

DECISIONES

DECISIÓN DE EJECUCIÓN (UE) 2016/894 DEL CONSEJO

de 12 de mayo de 2016

por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

Visto el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) ⁽¹⁾, y en particular su artículo 29,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) La UE se enfrenta a una crisis migratoria y de refugiados sin precedentes a raíz de un fuerte incremento de los flujos migratorios mixtos desde 2015. Esto ha generado graves problemas para garantizar un control eficiente de la frontera exterior, de conformidad con el acervo de Schengen, y la acogida y el tratamiento de los migrantes que llegan. Esta crisis ha puesto asimismo de manifiesto deficiencias estructurales más amplias en la manera de proteger la frontera exterior de la Unión.
- (2) La República Helénica, debido principalmente a su situación geográfica, se ha visto especialmente afectada por esta situación y ha hecho frente a un aumento espectacular del número de migrantes que llegan a las islas del mar Egeo.
- (3) De conformidad con el Reglamento (UE) n.º 1053/2013 del Consejo ⁽²⁾ y el programa de evaluación anual para 2015 ⁽³⁾, entre el 10 y el 13 de noviembre de 2015 se llevó a cabo una visita *in situ* sin previo aviso para evaluar la aplicación del acervo de Schengen en materia de gestión de la frontera exterior por parte de la República Helénica en su frontera terrestre (Orestiada, Fylakio, Kastanies, Nea Vyssa) y marítima (islas de Quíos y Samos) con Turquía.
- (4) El 2 de febrero de 2016, la Comisión adoptó una Decisión de Ejecución por la que se establece un informe de la evaluación de la República Helénica sobre la aplicación del acervo de Schengen en materia de gestión de la frontera exterior ⁽⁴⁾, que llega a la conclusión de que existen deficiencias graves en la realización del control de la frontera exterior que las autoridades griegas deben superar y resolver.
- (5) El 12 de febrero de 2016, el Consejo adoptó recomendaciones para corregir las graves deficiencias detectadas durante la evaluación y fijó las prioridades para su aplicación. Las autoridades griegas deben tomar las medidas adecuadas para garantizar que en todas las fronteras exteriores de la República Helénica se llevan a cabo controles fronterizos en consonancia con el acervo de Schengen con el fin de no poner en peligro el funcionamiento del espacio Schengen.

⁽¹⁾ DO L 77 de 23.3.2016, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento (UE) n.º 1053/2013 del Consejo, de 7 de octubre de 2013, por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y se deroga la Decisión del Comité Ejecutivo de 16 de septiembre de 1998 relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen (DO L 295 de 6.11.2013, p. 27).

⁽³⁾ Decisión de Ejecución de la Comisión C(2014) 8377, de 14 de noviembre de 2014, por la que se establece el programa de evaluación anual de visitas *in situ* realizadas sin previo aviso para 2015 de conformidad con el artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1053/2013 del Consejo, de 7 de octubre de 2013, por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen.

⁽⁴⁾ C(2016) 450 de 2 de febrero de 2016.

- (6) El 24 de febrero de 2016, la Comisión adoptó recomendaciones sobre las medidas específicas adoptadas por la República Helénica, a raíz del informe de evaluación de 2 de febrero de 2016, para garantizar el cumplimiento de las recomendaciones del Consejo de 12 de febrero de 2016.
- (7) El 12 de marzo de 2016, la República Helénica notificó su plan de acción para subsanar las deficiencias detectadas en el informe de evaluación y ajustarse a las recomendaciones del Consejo. El 12 de abril de 2016, la Comisión presentó su evaluación de la adecuación del plan de acción al Consejo. Aunque la Comisión llegó a la conclusión de que Grecia ha realizado progresos significativos, son necesarias nuevas mejoras del plan de acción para subsanar de forma adecuada e integral las deficiencias detectadas en el informe de evaluación. La Comisión solicitó a Grecia que facilitara elementos y aclaraciones adicionales sobre su plan de acción antes del 26 de abril.
- (8) El 26 de abril de 2016, la República Helénica proporcionó a la Comisión los elementos y aclaraciones adicionales sobre su plan de acción requeridos. El 29 de abril de 2016, la República Helénica transmitió a la Comisión su informe sobre la ejecución del plan de acción de conformidad con el artículo 16, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 1053/2013.
- (9) Entre el 10 y el 16 de abril de 2016, de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 1053/2013 y el programa de evaluación anual para 2016, se llevó a cabo una visita *in situ* con previo aviso a la República Helénica ⁽¹⁾.
- (10) La cifra récord de migrantes que llegan a la Unión Europea desde 2015 y las deficiencias detectadas en partes de la frontera exterior de la Unión durante la evaluación de noviembre de 2015 han dado lugar a importantes movimientos secundarios que suponen una grave amenaza para el orden público o la seguridad interior en varios Estados miembros.
- (11) Actualmente, cinco Estados de Schengen (Austria, Alemania, Dinamarca, Suecia y Noruega) realizan controles en las fronteras interiores en respuesta a una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior causada por movimientos secundarios de migrantes irregulares provocados por graves deficiencias en los controles de la frontera exterior. El restablecimiento de los controles en las fronteras interiores ofrece una respuesta adecuada a las amenazas a la seguridad interior y al orden público de conformidad con el Código de fronteras Schengen, y esta medida es necesaria y se considera proporcionada.

El 23 de octubre de 2015, la Comisión emitió un dictamen sobre la necesidad y la proporcionalidad del restablecimiento de controles en las fronteras interiores por parte de Alemania y Austria ⁽²⁾, que llegaba a la conclusión de que el restablecimiento de los controles, así como las prórrogas de estos, era conforme con el Código de fronteras Schengen.

- (12) En su Comunicación «Restablecer Schengen — Hoja de ruta» ⁽³⁾, la Comisión alude a la necesidad, en el caso de que las presiones migratorias y las graves deficiencias en el control de la frontera exterior persistan después del 12 de mayo de 2016, de presentar al Consejo una propuesta, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, del Código de fronteras Schengen, recomendando un enfoque coherente de la Unión para los controles en las fronteras interiores hasta que se atenúen o corrijan las deficiencias estructurales en el control de la frontera exterior. La Comunicación establece los pasos que hay que dar para restablecer el funcionamiento normal del espacio Schengen a más tardar a finales de 2016.
- (13) La República Helénica ha realizado progresos significativos en la corrección de muchas de las deficiencias en su gestión de la frontera exterior detectadas durante la evaluación de noviembre de 2015. Por otra parte, la aplicación inicial de la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016 ⁽⁴⁾, junto con las operaciones en curso de Frontex y la OTAN, han dado lugar a un acusado descenso del número de migrantes irregulares y solicitantes de asilo que cruzan de Turquía a la República Helénica. Esta reducción sustancial del flujo de migrantes irregulares y solicitantes de asilo a la República Helénica, junto con el apoyo prestado por las agencias de la UE y otros Estados miembros en los puntos críticos, ha permitido a la República Helénica mejorar significativamente el registro de los migrantes irregulares y solicitantes de asilo recién llegados. Debe confirmarse la sostenibilidad de la reducción sustancial de los flujos migratorios.

⁽¹⁾ C(2015) 8537 de 9 de diciembre de 2015.

⁽²⁾ C(2015) 7100 de 23 de octubre de 2015.

⁽³⁾ COM(2016) 120 final.

⁽⁴⁾ SN 38/16 de 18.3.2016.

- (14) A pesar de este progreso significativo, no todas las deficiencias graves detectadas podían resolverse de forma adecuada e integral en el plazo de tres meses fijado en el artículo 21, apartado 3, del Reglamento (UE) 2016/399. Persisten algunas de las deficiencias graves en el control de la frontera exterior que ponen en peligro el funcionamiento global del espacio sin controles en las fronteras interiores. En particular, las deficiencias estructurales en el control de la frontera exterior relacionadas con el sistema general de gestión de las fronteras, la vigilancia de las fronteras y el conocimiento de la situación aún no se han subsanado. Además, cierto número de personas que permanecen ilegalmente en el territorio de la República Helénica no ha sido registrado y podría desplazarse de manera irregular a otros Estados miembros. Este riesgo de movimientos secundarios es particularmente elevado en el caso de los migrantes irregulares que no están alojados en centros de recepción adecuados. Por último, aunque el Consejo recomendó a la República Helénica que adoptara las medidas oportunas para garantizar que, en todos sus pasos fronterizos, el control de la frontera exterior se lleva a cabo con arreglo al acervo de Schengen, la vigilancia fronteriza en la frontera con la Antigua República Yugoslava de Macedonia no es plenamente conforme con el Código de fronteras Schengen. Ello acrecienta el riesgo de movimientos secundarios de migrantes de otros Estados miembros.
- (15) Por consiguiente, persisten algunas de las deficiencias graves en los controles de la frontera exterior que desencadenaron movimientos secundarios de migrantes irregulares e impelieron a varios Estados miembros a restablecer temporalmente los controles en las fronteras interiores por motivos de orden público o seguridad interior, poniendo en peligro el funcionamiento global del espacio sin controles en las fronteras interiores. Este riesgo persistente de movimientos secundarios requiere un enfoque coherente, coordinado y sostenible del control en las fronteras interiores.
- (16) Como todas las demás medidas han resultado ineficaces para reducir la amenaza grave detectada, se deduce que concurren las condiciones de aplicación del artículo 29 del Código de fronteras Schengen como último recurso.
- (17) Por lo tanto, debe formularse la recomendación de llevar a cabo controles en las fronteras interiores de conformidad con el artículo 29 del Código de fronteras Schengen, sobre la base de la información disponible, a aquellos Estados miembros que están realizando actualmente controles en las fronteras interiores en respuesta a una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior causada por movimientos secundarios de migrantes irregulares, a saber, Alemania, Dinamarca, Austria y Suecia, y Noruega como país asociado. Debe autorizarse a estos Estados miembros a seguir llevando a cabo estos controles que constituyen una respuesta adecuada a la grave amenaza para el orden público y la seguridad interior generada por los movimientos secundarios de migrantes irregulares. Las fronteras interiores actualmente afectadas por los controles corresponden a las rutas migratorias y las amenazas detectadas, con especial énfasis en zonas fronterizas terrestres específicas o en determinados puertos.
- (18) Los Estados miembros que decidan efectuar controles en las fronteras interiores a raíz de la presente Recomendación deberán notificarlo a los demás Estados miembros, al Parlamento Europeo y a la Comisión.
- (19) Los controles de conformidad con el artículo 29 del Código de fronteras Schengen solo deben realizarse en la medida necesaria, deben limitar su intensidad al mínimo estrictamente necesario y deben obstaculizar lo menos posible el cruce de las fronteras interiores al público en general. Con este fin, solo deben llevarse a cabo controles específicos. La necesidad de estos controles, junto con las zonas fronterizas afectadas, debe reevaluarse periódicamente en colaboración con los Estados miembros interesados.
- (20) El control fronterizo debe llevarse a cabo únicamente durante el tiempo necesario para hacer frente a la amenaza para el orden público y la seguridad interior. Varias iniciativas legislativas y acciones emprendidas por la Unión con el objeto de reforzar su gestión de la frontera exterior (guardia de fronteras y costera europea, retorno a la plena aplicación de la legislación de la UE en materia de asilo por parte de la República Helénica, intensificación de la puesta en práctica del régimen de reubicación de emergencia, Declaración UE-Turquía) deben estar vigentes y plenamente operativas sin demora, contribuyendo de este modo a la reducción sustancial de los movimientos secundarios de migrantes irregulares.
- (21) El Consejo toma nota de que la Comisión supervisará la aplicación de la presente Recomendación y, cuando sea necesario y proporcionado, propondrá adaptaciones que reflejen los cambios en las circunstancias concretas que han llevado a la adopción de la presente Recomendación, de conformidad con las disposiciones del artículo 29 del Código de fronteras Schengen.
- (22) La Comisión ha anunciado asimismo que presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la presente Recomendación cuatro meses después de su fecha de adopción, o más pronto de ser posible, en el que podrá proponer modificaciones a la luz de la experiencia adquirida y de las circunstancias.

RECOMIENDA:

1. Austria, Alemania, Dinamarca, Suecia y Noruega deben mantener controles fronterizos temporales proporcionados por un período máximo de seis meses, a contar desde el día de la adopción de la presente Decisión de Ejecución, en las fronteras interiores siguientes:

- Austria, en las fronteras terrestres con Hungría y con Eslovenia,
- Alemania, en la frontera terrestre con Austria,
- Dinamarca, en los puertos daneses con enlaces de transbordadores a Alemania y en la frontera terrestre con Alemania,
- Suecia, en los puertos suecos en la región policial meridional y occidental, y en el puente de Öresund,
- Noruega, en los puertos noruegos con enlaces de transbordadores a Dinamarca, Alemania y Suecia.

Antes de introducir dichos controles, el Estado miembro de que se trate debería cambiar impresiones con el o los Estados miembros vecinos de que se trate con el fin de garantizar que los controles fronterizos interiores se realizan únicamente en aquellas partes de la frontera interior en las que se considere necesario y proporcionado, de conformidad con el Código de fronteras Schengen.

2. Los Estados miembros interesados deberán notificarlo a los demás Estados miembros, al Parlamento Europeo y a la Comisión.
3. El control fronterizo deberá ser específico y limitado en su alcance, frecuencia, localización y duración a lo estrictamente necesario para responder a la amenaza grave y salvaguardar el orden público y la seguridad interior. El Estado miembro que realice controles en las fronteras interiores de conformidad con la presente Decisión de Ejecución deberá revisar regularmente la necesidad, frecuencia, localización y duración de los controles, ajustar los controles al nivel de la amenaza a la que responden, suprimirlos progresivamente en su caso e informar a la Comisión cada dos meses.

Hecho en Bruselas, el 12 de mayo de 2016.

Por el Consejo
La Presidenta
F. MOGHERINI
