



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 16.9.2011  
COM(2011) 561 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE  
LAS REGIONES**

**Gobernanza de Schengen - Refuerzo del espacio sin controles fronterizos en las  
fronteras interiores**

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. *Un espacio sin controles en las fronteras interiores*

La libre circulación es un principio constitutivo de la Unión Europea y la posibilidad de circular en el interior de la Unión (en lo sucesivo UE) sin tener que someterse a controles en las fronteras interiores constituye uno de sus mejores logros. Son muchos los que hacen uso de esta libertad, con más de 1 000 millones de desplazamientos en la UE todos los años, y la opinión pública sitúa sistemáticamente la libertad de desplazamiento entre las ventajas más importantes que ofrece la UE<sup>1</sup>. Además, la existencia de un espacio sin controles en las fronteras interiores constituye una condición *sine qua non* del éxito del mercado único, y en particular de la libre circulación de trabajadores, de bienes y de servicios, así como de los esfuerzos que Europa desarrolla de forma permanente para estimular el crecimiento económico.

El espacio Schengen reposa sobre un cuerpo legislativo (el acervo de Schengen) que engloba tanto la supresión de los controles en las fronteras interiores y las normas comunes en materia de control de las fronteras exteriores como una política común de visados, medidas de cooperación policial y judicial, normas comunes sobre el retorno de migrantes en situación irregular y la creación de bases de datos comunes como el Sistema de Información de Schengen (SIS).

Los fundamentos de la cooperación de Schengen son sólidos, pero la más reciente actualidad ha hecho patente la necesidad de garantizar que el espacio Schengen pueda reaccionar de forma eficaz a las tensiones a que pueden someterlo deficiencias en el control de las fronteras exteriores o factores exógenos que escapen a su control. La UE debe dar respuesta a estos problemas de variada naturaleza al tiempo que salvaguarda el derecho de los ciudadanos a la libre circulación.

Por otro lado, en su Comunicación del mes de mayo sobre la migración<sup>2</sup>, la Comisión señaló la necesidad de abordar estos problemas de forma coordinada a nivel de la UE e indicó que podría proponer un mecanismo adecuado acompañado de nuevas medidas para garantizar una aplicación e interpretación coherentes de las normas de Schengen.

Del mismo modo, el Consejo Europeo de los días 23 y 24 de junio de 2011<sup>3</sup> hizo un llamamiento al establecimiento de un mecanismo «para hacer frente a circunstancias excepcionales que pusieran en peligro el funcionamiento general de la cooperación de Schengen, sin menoscabar el principio de libre circulación de las personas». Se invitó a la Comisión a que presentara en septiembre de 2011 una propuesta a tal efecto.

La presente comunicación y las propuestas legislativas<sup>4</sup> que la acompañan constituyen la respuesta a esta petición, así como el llamamiento del Consejo de «Justicia y Asuntos de Interior» del mes de junio en favor de un refuerzo de la dirección política de la cooperación de Schengen<sup>5</sup> y la Resolución del Parlamento Europeo del mes de julio<sup>6</sup>, que exigía que

---

<sup>1</sup> Eurobarómetro, «*Public Opinion in the European Union – Spring 2011*», p. 31 y 32.

<sup>2</sup> COM(2011) 248 de 4.5.2011.

<sup>3</sup> EUCO 23/11 de 24.6.2011.

<sup>4</sup> COM(2011) 559 y COM(2011) 560

<sup>5</sup> 11476/11 [ASIM 64 COMIX 395].

cualquier nuevo mecanismo se centre en la mejora de la libertad de circulación y en el refuerzo de la gobernanza europea del espacio Schengen.

Los ciudadanos de la Unión estiman normal poder ejercer su derecho a la libre circulación y a viajar libremente en una Europa segura y sin fronteras. No se puede consentir que las amenazas terroristas, delictivas o de otro tipo puedan poner en peligro esta libertad. La Unión y sus Estados miembros deben, no obstante, poder reaccionar de forma rápida y eficaz a las amenazas graves del orden público y de la seguridad interior. Con el presente conjunto exhaustivo de medidas interrelacionadas, la Comisión desea poner en marcha una acción coordinada a nivel de la UE que pueda garantizar que los principios fundamentales del Derecho de la Unión Europea, y en particular el derecho a la libre circulación, se vean salvaguardados y que permita tener en cuenta el conjunto de los intereses europeos a la hora de proceder a la protección del espacio Schengen, al tiempo que se establecen límites a las iniciativas nacionales unilaterales, que, de forma aislada, no podrían constituir una respuesta eficaz a amenazas comunes. Velar por que la reintroducción excepcional y temporal de los controles en las fronteras interiores se decida de acuerdo con el método comunitario y tomar en consideración la responsabilidad política general de la Comisión ante el Parlamento Europeo son elementos fundamentales e indispensables del presente conjunto de medidas.

## **2. REFORZAR LA GESTIÓN DEL ESPACIO SCHENGEN**

La libre circulación dentro del espacio sin controles en las fronteras interiores reposa sobre un sistema basado en la confianza de los Estados participantes en que todos ellos tendrán la voluntad y la capacidad de aplicar los distintos instrumentos legislativos que constituyen el acervo de Schengen.

La Unión Europea ya ha establecido instrumentos para ayudar a los Estados miembros a respetar sus obligaciones y a hacer frente a situaciones críticas que podrían poner en peligro el espacio Schengen. Pueden, por ejemplo, solicitar la asistencia práctica y financiera de la Comisión a través de fondos de la UE. Frontex tiene capacidad para organizar operaciones conjuntas y para desplegar equipos de intervención rápida en las fronteras. Los Estados miembros pueden también recurrir a otros Estados miembros, a Europol y a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA). En el anexo 1 se ofrece información más detallada.

Además, como indicó en su Comunicación del mes de mayo sobre la migración<sup>7</sup>, la Comisión, junto con los Estados miembros, continuará sus trabajos sobre las líneas directrices para garantizar una aplicación coherente de las normas de Schengen. Dicho proceso se puso en marcha con la celebración de una reunión de expertos en julio de 2011. Los expertos determinarán las lagunas y las cuestiones en las que el acervo de Schengen debe realizar nuevas precisiones, como por ejemplo, las relacionadas con la expedición de documentos de viaje y de permisos de residencia.

Sin embargo, estos instrumentos no bastan para garantizar la aplicación coherente de las normas de Schengen por parte de todos los Estados miembros. Esa tarea corresponde al mecanismo de evaluación de Schengen, utilizado para garantizar el seguimiento de la aplicación del acervo de Schengen y para publicar recomendaciones sobre cualquier insuficiencia constatada. El mecanismo en vigor, basado en un sistema intergubernamental de

---

<sup>6</sup> PT\_TA(2011)0336

<sup>7</sup> COM(2011) 248.

evaluación entre pares, no es lo suficientemente robusto como para hacer frente a todos los problemas. Esta es la razón por la que la Comisión propuso el año pasado recurrir a un enfoque dirigido por la Unión<sup>8</sup>.

Como elemento central de esta nueva propuesta, se encuentra la posibilidad de efectuar, en un Estado miembro determinado, inspecciones con o sin previo aviso por parte de equipos establecidos bajo la responsabilidad de la Comisión y formados por expertos de otros Estados miembros y de Frontex, con el fin de verificar la aplicación del acervo de Schengen. Después de cada inspección, las lagunas eventuales se incluirían en un informe que incluiría asimismo recomendaciones claras por lo que se refiere a las medidas correctivas a adoptar y a los plazos para su aplicación. El Estado miembro objeto de la inspección debería establecer un plan de acción para dar curso a las recomendaciones. La verificación por parte de la Unión de la aplicación del plan de acción podría dar lugar a nuevas inspecciones.

Estas novedades mejoran el sistema de evaluación y de seguimiento, pero no tienen en cuenta las situaciones en las que estas medidas, aun cuando se sumen a las descritas en el anexo 1, no son suficientes para solventar las deficiencias de un Estado miembro en la aplicación del acervo, y, en particular, en el control de las fronteras exteriores.

Por lo tanto, cuando las medidas adoptadas a nivel de la Unión o a nivel nacional no aporten ninguna mejora, podría ser necesario reintroducir el control en las fronteras interiores con el Estado miembro en el que se registren las deficiencias, siempre que la situación constituya una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de la Unión o de un Estado miembro. Una medida de este tipo solo debería adoptarse como último recurso y su alcance y duración deberían ser solamente los necesarios para atenuar de forma razonable las consecuencias negativas de las circunstancias excepcionales. Prever tal posibilidad en el sistema de gobernanza de Schengen constituiría también una medida preventiva con un efecto disuasivo.

Por esta razón, la Comisión modifica su propuesta de 2010 con el fin de solventar esta situación.

### **3. CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES QUE PUEDEN DAR LUGAR, COMO ÚLTIMO RECURSO, AL RESTABLECIMIENTO DE LOS CONTROLES EN LAS FRONTERAS INTERIORES**

#### *Modalidades actuales de la reintroducción de los controles en las fronteras interiores*

De acuerdo con el Código de fronteras Schengen<sup>9</sup>, los Estados miembros pueden restablecer temporalmente los controles en sus fronteras interiores en circunstancias excepcionales, en casos de «amenaza grave para el orden público o la seguridad interior». Cuando las amenazas que motivan el restablecimiento sean previsibles, el Estado miembro en cuestión deberá notificarlo «lo antes posible» a los demás Estados miembros y a la Comisión, y facilitarles toda la información útil necesaria por lo que respecta al alcance y la duración del restablecimiento, así como los motivos del mismo. La Comisión podrá emitir un Dictamen sobre la notificación, que puede someterse a consulta con los Estados miembros. En caso de urgencia, el restablecimiento podrá tener carácter inmediato.

---

<sup>8</sup> COM(2010) 624 de 16.11.2010.

<sup>9</sup> DO L 105 de 13.4.2006, p. 1.

En un informe de octubre de 2010<sup>10</sup>, la Comisión señaló que esta posibilidad de restablecimiento de los controles en las fronteras interiores se utilizó en 22 ocasiones desde la entrada en vigor del Código en octubre de 2006. Desde la publicación de dicho informe, Estados miembros han restablecido los controles en las fronteras interiores en cuatro ocasiones, la última en Noruega y Suecia a raíz de los ataques terroristas perpetrados en la primera. En la mayoría de los casos, no obstante, el restablecimiento de los controles en las fronteras se ha utilizado para permitir a las autoridades policiales gestionar las medidas de seguridad necesarias en el marco de grandes acontecimientos deportivos, manifestaciones políticas o reuniones políticas de alto nivel. El restablecimiento unilateral de los controles en las fronteras no ha superado en ningún caso los 30 días y, en términos generales, ha durado mucho menos tiempo.

A menudo, las informaciones que los Estados miembros deben facilitar a los demás Estados miembros y a la Comisión no llegan lo suficientemente pronto o no son lo suficientemente detalladas como para permitir a la Comisión emitir de forma útil un dictamen sobre la notificación.

#### *Necesidad de un mecanismo a nivel de la Unión Europea*

Dado que la libre circulación de personas en el seno del espacio sin fronteras interiores constituye una realización esencial de la Unión cuyas ventajas redundan en beneficio de todos sus habitantes, es normal que las decisiones deban adoptarse a nivel de la Unión y no de forma unilateral a nivel nacional.

Una respuesta coordinada a nivel de la UE permitiría tener en cuenta todos los intereses europeos. Se produciría en las situaciones en las que un Estado miembro se enfrente a una amenaza grave, de corta duración y muy localizada para el orden público o la seguridad interior, así como en situaciones con consecuencias más extendidas y más duraderas. En ambos casos está justificada una reacción europea coordinada – ya sea por un periodo de tiempo limitado o en una zona geográfica restringida – dado que es inherente a cualquier decisión de restablecimiento de los controles en las fronteras interiores que las consecuencias humanas y económicas se hagan sentir más allá del Estado miembro que recurre a estas medidas. La necesidad de tal enfoque coordinado a nivel europeo es aún más perentoria en los casos en los que una parte de la frontera exterior está sometida a una presión imprevista e importante o cuando un Estado miembro no controle de forma permanente su parte de la frontera exterior.

El control de las fronteras solo deberá restablecerse, en tales circunstancias, como último recurso, y únicamente después de que se hayan adoptado otras medidas para estabilizar la situación en la parte afectada de la frontera exterior a nivel europeo, desde una perspectiva de solidaridad, y/o a nivel nacional, para garantizar un mejor cumplimiento de las normas comunes.

#### *Contemplar un enfoque reforzado a nivel de la UE por lo que se refiere al restablecimiento excepcional de los controles en las fronteras exteriores*

La existencia de una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior sigue siendo la única razón que puede motivar el restablecimiento de los controles en las fronteras

---

<sup>10</sup> COM(2010) 554.

interiores. Los estrictos criterios que permiten poner temporalmente entre paréntesis el espacio sin fronteras interiores no se revisan a la baja y se aplicarán en todas las situaciones en las que se contemple la medida. Será el caso para manifestaciones del tipo de grandes acontecimientos deportivos o reuniones políticas de alto nivel, pero también para las situaciones que exijan una reacción inmediata, como por ejemplo los ataques terroristas o de otro tipo, como la atroz matanza recientemente perpetrada en Noruega.

Las consecuencias negativas ya sea de las carencias persistentes de un Estado miembro en la protección eficaz de una parte de la frontera exterior de la UE como de la llegada repentina e inesperada de flujos de nacionales de terceros países a una sección de dicha frontera podrían, en determinadas condiciones, calificarse de amenazas de este tipo. Los principales tipos de situaciones que pueden presentarse se resumen en el anexo 2.

La principal regla de un enfoque reforzado a nivel de la UE sería que toda decisión sobre el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores sería adoptada por la Comisión en forma de acto de ejecución al que se asociarían los Estados miembros afectados. El Parlamento Europeo sería debidamente informado de las medidas en cuestión. La decisión fijaría el alcance y la duración del restablecimiento de los controles y sería válida por periodos renovables de 30 días por una duración máxima de seis meses. Este límite de seis meses no sería aplicable excepcionalmente a las situaciones en las que el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores fuera consecuencia de un dictamen desfavorable en el marco del mecanismo de evaluación de Schengen como consecuencia de una deficiencia persistente en la protección eficaz de una sección de la frontera exterior por parte de un Estado miembro.

En situaciones urgentes, los Estados miembros podrían seguir decidiendo de forma unilateral restablecer los controles en las fronteras interiores, pero únicamente durante un periodo limitado (cinco días), para el que cualquier prolongación debería ser objeto de una decisión, de conformidad con el nuevo procedimiento de la UE para los actos de ejecución.

Cualquier decisión sobre el restablecimiento temporal del control fronterizo deberá basarse, por un lado, en un análisis de la necesidad de recurrir a una medida de este tipo para reducir la amenaza para el orden público o la seguridad interior a nivel de la Unión o a nivel nacional que haya dado lugar a la solicitud o a la iniciativa de restablecimiento y, por otro, en una evaluación de la proporcionalidad de la medida en relación con la amenaza. Este análisis deberá apoyarse en la información detallada comunicada por el o los Estados miembros afectados o en cualquier otra información pertinente. En particular, dicho análisis deberá tener en consideración los siguientes elementos:

- la incidencia probable de cualquier amenaza para el orden público o para la seguridad interior a nivel de la Unión o a nivel nacional, en particular las amenazas procedentes de la delincuencia organizada o de actividades terroristas;
- la disponibilidad de medidas de apoyo técnico o financiero que puedan adoptarse o se hayan adoptado a nivel nacional y/o europeo, y en particular la ayuda de organismos de la Unión como Frontex o Europol, y la probabilidad de que estas medidas puedan poner fin de forma eficaz a las amenazas para el orden público o para la seguridad interior a nivel de la Unión o a nivel nacional;
- la incidencia actual o las probables consecuencias futuras de toda deficiencia grave en materia de control de las fronteras exteriores o de aplicación de los

procedimientos de retorno observada en el marco de las evaluaciones de Schengen de acuerdo con el Reglamento relativo al establecimiento de un mecanismo de evaluación y de seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen;

- la incidencia probable de tal medida en la libre circulación en el espacio sin controles en la fronteras interiores.

Es evidente que la reintroducción de los controles en las fronteras interiores constituye una medida de último recurso, que solo podrá contemplarse en caso de que cualquier otra medida haya resultado ineficaz para reducir la amenaza grave constatada.

Conviene subrayar que cuando se introducen los controles en las fronteras interiores, el Estado miembro afectado sigue debiendo garantizar el derecho de los beneficiarios de la libre circulación en virtud de los Tratados y de la Carta de Derechos Fundamentales, así como en virtud de la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Por consiguiente, aun en caso de restablecimiento temporal del control en las fronteras interiores, los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias podrán entrar en el territorio de otro Estado miembro con la simple presentación de un pasaporte o de un documento de identidad válidos. Así pues, se mantienen todas las garantías procesales de las que disfrutaban los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias. Los nacionales de terceros países con estancia legal en el espacio Schengen también podrán seguir desplazándose en virtud de su documento de viaje y, según los casos, de su visado o de su permiso de residencia válidos.

#### **4. CONFIAR LA GOBERNANZA DE SCHENGEN A LA UNIÓN EUROPEA**

El espacio sin control en las fronteras interiores constituye, para las personas que residen y viajan dentro del mismo, una de las libertades más valoradas de la Unión Europea. Por consiguiente, las instituciones de la UE deberían salvaguardar esta libertad sin menoscabo de la capacidad de los Estados miembros y de la UE para combatir eficazmente las amenazas graves para el orden público y la seguridad interior. Es importante mantener un diálogo permanente entre los principales agentes políticos sobre el funcionamiento del espacio Schengen y los retos a los que se enfrenta. Un mecanismo reforzado de evaluación de Schengen unido a un mecanismo de la Unión para hacer frente a las amenazas excepcionales son instrumentos legislativos que aumentarán tanto la eficacia del espacio Schengen como la transparencia de su funcionamiento.

En paralelo a estos instrumentos legislativos, el establecimiento de informes regulares dirigidos al Parlamento Europeo sobre el resultado de las distintas visitas de seguimiento efectuadas en el marco de la aplicación del mecanismo de evaluación de Schengen, así como las informaciones comunicadas a la mayor brevedad al Parlamento Europeo en relación con cualquier medida susceptible de conducir al restablecimiento del control en las fronteras reforzarán la responsabilidad política y el control democrático. La Comisión presentará además un balance semestral del funcionamiento de Schengen a las instituciones de la Unión Europea. Podrá dar lugar a un debate regular en el Parlamento Europeo y en el Consejo y contribuirá a reforzar la dirección política y la cooperación en el espacio Schengen.

La Comisión estudiará igualmente la forma de sensibilizar más al público sobre el modo de funcionamiento del espacio Schengen, en particular velando por que se facilite suficiente

información cuando se adopte una decisión excepcional de restablecimiento temporal de los controles en las fronteras.

## **5. CONCLUSIÓN**

El espacio Schengen reviste una importancia vital para todos los que viven en Europa. La Comisión propone reforzar el acervo de Schengen mediante un sistema de gobernanza capaz de reaccionar de forma eficaz, en tiempo útil y de forma coordinada a nivel de la Unión a circunstancias excepcionales y a retos susceptibles de poner en peligro el funcionamiento global de Schengen. La Comisión propone igualmente lanzar un diálogo político más regular y más estructurado entre las instituciones europeas sobre el funcionamiento del espacio Schengen.



## **MEDIDAS PREVISTAS A NIVEL DE LA UE PARA AYUDAR A LOS ESTADOS MIEMBROS A GESTIONAR SUS FRONTERAS EXTERIORES**

Todos los Estados miembros pueden recurrir a las fuentes enumeradas anteriormente para obtener una ayuda práctica y financiera con el fin de hacer frente a una situación crítica o a una deficiencia en sus fronteras exteriores.

### *Asistencia de Frontex*

Frontex es la agencia de la UE que tiene por misión ayudar a los Estados miembros a controlar sus fronteras exteriores. Los medios materiales adicionales puestos a disposición de Frontex gracias a la reciente revisión del reglamento que regula su funcionamiento, así como la extensión de su mandato prevista por esta revisión, permitirán reforzar la capacidad de Frontex para ayudar a los Estados miembros a superar dificultades particulares en la gestión de sus fronteras exteriores o a remediar problemas causados por una llegada masiva de migrantes en un corto lapso de tiempo.

La ayuda práctica incluye principalmente operaciones conjuntas dirigidas a, por ejemplo, establecer patrullas en las fronteras exteriores en interés común del conjunto de los Estados miembros. Un caso lo constituye la operación conjunta marítima «Hermes», actualmente en curso en el sur del Mediterráneo, lanzada en febrero de 2011 en el marco de la Red europea de patrullas, con el objetivo principal de controlar los flujos de inmigrantes de países del norte de África hacia Italia y Malta. La operación «Poseidón» a lo largo de las fronteras terrestre y marítima entre Grecia y Turquía constituye otro ejemplo de operación conjunta de este tipo.

Frontex puede igualmente suministrar asistencia mediante el despliegue de equipos de intervención rápida en las fronteras (*Rapid Border Intervention Teams - RABIT*), a solicitud de un Estado miembro. Tales equipos se desplegaron a lo largo de la frontera terrestre entre Grecia y Turquía entre noviembre de 2010 y marzo de 2011. Los equipos de intervención rápida en las fronteras se componen de guardas de frontera originarios de varios Estados miembros de la UE bajo el mando operativo del Estado miembro anfitrión. La revisión del reglamento Frontex permitió racionalizar y mejorar las capacidades de asistencia de la agencia gracias a la posibilidad de solicitar el despliegue de equipos europeos de guardas de frontera (*European Border Guard Teams - EBGT*).

Frontex puede también aportar a un Estado miembro asistencia en materia de refuerzo de las capacidades con el fin de permitirle aumentar los medios humanos y técnicos de que dispone para gestionar sus fronteras o satisfacer otros aspectos de sus obligaciones en virtud del acervo de Schengen, por ejemplo, por lo que se refiere al retorno de migrantes irregulares. Frontex ha prestado asistencia de este tipo a Grecia con el fin de permitirle reforzar sus capacidades en materia de gestión del retorno de migrantes en situación irregular.

### *Financiación de la UE*

La solidaridad financiera entre los Estados miembros de la Unión Europea en el ámbito de la gestión de las fronteras está garantizada gracias al Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores. Los Estados miembros podrán igualmente obtener financiación para ayudarles directa o indirectamente a hacer frente a un flujo de migrantes de otros fondos de la UE existentes en el ámbito de la migración, en particular el Fondo Europeo para el Retorno, el

Fondo Europeo para los Refugiados y el Fondo Europeo de Integración de los Nacionales de Terceros Países. Las financiaciones están disponibles en el marco de los pagos anuales para actividades organizadas a nivel nacional (utilizando asignaciones nacionales) o a nivel de varios Estados miembros (en cuyo caso se trata de «acciones comunitarias»), o bajo forma de desembolsos de emergencia y son gestionadas por la Comisión. Italia, por ejemplo, ha recibido una financiación de urgencia del Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores (y del Fondo Europeo para los Refugiados) en 2011, que la ayudará a hacer frente, al menos en parte, a las consecuencias de la importante afluencia de migrantes procedentes de África del Norte a la que se ha enfrentado este año. Estos últimos años, Grecia, Malta, España e Italia recibieron igualmente una ayuda por medio de «acciones específicas» del Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores con el fin de solventar algunas deficiencias en las fronteras.

En su Comunicación titulada «Diálogo sobre migración, movilidad y seguridad con los países del sur del Mediterráneo», la Comisión consideró que una buena gestión de las fronteras solo será posible con una movilización de recursos financieros de la UE suficientes. Además, en su Comunicación titulada «Un presupuesto para Europa 2020», la Comisión propuso un incremento muy importante de las dotaciones dedicadas a las políticas de Asuntos de Interior, con un importe total de alrededor de 8 200 millones EUR previsto para el periodo 2014-2020, con el fin de garantizar el examen adecuado y en tiempo útil de las cuestiones relacionadas con la migración.

#### *Otras medidas de ayuda*

En función de las circunstancias del Estado miembro afectado, y en particular si recibe un gran número de solicitudes de asilo, puede ser útil solicitar la ayuda de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA), solicitando la asistencia de los equipos de apoyo al asilo que pueden, por ejemplo, facilitar consejos técnicos sobre la acogida de los solicitantes o el tratamiento de las solicitudes de asilo. En los últimos meses, Grecia recibió de la OEAA este tipo de asistencia para el refuerzo de las capacidades con el fin de consolidar los principales elementos de su régimen de asilo.

De la misma forma, si las dificultades a las que se enfrentan los Estados miembros tienen carácter delictivo, puede ser útil solicitar la ayuda de Europol. En caso de que redes de delincuentes estuvieran implicadas en la trata o tráfico de migrantes, Europol puede aportar su ayuda con el fin de diseñar o aplicar medidas eficaces de lucha contra tales redes. A lo largo de los últimos meses, Europol ayudó a Italia suministrando un análisis del riesgo sobre la medida en que la inestabilidad en la situación política de la región podría ser aprovechada por las redes de delincuentes o terroristas. Europol también ayudó a Italia sobre el terreno en Lampedusa, ofreciéndole un acceso en tiempo real a bases de datos sobre delincuentes y ayudándole a recabar información.

En ciertas circunstancias, uno o varios Estados miembros pueden suministrar una asistencia puntual a otro Estado miembro en dificultades, en particular si los Estados miembros que aportan su ayuda se ven directamente afectados por la situación de crisis del otro debido a su proximidad geográfica o si poseen competencias o medios específicos que pueden ser útiles para el Estado miembro en dificultades.

#### *Cooperación con terceros países*

La UE y sus agencias están en posición de adoptar toda una serie de medidas para cooperar con los terceros países de origen o de tránsito y emprender un diálogo con estos, con el fin de

ayudarlos a reforzar el control de las fronteras y a contener los flujos de migración irregular hacia la Unión. Esta ayuda puede, por ejemplo, suministrarse en forma de asistencia financiera o material al tercer país en cuestión, en particular para ayudarle a superar una crisis humanitaria. De igual modo, la asistencia a los Estados miembros gracias a una intervención en los terceros países podría ser en forma de consultas sobre la readmisión de los migrantes irregulares originarios de dichos países terceros, o podría consistir en el suministro de una asistencia técnica en materia de gestión de la migración o en la aplicación de un programa de protección regional.

**PRINCIPALES TIPOS DE SITUACIONES EXCEPCIONALES EN LOS QUE PODRÍA CONTEMPLARSE UN RESTABLECIMIENTO TEMPORAL DE LOS CONTROLES EN LAS FRONTERAS INTERIORES**

Con el fin de ilustrar el funcionamiento práctico del nuevo régimen de restablecimiento temporal y excepcional de los controles en las fronteras interiores, la Comisión propone más abajo una lista no exhaustiva que describe los principales tipos de situaciones en los que tales medidas podrían contemplarse y enumera las etapas procedimentales que se seguirían en semejante caso.

*Sucesos previsibles con incidencias de corta duración y muy localizadas*

Cuando el acontecimiento que requiere el restablecimiento de controles en las fronteras interiores fuera previsible, el Estado miembro informaría a la Comisión y a los demás Estados miembros al menos seis semanas antes facilitándoles toda la información pertinente que justifique tal restablecimiento y la relativa a su ámbito de aplicación y a la duración prevista. Si el acontecimiento en cuestión no puede preverse al menos seis semanas antes de la fecha en la que está previsto el restablecimiento, conviene notificar el restablecimiento lo antes posible. La Comisión adoptará entonces una decisión en forma de acto de ejecución, adoptado por medio del procedimiento de examen en el marco del cual se evaluarán la necesidad y la proporcionalidad de las medidas contempladas [artículo 5 del Reglamento (UE) n° 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión<sup>11</sup>].

La experiencia demuestra que este tipo de escenario corresponde a las situaciones más propensas a originar un restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, por ejemplo, las correspondientes a la celebración de grandes acontecimientos deportivos, de manifestaciones de carácter político, de reuniones políticas de alto nivel, etc.

*Urgencia imprevista que requiere una actuación a corto plazo*

Algunos acontecimientos que requieren la adopción de medidas drásticas a corto plazo para preservar la seguridad u otros intereses públicos fundamentales y, en particular, el eventual restablecimiento de los controles en las fronteras interiores por una duración limitada, son imprevisibles por naturaleza. Podría tratarse, por ejemplo, de atentados terroristas u otros actos delictivos de gran envergadura. Tales sucesos requieren la adopción de todas las medidas posibles para garantizar la detención rápida de los autores de los actos de que se trate.

En tales circunstancias, los Estados miembros estarán autorizados a restablecer de forma inmediata los controles en las fronteras interiores por un plazo de hasta cinco días. Si desean prolongar dicho restablecimiento más allá del plazo citado, deben informar a la Comisión y a los Estados miembros.

*Deficiencias persistentes en la gestión de una sección de la frontera exterior de la Unión*

---

<sup>11</sup> DO L 55 de 28.2.2011, p. 13.

En algunas circunstancias, puede resultar necesario, como último recurso y tras haber agotado todas las demás posibilidades de acción, atenuar la incidencia negativa de la ausencia de control por parte de un Estado miembro en su sección de la frontera exterior recurriendo a la reintroducción temporal de determinados controles en las fronteras interiores.

Las deficiencias en materia de gestión de las fronteras serían identificadas en el informe elaborado en el marco del mecanismo de evaluación, que incluiría recomendaciones sobre el modo de remediar dichas deficiencias. El Estado miembro afectado debería elaborar un plan de acción dirigido a cumplir las recomendaciones y cuya aplicación sería objeto de un seguimiento por parte de la Comisión. Ésta podría invitar al Estado miembro afectado a adoptar determinadas medidas específicas como solicitar una ayuda a Frontex o cerrar un paso fronterizo específico durante un periodo de tiempo determinado con el fin de paliar ciertas carencias. No obstante, si estas medidas resultan ineficaces para solucionar las deficiencias constatadas, y siempre que dichas deficiencias constituyan una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior a nivel de la Unión o a nivel nacional, la Comisión podría decidir restablecer temporalmente los controles en las fronteras interiores. Antes de adoptar una medida tan drástica, la Comisión tendría plenamente en cuenta la necesidad y la proporcionalidad de la misma, evaluando, en particular, su incidencia probable sobre la libre circulación de las personas en el interior del espacio Schengen.

#### *Acontecimientos con incidencias potencialmente importantes a corto o a más largo plazo*

Puede ocurrir que un gran número de nacionales de terceros países atraviesen la frontera exterior de uno o de varios Estados miembros, lo que puede dar lugar a movimientos secundarios imprevistos y de gran envergadura de nacionales de terceros países en situación irregular en el territorio de otros Estados miembros. En semejante situación, y en la medida en que estas circunstancias puedan constituir una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de la Unión o de un Estado miembro, el restablecimiento temporal de algunos controles en las fronteras interiores podría contemplarse como último recurso. El Estado miembro que desee restablecer los controles en las fronteras interiores en tales circunstancias podría presentar la solicitud a la Comisión siguiendo el procedimiento antes descrito para los acontecimientos previsibles. Antes de adoptar tal decisión, la Comisión debería consultar a los Estados miembros y a los actores afectados y estar convencida de que es la *única* medida eficaz, después de haber estudiado todas las demás medidas, y en particular las recogidas en el anexo 1.

El paso de la frontera exterior por un gran número de nacionales de terceros países puede, en algunas circunstancias, justificar la reintroducción inmediata de algunos controles en las fronteras interiores durante un periodo determinado, con el fin de velar por que las medidas necesarias puedan adoptarse rápidamente para preservar el orden público y la seguridad interior a nivel de la Unión o a escala nacional. En tales circunstancias, un Estado miembro podría restablecer los controles en las fronteras interiores por una duración de hasta cinco días siguiendo el procedimiento descrito anteriormente para los acontecimientos imprevistos. Si desea prorrogar el restablecimiento más allá de este plazo, debe informar de ello a la Comisión y a los Estados miembros. Una ampliación de la duración podrá acordarse a nivel de la Unión a través del procedimiento especial de urgencia previsto en el artículo 8 del Reglamento nº 182/2011.

El restablecimiento de algunos controles específicos en determinadas fronteras interiores podría permitir la detención de nacionales de terceros países en estancia irregular y su retorno, de preferencia voluntario, de acuerdo con las disposiciones de la Directiva 2008/115 (la

Directiva «retorno»), bien directamente a su país de origen, bien al Estado miembro por el que han transitado a condición de que exista un acuerdo bilateral que prevea dicha posibilidad. Tal medida permitiría obstaculizar también las actividades de las redes delictivas, en particular si se tiene en cuenta que un gran número de los migrantes en cuestión pueden ser objeto o víctimas de la trata o el tráfico organizados en el interior de la Unión o participar ellos mismos en actividades delictivas.