



Estrasburgo, 15.12.2015
COM(2015) 675 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

Octavo informe bianual sobre el funcionamiento del espacio Schengen

Del 1 de mayo al 10 de diciembre de 2015

1. INTRODUCCIÓN

La Comisión viene elaborando informes semestrales dirigidos al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el funcionamiento del espacio Schengen desde 2011. Este sistema de información se introdujo para ayudar a reforzar la cooperación en el espacio Schengen y proporcionar una base para el debate y la toma de decisiones. Fue propuesto en la Comunicación de la Comisión de septiembre de 2011 sobre la gobernanza de Schengen¹ y recibió la aprobación del Consejo el 8 de marzo de 2012. Con el fin de tener en cuenta los trágicos acontecimientos ocurridos en París el 13 de noviembre y otros sucesos de gran importancia, el periodo de referencia de este octavo informe se ha prorrogado hasta el 10 de diciembre de 2015.

Los informes semestrales publicados hasta la fecha han ofrecido una visión lo más completa posible de la evolución de la situación en el espacio Schengen, abarcando todos los aspectos de su funcionamiento. Sin embargo, en el contexto de la actual crisis migratoria, la Comisión desearía centrarse en los acontecimientos que han tenido un impacto más significativo sobre el funcionamiento del espacio Schengen. Como se indica en las conclusiones del Consejo de 9 de noviembre de 2015, el informe debe servir de base para un debate exhaustivo sobre esta cuestión, así como sobre las enseñanzas extraídas del restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores. También debe examinar la manera en que los hechos notificados afectan al espacio Schengen y su funcionamiento, y, en su caso, la forma de responder a la situación resultante.

Los principales asuntos que se debatirán en el periodo a que se refiere el informe son las medidas adoptadas por los Estados miembros en sus fronteras interiores y exteriores a la luz de: 1) el número nunca visto de inmigrantes que penetran en el espacio Schengen y sus movimientos secundarios posteriores; y 2) los atentados terroristas múltiples cometidos en París el 13 de noviembre de 2015 y el ataque terrorista fallido perpetrado en el Thalys Ámsterdam-París el 21 de agosto de 2015. Las siguientes secciones proporcionan un análisis detallado de cada uno de ellos. El informe refleja asimismo los resultados del nuevo procedimiento de evaluación de Schengen.

2. UNA PRESIÓN MIGRATORIA SIN PRECEDENTES

2.1. *Los flujos migratorios en las fronteras exteriores*

El número de migrantes irregulares y de solicitantes de protección internacional que llegan a la UE ha aumentado espectacularmente. El número de cruces fronterizos irregulares detectados hasta la fecha en 2015 (1 553 614)² supera considerablemente el número total de

¹ COM(2011) 561 final.

² Los datos de enero a octubre de 2015 (1 284 549) se han extraído de la Red de análisis de riesgos de Frontex (FRAN), y proceden tanto del espacio Schengen como de los países candidatos a Schengen. Los datos se refieren únicamente a nacionales de terceros países detectados en las fronteras exteriores (excepto las fronteras exteriores temporales) en el momento de cruzar o de intentar cruzar ilegalmente los pasos fronterizos. Para noviembre, los datos proceden de la aplicación JORA (*Joint Operations Reporting Application* ‘aplicación de información sobre operaciones conjuntas’) y del Ministerio croata del Interior (<http://www.mup.hr/219696.aspx>); se han utilizado estimaciones en el caso de las rutas para las que aún no había datos disponibles.

cruces fronterizos irregulares detectados durante el periodo 2009-2014 (813 044). Los inmigrantes han estado entrando a través de las tres principales rutas en las que se ha detectado la inmensa mayoría de los cruces irregulares de las fronteras de la UE entre enero y noviembre de 2015: el Mediterráneo oriental (716 202 casos detectados), los Balcanes Occidentales (667 147) y el Mediterráneo central (144 300). Téngase en cuenta, no obstante, que una parte de los migrantes irregulares detectados en la ruta de los Balcanes Occidentales ya se ha incluido en las cifras de la ruta del Mediterráneo Oriental a través de Grecia.

Muchas de las personas que llegan a la UE huyen de conflictos en su región y, por lo tanto, solicitan protección internacional. Aunque la legislación en materia de asilo no forma parte del acervo de Schengen, es evidente que la crisis de los refugiados tiene importantes consecuencias para la situación en las fronteras exteriores de la UE y en el espacio Schengen.

El número de llegadas ha aumentado enormemente, sometiendo el control fronterizo y los sistemas de asilo de los países afectados a una presión extrema. En respuesta a esta situación, la Comisión introdujo el enfoque de «puntos críticos», que proporciona una plataforma para que los organismos de la UE puedan ayudar a los Estados miembros en primera línea a llevar a cabo con rapidez las tareas de registro, detección e interrogatorio de los migrantes que afluyen, agilizar los procedimientos de asilo y coordinar las operaciones de retorno. Italia y Grecia son los dos primeros Estados miembros en los que se está aplicando este enfoque³. La Comisión también ha enviado a miembros de su personal a estos dos Estados miembros para que presten apoyo y contribuyan a la coordinación práctica. Los equipos de apoyo a la gestión de la migración que operan en los «puntos críticos» utilizan las contribuciones de los Estados miembros en respuesta a las peticiones de expertos y equipos procedentes de Frontex y la OEAA.

A raíz de las propuestas de la Comisión, el Consejo acordó en septiembre la **reubicación** desde Italia, Grecia y, posiblemente, otros Estados miembros directamente afectados por la crisis de los refugiados⁴, de 160 000 solicitantes de asilo claramente necesitados de protección internacional. La plena aplicación del mecanismo de reubicación, junto con la puesta en marcha de los «puntos críticos», debería aliviar la presión a que están sometidos estos países.

Además de las operaciones conjuntas de Frontex en curso, [Tritón (organizada por Italia) y Poseidón (organizada por Grecia), cuya dotación financiera se ha triplicado a fin de reforzar la capacidad de vigilancia y salvamento de ambos países], la UE puso en marcha el 22 de junio una operación de Política Común de Seguridad y Defensa en el Sur del Mediterráneo central. Esta operación tiene específicamente por objeto desbaratar el modelo de negocio de las redes de tráfico y trata de seres humanos.

Por otra parte, los Estados miembros que se enfrentan a una situación de presión urgente y excepcional podrán solicitar la ayuda de los equipos de intervención rápida en las fronteras (**RABIT**) a que se refiere el Reglamento Frontex. El 3 de diciembre, Grecia transmitió una

³ Véanse los informes de situación sobre la aplicación de los puntos críticos en Grecia [COM(2015) 678 final] y en Italia [COM(2015) 679 final].

⁴ Decisiones del Consejo (UE) n° 2015/1523 (DO L 239 de 15.9.2015, p. 146) y (UE) n° 2015/1601 (DO L 248 de 24.9.2015, p. 80).

solicitud formal de este tipo a Frontex para el despliegue de un equipo de intervención rápida en sus fronteras exteriores de las islas del mar Egeo. El 10 de diciembre, Frontex adoptó las decisiones necesarias para poner en marcha esta operación y acordar inmediatamente un plan operativo con las autoridades griegas en la misma zona operativa de Poseidón.

Hungría ha construido una valla en su frontera exterior con Serbia. La **instalación de vallas** a efectos de control fronterizo no es contraria a la legislación de la UE. Sin embargo, las medidas aplicadas han de ser proporcionadas y deben garantizar el respeto de los derechos fundamentales y de los derechos derivados del acervo de la UE en materia de asilo, en particular, el principio de no devolución. La Comisión sigue supervisando de cerca que la instalación de la valla no vulnere estos derechos, y en particular el derecho a un acceso efectivo al procedimiento de asilo en los puestos fronterizos.

Hungría también ha construido una valla en su frontera con otro Estado miembro de la UE llamado a adherirse al espacio Schengen, a saber, Croacia. Se ha alzado una estructura similar en determinados tramos de la frontera entre Eslovenia y Croacia. Aunque el Derecho de la UE no prohíbe expresamente construir una valla en lo que actualmente sigue siendo una frontera exterior Schengen, la Comisión observa que esta construcción no es coherente con el objetivo de la futura adhesión de Croacia a la zona Schengen. La Comisión mantiene asimismo su pleno apoyo a la adhesión de Bulgaria y Rumanía, como se explica en el 7º informe bianual⁵.

Es de suma importancia que todas las personas que crucen las fronteras exteriores sean objeto de control conforme a la legislación vigente. Las personas que crucen la frontera ilegalmente deberán ser sometidas a un adecuado registro, y canalizadas hacia el procedimiento de asilo o devolución, según proceda. En la actualidad, la obligación de toma de huellas dactilares impuesta por el Reglamento Eurodac no siempre se cumple⁶. La relación entre las tomas de huellas dactilares en los casos de cruce irregular de fronteras (con arreglo al artículo 14 del Reglamento Eurodac) y el número de este tipo de cruces se cifra en alrededor del 23 %, con grandes variaciones entre los Estados miembros⁷. La Comisión está adoptando medidas para garantizar el pleno cumplimiento de la legislación de la UE en este ámbito⁸. Esto, junto con los procedimientos de control incorporados en los puntos críticos y el mecanismo de reubicación, es esencial para limitar los riesgos para la seguridad que se derivan del elevado número de personas que cruzan la frontera exterior de la UE de manera irregular.

⁵ COM(2015) 236 final.

⁶ Reglamento (UE) nº 606/2013 (DO L 180 de 29.6.2013, p. 1).

⁷ Datos de enero a octubre de 2015 para los miembros de Schengen y los países candidatos al espacio Schengen que han comunicado al menos un caso de cruce ilegal de sus fronteras. Comparaciones fiables entre los datos de Eurodac (total de las huellas dactilares de categoría 2 sin errores que incluyen todos los tipos de fronteras exteriores) y de los datos de FRAN (solo cruces ilegales de las fronteras exteriores marítimas y terrestres). A los efectos del Reglamento Eurodac (véase el artículo 14), solo pueden tomarse las huellas digitales de las personas mayores de 14 años que no hayan sido ni devueltas ni detenidas durante todo el periodo comprendido entre la interceptación y la expulsión, mientras los datos FRAN se refieren a los cruces ilegales de fronteras de todos los nacionales de terceros países, como se explica en la nota a pie de página 2.

⁸ Durante el periodo cubierto por el presente informe, la Comisión ha enviado cuatro dictámenes motivados, 42 cartas de emplazamiento y ocho cartas administrativas en materia de asilo relativas a la aplicación del Reglamento Eurodac y a la transposición y cumplimiento de la refundición de las Directivas sobre los procedimientos de asilo y las condiciones de acogida.

Quienes no cumplan las condiciones para obtener el estatuto de protección internacional deben ser **devueltos rápidamente**, y no se les debe autorizar a proseguir su viaje. En 2014, menos del 40 % de los migrantes irregulares a los que se había ordenado que abandonasen la UE lo hizo realmente. Aunque el retorno voluntario es la opción preferida en la medida de lo posible, su éxito depende de la credibilidad de la perspectiva del retorno forzoso. En septiembre de 2015, la Comisión dio a conocer un Plan de Acción de la UE en materia de retorno⁹ y presentó el Manual de Retorno¹⁰, en el que se establecen las medidas que podrían introducirse para mejorar la eficacia del sistema de retorno de la UE. Además, la Comisión ha enviado cartas pidiendo aclaraciones sobre la aplicación de la Directiva sobre el retorno a diez Estados miembros, en particular por lo que se refiere a la emisión de las decisiones de retorno y su ejecución.

Hay que señalar que la actual crisis también repercute en otras fuerzas de seguridad que participan en la gestión de las fronteras exteriores. Dado que los funcionarios de aduanas tienen que asistir a otras autoridades en la gestión de la crisis (dependiendo de las estructuras organizativas nacionales y la intensidad del problema por país), su capacidad para garantizar un nivel adecuado de control aduanero de las mercancías se resiente.

2.2. Situación en las fronteras interiores

La crisis de los refugiados no solo ha dado lugar a una afluencia masiva de personas a las fronteras exteriores, sino también a importantes movimientos secundarios dentro del espacio Schengen, puesto que los solicitantes de protección internacional prosiguen su viaje hacia los Estados miembros de su elección en lugar de presentar sus solicitudes para que sean examinadas por los Estados miembros competentes en virtud del Reglamento de Dublín. Para impedir que esto suceda, los Estados miembros de primera entrada a la Unión Europea deben registrar adecuadamente a los solicitantes y ofrecer unas condiciones de acogida que estén en consonancia con la legislación de la UE y los derechos fundamentales, de forma que los solicitantes puedan ser acogidos cumpliendo el sistema de Dublín¹¹. Deberían limitarse los incentivos para viajar a otros Estados miembros durante el examen de la solicitud de asilo, así como la expedición de los correspondientes documentos de viaje, excepto en los casos en que existan graves motivos de índole humanitaria. También debe mencionarse en este contexto la situación en Calais, donde hay personas que permanecen ilegalmente en el espacio Schengen mientras tratan de llegar al Reino Unido a través del túnel de La Mancha.

Las citadas deficiencias en la aplicación del acervo de la UE dieron lugar al **restablecimiento temporal de controles** en las fronteras interiores alemana, austriaca, eslovena, húngara, sueca y noruega. Cabe señalar que se trata de una medida de último recurso, prevista expresamente en el Código de fronteras de Schengen (CFS), aplicable en caso de graves amenazas para el orden público y la seguridad interior tanto en los casos que requieren una actuación inmediata

⁹ COM(2015) 453 final.

¹⁰ Recomendación de la Comisión C(2015) 6250 final, de 1.10.2015.

¹¹ Desde 2011, a raíz de varias sentencias del TJCE y TEDH, los traslados a Grecia en el marco del sistema de Dublín han sido suspendidos por constituir, debido a las persistentes deficiencias del sistema griego de asilo, una violación de los derechos fundamentales de las personas. La Comisión ha puesto a disposición recursos sustanciales para ayudar a Grecia a superar estas deficiencias y, en la medida en que se cumplan todos los requisitos, recomendará al Consejo Europeo que restablezca dichos traslados.

como frente a acontecimientos previsibles. Debe estar limitada en el tiempo y ser proporcional a la grave amenaza a la que se pretende hacer frente.

La decisión de restablecer los controles fronterizos en sus fronteras interiores es una prerrogativa de los Estados miembros, que están obligados a evaluar hasta qué punto la medida puede responder correctamente a la amenaza para el orden público o la seguridad interior, y la proporcionalidad de la medida con relación a dicha amenaza. En esta evaluación, deben tenerse en cuenta el probable impacto de cualquier amenaza para el orden público o la seguridad interior y el probable impacto de la medida sobre la libre circulación de las personas en el espacio sin controles en las fronteras interiores. La Comisión puede emitir un dictamen sobre la necesidad y proporcionalidad de las medidas, tal como hizo el 23 de octubre de 2015¹² en los casos de Austria y Alemania¹³, llegando a la conclusión de que el restablecimiento inicial, así como las correspondientes prórrogas, habían sido necesarios y proporcionales a los graves riesgos que amenazaban la seguridad interna y el orden público, y que, por lo tanto, se habían llevado a cabo de conformidad con el Código de fronteras de Schengen (CFS).

Aunque en 2013 los legisladores acordaron que los flujos migratorios no podían, de por sí, justificar el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, la Comisión considera que la afluencia incontrolada de un elevado número de personas indocumentadas o inadecuadamente documentadas, no registradas en el momento de su primera entrada en la UE, puede constituir una grave amenaza para el orden público y la seguridad interior y, por lo tanto, puede justificar la aplicación de esta medida extraordinaria disponible en el marco del CFS.

Mientras que el control de las fronteras en todos los casos mencionados se restableció (y posteriormente se prorrogó) sobre la base del artículo 25 del CFS (los casos que requieren una actuación urgente con una duración máxima de dos meses), Alemania y Austria notificaron a la Comisión que seguirían manteniendo los controles fronterizos durante un periodo de tres meses sobre la base del artículo 23 del CFS. También Suecia ha anunciado, en su reciente notificación de la prórroga hasta el 20 de diciembre de 2015 basada en el artículo 25 del CFS, su intención de prorrogar ulteriormente los controles fronterizos sobre la base del artículo 23 del CFS si la situación no mejora. La aplicación sucesiva de los artículos 25 y 23 del Código de fronteras Schengen es posible a condición de que el Estado miembro demuestre que los controles introducidos o prorrogados son necesarios, adecuados y proporcionados para responder a la grave amenaza para el orden público o la seguridad interior identificada.

El artículo 23 del CFS permite, con respecto a acontecimientos previsibles, la realización de controles durante un periodo máximo de 30 días, o durante la previsible persistencia de la grave amenaza, con un máximo de seis meses en total. Esta disposición se utilizó durante el

¹² Dictamen de la Comisión C(2015) 7100 final, de 23.10.2015.

¹³ Eslovenia suprimió los controles en sus fronteras interiores antes de la aprobación de dicho dictamen. Hungría restableció los controles fronterizos durante 10 días el 17 de octubre de 2015. Suecia restableció los controles fronterizos el 12 de noviembre por el periodo inicial de 10 días y, según notificó con ocasión de la última prórroga, seguirán realizándose controles al menos hasta el 20 de diciembre. Noruega restableció inicialmente los controles fronterizos entre el 26 de noviembre y el 6 de diciembre y posteriormente los prorrogó hasta el 26 de diciembre.

periodo de referencia en varias ocasiones, por ejemplo, en Alemania (entre el 16 de mayo y el 15 de junio de 2015) debido a la Cumbre del G7, en Malta (entre el 9 y 29 de noviembre de 2015) debido a la Conferencia sobre la Migración de La Valetta y a la reunión de Jefes de Gobierno de la Commonwealth, y en Francia debido a la COP 21.

El 9 de diciembre de 2015, Francia notificó a la Comisión que, en el marco de su declaración del estado de emergencia y debido a la grave amenaza que pesaba sobre la seguridad interior del país, se iban a restablecer los controles en las fronteras interiores durante el periodo comprendido entre el 14 de diciembre de 2015 y el 26 de febrero de 2016.

El 25 de noviembre, Malta notificó su intención de mantener el control fronterizo en las fronteras interiores del país ante la amenaza terrorista mundial y teniendo en cuenta el hecho de que Malta está actualmente tratando de desmantelar una organización de traficantes que busca introducir en el país a migrantes ilegales procedentes de otros territorios de Schengen. La Comisión ha solicitado que se le transmitan en detalle hechos y cifras que demuestren la necesidad y proporcionalidad de esta decisión.

La Comisión comprobará rigurosamente si los motivos para el restablecimiento y la prórroga de los controles fronterizos temporales son y siguen siendo válidos con arreglo a las disposiciones del CFS. La Comisión espera que los Estados miembros evalúen regularmente si siguen cumpliéndose las condiciones que justifican el restablecimiento de los controles, y, de no ser así, que los supriman inmediatamente. En caso necesario, la Comisión emitirá un dictamen a este respecto.

Desde 2013, el artículo 26 del CFS contempla también la posibilidad de restablecer controles en las fronteras interiores en caso de que el funcionamiento global del espacio Schengen se encuentre en peligro. A propuesta de la Comisión, el Consejo adopta una recomendación dirigida a uno o más Estados miembros. Esta disposición solo puede aplicarse en caso de deficiencias graves y persistentes en el control de las fronteras exteriores detectadas en el marco del procedimiento de evaluación de Schengen.

Por lo que respecta a las instalaciones erigidas por las autoridades austriacas en su frontera con Eslovenia, estas no han sido diseñadas para evitar el cruce de fronteras, sino para canalizar las llegadas de manera ordenada, lo que a su vez permite organizar la prestación de atención médica y el suministro de alimentación y transporte. En la situación actual, no contravienen las disposiciones del CFS. No obstante, es esencial que tales instalaciones sigan siendo de carácter temporal, en consonancia con el carácter temporal de los controles fronterizos. La Comisión seguirá controlando que toda medida adicional adoptada en las fronteras interiores respete el acervo de Schengen.

2.3. *Experiencia adquirida*

De la crisis actual, pueden extraerse varias conclusiones. En primer lugar, tanto la crisis como las amenazas terroristas que se describen en la siguiente sección han demostrado que es imperativo que la gestión de las fronteras exteriores, incluidos el registro y el control de quienes las cruzan de forma irregular, se realice plenamente en consonancia con la legislación y las normas de la UE. Es importante que, cuando un Estado miembro se ve sometido a una elevada presión en sus fronteras exteriores, a la que el sistema de guardias de fronteras

nacional no puede enfrentarse por sí solo, haga pleno uso de todas las vías de recurso disponibles, incluida una solicitud dirigida a los organismos pertinentes de la UE, en particular Frontex, para que intervengan frente a la situación de emergencia. Para gestionar estas solicitudes de una forma más rápida, eficaz y adecuada, la Comisión considera que es a todas luces necesario crear una Guardia Europea de Fronteras y Costas, como ya contemplaba en su paquete de medidas en materia de fronteras¹⁴.

En segundo lugar, aunque el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores, por sí solo, no ejerce influencia alguna en el número total de migrantes o de solicitantes de asilo que llegan a la zona Schengen, sí contribuye a una gestión más estructurada de sus ulteriores movimientos secundarios, lo que permite a su vez hacer el mejor uso posible de los recursos disponibles para el registro, la recepción, la reubicación y (en su caso) el retorno. Por lo tanto, debe seguir siendo una medida temporal destinada a facilitar la vuelta a la normalidad.

En tercer lugar, existe una clara necesidad de comunicar y afianzar en todos los frentes el mensaje de que la legislación de la UE debe respetarse, de que los solicitantes de protección internacional no tienen derecho a elegir el Estado miembro en que se examinarán sus solicitudes y de que el registro y la toma de huellas dactilares son medidas obligatorias. En este contexto, también es relevante el principio de que — siempre que se haya realizado un control previo de la no devolución y la proporcionalidad — los países podrían denegar la entrada a las personas que no hayan manifestado el deseo de solicitar protección internacional. Y, relacionado con este, cabe también recordar el principio de «sin registro, no hay derechos», que significa que el registro de los migrantes (independientemente de su estatuto) es la condición previa para gestionar adecuadamente los flujos y determinar los derechos y deberes de los migrantes.

Por último, con la llegada diaria de miles de personas a determinados tramos de la frontera exterior, está claro que los Estados miembros deben poder controlar la situación a medida que esta evoluciona (conocimiento de la situación) y reaccionar de forma apropiada (capacidad de reacción). Los centros nacionales de coordinación (CNC) creados en virtud del Reglamento Eurosur pueden desempeñar un papel importante en este sentido, y los Estados miembros deberían hacer un mejor uso de ellos para fortalecer su capacidad de reacción¹⁵.

Cabe recordar que, en respuesta a esta situación de crisis, la Comisión preparó dos dispositivos de aplicación de la Agenda Europea de Migración (adoptada en mayo y en septiembre), que contienen una serie de medidas para contribuir a aliviar la carga de los Estados miembros más afectados y mejorar el nivel de preparación de la Unión en su conjunto a fin de abordar desafíos similares.

3. AMENAZAS TERRORISTAS EN EL ESPACIO SCHENGEN

Los **ataques terroristas perpetrados en París** el 13 de noviembre de 2015 y el fallido atentado que se produjo en el tren Thalys el 21 de agosto de 2015 confirmaron la gravedad de

¹⁴ Véanse el COM(2015) 673 final y el COM(2015) 671 final.

¹⁵ Reglamento (UE) n° 1052/2013 (DO L 295 de 6.11.2013, p. 11).

la amenaza terrorista a la que se enfrenta la UE. Esta amenaza no se limita a un solo Estado miembro y requiere múltiples medidas que permitan abordar el problema de forma global para proteger el espacio Schengen.

Estos atentados, y otros anteriores, ponen de relieve la importancia de detectar los documentos falsificados y de aprovechar plenamente los instrumentos disponibles, como las bases de datos existentes y la cooperación entre las agencias a nivel nacional, europeo e internacional. Al mismo tiempo, está claro que la radicalización puede producirse aun sin necesidad de que el individuo abandone el Estado miembro de residencia. Por lo tanto, el problema del terrorismo es más amplio y va más allá de los aspectos relacionados con el acervo de Schengen.

Los Estados miembros deben garantizar que las entradas al espacio Schengen se producen de manera ordenada, lo que incluye la identificación y registro. La plena aplicación del enfoque de «puntos críticos» y del mecanismo de reubicación contribuirá asimismo a aumentar el nivel de seguridad, como se explica en la sección 2.

El fenómeno de los **combatientes terroristas extranjeros** sigue siendo una importante fuente de preocupación, especialmente debido a que hay ciudadanos de la UE que siguen viajando a Siria e Irak para apoyar a los grupos terroristas. Detectar y prevenir sus desplazamientos hacia y desde las zonas de conflicto se considera una prioridad.

La Comisión Europea ha abogado por el refuerzo del marco de Schengen a este respecto, y por la plena utilización de las medidas que pueden adoptarse dentro del mismo. Como ya se anunciaba en la Agenda Europea de Seguridad¹⁶, la Comisión aprobó en junio de 2015 un primer conjunto de **indicadores de riesgo comunes** relativo a los combatientes terroristas extranjeros, que ayudará a los agentes de la guardia de fronteras a realizar sus controles. La lista se basa en las tendencias, pautas de viaje y características específicas de estas personas, y se ha elaborado sobre la base de las contribuciones de los Estados miembros, el Servicio Europeo de Acción Exterior, Europol y Frontex, y con pleno respeto de los derechos fundamentales.

El intercambio de información es una parte crucial de un control eficaz y coordinado de las fronteras y de la aplicación de la ley. El **Sistema de Información de Schengen (SIS)** desempeña un papel central como plataforma de intercambio de información, permitiendo rastrear a sospechosos terroristas y los medios de transporte utilizados por el terrorismo y las formas graves de delincuencia. La introducción de **descripciones a efectos de controles discretos y específicos**, de conformidad con el artículo 36 de la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, puede resultar especialmente útil a este respecto¹⁷. Es importante destacar que, si bien estas descripciones son inestimables como forma de recabar información para identificar las rutas de viaje de los terroristas y otros criminales, no constituyen órdenes de detención.

El aumento constante del número de descripciones a efectos de controles discretos y específicos, y las respuestas positivas que se basan en ellas, está generando un volumen

¹⁶ COM(2015) 185.

¹⁷ Decisión 2007/533/JAI del Consejo (DO L 205 de 7.8.2007, p. 63).

significativo de información complementaria que las oficinas SIRENE deberán intercambiar con carácter prioritario¹⁸. Por otra parte, las modificaciones introducidas en el Manual SIRENE, con efectos a partir del 30 de enero de 2015, exige la notificación inmediata de cualquier información positiva sobre las actividades relacionadas con el terrorismo a escala nacional y europea¹⁹. La mayoría de los Estados miembros están haciendo uso de las mejoras técnicas y jurídicas introducidas en el SIS, es decir, de la posibilidad de un rápido intercambio de información y de la posibilidad de visualizar que un documento de identificación ha sido invalidado a efectos de viaje, lo que permite impedir que el titular de dicho documento entre en el espacio Schengen²⁰ o salga de él. Es esencial que los Estados miembros compartan la información pertinente a través del canal Sirene a la hora de crear una descripción relacionada con el terrorismo, y que las oficinas SIRENE estén lo suficientemente equipadas como para hacer frente a las tareas encomendadas. Además, los Estados miembros deben aplicar plenamente las nuevas funcionalidades del SIS, prestando especial atención a la funcionalidad de conexión y a la visualización de fotografías. Los usuarios finales deberán poder ver en todos los países del espacio Schengen las conexiones entre descripciones creadas por los Estados miembros. La existencia de huellas dactilares y de la orden de detención europea deberá asimismo indicarse a los usuarios finales a través de los dispositivos electrónicos que utilizan para llevar a cabo los controles.

Además, pueden introducirse nuevas mejoras que contribuyan a prevenir el terrorismo y el desplazamiento de los combatientes terroristas extranjeros hacia y desde las zonas de conflicto, mediante, por ejemplo: la detección de los documentos falsificados, falsos o anulados (en particular, a través de la consulta sistemática de la base de datos de Interpol sobre documentos de viaje robados o perdidos, y de la sección de documentos del SIS); el pleno uso de las disposiciones del CFS relativas a los controles de las personas (con la ayuda de los citados indicadores de riesgo comunes); el pleno control de las personas no cubiertas por el Derecho de la Unión a la libre circulación en el SIS; o el cotejo de la información previa sobre los pasajeros (API) o de los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR), en su caso, con las bases de datos pertinentes. Por último, para elevar aún más el nivel de seguridad, la Comisión ha presentado una propuesta que contempla la modificación de puntos concretos del Código de fronteras Schengen, con vistas a la introducción de controles obligatorios de los beneficiarios del derecho a la libre circulación en las fronteras exteriores de la UE, consultando las bases de datos pertinentes²¹.

Los recientes atentados terroristas han llamado la atención sobre los medios con que cuentan los delincuentes para obtener **armas de fuego**, incluso armas de tipo militar, en Europa. Es importante que en el espacio sin controles en las fronteras interiores existan instrumentos adecuados para detectar estas armas, por lo que se ha prestado especial atención a la mejora de las descripciones relativas a las armas de fuego que deben rastrearse y confiscarse. Se han puesto en marcha dos proyectos para alinear las bases de datos sobre armas de fuego del SIS y

¹⁸ SIRENE es la sigla de la expresión inglesa *Supplementary Information Request at the National Entry* (solicitud de información complementaria a la entrada nacional).

¹⁹ Decisión de Ejecución (UE) n° 2015/219 de la Comisión (DO L 44 de 18.2.2015, p. 75).

²⁰ Para más detalles, véase la sección 4.1 del Séptimo informe bianual sobre el funcionamiento del espacio Schengen [COM(2015) 236 final].

²¹ COM(2015) 670 final.

de Interpol (iARMS), a fin de que puedan utilizarse en paralelo. Esto permitirá hacer un mejor uso del SIS, y garantizar la rastreabilidad de las armas de fuego en todo el mundo.

Además, el 2 de diciembre de 2015, la Comisión adoptó un paquete de seguridad que incluye la Comunicación relativa a un Plan de Acción sobre el tráfico de armas de fuego y explosivos, y una propuesta de Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo.

4. PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN SCHENGEN

Es esencial que todos los Estados miembros cumplan plenamente las normas de Schengen para que la UE pueda hacer frente a la actual crisis migratoria y contener la amenaza de atentados terroristas en el espacio Schengen. El buen funcionamiento del **procedimiento de evaluación de Schengen sigue siendo una prioridad para la Comisión**. La realización de visitas con y sin previo aviso y su posterior seguimiento permitirán detectar las lagunas de aplicación de Schengen y ponerles remedio rápidamente.

El nuevo procedimiento de evaluación de Schengen siguió funcionando eficazmente durante el periodo de referencia. La aplicación del mecanismo se basa en la **calidad y la puntualidad de las respuestas al cuestionario Schengen** por los Estados miembros evaluados. En este sentido, las experiencias adquiridas durante el periodo de referencia son heterogéneas: la mitad de los Estados miembros que serán evaluados en 2016 no respetó el plazo de respuesta (aun habiéndose ampliado dicho plazo), la calidad de algunas respuestas era relativamente pobre y algunas preguntas se dejaron sin respuesta. Esto parece poner de manifiesto algunas deficiencias intrínsecas en (algunos) sistemas de gobernanza de Schengen nacionales.

Para garantizar un funcionamiento eficiente del nuevo procedimiento de evaluación de Schengen, se ha acordado elaborar una Guía de Evaluación de Schengen y unas Directrices generales sobre las modalidades prácticas de las visitas sin previo aviso a las fronteras interiores.

Durante el periodo de referencia, se efectuaron **visitas con previo aviso** en Alemania y en los Países Bajos que abarcaban todos los ámbitos políticos. Las recomendaciones elaboradas a raíz de estas visitas aún no están disponibles. Entretanto, sí están ya disponibles los **resultados de las visitas anteriores** realizadas en Austria y Bélgica.

En el caso de **Austria**, la Comisión ha adoptado todas las propuestas de recomendaciones del Consejo, excepto las relativas a la protección de datos. Se ha prestado especial atención al bien desarrollado concepto de gestión integrada de las fronteras de Austria y la manera en que se aplica, el carácter avanzado de la infraestructura técnica de las oficinas N.SIS y SIRENE y el limitado plazo medio de internamiento previo a la expulsión. Las principales recomendaciones se centran en la correcta aplicación del acervo de Schengen, así como en la mejora de la calidad de su ejecución (por ejemplo, todas las condiciones de entrada deberán verificarse durante el control fronterizo de los nacionales de terceros países, deberán desarrollarse en mayor medida las funcionalidades de búsqueda del N.SIS y deberá reforzarse la formación de la policía de fronteras con relación a los grupos vulnerables). Por lo que se refiere al retorno, se identificó la práctica de no expedir prohibiciones de entrada en los casos previstos por la Directiva sobre el retorno. En dos ámbitos (fronteras exteriores y visados), las recomendaciones ya han sido adoptadas por el Consejo.

Los principales retos para la gestión de las fronteras en **Bélgica** están relacionados con la capacidad para gestionar la situación en sus fronteras aéreas, los movimientos secundarios dentro del país y la migración irregular hacia el Reino Unido a través del Mar del Norte. Las lagunas identificadas se refieren a la insuficiencia de los recursos y a la correcta ejecución de los controles fronterizos. Aún no se han puesto en marcha algunos instrumentos importantes, como el desarrollo de la gestión integrada de las fronteras (GIF) o el sistema API. Bélgica carece asimismo de la legislación y los procedimientos nacionales necesarios para gestionar las descripciones en el SIS de segunda generación, así como de un marco escrito vinculante relativo a la seguridad del sistema. Se han detectado otras deficiencias graves en la aplicación del SIS por los usuarios finales. Los servicios de la Comisión están actualmente trabajando en las propuestas de recomendaciones del Consejo relativas a las visitas a Bélgica.

En el marco del anterior procedimiento de evaluación de Schengen, se habían detectado graves deficiencias técnicas en lo que respecta a la aplicación del **SIS en Polonia**, en particular en las fronteras exteriores²². La nueva visita puso de manifiesto que Polonia ha logrado grandes avances gracias a la introducción de un nuevo N.SIS estable, una nueva aplicación SIRENE y una nueva aplicación para los guardias de fronteras. Las recomendaciones dirigidas a Polonia son: garantizar el 99,99 % de disponibilidad del SIS, mantener la no discrepancia de datos entre el sistema nacional y el SIS Central, mostrar las fotografías adjuntas a la descripción a los usuarios finales y que en los dispositivos móviles de la policía aparezca la búsqueda del SIS como opción por defecto.

Los resultados de la visita sin previo aviso a **Suecia** (aeropuerto de Arlanda) realizada en el periodo de referencia anterior (marzo de 2015) ya están disponibles. La decisión de evaluar el aeropuerto se tomó sobre la base del análisis de riesgo efectuado por Frontex, que destacó la existencia de índices anormalmente bajos de denegaciones de entrada y de detección de documentos falsificados. Durante la visita, se identificaron algunas deficiencias relacionadas con la falta de recursos y de formación, así como con la correcta ejecución de los controles fronterizos.

Durante el periodo de referencia, se realizaron **visitas sin previo aviso** en España, Hungría y Polonia relacionadas con la gestión de las fronteras exteriores. Las conclusiones de las visitas a las fronteras exteriores húngara y polaca ya se han ultimado a nivel de expertos y se han enviado a los Estados miembros interesados para que puedan formular observaciones. Sin perjuicio de los resultados de la evaluación, puede observarse que, en general, los controles fronterizos en los lugares visitados se llevan a cabo de acuerdo con el acervo de Schengen y con el nivel de profesionalidad necesario. Los resultados de la visita a España se hallan también en la fase de ultimación a nivel de expertos. Cabe señalar que algunos elementos del sistema de gestión de las fronteras en Algeciras aún deben aplicarse plenamente, y que deberá conseguirse que todas las herramientas estén plenamente operativas.

Se realizó en noviembre una visita sin previo aviso a la frontera terrestre entre Grecia y Turquía, así como a su frontera marítima (Quíos y Samos). Se precisan esfuerzos adicionales

²² Véanse la sección 4.1 del COM(2014) 711 final y el COM(2015) 236 final.

con respecto al retorno de los migrantes irregulares y a la prevención de movimientos secundarios.

Las conclusiones de las dos visitas se están actualmente ultimando a nivel de expertos. La Comisión seguirá supervisando de cerca la situación, incluida la evolución de la situación en la frontera entre Grecia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia. El riesgo de que esta zona se convierta en una fuente de tensión se ha intensificado, como lo demuestran la construcción de una valla cuya finalidad es servir de instrumento de gestión de las fronteras y la decisión de la Antigua República Yugoslava de Macedonia de sumarse a la práctica de otros países de supeditar el cruce de la frontera a la posesión de una determinada nacionalidad, o el escaso interés en adoptar medidas bilaterales destinadas a crear un clima de confianza, aunque parece que los contactos diarios entre las administraciones fronterizas han mejorado. El 3 de diciembre, se alcanzó un acuerdo según el cual Frontex ayudará a Grecia en las tareas de identificación y registro de los migrantes en la frontera entre Grecia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

En función de los resultados de las citadas evaluaciones de Schengen, pueden recomendarse medidas específicas, como las contempladas en el artículo 19 *bis* del CFS.

En el caso de que se constate que un Estado miembro evaluado incumple gravemente sus obligaciones, y los progresos realizados en la rectificación de la situación sean insuficientes, podrá invocarse la aplicación del artículo 26 del CFS (tal como se describe en la sección 2.2 del presente informe), que implica el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores en caso de que se ponga en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen.

El procedimiento de evaluación de Schengen incluye también actualmente visitas sin previo aviso a las fronteras interiores. La primera de estas visitas se llevó a cabo en la frontera letona (en sus fronteras interiores con Lituania y el puerto de Riga) y en la frontera germano-francesa. La propuesta de Recomendación del Consejo derivada de la última de estas visitas, en vías de elaboración, se refiere a pequeñas mejoras en las infraestructuras. No hay recomendaciones por lo que se refiere a la visita a Letonia. La última visita sin previo aviso a las fronteras interiores se realizó en noviembre, en la frontera suiza con Italia. Sus conclusiones se están ultimando a nivel de expertos.

1. CONCLUSIÓN

La Comisión ha subrayado repetidamente que el marco de Schengen no puede considerarse responsable de la actual crisis. Schengen puede, por el contrario, ser parte de la solución. Hacer frente a los dos grandes desafíos a que se enfrenta el espacio Schengen -la crisis de los refugiados y la amenaza terrorista- requiere la plena y correcta ejecución de las medidas ya incluidas en las dos series de documentos presentados por la Comisión en primavera: la Agenda Europea de Migración y la Agenda Europea de Seguridad. Algunas de estas medidas son esenciales para garantizar el buen funcionamiento del acervo de Schengen y del espacio Schengen. La Comisión cree firmemente, por lo tanto, que es de suma importancia aplicar de una manera rápida y efectiva todas las medidas previstas en ambas agendas.

Un requisito previo esencial para abordar eficazmente la actual crisis es el refuerzo de la protección de las fronteras exteriores de la UE. El nuevo procedimiento de evaluación de

Schengen permite identificar mejor las lagunas y deficiencias existentes, por ejemplo, en la protección de las fronteras exteriores, y proponer soluciones eficaces. Hay otros instrumentos disponibles (como los «puntos críticos», los equipos RABIT y las operaciones conjuntas), concebidos para ayudar a los Estados miembros que se enfrentan a una presión significativa, y los Estados miembros no deberían dudar en hacer plenamente uso de ellos. En paralelo con la adopción del presente informe, la Comisión ha propuesto una modificación de puntos concretos del Código de fronteras de Schengen para introducir en todas las fronteras exteriores controles sistemáticos de todos los viajeros, consultando las bases de datos pertinentes.

Al mismo tiempo, en situaciones de emergencia en las que la carga sobre los sistemas nacionales de vigilancia de las fronteras de los Estados miembros fronterizos es tal que estos no pueden asumirla, es importante que la UE pueda intervenir rápidamente con vistas a una gestión eficaz de la crisis. Para responder a esta necesidad, la Comisión (en paralelo a la adopción del presente informe) ha presentado una propuesta de creación de una Guardia Europea de Fronteras y Costas. La nueva Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, llamada a sustituir y reforzar considerablemente la actual Agencia «Frontex», y las autoridades competentes de los Estados miembros colaborarán para velar por una gestión integrada y la protección de las fronteras exteriores de la UE sobre la base del principio de responsabilidad compartida.