstas en el Tratado Comunitario (trabajo por cuenta propia, por cuenta ajena o servicios) y, por otro contar con la nacionalidad de alguno de los Estados miembros.

Las formalidades o controles que condicionaban la entrada de un ciudadano a otro país diferente del suyo no se encontraba regulado en el propio Tratado, sino que se encontraba regulado en directivas, como la 68/360¹⁹ o la 73/148²⁰ en cuyos artículos 1 y 3 nos exponen como la regla general era la simple presentación de una tarjeta de identidad o un pasaporte válido por parte de los beneficiarios de estos derechos, sin que los Estados pudiesen exigir alguna formalidad distinta, como la obtención de un visado o documento similar. La única limitación a este derecho de movilidad interestatal, venía dado de la mano de este mismo art 39 en el cual nos aparece expuesto lo siguiente: «sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, la libre circulación de los trabajadores implicará el derecho...». Esta limitación por motivos de orden público, seguridad y salud pública sigue todavía en nuestros días, siendo uno de los motivos por los cuales los Estados partes del Acuerdo Schengen pueden optar por el restablecimiento temporal de las fronteras comunes, tema al cual se hará alusión en la parte V de este trabajo.

Con este primer acercamiento podemos observar como las normas comunitarias relativas a la libre circulación de personas de aquellos primeros años, optaban por el mantenimiento de los controles fronterizos entre Estados, pero de una forma ya más suave que en años precedentes, ya que con la simple presentación de un documento de identidad válido que acreditase tener la nacionalidad de un Estado miembro, hacía nacer este derecho de movilidad interestatal.

¹⁹ Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados Miembros y de sus familias dentro de la Comunidad.

²⁰ Directiva 73/148/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados Miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios.

2. PROYECTOS COMUNITARIOS

Ante la continuidad de estos controles fronterizos, la eliminación total de los mismos se convirtió en uno de los objetivos comunitarios a tener en cuenta en las distintas propuestas comunitarias, tanto de integración económica, como las dirigidas a reforzar políticamente la Comunidad.

Así en un primer momento tenemos que hacer mención a la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París en el año 1974, en la cual se planteó el reconocimiento de unos derechos especiales a los ciudadanos de los Estados miembros de la entonces CEE, así como de una Unión de Pasaportes. Esta unión de pasaportes implicaría el establecimiento de un pasaporte uniforme, la armonización de las legislaciones nacionales sobre extranjeros y la abolición de los controles fronterizos dentro de la CEE, siendo necesario para esta última, la armonización de los controles en las fronteras exteriores así como adoptar otras medidas compensatorias, metodología que en años posteriores inspirarían al propio dispositivo Schengen.

En el año 1976, a raíz de dicha cumbre, se presentó el informe Tindemans, por el entonces primer ministro belga, en cuyo capítulo IV titulado “la Europa de los ciudadanos” proponía una serie de medidas como la unificación de pasaportes o la desaparición de los controles en las fronteras. Se podría decir que es el primer intento de superar ese mero fin de crear un mercado económico común, a crear una comunidad de ciudadanos europeos.

Ante la persistencia de dificultades para esta supresión de los controles, la Comisión presentó en el año 1982 una propuesta de resolución del Consejo tendente a la relajación inicial de los controles en las fronteras comunes a los Estados miembros, que se materializó en una resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de 1984, en la que se obligaba a los Estados a reducir la espera previa, así como la duración de los controles. Esto se tradujo a la práctica en la simple sustitución de los controles sistemáticos a los aleatorios, o la habilitación de espacios para llevar a cabo estos controles.

En ese mismo año, ocurrió un hecho muy importante que marcaría un antes y un después en el avance hacia una Europa sin fronteras. En la década de los 80, el sector del transporte comunitario atravesaba una tensa situación y en la primavera del año 1984, en protesta por los retrasos administrativos que se producían en algunas aduanas, especialmente en la franco-alemana, se movilizó el sector del transporte. Conductores de camiones bloquearon los principales pasos

fronterizos de la Unión Europea, obstaculizando prácticamente por completo el transporte por carretera en la UE a lo largo de diez días²¹. Este acontecimiento provocó un debate importante sobre el significado de la libre circulación de personas en el espacio comunitario, así como la necesidad de llegar a una solución de forma rápida. La propuesta de solución vino dada en un primer momento por el Consejo Europeo de Fontainebleau, celebrado los días 25 y 26 de junio, en él se fijaba el objetivo de llegar rápidamente a la supresión de toda formalidad de policía y de aduana en las fronteras intracomunitarias a la misma vez que se encomendaba al comité ad hoc (Comité Adonnino), integrado por representantes de los gobiernos de los Estados miembros y de la Comisión, medidas para disminuir la importancia de los puestos fronterizos. En segundo lugar y está ya de forma bilateral, se firmó el acuerdo de Sarrebruck entre Alemania y Francia, al ser los países más afectados por la huelga, en la cual se preveía la supresión gradual de los controles de mercancías y personas en sus fronteras.

3. LIBRO BLANCO Y ACTA ÚNICA EUROPEA

Además de estas barreras físicas, en los años 80 existían otros dos tipos de barreras que impedían la consecución de ese mercado interior al que aspiraba el art 3.c) del Tratado de Roma siendo una de ellas, la barrera técnica, por ello la libre circulación de servicios en la práctica seguía obstaculizada por las reglamentaciones nacionales y en segundo lugar, una barrera fiscal, ya que los intercambios de mercancías resultaban impedidos por el mantenimiento de impuestos indirectos y tasas que requerían de trámites fronterizos costosos.

En virtud de todo ello, la Comisión, bajo el impulso de su presidente Jacques Delors, en junio de 1985 aprobó el denominado “Libro Blanco” para la consecución de ese mercado interior que concluyó posteriormente en ese mismo año, con la adopción del Acta Única Europea (AUE). La Comisión con este documento (Libro blanco), abogaba por la eliminación de este triple formato de barreras existentes en ese periodo, las denominadas barreras físicas, técnicas y fiscales que entorpecían la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. Para ello se establecieron 279 medidas legislativas que debían de ser adoptadas por las instituciones comunitarias en base a un calendario prefijado que finalizaba el 31 de diciembre del año 1992.

²¹ VAN MUNSTER, R., *Securitizing Immigration: The Politics of Risk in the EU*, Palgrave, 2009, p. 19.

En el aspecto en concreto de la libre circulación de personas, se proponía la adopción de acciones que implicaban la supresión de los controles fronterizos internos y en consecuencia directa con la misma el reforzamiento de las fronteras de cada país miembro con terceros Estados, es decir, las fronteras exteriores, así como en última instancia transferir a las instituciones comunitarias la competencia en la materia.

Al adoptarse el AUE, los Estados miembros excluyeron esta posibilidad de la acción comunitaria y optaron por mantenerla dentro de la esfera de la cooperación intergubernamental. Dicho rechazo vino dado por la desconfianza de algunos Estados miembros de ceder dicha competencia de control sobre la entrada de extranjeros de terceros Estados en la CEE, en favor de las instituciones comunitarias. De igual modo, hay que tener en cuenta un hecho muy importante, esta libre circulación de personas implicaba del mismo modo unos riesgos, ya que aspectos delicados como la delincuencia organizada, la inmigración ilegal, el tráfico de drogas o el terrorismo, podían expandirse fácilmente por el continente. Por ello se requería de una estrecha cooperación policial y judicial entre los diferentes Estados miembros, competencias hasta entonces en exclusiva de los mismos. Ante la imposibilidad de adoptar medidas comunes de cooperación en estas materias, los Estados optaban por la conveniencia de conservar los mismos la capacidad para actuar en lucha contra el terrorismo, la criminalidad organizada y el tráfico de drogas²².

Ante la escasa cooperación entre Estados y aprovechando la presidencia española del Consejo, se aprobó en la reunión del Consejo llevada a cabo en la capital española en el año 1989, un informe sobre la libre circulación de personas y la creación de un espacio sin fronteras interiores. Dicho informe recibió el nombre de “Documento de Palma de Mallorca” y contenía 68 medidas, de las cuales 37 esenciales y otras 31 deseables, englobadas todas ellas en 9 fichas diferentes, debiendo ser adoptadas por las instituciones comunitarias y los Estados miembros antes del año 1992.

La falta de consenso entre los participantes de la misma demostró su fracaso, ya que el desarrollo de la misma fue escaso, así como los objetivos conseguidos fueron mínimos.

²² CALVO HORNERO, A., *Fundamentos de la Unión Europea*, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2014, p. 134.

4. ACUERDO DE SCHENGEN DE 1985

El 14 de junio de 1985 tras números contactos preliminares, cinco países (Alemania, Francia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) firmaron en la ciudad luxemburguesa de Schengen este acuerdo para la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes de los mismos, entrando en aplicación provisional desde el día siguiente a su firma, para su posterior entrada en vigor el 2 de marzo de 1986. Se escogió esta ciudad por estar situada en una zona de la cual es difícil moverse sin cruzar una frontera, siendo además este el único lugar geográfico en el que se encuentren las fronteras de los cinco países signatarios originales²³. Para acentuar más en el simbolismo de la elección del lugar, el acuerdo no se firmó sobre tierra firme, sino en un barco amarrado al muelle del río Mosela, el cual se beneficiaba de un estatuto jurídico de condominio.

Este acuerdo fue el resultado de la falta de acción en el seno de la cooperación intergubernamental propuesta ya desde el AUE entre los Estados, y su sustitución por una actividad más intensa de la misma, al margen del marco estrictamente comunitario, por parte de estos cinco Estados miembros. Además, otro factor importante que llevó finalmente a la aparición de este acuerdo fue la falta de puesta en común en la práctica entre los Estados, ya que algunos consideraban que la libre circulación solo debía de hacer referencia a los ciudadanos europeos, y por ello era necesario conservar las fronteras interiores para el control de personas de países terceros. Por otro lado, otros Estados consideraban que la libre circulación debía aplicarse a ambos, siendo así innecesarios los controles interiores.

Como puntos de referencia, se tomó la experiencia de los países que firmaron el Tratado de Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) para la eliminación de la vigilancia fronteriza desde hacía ya el año 1960 entre los mismos, y el acuerdo de Sarrebrück firmado un año antes entre Francia y Alemania para la abolición de sus fronteras internas. Por ello, se podría decir que este acuerdo es el resultado de la extensión a los países del Benelux del acuerdo bilateral de Sarrebrück²⁴.

²³El ministro de Justicia de Luxemburgo y uno de los firmantes del acuerdo, detalla que: “en Schengen, un puente cruza el Mosela; a un lado del puente se encuentra la aduana luxemburguesa; en el otro, la carretera que bordea el Mosela, y a la salida del puente, río arriba, se encuentra la frontera francesa, y río abajo, la frontera alemana. DONAIRE VILLA, F. J., “La constitución y el acervo de Schengen”, 2002, p. 45 (Nota al pie N° 74).

²⁴ GIL PECHARROMÁN, J., *Historia de la integración europea*, Año 2017, p 176.

Contenía 33 artículos y preveía la adopción de dos tipos de medidas contenidas en dos títulos:

- Título I: Estas primeras eran las denominada “a corto plazo”, procediéndose por ello a su inmediata aplicación. Las mismas implicaban actuaciones como la relajación de las inspecciones en las fronteras interiores de los Estados parte, la armonización de los horarios y fechas de apertura de las aduanas, compromisos para coordinar las políticas en materia de visados y la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes o finalmente, los denominados “discos verdes”. Estas nuevas medidas se tradujeron en la práctica en la aligeración de ciertas formalidades en las fronteras, llevándose a cabo así ya meras inspecciones visuales de los vehículos a reducida velocidad o la colocación de los discos verdes en los mismos para demostrar que sus ocupantes cumplían con las legislaciones aplicables a los pasos de frontera. De igual modo, se incrementaron facilidades a los residentes en zonas próximas a las fronteras y en los controles aplicables al transporte transfronterizo de mercancías por carretera y ferrocarril.
- Título II: Estas eran las denominadas “a largo plazo”, que debían de ser adoptadas antes del 1 de enero de 1990. Tenían como fin último la total desaparición ya de los controles internos, transfiriendo los mismos a las fronteras exteriores con los Estados terceros (art. 17 del Acuerdo). La obtención de dicho objetivo se iría consiguiendo de forma gradual, subordinándose previamente a la armonización de las legislaciones de los Estados en cuanto a inmigración y seguridad, así como la adopción efectiva de medidas compensatorias para salvaguardar la seguridad e impedir la inmigración ilegal de nacionales de Estados no miembros de las Comunidades europeas, todo ello en virtud de este mismo art. 17. Así pues, se puede observar el ambicioso programa de negociación que proponía este Título II para la obtención de acuerdos entre los Estados en materias como: la cooperación policial y judicial, estupefacientes, armas, explosivos, materia de visados, condiciones de entrada de extranjeros y ciertos aspectos fiscales.

Una peculiaridad de este Acuerdo, es la ausencia de un órgano o institución específica alguna encargada de aplicar o supervisar la aplicación del mismo, recayendo el protagonismo de dicha tarea en los Estados parte. En virtud de ello, se estableció en el art. 10 la celebración de reuniones regulares entre los Estados parte, haciendo referencia a los mismos con el nombre de “*Autoridades competentes de las partes*”. De esta manera, se estableció una estructura negociadora de carácter piramidal entre los cinco Estados, con un sistema de presidencia al estilo comunitario y asistida por el secretario general del Benelux. En la cúspide, se encontraba un comité de Ministros y secretarios

de Estado, reuniéndose semestralmente y decidiendo por unanimidad. En un nivel inferior, se encontraba el Grupo Central de Negociación, integrado por altos funcionarios de los Estados con tareas de coordinación de los cuatro grupos de trabajo que se constituyeron, así como la preparación de las decisiones ministeriales. De igual modo, se decidía por unanimidad.

5. 1990 - CONVENIO DE APLICACIÓN DEL ACUERDO DE SCHENGEN DE 1985

La no consecución de los objetivos previstos en el acuerdo en el plazo señalado (antes del 1 de enero de 1990) dio paso a la firma por los cinco Estados originarios del Acuerdo de Schengen de 1985 de este nuevo Convenio a fecha de 19 de junio de 1990, para su posterior entrada en vigor el 26 de marzo de 1995.

En él, se establecía la supresión de los controles sistemáticos sobre las personas en las fronteras comunes de los Estados parte, así como una amplia gama de medidas compensatorias que ocupaban la mayor parte de sus 142 artículos, divididas de igual modo entre las de “corto plazo” y las de “medio plazo”.

- A corto plazo: Medidas para la eliminación de la necesidad de los visados y pasaportes para circular por el interior del espacio Schengen, reforzando en contraste los controles policiales y judiciales en las fronteras exteriores.
- A largo plazo: Medidas para la supresión de los puestos aduaneros en el tráfico interior, armonización de las legislaciones nacionales mediante directivas comunitarias en lo referente a inmigración clandestina, derecho de asilo, tráfico de drogas, armamento y explosivos, así como lo relativo a visados extra-comunitarios. La novedad fue el Sistema de Información Schengen, para reforzar así la cooperación policial.

Este novedoso sistema permite a las autoridades policiales, de inmigración, judiciales y otras, introducir y consultar alertas con descripciones sobre personas desaparecidas, sobre personas u objetos con infracciones penales, y también sobre nacionales de terceros países a los cuales no les está permitido entrar ni permanecer en el espacio Schengen. Junto con este sistema, se han introducido medidas como la vigilancia transfronteriza o la persecución en caliente, recogidas en los artículos 40 y 41 de este Convenio de Schengen, ambas siendo formas de cooperación pasiva²⁵.

²⁵ CASTILLEJO MANZANARES, R., “Espacio Schengen”, en *Revista del Consejo General del Poder Judicial*, Módulo III, Tema 7, 5ª Edición, Año 2013, pp. 6-12, <http://www5.poderjudicial.es/cvcp12-13/CVCP13-07-ES.pdf>. Última revisión 18/05/2019.

A diferencia del acuerdo de Schengen de 1985, este Convenio sí que preveía la creación de una institución específica que velara por la aplicación del Convenio e investida de amplias potestades de desarrollo de las disposiciones de la misma, recibiendo la misma el nombre de Comité Ejecutivo.

Finalmente, aunque se estableciese este acuerdo en el año 1990, la aplicación real del espacio Schengen se demoraría hasta el 26 de marzo de 1995 cuando siete países miembros del acuerdo Schengen decidieron abolir los controles en sus fronteras interiores, siendo estos siete países: España, Portugal, Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos.

6. TRATADO DE ÁMSTERDAM

Este Tratado de 2 de octubre de 1997 supuso la comunitarización de Schengen, esto quiere decir, que las decisiones adoptadas y las estructuras de trabajo creadas ya desde el año 1985 por los Estados miembros del acuerdo Schengen se incorporan al derecho de la UE. De este modo, todos los acuerdos y normas de Schengen que en el pasado funcionaban de forma autónoma, ahora pasan a formar parte de la UE. Aunque existía este aislamiento entre Schengen por un lado, y la Comunidad/Unión por otro, estaban doblemente coordinados, ya que, en virtud del art 134 del TUE, el Convenio de Schengen subordinaba sus disposiciones a lo previsto en el derecho comunitario, a la vez que el art K.7 de esta misma norma permitía el desarrollo de una cooperación más estrecha entre dos o más Estados miembros, encontrando acomodo en este precepto el dispositivo Schengen.

De igual modo, supuso el establecimiento de una nueva disciplina global de la libre circulación de personas en un espacio sin fronteras interiores, ya que se reconoce por primera vez en el derecho comunitario originario, que el principio general de la libre circulación de personas en el mercado interior conllevaba la desaparición de los controles en las fronteras interiores (art. 14 del Tratado de Roma).

Esta integración se produce efectivamente el 1 de mayo de 1999 con la entrada en vigor de este Tratado de Ámsterdam, incorporándose así todo el “acervo Schengen” (conjunto de acuerdos, convenios, protocolos, actas y decisiones que los países firmantes del Acuerdo de Schengen han ido adoptando para la supresión gradual de las fronteras interiores) al derecho de la Unión Europea, mediante un protocolo anejo al TUE y TCE. Este protocolo establecía lo que se denominaba como “cooperación reforzada”, es decir, se permitía a todos los Estados miembros de la UE, a excepción de Reino Unido e Irlanda, instaurar una cooperación más reforzada en el ámbito de aplicación de

todo el acervo Schengen, eso sí, dentro del marco institucional y jurídico de la UE, así como respetando las disposiciones del TUE y TCE. Esto se plasmó en una mayor cooperación en el ámbito de la cooperación policial y judicial y en lo relativo a visados, asilo o inmigración.

7. TRATADO DE LISBOA

Con el mismo se produce la llegada de esta Nueva Unión Europea como organización internacional que sustituye a la vieja Comunidad Europea y a las formas de cooperación intergubernamental que existían entre los diferentes Estados miembros.

En relación con el tema tratado, el espacio Schengen, hay que hacer mención a dos artículos del TFUE, siendo estos el art 4 y el art 77.

- a) El art. 4 presenta las diferentes competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros, en cuyo apartado j), nos aparece la mención al espacio de libertad, seguridad y justicia, haciendo con ello referencia a la cooperación policial y judicial que anteriormente estaba regulado en el seno de la cooperación intergubernamental, estando ahora así en el marco de competencias atribuidas a la Unión.
- b) El art. 77 expone de forma más clara aún este objetivo de una UE sin fronteras interiores, al establecer que la UE desarrollará una política comunitaria encaminada a la supresión de todo control en las fronteras interiores, sustituyendo dicho control en las fronteras exteriores y velando por la progresiva instauración de un sistema integrado de dichas fronteras exteriores.

Como podemos observar, la consecución de esta Europa sin fronteras interiores que hoy en día conocemos, ha costado mucho esfuerzo, y sobre todo un constante tira y afloja por parte de aquellos Estados que lo veían como el futuro de la UE, en contra posición con aquellos que no lo veían tan claro. Por todo ello, la eliminación de estas fronteras interiores con la paralela garantía de la seguridad de los ciudadanos europeos así como una progresiva confianza en este fenómeno, ha llevado a cabo a la consecución de uno de los mayores éxitos de la UE.

Para finalizar, cabe mencionar las declaraciones de Dimitris Avramopoulos, comisario de migración, asuntos de interior y ciudadanía, cuyas palabras textuales son las siguientes: «La libre

circulación nos ha traído una Europa más pequeña y nos ha unido, disfrute de este derecho y valórelo. Súbase al tren, métase en el coche y visite a sus vecinos»²⁶.

III. SITUACIÓN DE RUMANÍA Y BULGARIA

1. FRACASO EN EL INTENTO DE ENTRADA

Muchos son los países europeos que tienen la intención de ser parte o de unirse al Espacio Schengen, pero no todos pueden conseguirlo de forma inmediata. Esto es debido a que los países que desean unirse deben cumplir con una serie de requisitos que hagan demostrar que tras su entrada son capaces de: poder en nombre de otros países del Espacio Schengen, controlar las fronteras exteriores, tener competencia suficiente para emitir visados Schengen uniformes, capacidad para una colaboración policial y de protección de datos personales estrecha, o estar preparados para poder poner en funcionamiento el SIS, entre otras medidas exigidas²⁷.

El antecedente de Rumanía y Bulgaria se remonta a 2007, año en el cual ambos países adoptaron el acervo Schengen, así como se producía también su adhesión a la UE, todo ello en virtud del art. 4, apartado 2, del Acta de adhesión de la Unión Europea de 2005. A continuación, entre el año 2007 y 2008²⁸ ambos a través de sus comunicados oficiales expresaron estar listos para que se iniciaran las evaluaciones necesarias para determinar su grado de preparación con vistas a la aplicación de todas las partes del acervo Schengen (protección de datos, SIS, fronteras aéreas, fronteras terrestres, fronteras marítimas, cooperación policial y visados). Estas evaluaciones fueron llevadas a cabo por el Grupo de Trabajo de Evaluación de Schengen (SCH-EVAL), formado por expertos de los Estados miembros.

En un primer momento, el Consejo de la UE, en su proyecto de Decisión de 29 de septiembre de 2010, proponía la plena aplicación del acervo de Schengen en Bulgaria y Rumanía, así como la supresión de los controles en las fronteras terrestres, marítimas y aéreas interiores de los mismos. Dicho proyecto posteriormente fue aprobado por parte del Parlamento Europeo, como parte del

²⁶ “La Europa sin Fronteras, El espacio Schengen”, en *Revista de la Comisión Europea*, Año 2014, p.3.

²⁷ Publicación en la página oficial del Parlamento Europeo: europarl.europa.eu, “Schengen: ampliación del espacio europeo sin fronteras interiores”, Fecha 23/02/2018, <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/security/20180216STO98008/schengen-ampliacion-del-espacio-europeo-sin-fronteras-interiores>. Última revisión 18/05/2019.

²⁸ Bulgaria emitió en su comunicado en 2008, mientras que Rumanía emitió su comunicado en ambos años (2007 / 2008), en relación con su disposición para iniciar las evaluaciones realizadas por el SCH-EVAL.

procedimiento de consulta²⁹, en su Resolución legislativa de 8 de junio de 2011, en la cual tras constatar que estos países habían superado satisfactoriamente dicha evaluación, indicaba que ambos eran países que estaban suficientemente preparados para aplicar satisfactoriamente todas las disposiciones del acervo de Schengen. De igual modo, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior confirmó en sus conclusiones de los días 9 y 10 de junio de 2011 que el proceso de evaluación de Schengen había sido satisfactorio y que la decisión final debía de adoptarse en septiembre de 2011.

En esta reunión del Consejo, celebrada entre los días 22 y 23 de septiembre de 2011, a pesar de los buenos resultados conseguidos en dichas evaluaciones, no se logró la unanimidad requerida para adoptar la Decisión que permitiese la plena aplicación del acervo Schengen, esto se debió al rechazo de Francia y Alemania. Los motivos alegados por estas dos superpotencias europeas eran dos, en primer lugar, argumentaban que el 75 % de la inmigración ilegal en Europa pasaba por esta parte del sureste de la UE, y en segundo lugar, alegaban el problema del crimen organizado y el tráfico de drogas y armas existente en ambos países³⁰. Consecuencia directa de esta falta de unanimidad fue la presentación de una propuesta de compromiso con un enfoque en “dos fases”, por la entonces presidencia polaca del Consejo, es decir, se preveía que la supresión de los controles en las fronteras interiores de ambos países se llevaría a cabo en dos actos jurídicos distintos. En un primer momento, se produciría la supresión en las fronteras marítimas y aéreas, previendo una decisión independiente en una fase posterior para las fronteras terrestres³¹.

Esta propuesta fue remitida en forma de proyecto de Decisión del Consejo al COREPER, y desde entonces se ha debatido sobre ella en numerosas ocasiones en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, así como también mencionada en numerosas ocasiones en las declaraciones públicas de los dirigentes de Estados miembro de la Unión que forman parte de Schengen. Aún con todo, sin embargo, a día de hoy han transcurrido ya más de siete años sin que el Consejo haya tomado una

²⁹ El Consejo puede tomar la decisión sobre la plena aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen en Bulgaria y Rumanía, únicamente con una previa consulta al Parlamento, obligación que se deriva del artículo 4, apartado 2, del “Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea” del año 2005.

³⁰ Publicación Europa Press, “Francia justifica su rechazo a la entrada de Bulgaria y Rumanía en la zona Schengen por la inmigración”, Fecha 23/12/2010, <https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-francia-justifica-rechazo-entrada-bulgaria-rumania-zona-schengen-inmigracion-20101223111918.html>. Última revisión 18/05/2019.

³¹ Informe del Parlamento Europeo, sobre la plena aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen en la República de Bulgaria y Rumanía: supresión de los controles en las fronteras terrestres, marítimas y aéreas interiores (2018/2092(INI)), Fecha 9/11/2018, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0365_ES.html?redirect. Última revisión 18/05/2019.

decisión sobre la plena aplicación del Acervo de Schengen en Bulgaria y Rumanía, a pesar de las reiteradas peticiones tanto de la Comisión como del Parlamento en este sentido.

2. APLICACIÓN PARCIAL DE SCHENGEN

Estos dos países, a pesar del hecho de no formar parte del espacio Schengen, sí que aplican las disposiciones del acervo en relación con el SIS, en virtud de la Decisión 2010/365 de 29 de junio de 2010 del Consejo, aunque de forma limitada en sus inicios, ya que a diferencia de otros Estados parte, estos no tenían la obligación de denegar la entrada o la estancia en su territorio, a nacionales de terceros países para los cuales existía una descripción introducida por otro Estado miembro a efectos de dicha denegación, así como tampoco la obligación de introducir en el sistema descripciones e información adicional³². Sin embargo, la eliminación de estas restantes restricciones relativas a la utilización del SIS por estos dos países, se llevó a cabo a través de la Decisión (UE) 2018/934 de 25 de junio de 2018 del Consejo de la UE, procediéndose con ello actualmente a la obligación de ambos países de cumplir con esta doble exigencia, todo ello, sin perjuicio de la adopción de una Decisión posterior por parte del Consejo, por la que se fije una fecha para suprimir los controles internos en los mismos³³.

Otra novedad, además de esta Decisión para la plena aplicación de las disposiciones restantes del acervo de Schengen en relación con el SIS, es la Decisión (UE) 2017/1908 de 12 de octubre de 2017 del Consejo de la UE, por la cual se concedió el acceso pasivo al Sistema de Información de Visados (VIS). Este acceso pasivo se traduce en la capacidad de consultar, solo a modo de lectura, los datos del sistema, sin derecho a modificar o suprimir datos en el mismo, todo ello para la consecución de fines como: prevenir el fraude o cualquier uso indebido de los visados Schengen, facilitar los controles en los pasos fronterizos, o aumentar el nivel de seguridad interior en el territorio de los Estados miembros.

³² En base al art.1, apartado 4, letras a) y b), de la Decisión del Consejo, de 29 de junio de 2010, relativa a la aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen sobre el Sistema de Información de Schengen en la República de Bulgaria y Rumanía (2010/365/UE).

³³ En base al art. 1.3, de la Decisión (UE) 2018/934 del Consejo, de 25 de junio de 2018, relativa a la puesta en aplicación de las disposiciones restantes del acervo de Schengen relacionadas con el Sistema de Información de Schengen en la República de Bulgaria y en Rumanía.

3. SITUACIÓN ACTUAL (NUEVOS INTENTOS DE ENTRADA)

Actualmente se está intentado llevar a cabo nuevos intentos de entrada de estos dos países, así como de forma paralela, también de Croacia, tan pronto como complete con éxito el proceso de evaluación de Schengen y cumpla los criterios pertinentes.

Este proceso de entrada se ha agilizado últimamente gracias a un informe de 9 de noviembre de 2018, del ponente búlgaro Sergei Stanishev, procedente de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo, relativo a la plena aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen en la República de Bulgaria y Rumanía. Este informe no vinculante fue sometido a votación en el Parlamento Europeo, con un resultado de 514 votos a favor, 107 en contra y 38 abstenciones³⁴.

Este informe es muy decisivo para la futura entrada de estos dos países, ya que en el mismo, el ponente pone de relieve las consecuencias negativas sociales, políticas, y sobre todo económicas, del sostenimiento de estos controles interiores en ambos países. Según datos aportados por el propio Sergei en el informe, para hacernos una idea de la grave repercusión económica que suponen estos controles para ambos, nos indica como los costes anuales vinculados a la reintroducción de los controles fronterizos en el espacio Schengen, oscilan entre los 50 y los 200.000 millones de euros en costes puntuales, y entre los 2.000 y 4.000 millones de euros en costes de funcionamiento. Sin embargo, no hay consecuencias negativas únicamente para los mismos, sino que las hay también para el conjunto de la Unión, ya que las importaciones y exportaciones en ambas direcciones se vuelven más costosas, así como también las operaciones de transporte con origen y destino en alguno de los mayores puertos de pasajeros y mercancías del Sur de Europa.

El ponente Sergei Stanishev pone de manifiesto en su informe determinadas cuestiones a las que me gustaría hacer referencia:

1. En el apartado “J” de su informe, expone un dato curioso relacionado de forma directa con uno de los motivos alegados, tanto por Francia como por Alemania, para vetar la entrada de ambos

³⁴ Publicación Europapress, “La Eurocámara vuelve a pedir la entrada de Rumanía y Bulgaria en Schengen”, Fecha 11/12/2018, <https://www.europapress.es/internacional/noticia-eurocamara-vuelve-pedir-entrada-rumania-bulgaria-schengen-20181211151939.html>. Última revisión 18/05/2019.

En este sentido, Informe sobre la plena aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen en la República de Bulgaria y Rumanía: supresión de los controles en las fronteras terrestres, marítimas y aéreas interiores (2018/2092 (INI)) de 9/11/2018.

países en Schengen en el año 2011, siendo este, el alto grado de crimen organizado y el tráfico, tanto de drogas, como de armas en los mismos. Según Sergei, tras la supresión de los controles en las fronteras interiores, como consecuencia directa de la plena aplicación del acervo de Schengen en los Estados miembros que ya se incorporaron, no ha dado lugar a índices de criminalidad más elevados. De igual modo, la gran ampliación del espacio Schengen producido en el año 2007, ha venido asociada con un descenso de los índices de delincuencia, tanto en los nuevos Estados miembros, como a los que ya pertenecían a este espacio. Finalmente, se puede afirmar que no ha habido un aumento de la percepción de inseguridad entre los ciudadanos de la Unión, sino todo lo contrario, muestra de ello son la multitud de vuelos anuales dentro de la propia Unión³⁵.

2. El mismo, también recuerda como Bulgaria y Rumanía cumplían con todas las condiciones necesarias para la plena aplicación del acervo de Schengen ya en el 2011, así como lamenta la inactividad del Consejo sin tomar una decisión sobre la plena aplicación de este acervo en ambos países, a pesar de las reiteradas peticiones por parte de la Comisión y del Parlamento en los últimos siete años. Este aplazamiento continuo de su adhesión ha creado la necesidad de hacer una distinción en la legislación de la Unión, entre aquellos Estados miembros que aplican el acervo en su totalidad y los que lo hacen en su parcialidad, trayendo consigo la necesidad de adoptar medidas específicas para evitar lagunas y prevenir posibles deficiencias.
3. En relación directa con el anterior punto, Sergei en su apartado quinto hace hincapié como la incapacidad del Consejo de alcanzar un consenso en este tema, pone en cuestión la aplicación uniforme de las disposiciones de los tratados de la UE y la credibilidad hacia la misma, lo que provoca que se merme continuamente el apoyo a las políticas comunes de la Unión, al demostrar esta un trato desigual de los Estados miembros e introducir líneas de división artificiales en el seno de la Unión. Además, explica como tales prácticas siempre han contribuido al aumento del populismo y el nacionalismo en todo el continente, planteando con ello un desafío crucial para el funcionamiento de la Unión.
4. Pone de relieve de igual modo, como el funcionamiento y la ampliación del espacio Schengen no debería verse perjudicado por carencias en otras políticas de la Unión, como el Sistema Europeo Común de Asilo, así como ruega a los Estados miembros que basen su decisión sobre la ampliación del espacio Schengen en exclusiva en el cumplimiento de las condiciones pertinentes para aplicar el acervo de Schengen, tras la finalización del proceso de evaluación.

³⁵ Los europeos realizan cada año 1 250 millones de desplazamientos dentro del espacio Schengen. “La Europa sin Fronteras, El espacio Schengen”, en *Revista de la Comisión Europea*, p. 11.

5. Finalmente, expone como la propuesta de la Comisión de aplicar un enfoque para su adhesión basada en dos fases, carece de toda justificación jurídica válida, así como una serie de riesgos que entrañe la misma. Algunos de estos riesgos son: la introducción de nuevas condiciones que harían retrasar aún más la entrada de los mismos, seguir prolongando la enorme carga económica que sufren a causa de dichos controles, y finalmente, sentar la base de posibles lagunas en la información y deficiencias legislativas entre los Estados que aplican plenamente el acervo de Schengen, y los que lo hacen de forma parcial. Además, recuerda como todas las previas ampliaciones se materializaron mediante un único acto jurídico.

Esta unión de ambos países se ve hoy más cerca que nunca, y más aún teniendo en cuenta los buenos resultados de las votaciones parlamentarias. Según el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, quiere que ambos países entren en Schengen antes de que concluya su mandato en noviembre de 2019³⁶. De igual modo, el presidente del Parlamento Europeo, Antonio Tajani, en una reunión en Bucarest con el presidente rumano Klaus Iohannis, abogó por agilizar y acelerar la inclusión de ambos países, declarando textualmente lo siguiente: «Creo que es el momento de acelerar la adhesión de Rumanía al espacio Schengen para garantizar mejor nuestras fronteras y nuestra seguridad»³⁷.

IV. RESTABLECIMIENTO DE CONTROLES FRONTERIZOS

1. MOTIVOS PARA EL RESTABLECIMIENTO

El restablecimiento de los controles fronterizos entre los Estados parte del Espacio Schengen no es una novedad actual, ya que estaba previsto en el propio Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS) en su art. 23.1, con los mismos motivos actuales, siendo estos: la salvaguarda del orden público y la seguridad interior. A través de este mecanismo, cada Estado miembro podía unilateralmente, y con carácter excepcional, restablecer los controles en sus fronteras interiores durante un periodo inferior a 30 días. Este mecanismo, se mantuvo posteriormente también en el originario Código de Fronteras Schengen del año 2006, en el cual se preveía un plazo general de 30

³⁶ Publicación Europapress, “La Eurocámara vuelve a pedir la entrada de Rumanía y Bulgaria en Schengen”, Fecha 11/12/2018, <https://www.europapress.es/internacional/noticia-eurocamara-vuelve-pedir-entrada-rumania-bulgaria-schengen-20181211151939.html>. Última revisión 18/05/2019.

³⁷ Publicación eldiario.es, “Tajani aboga por acelerar el ingreso de Rumanía y Bulgaria en Schengen”, Fecha 21/11/2018, https://www.eldiario.es/politica/Tajani-acelerar-Rumania-Bulgaria-Schengen_0_838166567.html. Última revisión 18/05/2019.

días, tanto para el supuesto de acontecimientos previsibles (art. 23 del antiguo CFS) como para el supuesto de una actuación urgente (art. 25 del antiguo CFS)³⁸.

Sin embargo, este modelo original, como señaló Olesti Rayo³⁹: «era poco transparente y las instituciones europeas apenas podían ejercer la función que les asignaba la normativa comunitaria». Por ello, el Reglamento n° 1051/ 2013 ⁴⁰ (actualmente derogado), del cual hablaremos más adelante en relación con el caso de Italia-Francia, trató de aumentar las garantías frente al restablecimiento de estos controles fronterizos, por los dos motivos anteriormente aludidos. Para ello, disminuyó los plazos, previó un procedimiento específico para los casos de actuación urgente e, incluyó la obligación de los Estados de realizar una evaluación de las consecuencias de dicha medida sobre el principio de la libre circulación, supervisada por la comisión y remitida al resto de instituciones.

Por otro lado, es importante diferenciar entre los dos procedimientos que están hoy en vigor, ya que por un lado, tenemos el restablecimiento de los controles fronterizos por motivos de seguridad y orden público, y por otro lado, tenemos el procedimiento para el restablecimiento de los controles fronterizos por deficiencias graves en la gestión de las fronteras exteriores por parte de un Estado miembro (o procedimiento de restablecimiento de controles fronterizos por circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento del espacio Schengen). La diferencia fundamental que radica entre ambas es el hecho de que la primera medida sigue siendo una decisión unilateral por parte de los Estados, mientras que la segunda está condicionada a la previa existencia de una recomendación por parte del Consejo, adoptada a propuesta de la Comisión. Con este segundo modelo, podemos observar como la UE avanza en su intento de comunitarizar las decisiones de relevancia en el ámbito de la libre circulación, y no es de extrañar, teniendo en cuenta la envergadura de este principio reconocido tanto en los Tratados originarios como en el Derecho derivado.

³⁸ ACOSTA PENCO, M. T., “Primer caso de restablecimiento de controles fronterizos en circunstancias excepcionales que ponen en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen: Comentario a la decisión de ejecución (UE) n° 2016/894 del Consejo, de 12 de mayo de 2016” en *Revista General de Derecho Europeo*, año 2017, Número 41, pp. 252-273, pp. 254-255.

³⁹ OLESTI RAYO, A., “El espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea” en *Revista d’estudis autonòmics i federals*, 2012, Número 15, pp. 44-84, p. 72.

⁴⁰ Reglamento (UE) n° 1051/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 562/2006 con el fin de establecer normas comunes relativas al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales DOUE L 295 de 6.11.2013, pp. 1-10.

Ambos procedimientos se encuentran actualmente regulados en el nuevo Código de Fronteras Schengen del año 2016⁴¹. El procedimiento general (por motivos de seguridad y orden público) se encuentra regulado en los arts. 25 a 28, siendo de aplicación este último artículo 28 para los casos en los que se requiera una actuación inmediata. El procedimiento para el restablecimiento de los controles fronterizos por deficiencias graves en la gestión de las fronteras exteriores por parte de un Estado miembro se encuentra regulado en los arts. 29-30 del Código, actualmente modificado este art. 29 por el art. 80 del Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

Finalmente, está de actualidad el debate en el Parlamento Europeo en relación con el periodo máximo e inicial de estos controles previstos en el Código de Fronteras Schengen en su artículo 25.4, que expone de forma literal lo siguiente: «La duración total del restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores, incluido el período inicial contemplado en el apartado 3, del presente artículo, no podrá superar los seis meses. Cuando se den las circunstancias excepcionales contempladas en el artículo 29, este período total podrá prolongarse hasta una duración máxima de dos años, conforme a lo previsto en el apartado 1 de dicho artículo». En una votación plenaria, a fecha de 4 de abril de 2019, el Parlamento Europeo confirmó su postura de reducir este periodo inicial de 30 días, ampliable hasta los 6 meses, a solo 2 meses, y el periodo máximo de los 2 años actuales, a 1 año solamente. Además, los eurodiputados quieren que los países Schengen proporcionen una evaluación detallada del riesgo si los controles se extienden más allá de los dos meses iniciales, así como en el caso de querer prolongar los controles más allá de los 6 meses, la necesidad de que la Comisión Europea deba dictaminar si la medida respeta las normas o no, antes de someterla a la aprobación de los gobiernos europeos en el Consejo, previa notificación al Parlamento Europeo⁴².

⁴¹ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) DOUE L 77/1 de 23/03/2016.

⁴² 1º Publicación elperiodico.com: “La Eurocámara apuesta por limitar los controles fronterizos internos”, Fecha 29/11/2018, <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20181129/la-eurocamara-apuesta-por-limitar-los-controles-fronterizos-internos-7175151>. Última revisión 18/05/2019.

2º Publicación en la página oficial del Parlamento Europeo: europarl.europa.eu, “Schengen: MEPs adopt their position on temporary checks at national borders”, Fecha 04/4/2019, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190402IPR34683/schengen-meps-adopt-their-position-on-temporary-checks-at-national-borders>. Última revisión 18/05/2019.

2. MECANISMO DE EVALUACIÓN PARA VERIFICAR LA APLICACIÓN DEL ACERVO SCHENGEN

El primer mecanismo de evaluación, fruto de la cooperación intergubernamental, nos lo proporcionó la Decisión de 16 de septiembre de 1998, por la cual se creó una Comisión Permanente de evaluación y aplicación de Schengen. Esta Comisión tenía un doble mandato:

1. Determinar si se habían cumplido todas las condiciones previas para la eliminación de los controles fronterizos en las fronteras interiores con Estados candidatos.
2. Garantizar que el acervo Schengen se cumplía adecuadamente por los Estados que ya lo aplicaban en su totalidad.

Con posterioridad, tanto el programa de La Haya, como el programa de Estocolmo, consideraron esta evaluación como un elemento de vital importancia, en la que la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la UE (FRONTEX) debía de tener un papel destacado. Tras el suceso franco-italiano, fue necesario establecer una nueva regulación, que vino dada por el Reglamento nº 1053/2013 de 7 de octubre de 2013, el cual recoge actualmente todo este mecanismo de evaluación y por el cual se derogó esta Decisión de 16 de septiembre de 1998. Esta nueva regulación trajo consigo un nuevo enfoque, siendo este el de pasar de la tendencia a la intergubernamentalidad a la comunitarización en el control de las fronteras de la UE, en donde el papel de la Comisión se potencia en disminución del poder de los Estados miembros. Mientras que anteriormente el control del mecanismo de evaluación estaba en manos de los Estados miembros, con la nueva regulación la Comisión tiene un protagonismo especial, en donde comparte con estos Estados la responsabilidad de la aplicación del mecanismo de evaluación y seguimiento (art. 3 del Reglamento), así como ser el órgano que coordina los programas de evaluación, tanto anuales como plurianuales, y finalmente, se encarga de preparar los cuestionarios y elaborar informes y recomendaciones. En los programas de evaluación plurianuales (art. 5 del Reglamento) se fijan los Estados que deberán ser evaluados durante el siguiente periodo de 5 años, mientras que en los programas anuales (art. 6 del Reglamento) se elaboran sobre la base del análisis de riesgos realizado por FRONTEX o por otros organismos colaboradores⁴³.

⁴³ ACOSTA PENCO, M. T., “Primer caso de restablecimiento de controles fronterizos en circunstancias excepcionales que ponen en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen: Comentario a la decisión de ejecución (UE) nº 2016/894 del Consejo, de 12 de mayo de 2016” en *Revista General de Derecho Europeo*, año 2017, Número 41, pp. 252-273, pp. 257-258.

En relación al contenido de dichas evaluaciones, estas pueden comprender cualquier aspecto del acervo Schengen (art. 4 del Reglamento), y pueden consistir en cuestionarios o en visitas in situ precedidas por un cuestionario, con o sin previo aviso.

2.1 Procedimiento

Tras esta evaluación llevada a cabo mediante las visitas in situ o mediante cuestionarios, los expertos de los Estados miembros y la Comisión redactan un informe de evaluación que podrá calificar la situación como “conforme”, “conforme pero necesita mejorar” o “no conforme”. A continuación, el proyecto de informe se envía a los Estados miembros para que, si lo consideran oportuno, presenten sus observaciones, tras las cuales posteriormente la Comisión adopta el informe de evaluación mediante un acto de ejecución. Sobre la base de este informe, la Comisión presenta una propuesta de recomendaciones al Consejo dirigidas a subsanar las deficiencias encontradas, y tras su adopción, el Consejo las remite al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales (art. 15 del reglamento).

Tras la notificación de las recomendaciones, el Estado miembro evaluado tiene un plazo de tres meses (que se reduce a un mes si está incumpliendo gravemente sus obligaciones) para remitir un plan de acción para la subsanación de las deficiencias detectadas en la evaluación, el cual será supervisado por la Comisión. Con posterioridad, el Estado evaluado deberá de informar sobre su ejecución en un plazo de seis meses (que se reduce a tres meses si las recomendaciones demostraban deficiencias graves, arts. 16.3 y 4 del Reglamento). Finalmente, si la Comisión durante la ejecución del plan de acción, realiza nuevas visitas in situ y continúa detectando deficiencias graves que puedan constituir una amenaza grave para el orden público o la seguridad interna del espacio Schengen, informará de ello al Parlamento Europeo y al Consejo, situación que podrá conducir al restablecimiento de las fronteras interiores de algunos Estados miembros por recomendación del Consejo a través del innovador sistema establecido en el art. 29 del CFS⁴⁴.

2.2 Mecanismo de evaluación en la práctica

Las primeras evaluaciones se llevaron a cabo en Austria, entre los meses de febrero y marzo del año 2015, y en Bélgica, entre los meses de abril y mayo de 2015, con unos resultados que fueron plasmados en el octavo informe bianual de la Comisión sobre el funcionamiento del Espacio

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 258-259.

Schengen. En él, se constató que los principales retos para la gestión de las fronteras en Bélgica estaban relacionados con su capacidad para gestionar la situación en sus fronteras aéreas, los movimientos secundarios producidos dentro del país, y la inmigración irregular hacia el Reino Unido a través del Mar del Norte.

En las siguientes evaluaciones, llevadas a cabo entre los meses de mayo y diciembre de 2015, sin previo aviso, se hizo una visita a los Países Bajos, Alemania, Grecia y España. En relación con España, los resultados están aún sin concretar, pero se señaló que «algunos elementos del sistema de información de fronteras en Algeciras aún debían aplicarse plenamente y que debería conseguirse que todas las herramientas estuvieran plenamente operativas». En relación con Grecia, se constató que: «se precisaban esfuerzos adicionales con respeto al retorno de los inmigrantes irregulares y a la prevención de movimientos secundarios», sin embargo, este caso se verá más a fondo en el apartado tercero de este trabajo, en relación con los casos de Italia-Francia y Grecia.

Finalmente, en este octavo informe bianual, se recordó que: «la aplicación del mecanismo se basa en la calidad y la puntualidad de las respuestas del cuestionario Schengen por los Estados miembros evaluados», mostrando en este sentido que la experiencia adquirida durante este periodo de referencia evaluado era muy heterogénea, ya que la mitad de los Estados evaluados no respetaron el plazo de respuesta, así como la calidad de algunas de las respuestas eran bastante pobres, o directamente se había dejado preguntas sin contestar. Por ello, se acordó la elaboración de una Guía de Evaluación de Schengen, así como unas Directrices generales sobre las modalidades prácticas de las distintas formas de evaluación⁴⁵.

3. CASO ITALIA-FRANCIA, GRECIA

3.1 Caso Italia-Francia

En la primavera del año 2011, varios miles de inmigrantes (aprox. unos 20.000) procedentes de los países del sur del Mediterráneo, principalmente de Túnez, desembarcaron en las costas italianas, en concreto, en la isla de Lampedusa, hasta la fecha de 5 de abril de ese mismo año. A partir de esta fecha, entró en vigor un acuerdo entre el gobierno italiano y el tunecino por el cual éste último aceptaba la devolución de sus inmigrantes irregulares que llegasen con posterioridad. Ante esta situación, Italia pidió a la Unión Europea el reparto de los inmigrantes irregulares que habían

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 259-261.

llegado a su territorio entre el resto de los Estados miembros, sin embargo, el Consejo en su reunión del 11 de abril, actuando en su formación de Justicia y Asuntos de Interior, rechazó la propuesta italiana, lo que provocó el malestar de su Gobierno.

El Gobierno italiano en respuesta a esta negativa por parte del Consejo, concedió a los inmigrantes tunecinos un permiso de residencia temporal por razones humanitarias y documentos de viaje que les habilitaba para poder cruzar las fronteras interiores de los Estados miembros de Schengen. Este hecho provocó una agria reacción en Francia y Alemania, hasta tal punto que el Gobierno francés, a fecha de 16 de abril de 2011, decidió impedir la circulación de los trenes italianos en el paso fronterizo de Ventimiglia, alegando la existencia de motivos de orden público, tal y como en principio le habilitaba el art. 23 del antiguo CFS, actualmente el art. 25. Este hecho motivo aún más las quejas italianas, ya que la concurrencia de tales motivos alegados por Francia era ciertamente dudosa.

Tras estas tensiones iniciales, el Presidente francés y el Primer Ministro italiano, celebraron una reunión el 26 de abril de 2011, en la cual 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. De este modo, acordaron enviar una carta conjunta a las Instituciones europeas, en la cual, entre otras peticiones, se solicitaba la necesidad de revisar los supuestos en los que se permitiese restablecer los controles en las fronteras internas del Espacio Schengen. En contestación a la misma, el Parlamento Europeo se opuso a dicha propuesta francoitaliana, por considerarla una cesión al populismo y la xenofobia. Por su parte, a fecha de 4 de mayo de 2011, la Comisión para evitar que se diesen nuevas situaciones de este tipo, redactó una Comunicación⁴⁶ con dos propuestas dirigidas a establecer un sistema de evaluación y a regular el restablecimiento de controles fronterizos entre Estados del Espacio Schengen en situaciones como la descrita, de este modo, se añadía un nuevo supuesto de restablecimiento de los controles internos (art. 29 CFS), pero haciendo que no dependiese en exclusiva de la voluntad de los Estados.

Estas dos propuestas legislativas de la Comisión dieron lugar al Reglamento (UE) nº 1053/2013 del Consejo de 7 de octubre, por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo Schengen, y el Reglamento (UE) nº 1051/2013 del Parlamento

⁴⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones. Comunicación sobre migración, Bruselas 4/5/2011, COM (2011) 248 final.

Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 562/2013 con el fin de establecer normas comunes al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales, actualmente derogado⁴⁷.

3.2 Caso de Grecia

En relación con este supuesto, hay que hacer mención al hecho de haber sido el primer caso en el cual se puso en marcha el novedoso procedimiento para circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores, introducido inicialmente por el Reglamento (UE) nº 1051/2013, actualmente regulado en el art. 29 del CFS. De igual modo, debo apuntar que por motivos temporales, las modificaciones llevadas a cabo por el Reglamento (UE) 2016/1624⁴⁸ sobre dicho art. 29 no llegaron a hacerse realidad sobre el caso griego, por ello, todo apunte en relación a dicho artículo se realizará teniendo en cuenta el artículo en su versión original.

Entre las fechas 10 y 13 de noviembre de 2015, se llevó a cabo una visita in situ, sin previo aviso, a la República Helénica, para que se evaluase la aplicación del acervo Schengen en materia de gestión de la frontera exterior por parte de la misma en su frontera terrestre (Orestiada, Fylakio, Kastenies y Nea Vyssa) y marítima (islas de Quíos y Samos) con Turquía, todo ello de conformidad con lo establecido en el Reglamento (UE) nº 1053/2013 y el programa de evaluación anual para el año 2015. A continuación, en el informe de evaluación de Schengen sobre Grecia realizado en enero de 2016 por el Comité de Evaluación Schengen, se concluía que pese a que las autoridades griegas se encontraban bajo presión, no se estaba llevando a cabo una identificación y un registro eficiente de los inmigrantes irregulares, por motivos tales como: la no introducción de forma sistemática en la base de datos las impresiones dactilares o, la no consulta de las bases de datos de seguridad fundamentales como el SIS, Interpol o las propias bases de datos nacionales. Este informe fue aprobado con posterioridad por el Colegio de Comisarios, a fecha de 2 de febrero de 2016, junto con una propuesta de recomendaciones para su adopción por el Consejo. Entre estas recomendaciones figuraba: incluir un número suficiente de personal y escáneres dactiloscópios de

⁴⁷ ACOSTA PENCO, M. T., *op. cit.*, pp. 255-257; y OLESTI RAYO, A., *op. cit.*, pp. 74-75.

⁴⁸ Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo, DOUE L-251/1.

registro, así como la verificación de los inmigrantes y sus documentos de viaje con arreglo al SIS, Interpol y bases de datos nacionales.

El 12 de febrero de 2016, el Consejo adoptó las recomendaciones de la Comisión para corregir las graves deficiencias detectadas durante la evaluación. A continuación, el 24 de febrero de 2016, la Comisión, en virtud del art. 21 CFS, adoptó las recomendaciones sobre las medidas específicas que debía de adoptar Grecia a tenor del informe de evaluación de 2 de febrero de 2016, con el fin de garantizar el cumplimiento de las recomendaciones del Consejo de 12 de febrero de 2016. Finalmente, el 12 de marzo de 2016, Grecia notificó de conformidad con lo dispuesto en el art. 16.1 del Reglamento (UE) nº 1051/2016, su plan de acción para subsanar las deficiencias detectadas en el informe de evaluación y así ajustarse a las recomendaciones del Consejo.

Estas deficiencias en las fronteras griegas habían causado movimientos secundarios de inmigrantes, lo que llevó a que varios Estados miembros (Alemania, Austria, Suecia, Noruega y Dinamarca) a reintroducir de forma unilateral y temporal los controles en la totalidad o en parte de sus fronteras interiores, argumentando la existencia de la amenaza grave que suponía para el orden público y seguridad interior esta oleada incontrolada de personas no debidamente documentadas, ni registradas, a su llegada al primer Estado miembro de la UE. Estos países, al igual que Francia en el año 2011, utilizaron el mecanismo del art. 25 CFS para hacer frente a un problema que requería de la aplicación del nuevo art. 29, sin embargo, dado que este nuevo mecanismo requería la previa intervención de las instituciones (Comisión y Consejo), optaron por alegar estas amenazas para el orden público y la seguridad interior, lo que les daba vía libre para actuar de forme unilateral e inmediata.

A tenor de lo establecido en el art. 21.1 CFS, el Estado miembro evaluado debe informar sobre la ejecución del plan de acción en el plazo de tres meses, en arreglo a lo dispuesto en el art. 16.4 del Reglamento nº 1051/2013, plazo tras el cual, si la Comisión considerara que la situación persiste, puede poner en marcha el procedimiento previsto en el art. 29 CFS. La Comisión en base a dicho informe, y en los malos resultados arrojados por las visitas practicadas entre los días 10 y 16 de abril, propuso ampliar los controles fronterizos a los países que ya los habían instaurado en virtud del régimen general, pero esta vez utilizando en su lugar el procedimiento del art. 29 CFS. Los motivos alegados por la Comisión fueron dos:

1. El sistema de gestión de las fronteras nacionales de Grecia no contaba aún con la necesaria capacidad operativa y administrativa para gestionar la frontera exterior con arreglo a las normas del CFS.
2. Sin la ayuda de la UE, FRONTEX y otros Estados miembros, Grecia no sería capaz de mantener un nivel adecuado de vigilancia en su frontera marítima con Turquía.

Finalmente, en virtud de la propuesta de la Comisión, el Consejo a fecha de 12 de mayo de 2016, adoptó la Decisión de Ejecución (UE) n° 2016/894 por la que se recomendaba a Alemania, Austria, Suecia, Noruega y Dinamarca que continuasen con los controles fronterizos en sus respectivas fronteras⁴⁹.

4. TERRORISMO

En la noche del viernes 13 de noviembre, Francia sufría el peor atentado en su historia, en el cual tras seis ataques simultáneos en tres horas, dejaba 130 muertos y 352 heridos, de los cuales 99 en estado crítico⁵⁰. El 14 de julio de ese mismo año, 84 personas murieron y más de un centenar resultaron heridas cuando un camión conducido por el tunecino Mohamed Lahouaiej, entró en el paseo marítimo de Niza⁵¹. Con la misma dinámica, el 22 de marzo de 2017, un hombre mató a cinco personas y provocó una decena de heridos frente al Parlamento Británico. Respecto a España, el 17 de agosto de 2017 se produce dos atentados terroristas llevados a cabo respectivamente en Barcelona y Cambrils causando 16 muertos y más de un centenar de heridos.

Ante estos acontecimientos, la Comisión Europea propuso el 27 de septiembre de 2017, adaptar los plazos aplicables en virtud de los artículos 25 y 27 CFS, de tal manera que el plazo inicial de 6 meses se prolongaría hasta un año, y en el caso de persistir dicha amenaza, se daría la posibilidad de prolongar este periodo inicial por otros dos años⁵². El resultado sería la opción de prolongar hasta un periodo máximo de 3 años estos controles, frente a los 4 años (2 años establecidos por ley, más

⁴⁹ ACOSTA PENCO, M. T., *op. cit.*, pp. 266-271.

⁵⁰ Publicación [elmundo.es](https://www.elmundo.es/internacional/2015/11/14/56475867268e3edf198b45d6.html): “Atentado en París: 130 muertos y 352 heridos”, Fecha 14/11/ 2015, <https://www.elmundo.es/internacional/2015/11/14/56475867268e3edf198b45d6.html>. Última revisión 18/05/2019.

⁵¹ Publicación [eldiario.es](https://www.eldiario.es/sociedad/Atentados-yihadistas-Europa-ultimos-anos_0_803519907.html): “Atentado yihadistas en Europa en los últimos cinco años”, Fecha 14/08/2018, https://www.eldiario.es/sociedad/Atentados-yihadistas-Europa-ultimos-anos_0_803519907.html. Última revisión 18/05/2019.

⁵² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la protección y el refuerzo de Schengen, Bruselas, 27.9.2017, COM (2017) 570 Final, pp. 1-16, p. 13.

la opción de otros dos) que pedían los Gobiernos de Alemania, Francia, Austria, Dinamarca y Noruega, amparándose en la amenaza terrorista que sufría Europa.

Estas prórrogas (3 prórrogas con un periodo máximo cada una de ellas de 6 meses), no se llevarían a cabo de forma automática, sino que cada seis meses se llevaría a cabo una evaluación, y sería el Consejo de la Unión Europea el que decidiese si seguirían existiendo las razones para mantener la excepción a Schengen. Con estas precauciones, se procuró que los Estados miembros no utilizarán esta excepción como una herramienta ordinaria. Como bien indicó en su día Dimitris Avramopoulos: «Si muere Schengen, será el principio del fin de Europa»⁵³. Esta propuesta todavía a día de hoy no ha sido aprobada, sin embargo, el Parlamento Europeo sí que ha aprobado sus enmiendas en primera lectura⁵⁴.

A fecha de dicha propuesta, seis países del Espacio Schengen⁵⁵ aplicaban controles en sus fronteras interiores, cuyo periodo para cinco de ellos (los que motivaban dichos controles en la crisis de los refugiados) expiraba en noviembre de ese mismo año 2017. Sin embargo, los países tenían la opción de entrelazar ambos motivos, de tal modo, si la Comisión tras la expiración del plazo concedido, considerara que ya no persistían los motivos migratorios, los Estados siempre podrían alegar motivos antiterroristas para controlar a los viajeros. En conexión directa con ello, está el actual debate del Parlamento Europeo en relación con el periodo máximo e inicial de estos controles, ya que a día de hoy todavía 5 países (4 de ellos por motivos migratorios y uno de ellos por motivos terroristas⁵⁶) mantienen esta clase de controles, aunque de forma ilegítima. Por ello, la eurodiputada Tanja Fajon, en respuesta a las mismas argumentó lo siguiente: «Los controles ilegales e ilegítimos en las fronteras internas de Schengen llevan más de tres años y medios. Ya es hora de acabar con ellos o de que la Comisión actúe contra ellos ante un Tribunal»⁵⁷.

⁵³ Publicación [elmundo.es](https://www.elmundo.es/internacional/2017/09/27/59cb880e46163f30798b45db.html): “Bruselas propone prolongar hasta 3 años los controles interiores por motivos de seguridad”, Fecha 27/11/2017, <https://www.elmundo.es/internacional/2017/09/27/59cb880e46163f30798b45db.html>. Última revisión 18/05/2019.

⁵⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores, COM (2017) 571.

⁵⁵ Estos países fueron: Francia (tras los atentados de París de 2015) y Alemania, Austria, Dinamarca, Suecia y Noruega por la crisis de los refugiados tras el caso griego de 2016.

⁵⁶ 1º Motivos migratorios: Austria, Alemania, Suecia y Dinamarca
2º Motivos terroristas: Francia.

⁵⁷ Publicación [europapress.es](https://www.europapress.es/internacional/noticia-eurocamara-mantiene-exigencia-limitar-controles-fronterizos-temporales-ue-20190404134247.html): “La Eurocámara mantiene la exigencia de limitar los controles fronterizos temporales en la UE”, <https://www.europapress.es/internacional/noticia-eurocamara-mantiene-exigencia-limitar-controles-fronterizos-temporales-ue-20190404134247.html>. Última revisión 18/05/2019.

5. DIFERENCIACIÓN: INSPECCIONES FRONTERIZAS Y CONTROLES POLICIALES

El espacio Schengen, ya desde sus inicios, como hemos podido observar en apartados anteriores, permitía a los Estados miembros restablecer temporalmente sus controles fronterizos internos por motivos de orden público o seguridad nacional (art. 2.2 CAAS). Sin embargo, junto a este derecho se les reservaba de igual modo la facultad de ejercer otros como: el ejercicio de las competencias de policía que estimasen pertinentes, el derecho a exigir estar en posesión de títulos y documentos de viajes pertinentes, o la obligación de los nacionales de terceros Estados de declarar su presencia a las autoridades competentes.

Estos derechos actualmente se encuentran regulados en el art. 23 CFS, en cuyo apartado a), en relación con el ejercicio de las competencias por parte de la policía, expone lo siguiente: «La ausencia de control en las fronteras interiores no afectará: a) al ejercicio de las competencias de policía de las autoridades competentes de los Estados miembros en virtud de su Derecho interno, en la medida en que el ejercicio de tales competencias no tenga un efecto equivalente a las inspecciones fronterizas». De igual modo, en virtud del art. 2.11) CFS, se nos da una definición de estas inspecciones fronterizas, entendiéndose por tales: «las inspecciones 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».

Para poder diferenciar entre ambas, el propio art. 23, apartado a), a su continuación nos expone una serie de criterios para saber cuándo el ejercicio de estas competencias de policía no podría considerarse equivalente al ejercicio de inspecciones fronterizas, siendo estas las siguientes:

« 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 destinadas, 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 relación con la diferenciación entre ambas, tenemos la sentencia, de 22 de junio de 2010, C-188/10 y C-189/10 del Tribunal de Justicia de la UE, en relación con dos nacionales argelinos, Aziz Melki y Sélim Abdeli, cuya situación en Francia era irregular. Los mismos, tras un control de policía 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 sendas órdenes de internamiento y expulsión. Los controles se realizaron en virtud del artículo 78.2 párrafo cuarto del Código de Procedimiento penal francés en el cual, entre otras cuestiones, dispone que los funcionarios de la policía francesa podrán requerir a cualquier persona la acreditación de su identidad en la zona anteriormente mencionada. En este caso, lo esencial era determinar si dichas medidas policiales previstas por las autoridades francesas competentes, habían producido unas consecuencias equivalentes a las inspecciones fronterizas, debido a que en este supuesto no se podía hablar en sentido estricto de inspecciones fronterizas, ya que el control se llevó a cabo dentro del territorio francés y no en uno de sus pasos fronterizos. En un principio, la condición de una persona de hallarse en todo momento en condiciones de presentar un documento de identidad, no es contrario al derecho comunitario, ya que en virtud del art. 23.c) CFS, se permite a los Estados miembros que dispongan de la obligación de poseer o llevar consigo documentos. Sin embargo, al igual que apuntó el TJUE en esta sentencia, esta condición es acorde con el derecho comunitario, siempre y cuando se imponga también a los propios nacionales de dicho país una obligación análoga de presentar su tarjeta de identidad.

En este supuesto, el problema radicó en el hecho de que el régimen previsto para esta zona fronteriza era mucho más estricto y severo en comparación con los controles de identidad llevados a cabo en el resto del territorio (párrafo 52 de la sentencia). Ante tales acusaciones, el Gobierno francés salió en su defensa alegando que este carácter más estricto y severo se debía a 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». Finalmente, el Tribunal concluyó que este artículo 78.2 párrafo cuarto no era acorde con el derecho comunitario, ya que estos controles de identidad en realidad constituían unas inspecciones encubiertas en las fronteras, estando por ello prohibidas en virtud del artículo 20 del Reglamento nº 562/2006 (antiguo CFS) y no amparadas dentro de las excepciones limitadas previstas en el artículo 21 de este mismo Reglamento (actualmente el art. 23).

A raíz de esta sentencia, la Comisión instó a los Estados miembros a la adaptación de sus legislaciones, a tenor de lo dispuesto en la misma, así como advertirles de la necesidad de las mismas de 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 por parte de los Estados, ya que

solo con esta información puede la misma calibrar la equivalencia o no de los controles policiales con los controles fronterizos⁵⁸.

CONCLUSIONES

El espacio Schengen es uno de los mayores hitos alcanzados en la UE, un fenómeno presente en el día a día de los ciudadanos europeos, hasta tal punto de convertirse en algo natural el hecho de cruzar la frontera de un país a otro. Sin embargo, esta práctica que en la actualidad es tan común, no siempre ha sido así, ya que no se puede perder de vista el hecho de situarnos en un continente cuya historia está repleta de constantes enfrentamientos entre los distintos Estados que la conforman, pero cuyo panorama en la actualidad es totalmente diferente gracias a la creación de este espacio sin controles sistemáticos en las fronteras interiores.

El mismo surge gracias a la decisión inicial de cinco países de suprimir los controles sistemáticos en sus fronteras interiores y trasladar los mismos a las fronteras exteriores, todo ello en base al escaso resultado obtenido por las iniciativas comunitarias e intergubernamentales de aquellos años en la CEE. Pese a la firma de este Acuerdo de Schengen en el año 1985 por parte de estos cinco Estados pioneros, la confianza en el mismo era bastante pobre, muchos funcionarios de todas partes no creían que el Tratado entraría en vigor o, simplemente no tendría éxito. Reflejo de esta falta de confianza quedó plasmado no solo en el exterior, sino también en el interior, ya que ni un solo jefe de Estado de los países firmantes estuvo presente ese 14 de junio. Como explica Martina Kneip, gerente del Museo Europeo de Schengen: «La idea de fronteras abiertas en 1985 era algo extraordinario, como una forma de utopía. Nadie realmente creía que sería realidad»⁵⁹. Sin embargo, el paso del tiempo demostró su gran éxito, hasta tal punto de ser acogido por la propia Unión a través de su comunitarización en el Tratado de Ámsterdam, provocando con ello la incorporación de todo el acervo Schengen al derecho de la UE.

A día de hoy, son 26 los países que participan plenamente en este sistema Schengen, de los cuales 22 son Estados miembros de la UE más Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein en régimen de países asociados. Por su parte, Irlanda y Reino Unido no forman parte, pero pueden optar por aplicar algunas disposiciones del acuerdo. Dinamarca, al contrario, si forma parte del espacio

⁵⁸ OLESTI RAYO, A., *op. cit.*, pp. 65-68.

⁵⁹ HENTON, K., Publicación de BBC News, “Por qué Schengen, el tratado que acabó con las fronteras en Europa, lleva el nombre de un diminuto pueblo de Luxemburgo”, 29/12/2018, <https://www.bbc.com/mundo/vert-tra-46651812>. Última revisión 22/05/2019

Schengen pero con unos privilegios, ya que puede optar por quedar excluida de cualquier nueva medida en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior.

Respecto a Rumanía y Bulgaria, a pesar de haber superado con éxito las evaluaciones de Schengen en el año 2011 y estar avalada su entrada por el Parlamento Europeo, siguen sin formar parte de este espacio debido a cuestiones meramente políticas. Como expuso el eurodiputado Carlos Coelho en su intervención llevada a cabo en una audiencia⁶⁰ sobre el futuro del espacio Schengen: «el problema es la unanimidad en el Consejo puesto que Bulgaria y Rumanía ya hicieron sus deberes para poder formar parte de Schengen». Además, como hemos podido observar a partir del informe del ponente Sergei Stanishev, la demora en la inclusión de estos dos países en el espacio está acarreando unas consecuencias negativas sociales, políticas, y sobre todo económicas, tanto para los mismos como para la propia Unión. La incapacidad del Consejo de alcanzar un consenso en este tema pone en cuestión la aplicación uniforme de las disposiciones de los tratados de la UE y la credibilidad de la misma, lo que provoca que se merme continuamente el apoyo a las políticas comunes de la Unión. A este respecto, en esta misma audiencia, el eurodiputado socialdemócrata rumano Emilian Pavel sostuvo que: «Prolongar esta situación, esta incertidumbre, da una imagen negativa de la UE, la gente ve que somos tratados como ciudadanos de segunda clase». A pesar de todo, hoy más que nunca se ve esta unión muy próxima y más después de los buenos resultados arrojados en la votación en el Parlamento Europeo de 11 de diciembre de 2018, en la cual los eurodiputados volvieron a pedir que se incluyera a estos dos Estados en el espacio Schengen⁶¹.

En relación con el restablecimiento de los controles fronterizos, este mecanismo se ha visto muy presente en los últimos años después de la reciente crisis migratoria a causa de las deficiencias detectadas en las fronteras exteriores y, los numerosos atentados terroristas que han sacudido la Unión. Un mecanismo, que aún no siendo una novedad en el espacio Schengen, ya que estaba previsto en el propio CAAS, ha venido utilizándose de mala manera por parte de los Estados, alegando estos motivos de orden público o seguridad nacional dudosos en virtud del art. 25 CFS para restablecer de manera unilateral los controles en sus respectivos territorios. Por ello, está siendo objeto de tema de debate en el Parlamento Europeo la modificación del periodo máximo e

⁶⁰ Audiencia sobre el futuro del espacio Schengen de la Comisión de Libertades Civiles del Parlamento Europeo de 20 de febrero de 2018.

⁶¹ Publicación en la página oficial del Parlamento Europeo: europarl.europa.eu, “Schengen: ampliación del espacio europeo sin fronteras interiores”, Fecha 23/02/2018, <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/security/20180216STO98008/schengen-ampliacion-del-espacio-europeo-sin-fronteras-interiores>. Última revisión 18/05/2019.

inicial de estos controles, cuyo resultado en un votación plenaria, a fecha de 4 de abril de 2019, fue la de confirmar la postura del mismo en reducir el periodo inicial previsto de 30 días, ampliable hasta los seis meses, a solo dos meses, y el periodo máximo de los dos años actuales, a un año solamente. Además, se prevé una mayor implicación de la UE, ya que se pretende que los países que deseen llevar a cabo este restablecimiento temporal, proporcionen una evaluación detallada del riesgo si los controles se extienden más allá de los dos meses iniciales, así como en el caso de querer prolongar los controles más allá de los seis meses, la necesidad de que la Comisión Europea deba dictaminar si la medida respeta las normas o no.

A pesar de estos pequeños problemas de escasa relevancia, el espacio Schengen sigue creciendo y avanzado en su intento de mejorar cada vez más el cruce de fronteras. Muestra de ello es la pronta implantación de un sistema de Entradas y Salidas prevista para el año 2020, que contribuirá a mantener un mejor control de la duración de las estancias en el espacio de ciudadanos procedentes de países terceros.

A modo de conclusión, cabe decir que este espacio nos ha traído una Europa más pequeña y no has unido más que nunca, por ello es el deber de todos los europeos, hoy más que nunca, de seguir confiando en este fenómeno que tantas ventajas y beneficios nos ha aportado a lo largo de su existencia, en contrapartida de sus riesgos, ya que como bien advirtió Dimitris Avramopoulos: «La muerte de Schengen sería el principio del fin de Europa»⁶².

⁶² “Bruselas propone prolongar hasta 3 años los controles interiores por motivos de seguridad”, Publicación [elmundo.es](https://www.elmundo.es/internacional/2017/09/27/59cb880e46163f30798b45db.html), Fecha 27/11/2017, <https://www.elmundo.es/internacional/2017/09/27/59cb880e46163f30798b45db.html>. Última revisión 25/05/2019.

BIBLIOGRAFÍA

1 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIBROS

- CALVO HORNERO, A., *Fundamento de la Unión Europea*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2014.
- DONAIRE VILLA, F. J., *La constitución y el acervo de Schengen*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- GIL PECHARROMÁN, J., *Historia de la integración europea*, Editorial Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Madrid, 2017.
- VAN MUNSTER, R., *Securitizing Immigration: The Politics of Risk in the EU*, Palgrave Macmillan UK, 2009.
- MANGAS MARTÍN, A., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Editorial Tecnos, Madrid, 2016.

ARTÍCULOS DE REVISTA

- “La Europa sin Fronteras, El espacio Schengen”, *Revista de la Comisión Europea*, Año 2014.
- “Fronteras y Seguridad”, *Revista de la Comisión Europea*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión, Año 2014.
- ACOSTA PENCO, M. T., “Primer caso de restablecimiento de controles fronterizos en circunstancias excepcionales que ponen en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen: Comentario a la decisión de ejecución (UE) nº 2016/894 del Consejo, de 12 de mayo de 2016” en *Revista General de Derecho Europeo*, año 2017, Número 41.

- OLESTI RAYO, A., “El espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea” en *Revista d’estudis autonòmics i federals*, Año 2012.
- CASTILLEJO MANZANARES, R., “Espacio Schengen”, en *Revista del Consejo General del Poder Judicial*, Módulo III, Tema 7, 5ª Edición, Año 2013.

COMENTARIOS DE TEXTO

- CABALLERO ALEJANDRA, “Comentario de texto Acta única Europea Jaques Delors”, del portal para académicos en formato de red social academia.edu.

2 NORMATIVA

- Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados Miembros y de sus familias dentro de la Comunidad.
- Directiva 73/148/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados Miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios.
- Decisión del Consejo, de 29 de junio de 2010, relativa a la aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen sobre el Sistema de Información de Schengen en la República de Bulgaria y Rumanía (2010/365/UE).
- Decisión (UE) 2018/934 del Consejo, de 25 de junio de 2018, relativa a la puesta en aplicación de las disposiciones restantes del acervo de Schengen relacionadas con el Sistema de Información de Schengen en la República de Bulgaria y en Rumanía.

3 INFORMES

- Informe del Parlamento Europeo, sobre la plena aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen en la República de Bulgaria y Rumanía: supresión de los controles en las fronteras terrestres, marítimas y aéreas interiores (2018/2092(INI)), Fecha 9/11/2018

4 PÁGINAS WEB

PÁGINAS OFICIALES DE LA UE

- SOKOLSKA INA, “Los primeros Tratados”, en Fichas temáticas sobre la Unión Europea (Parlamento Europeo), Fecha 10/2018, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/1/los-primeros-tratados>
- Publicación en la página oficial de la Unión: europa.eu, “Tratados de la UE”, en relación con el Tratado Ámsterdam, Fecha 08/05/2019, https://europa.eu/european-union/law/treaties_es
- Publicación en la página oficial del Parlamento Europeo: europarl.europa.eu, en relación con el Tratado de Niza, <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice>
- Publicación en la página oficial de la Unión: europa.eu, “Tratados de la UE”, en relación con el Tratado de Lisboa, Fecha 08/05/2019, https://europa.eu/european-union/law/treaties_es
- Eur-Lex, el acceso al derecho de la Unión Europea: “Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)” https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/foreign_security_policy.html?locale=es
- Publicación en la página oficial de la Unión: europa.eu, “Miembros del Espacio Schengen sin fronteras”, Fecha 30/04/2019, https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_es#miembros-del-espacio-schengen-sin-fronteras, Última revisión 18/05/2019.
- Publicación en la página oficial del Parlamento Europeo: europarl.europa.eu, “Schengen: ampliación del espacio europeo sin fronteras interiores”, Fecha 23/02/2018, <http://>

www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/security/20180216STO98008/schengen-ampliacion-del-espacio-europeo-sin-fronteras-interiores

- Publicación en la página oficial del Parlamento Europeo: europarl.europa.eu, “Schengen: MEPs adopt their position on temporary checks at national borders”, Fecha 04/4/2019, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190402IPR34683/schengen-meps-adopt-their-position-on-temporary-checks-at-national-borders>

PÁGINAS NO OFICIALES DE LA UE

- GARCÍA BARCALA, J., “Así nació la Unión Europea”, blog de Ciencia Histórica, Fecha 25/03/2017, <https://www.cienciahistorica.com/2017/03/25/asi-nacio-la-union-europea/>
- “De la CECA a la CEE”, en Hablamos de Europa, consultas ciudadanas, <http://www.hablamosdeeuropa.es/panorama/historia/ceca-a-cee>
- LÓPEZ, T., “Cómo nació la Unión Europea”, en No solo economía, Fecha 27/11/2013, <https://nosoloeconomia.com/nacimiento-de-la-union-europea/>
- CARLOS OCAÑA, J., “El Tratado de la Unión Europea o de Maastricht (1992)”, en La Unión Europea: el proceso de integración y la ciudadanía europea, <http://clio.rediris.es/udidactica/maastricht.htm>
- CARLOS OCAÑA, J., “El Tratado de Ámsterdam (1997)”, La historia de la Unión Europea la Ciudadanía europea, en historiasiglo20.org, apartado Libertad, seguridad y Justicia, Año 2004, <http://www.historiasiglo20.org/europa/amsterdam.htm>

ARTÍCULOS DE PRENSA

- “Francia justifica su rechazo a la entrada de Bulgaria y Rumanía en la zona Schengen por la inmigración”, Publicación Europa Press, Fecha 23/12/2010, <https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-francia-justifica-rechazo-entrada-bulgaria-rumania-zona-schengen-inmigracion-20101223111918.html>

- “La Eurocámara vuelve a pedir la entrada de Rumanía y Bulgaria en Schengen”, Publicación Europress, Fecha 11/12/2018, <https://www.europapress.es/internacional/noticia-eurocamara-vuelve-pedir-entrada-rumania-bulgaria-schengen-20181211151939.html>

- “Tajani aboga por acelerar el ingreso de Rumanía y Bulgaria en Schengen”, Publicación eldiario.es, Fecha 21/11/2018, https://www.eldiario.es/politica/Tajani-acelerar-Rumania-Bulgaria-Schengen_0_838166567.html

- MARTINEZ, S., “La Eurocámara apuesta por limitar los controles fronterizos internos”, Publicación elperiodico.com, Fecha 29/11/2018, <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20181129/la-eurocamara-apuesta-por-limitar-los-controles-fronterizos-internos-7175151>

- HERNÁNDEZ VELASCO, I., “Atentado en París: 130 muertos y 352 heridos”, Publicación elmundo.es, Fecha 14/11/2015, <https://www.elmundo.es/internacional/2015/11/14/56475867268e3edf198b45d6.html>

- “Atentado yihadistas en Europa en los últimos cinco años”, Publicación eldiario.es, Fecha 14/08/2018, https://www.eldiario.es/sociedad/Atentados-yihadistas-Europa-ultimos-anos_0_803519907.html

- “Bruselas propone prolongar hasta 3 años los controles interiores por motivos de seguridad”, Publicación elmundo.es, Fecha 27/11/2017, <https://www.elmundo.es/internacional/2017/09/27/59cb880e46163f30798b45db.html>

- DALDER MICHAEL, “La Eurocámara mantiene la exigencia de limitar los controles fronterizos temporales en la UE”, Publicación europapress.es, Fecha 04/04/2019, <https://www.europapress.es/internacional/noticia-eurocamara-mantiene-exigencia-limitar-controles-fronterizos-temporales-ue-20190404134247.html>

- HENTON, K., Publicación de BBC News, “Por qué Schengen, el tratado que acabó con las fronteras en Europa, lleva el nombre de un diminuto pueblo de Luxemburgo”, 29/12/2018, <https://www.bbc.com/mundo/vert-tra-46651812>. Última revisión 22/05/2019.