



Estrasburgo, 14.12.2021
SWD(2021) 463 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

**Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO
por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 por el que se establece un Código de
normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras**

{COM(2021) 891 final} - {SEC(2021) 440 final} - {SWD(2021) 462 final}

Ficha resumen

Evaluación de impacto: Propuesta de modificación del Código de fronteras Schengen

A. Necesidad de actuar

¿Por qué? ¿Cuál es el problema que se afronta?

Schengen es un espacio sin controles en las fronteras interiores entre Estados miembros en el que pueden circular libremente las personas y los bienes. Los europeos valoran Schengen, en particular las ventajas que aporta para el comercio y la ausencia de controles de pasaportes a la hora de cruzar las fronteras interiores, lo que facilita los viajes. Schengen es esencial para el funcionamiento del mercado único. Su creación ha aportado importantes beneficios sociales y económicos a los europeos y ha ayudado a las regiones transfronterizas a desarrollarse.

En estos últimos seis años, Schengen se ha visto expuesto, sucesivamente, a toda una serie de retos: la extraordinaria presión migratoria en 2015, los atentados terroristas y, más recientemente, la COVID-19. Como respuesta, algunos Estados miembros decidieron restablecer las inspecciones fronterizas en sus fronteras interiores. Aunque al principio estas decisiones respondían a acontecimientos claramente identificables, ahora a menudo parecen haberse convertido en una medida cautelar permanente. En algunos casos, la decisión sobre el restablecimiento de las inspecciones fronterizas se ha tomado como si se tratase de una medida «de primeros auxilios» y no de una medida «de último recurso». Además, los Estados miembros han aplicado medidas acordadas para proteger las fronteras exteriores en relación con la COVID-19 de manera incoherente, socavando así la confianza entre los Estados miembros y afectando a la credibilidad del espacio Schengen frente a terceros países.

La evaluación de impacto no examina la instrumentalización de la migración irregular, que se manifestó en el verano en las fronteras terrestres con Bielorrusia, es decir, una vez finalizados los trabajos sobre este documento.

¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa?

En respuesta a los retos señalados, la Comisión adoptó el 2 de junio la «Estrategia Schengen», que combina iniciativas legislativas y operativas con el fin de hacer a Schengen más fuerte y resiliente. Uno de los resultados de dicha Estrategia es la modificación del Código de fronteras Schengen, con el fin de ofrecer soluciones que garanticen que las personas y los bienes puedan circular libremente sin obstáculos injustificados o desproporcionados dentro del espacio Schengen y que las medidas extraordinarias relacionadas con las amenazas para la salud pública se apliquen de manera uniforme en todas las fronteras exteriores.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE?

El espacio Schengen presupone la ausencia de inspecciones en las fronteras interiores, garantizando al mismo tiempo un alto nivel de seguridad, gracias a una serie de medidas que deben compensar la falta de tales inspecciones. Con el fin de preservar el espacio Schengen, las condiciones de utilización de dichas inspecciones por parte de los Estados miembros en situaciones excepcionales, así como el uso de medidas compensatorias, deben determinarse a escala de la UE.

La aplicación uniforme de medidas en las fronteras exteriores en caso de amenaza para la salud pública también requiere una actuación a escala de la UE. Se refiere a la confianza entre los Estados miembros, que es una condición previa de Schengen.

B. Soluciones

¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado? ¿Existe o no una opción preferida? ¿Por qué?

Se han contemplado tres enfoques globales que abordan todos los problemas detectados:

Opción 1: adoptar únicamente medidas no vinculantes, junto con la Estrategia Schengen (medidas no vinculantes).

Opción 2: proponer una modificación específica del Código de fronteras Schengen, acompañada de algunas medidas no vinculantes (opción mixta). En particular, se propondría un nuevo procedimiento de plan de contingencia relativo al restablecimiento de las inspecciones fronterizas en las fronteras interiores en respuesta a amenazas que afecten simultáneamente a varios Estados miembros o a todos ellos. Las orientaciones y recomendaciones adoptadas en respuesta a la COVID-19 contribuirían a desarrollar «medidas atenuantes» que deberían tenerse en cuenta siempre que sea inevitable restablecer las inspecciones fronterizas. Con el fin de limitar el uso de las inspecciones fronterizas como medida más intrusiva, se desarrollaría el concepto de «medida de último recurso» que ya figura en el Código de fronteras Schengen para incluir una referencia a las medidas de que disponen los Estados miembros para compensar la falta de inspecciones fronterizas. Por otra parte, la Comisión contaría con mejores herramientas para supervisar por qué los Estados miembros desean restablecer las inspecciones fronterizas y cómo las llevan a cabo. Por último, la adopción de una «prohibición

de entrada» en la UE en caso de amenaza para la salud pública contaría con una base jurídica sólida para garantizar la uniformidad en las fronteras exteriores.

Opción 3: esta opción es más ambiciosa en cuanto a la modificación de las normas existentes. Requeriría que la decisión de restablecer los controles se adoptara a nivel de la UE, con la aprobación de una de las instituciones de la UE, o simplemente eliminaría la posibilidad actual de restablecer inspecciones fronterizas en las fronteras interiores por decisión unilateral de un Estado miembro e impondría, en su lugar, el uso de medidas compensatorias.

Tras una evaluación detallada del impacto de todas las opciones y la consulta de todas las partes interesadas, la opción 2 es la opción preferida. Esta elección se basa en el hecho de que, en general, esta opción es la que mejor puntúa en términos de eficacia, eficiencia y proporcionalidad. Se basa en la experiencia adquirida del pasado y, al mismo tiempo, es suficientemente ambiciosa. Respeta los puntos de vista de los Estados miembros sobre el papel de las inspecciones fronterizas a la hora de hacer frente a amenazas graves, al tiempo que respeta las expectativas legítimas de los ciudadanos de la UE y otras personas que se benefician de la ausencia de inspecciones fronterizas en las fronteras interiores.

¿Quién apoya cada opción?

Todas las diferentes categorías de partes interesadas (Parlamento Europeo, Estados miembros, ciudadanos, empresas y universidades) consideran necesario adoptar medidas que hagan a Schengen más fuerte y resiliente. El apoyo de los Estados miembros se reparte entre la opción 1 y la opción 2. Es probable que la opción 2 reciba también el apoyo del Parlamento Europeo y de las empresas, ya que logra el equilibrio adecuado entre el nivel de ambición necesario y el pragmatismo necesario, sobre la base de la experiencia adquirida en las negociaciones relativas a la propuesta de la Comisión de 2017 de modificación del Código de fronteras Schengen. La opción 3 es una consecuencia lógica del desarrollo del espacio Schengen, pero no ha recibido el apoyo explícito de ninguno de los grupos.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

La opción preferida es la que tiene más posibilidades de responder eficazmente a los problemas detectados. Proporciona las herramientas necesarias para garantizar el buen funcionamiento de Schengen. En este sentido, el abanico de posibles repercusiones de esta opción es muy amplio, incluidas las repercusiones económicas y sociales positivas. Sin embargo, el alcance de estas repercusiones dependerá en última instancia del éxito de otras iniciativas previstas, en particular en lo que se refiere a la reforma del mecanismo de evaluación de Schengen (que también se presentará junto con la Estrategia Schengen), así como de los avances en la aplicación de las medidas ya adoptadas y propuestas recientemente en las fronteras exteriores y dentro del territorio, permitiendo un mejor uso de otras medidas compensatorias, con el fin de garantizar un alto nivel de seguridad en el espacio Schengen.

Al aportar una mayor previsibilidad a la gestión de las situaciones de crisis, la opción preferida aporta beneficios a los ciudadanos y residentes de la UE cuando se desplazan dentro del espacio Schengen con fines profesionales, comerciales o de ocio. Al mismo tiempo, aporta beneficios económicos a todo el espacio Schengen, ya que reduce el coste ocasionado por las inspecciones en las fronteras interiores. También reconoce explícitamente los intereses de las regiones transfronterizas y, con ello, puede limitar las repercusiones, en estas regiones, de las medidas adoptadas en situaciones de crisis a nivel central. Por último, aumenta la credibilidad de la UE a nivel internacional, aclarando la aplicación de las medidas en las fronteras exteriores que se adopten específicamente para hacer frente a las amenazas para la salud pública.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

No se espera que ninguna de las opciones genere costes directos para la economía o los ciudadanos en comparación con la hipótesis de base, ya que todas las opciones tienen por objeto restablecer el espacio Schengen.

La opción preferida es la que tiene más posibilidades de alcanzar ese objetivo y, por tanto, de reducir los costes a que se enfrentan actualmente los Estados miembros que llevan a cabo inspecciones fronterizas en sus fronteras interiores para garantizar el nivel de seguridad deseado, así como los costes para los Estados miembros afectados por dichas inspecciones. Se generarán algunos costes para las administraciones nacionales a fin de aplicar la opción preferida, debido a las nuevas obligaciones (evaluación de riesgos, notificación periódica) incluidas en la opción preferida, cuyo objetivo es que las inspecciones fronterizas sean verdaderamente una medida de último recurso. Por lo que se refiere a las medidas en las fronteras exteriores, algunos Estados miembros que dependen especialmente del turismo extranjero pueden considerar que afectan potencialmente a su economía. Sin embargo, dadas las repercusiones positivas en general de estas medidas en la confianza entre los Estados miembros, estos costes potenciales se compensarían con los beneficios para el espacio Schengen en su conjunto.

¿Cómo se verán afectadas las empresas, las pymes y las microempresas?

El éxito a la hora de limitar el uso de las inspecciones fronterizas en las fronteras interiores y restablecer la confianza entre los Estados miembros reducirá el riesgo de obstáculos que afecten a las empresas, en particular a las que operan a escala transfronteriza. La mayor previsibilidad de las medidas aplicables en una situación de crisis debería ayudar a evitar las largas colas de camiones en las fronteras y el absentismo de los trabajadores transfronterizos, siempre que sea inevitable restablecer las inspecciones fronterizas en las fronteras interiores. La opción preferida no genera por sí misma costes para los transportistas. Cualquier posible coste relacionado con la necesidad de recopilar datos API se derivará de un nuevo acto jurídico que aún no se ha propuesto. El Código de fronteras Schengen solo constituirá un punto de partida en este sentido. Las medidas relativas a las fronteras exteriores también simplificarán los procedimientos que los transportistas deben aplicar para evitar la responsabilidad del transportista, que actualmente puede variar de un Estado miembro a otro debido a la aplicación divergente de las restricciones de desplazamiento.

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?

Los costes de los controles policiales, la cooperación policial o el uso de las nuevas tecnologías que se promueven mediante la opción preferida como alternativa a las inspecciones fronterizas en las fronteras interiores son difíciles de calcular, ya que se refieren al mantenimiento de la ley y el orden, que es responsabilidad exclusiva de los Estados miembros. Por consiguiente, la Comisión no dispone de datos al respecto.

¿Habrá otras repercusiones significativas?

El posible aumento del uso de medidas compensatorias, como los controles policiales, tendría repercusiones positivas globales en los derechos fundamentales, ya que la mayoría de los viajeros se beneficiarían una vez más de la ausencia de controles en las fronteras interiores. Con el fin de limitar el riesgo de posibles abusos, por ejemplo en lo que respecta a la elaboración de perfiles con sesgo racista subyacentes a los controles policiales en las zonas fronterizas (ya prohibidos por las normas actuales), será necesario reforzar las medidas de seguimiento, por ejemplo en el contexto de las evaluaciones de Schengen. Deberían abordarse los efectos del mayor uso de las nuevas tecnologías, ya que seguirán aplicándose las actuales normas de la UE en materia de protección de datos.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

La opción propuesta aborda situaciones excepcionales. Por lo tanto, no es posible medir periódicamente los indicadores. No obstante, sobre la base de la Hoja de ruta que debe acompañar a la Estrategia Schengen, puede suponerse que, [en el plazo de un año] a partir de la adopción de las nuevas normas, deberían suprimirse las inspecciones fronterizas permanentes en las fronteras interiores, y que las únicas inspecciones fronterizas en vigor en ese momento se llevarán a cabo durante un período limitado con arreglo a las normas actuales, o sobre la base del nuevo procedimiento del plan de contingencia.