



Bruselas, 21.12.2016  
COM(2016) 880 final

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

**sobre la evaluación del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) de conformidad con el artículo 24, apartado 5, el artículo 43, apartado 3 y el artículo 50, apartado 5, del Reglamento (CE) n.º 1987/2006 y el artículo 59, apartado 3, y el artículo 66, apartado 5, de la Decisión n.º 2007/533/JAI**

{SWD(2016) 450 final}

# INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la evaluación del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) de conformidad con el artículo 24, apartado 5, el artículo 43, apartado 3 y el artículo 50, apartado 5, del Reglamento (CE) n.º 1987/2006 y el artículo 59, apartado 3, y el artículo 66, apartado 5, de la Decisión n.º 2007/533/JAI

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1 EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE SCHENGEN Y SU FUNCIÓN FACILITADORA EN EL INTERCAMBIO DE DATOS ENTRE ESTADOS MIEMBROS

El Sistema de Información de Schengen (SIS) es un sistema informático centralizado de gran magnitud de apoyo a los controles sobre personas y objetos (como los documentos de viaje y los vehículos) en las fronteras exteriores del espacio Schengen y de refuerzo de la cooperación policial y judicial en 29 países de toda Europa.

El SIS se implantó en 1995 en los seis Estados miembros signatarios del Acuerdo de Schengen como la principal medida compensatoria tras la supresión de los controles en las fronteras interiores, de conformidad con el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen<sup>1</sup>. A falta de tales controles, los Estados miembros tenían que abordar los problemas de la delincuencia transfronteriza y la migración irregular. Con el fin de mantener un elevado nivel de seguridad, los Estados miembros tuvieron que abandonar el concepto tradicional de acuerdos y asistencia judicial bilaterales y dar con una solución específica para localizar:

- A nacionales de terceros países no autorizados a entrar en el espacio Schengen.
- A personas que deban ser detenidas a efectos de extradición o entrega.
- A personas desaparecidas, en particular, menores.
- A determinadas personas y objetos a efectos de controles discretos o específicos (delincuentes peligrosos itinerantes y amenazas para la seguridad nacional).
- A personas para que presten asistencia en un procedimiento judicial.
- Determinadas categorías de objetos perdidos o robados para su incautación o utilización como pruebas.

Como consecuencia de ello, se creó el SIS, en el que se conservan descripciones de personas y objetos buscados, y al que las autoridades competentes (véase el punto 1.3) pueden acceder directamente desde los Estados miembros para llevar a cabo controles y crear descripciones. Incluye instrucciones sobre las medidas específicas que deben tomarse cuando se localiza a la persona o el objeto; por ejemplo, para detener a una persona, proteger a una persona desaparecida vulnerable o incautarse de un objeto, como un pasaporte inválido o un automóvil robado. El SIS ha sido objeto de diversas modificaciones a lo largo de los años. Las principales, a saber, la *SIS I+* y la *SISone4ALL*, posibilitaron la conexión al sistema de los nuevos países que se adhirieron al espacio Schengen, así como mejora de las prestaciones técnicas.

---

<sup>1</sup> Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990.

## 1.2 LA SEGUNDA GENERACIÓN DEL SIS

La segunda generación del SIS (SIS II) entró en funcionamiento el 9 de abril de 2013<sup>2</sup>. El funcionamiento y el uso del SIS viene regulado en dos grandes instrumentos jurídicos: El Reglamento (CE) n.º 1987/2006<sup>3</sup>, que se refiere a la utilización del SIS en los controles de nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones de entrada o estancia en el espacio Schengen, y la Decisión 2007/533/JAI del Consejo<sup>4</sup>, relativa al uso del SIS para la cooperación policial y judicial en materia penal.

Además de las características originales, el SIS II incorpora nuevas funciones y categorías de objetos:

- Nuevas categorías de descripciones de objetos: aeronaves, embarcaciones, motores de embarcaciones, contenedores, equipos industriales, valores y medios de pago robados.
- Posibilidad de hacer consultas en el sistema central, en contraposición a la práctica anterior según la cual todas las consultas se hacían a una copia nacional de los datos.
- Posibilidad de vincular descripciones de personas y objetos (por ejemplo, descripciones de una persona buscada y del vehículo robado que está utilizando).
- Datos biométricos (impresiones dactilares y fotografías) para confirmar la identidad de una persona.
- Incorporación automática de una copia de la orden de detención europea a las descripciones de personas buscadas para su detención a efectos de entrega o extradición.
- Información sobre usurpaciones de identidad para impedir la identificación errónea de terceros inocentes.

Desde mayo de 2013, eu-LISA<sup>5</sup> es responsable de la gestión operativa del SIS II Central, mientras que los Estados miembros son responsables de la gestión operativa de sus propios sistemas nacionales.

## 1.3 ACCESO A LAS DESCRIPCIONES DEL SIS II

El acceso a las descripciones del SIS II se limita a las autoridades responsables del control de fronteras y de otros controles policiales y aduaneros efectuados en las fronteras exteriores del espacio Schengen o en el Estado miembro en cuestión. Las autoridades judiciales nacionales y sus autoridades coordinadoras también pueden consultar estos datos.

Las descripciones del SIS II a efectos de denegación de entrada o estancia y los documentos de identidad expedidos o en blanco pueden ser consultados por las autoridades competentes de la expedición de visados, el examen de solicitudes de visado, la expedición de permisos de residencia o la aplicación de la legislación relativa a los nacionales de terceros países en lo atinente al acervo de la UE sobre la libre circulación de personas. Las autoridades de

---

<sup>2</sup> El Consejo decidió establecer en 2001 el Sistema de Información Schengen de segunda generación que, sin embargo, no entró en funcionamiento hasta el 9 de abril de 2013, por las razones expuestas en el informe del Tribunal de Cuentas, de 19 de mayo de 2014, sobre las enseñanzas extraídas durante el desarrollo del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) por parte de la Comisión Europea ([http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14\\_03/SR14\\_03\\_EN.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_03/SR14_03_EN.pdf)).

<sup>3</sup> Reglamento (CE) n.º 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) (DO L 381 de 28.12.2006, p. 4).

<sup>4</sup> Decisión 2007/533/JAI del Consejo, de 12 de junio de 2007, relativa al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) (DO L 205 de 7.8.2007, p. 63).

<sup>5</sup> Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA).

matriculación de vehículos<sup>6</sup> cuentan con un mayor acceso al SIS II para fines administrativos, si bien solo pueden consultar descripciones de vehículos robados, placas de matrícula y permisos de circulación.

Los Estados miembros deben justificar el acceso de sus autoridades a los datos del SIS. Cada año facilitan a eu-LISA una lista de dichas autoridades y de las categorías de descripciones a las que tienen acceso para su publicación, según lo prescribe la normativa aplicable. Según las últimas estimaciones, actualmente hay unos dos millones de usuarios finales en los Estados miembros que utilizan el SIS II.

Europol y Eurojust tienen acceso a determinadas categorías de descripciones en el SIS II acordes con sus responsabilidades.

#### **1.4 ÁMBITO DE APLICACIÓN TERRITORIAL DEL SIS II**

Aunque el SIS II funciona a día de hoy en 29 países del espacio Schengen, su ámbito de aplicación territorial varía, ya que no todos los Estados miembros que participan en el SIS aplican plenamente el acervo de Schengen (esto es, el conjunto de normativa de Schengen). En total, 26 países aplican plenamente el acervo de Schengen y utilizan el SIS II para todos los fines previstos en el Reglamento y la Decisión:

- 22 Estados miembros: Bélgica, Chequia, Dinamarca, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia;
- 4 países asociados al espacio Schengen: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

Actualmente, *Bulgaria* y *Rumanía* todavía no aplican plenamente el acervo de Schengen, pero utilizan el SIS II a efectos de cooperación policial. Una vez entre en vigor la decisión sobre la supresión de los controles en las fronteras interiores, comenzarán a utilizar el SIS para el control de las fronteras exteriores.

*Chipre* y *Croacia* tampoco aplican aún el acervo de Schengen en su totalidad y está pendiente la verificación de que se reúnen las condiciones necesarias para la aplicación de todos los capítulos de dicho acervo. A tal fin, están llevando a cabo labores preparatorias para su incorporación al SIS.

Debido a su participación parcial en el acervo de Schengen, el *Reino Unido* solo utiliza el SIS II dentro del ámbito de la cooperación policial. *Irlanda* se está preparando para incorporarse al SIS II a efectos de cooperación policial.

#### **1.5 UTILIZACIÓN POR LOS ESTADOS MIEMBROS DEL SIS II**

En función de la ejecución técnica del SIS II a nivel nacional, los Estados miembros, para buscar datos en el sistema, pueden llevar a cabo consultas en el SIS central, en su copia nacional o en ambos. En general, los usuarios finales del SIS II pueden acceder a él a través de sus sistemas nacionales. Por ejemplo, las autoridades policiales o de control de fronteras en un Estado miembro tratarán de encontrar a una persona u objeto buscados en las bases de datos nacionales correspondientes y, paralelamente, también en el SIS II; en la mayoría de los Estados miembros se puede hacer con una interfaz de búsqueda única. Esta integración en la

---

<sup>6</sup> Reglamento (CE) n.º 1986/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo al acceso al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) por los servicios de los Estados miembros competentes para la expedición de los certificados de matriculación de vehículos (DO L 381 de 28.12.2006, p. 1).

vida laboral cotidiana de los usuarios finales se traduce en un uso elevado del SIS II<sup>7</sup> y ha traído consigo buenos resultados operativos en todo el territorio de los Estados miembros conectados al SIS II<sup>8</sup>, todo por el mero hecho de facilitar información de una forma que trasciende las fronteras nacionales.

En el SIS II se almacenan los datos sobre personas necesarios para localizar a una persona y confirmar su identidad (que ahora incluyen una fotografía e impresiones dactilares, si se dispone de ellas) así como toda información pertinente relativa a la descripción (incluidas las medidas que deban tomarse). Tan pronto como sea técnicamente posible, las impresiones dactilares también podrán utilizarse para *determinar* la identidad de una persona sobre la base del identificador biométrico (en primer término, las impresiones dactilares) en lugar de su uso actual para *confirmar* meramente. Para facilitar esa labor ya está en marcha un proyecto encaminado a introducir en el SIS II Central un sistema automático de identificación dactilar (SAID).

## **2. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN**

De conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1987/2006<sup>9</sup> y la Decisión 2007/533/JAI del Consejo<sup>10</sup>, tres años después de la puesta en funcionamiento del SIS II el 9 de abril de 2013, la Comisión presentó una evaluación global de amplio alcance en consonancia con los objetivos siguientes para cada área temática.

### **2.1 ARTÍCULO 50, APARTADO 5, DEL REGLAMENTO (CE) N.º 1987/2006 Y ARTÍCULO 66, APARTADO 5, DE LA DECISIÓN 2007/533/JAI DEL CONSEJO**

La evaluación se centra en: el SIS II Central; el intercambio bilateral y multilateral de información complementaria entre los Estados miembros; un examen de los resultados obtenidos en relación con los objetivos; una evaluación de la vigencia de los fundamentos del sistema; una valoración de la aplicación de la Decisión y del Reglamento con respecto al SIS II Central; la seguridad del SIS II Central y las posibles consecuencias en futuras operaciones.

### **2.2 ARTÍCULO 24, APARTADO 5, DEL REGLAMENTO (CE) N.º 1987/2006 (DESCRIPCIONES A EFECTOS DE DENEGACIÓN DE ENTRADA O ESTANCIA)**

La evaluación se centra en la revisión de la aplicación del citado artículo y presenta las propuestas necesarias para modificar sus disposiciones a fin de obtener un mayor nivel de armonización de los criterios para la introducción de descripciones.

### **2.3 ARTÍCULO 43 DEL REGLAMENTO (CE) N.º 1987/2006 Y ARTÍCULO 59 DE LA DECISIÓN 2007/533/JAI DEL CONSEJO (RECURSOS)**

La evaluación se centra en el cotejo y la revisión de las disposiciones de cada Estado miembro en relación con: a) la facultad de toda persona para emprender acciones ante el órgano jurisdiccional o la autoridad competente en virtud del Derecho nacional de cualquier Estado miembro, para acceder, rectificar, suprimir u obtener información, o para obtener una

---

<sup>7</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, punto 7.2.

<sup>8</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, punto 7.3.

<sup>9</sup> Reglamento (CE) n.º 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II).

<sup>10</sup> Decisión 2007/533/JAI del Consejo, de 12 de junio de 2007, relativa al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II).

indemnización en relación con una descripción que le concierna, y b) la ejecución de resoluciones dictadas en otros Estados miembros.

### **3. EL PROCESO DE EVALUACIÓN**

La DG Migración y Asuntos de Interior llevó a cabo la evaluación internamente a través de informes estadísticos, estudios, formularios y entrevistas, así como en reuniones y talleres especializados.

Además de las que elabora con fines divulgativos, eu-LISA prepara estadísticas sobre la utilización del SIS II y el rendimiento del propio sistema. Los Estados miembros recopilan información estadística sobre el intercambio de información complementaria sobre descripciones y el número de respuestas positivas. El SIS II fue diseñado jurídica y técnicamente desde un principio para proporcionar estadísticas sobre su uso y su eficacia.

En lo que se refiere a la gestión técnica y operativa del SIS II, se ha incluido en la evaluación global el informe de eu-LISA<sup>11</sup> al que se alude en el artículo 66, apartado 4, de la Decisión SIS II. Dicho informe describe el funcionamiento técnico del SIS II Central y la red, incluida su seguridad, desde su entrada en vigor el 9 de abril de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2014. De cara al futuro, con el fin de encontrar soluciones a una serie de cuestiones técnicas planteadas por los Estados miembros, la Comisión puso en marcha un estudio<sup>12</sup> sobre posibles mejoras de la arquitectura del SIS II que permitan aumentar su eficiencia, mejorar la continuidad de la actividad y hacer frente a un mayor uso del sistema y a los distintos tipos de operaciones que serán necesarias, especialmente en lo que respecta a las impresiones dactilares.

La evaluación de la seguridad del SIS II Central se llevó a cabo mediante la inclusión del informe de eu-LISA sobre el SIS II Central y de las secciones correspondientes de la auditoría del SIS II Central realizada en 2014 por el Supervisor Europeo de Protección de Datos<sup>13</sup>.

La evaluación prosiguió con preguntas abiertas sobre aspectos técnicos y operativos del SIS II. Si bien estas abarcaban problemas operativos y jurídicos, las respuestas se valoraron y presentaron en función de cinco criterios principales de evaluación: eficacia, eficiencia, coherencia, pertinencia y valor añadido para la UE.

Con el objetivo de recopilar datos que permitieran evaluar el uso de las descripciones a efectos de denegación de entrada o de estancia y las modalidades de consulta, se formuló una serie de preguntas a los Estados miembros a través de la Red Europea de Migración, que preside la Comisión.

Para las secciones referidas al intercambio bilateral y multilateral de información, el examen de los resultados y de las posibles consecuencias para futuras operaciones y la evaluación de la vigencia de los fundamentos del sistema, se utilizaron análisis estadísticos, cuestionarios para las principales partes interesadas y el diálogo en reuniones con las autoridades policiales nacionales.

---

<sup>11</sup> Informe técnico de eu-LISA sobre el funcionamiento del SIS II Central

<http://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/SIS%20II%20Technical%20Report%202015.pdf>

<sup>12</sup> Informe final de la Comisión Europea — Evaluación de impacto TIC de las posibles mejoras en la arquitectura del SIS II de 2016.

<sup>13</sup> Informe sobre la inspección del Sistema de Información de Schengen II (SIS II), de conformidad con el artículo 47, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 45/2001, llevada a cabo por la Agencia Europea de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud (eu-LISA). Número de referencia: 2014-0953.

La sección relativa a los recursos incluye los puntos clave del informe presentado por el Grupo de Coordinación de la Supervisión del SIS II y la información obtenida a partir de un cuestionario específico. Asimismo, se enviaron preguntas detalladas sobre aspectos específicos a los puntos de contacto nacionales.

A lo largo de este informe se pueden encontrar referencias al documento de trabajo de los servicios de la Comisión que compendia los abundantes datos de la evaluación.

## 4. CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN

### 4.1 INTRODUCCIÓN A LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES

El SIS II es un sistema operativo que no puede permanecer estático y que ha demostrado palmariamente su valía en un contexto de problemas complejos y en constante evolución. Por ello, la evaluación no solo examinó los resultados actuales sino que también, con miras al futuro, propuso cambios sustanciales en cuanto a la tecnología, la gestión de la carga de trabajo, la protección de los derechos individuales y la consecución de mejores resultados operativos.

A pesar del notable éxito y el valor añadido europeo logrado mediante el uso de SIS II y su pertinencia de cara a hacer frente a los graves retos en materia de seguridad y migración a los que se enfrenta Europa, la Comisión ha detectado algunos aspectos a tratar, que van desde detalles técnicos a posibles modificaciones de los instrumentos jurídicos, y de los que a continuación se ofrece una visión general.

### 4.2 ¿HA ALCANZADO EL SIS II SUS OBJETIVOS APORTANDO VALOR AÑADIDO EUROPEO?

#### 4.2.1 Resultados relativos a la utilización del SIS II

Esta sección ofrece una perspectiva de los resultados obtenidos mediante el uso del SIS II por los Estados miembros y la posterior cooperación a través de los Servicios Nacionales SIRENE desde su puesta en marcha. Este ingente volumen de buenos resultados simplemente habría sido impensable por medio de la mera cooperación bilateral. Solo en 2015, las autoridades competentes realizaron casi 2 900 millones de consultas sobre personas y objetos en el SIS II. En la actualidad, el sistema cuenta con más de 69 millones de descripciones. En 2015 también se produjeron 20,7 millones de operaciones para crear, actualizar o suprimir descripciones sobre personas u objetos o para ampliar su validez.

Una respuesta positiva en el SIS II implica que la persona o el objeto ha sido hallada en otro Estado miembro y que se deben llevar a cabo las acciones especificadas en la descripción. Entre la puesta en funcionamiento del SIS II el 9 de abril de 2013 y finales de 2015, se registraron **más de 371 000 respuestas positivas** (una media de más de 370 al día).

Estas cifras se traducen en:

- Más de 25 000 personas detenidas para ser juzgadas en otro Estado miembro.
- Más de 79 000 personas, que ya habían sido destinatarias de una decisión de denegación de entrada o estancia en el espacio Schengen.
- Más de 12 000 personas que han pasado a estar desaparecidas tras haber cruzado la frontera de otro Estado miembro.
- Más de 83 000 personas localizadas para que colaborasen en un procedimiento judicial penal. Existe un problema recurrente en los casos en que la policía crea una descripción en nombre de las autoridades judiciales, ya que tras la obtención de una respuesta positiva la descripción no se suprime en el plazo establecido.

- Más de 72 000 delincuentes peligrosos itinerantes y personas que suponen una amenaza para la seguridad localizados.
- Más de 97 000 casos resueltos relativos a robo de vehículos, usurpación de identidad o utilización fraudulenta de documentos de viaje, robo de armas de fuego, robo de placas de matrícula y otros bienes robados o perdidos. No obstante, los resultados fueron escasos en las categorías de billetes, valores y medios de pago, pese al elevado número de descripciones.

Por otra parte, todas las categorías de descripciones descritas anteriormente han experimentado un aumento constante de las respuestas positivas. Solo en el año 2014/15, los usuarios finales del SIS lograron:

- Un incremento del 27 % en los arrestos a efectos de extradición o entrega.
- Un incremento del 18 % en la localización de personas para la denegación de entrada o de estancia en el espacio Schengen.
- Un incremento del 44 % en la localización de personas desaparecidas.
- Un incremento del 10 % en la localización de personas para que colaborasen en un procedimiento judicial penal.
- Un incremento del 43 % en la localización de delincuentes peligrosos itinerantes y personas que suponen una amenaza para la seguridad.
- Un incremento del 18 % en la resolución de casos relativos a robo de vehículos, usurpación de identidad o utilización fraudulenta de documentos de viaje, robo de armas de fuego, robo de placas de matrícula y otros bienes robados o perdidos<sup>14</sup>.

#### **4.2.2 Los Servicios Nacionales SIRENE**

De todas las formas de cooperación policial europea, la información relacionada con las descripciones del SIS II es la de mayor entidad. El SIS II almacena datos suficientes para que los agentes en primera línea puedan identificar a una persona o un objeto cuando obtiene una respuesta positiva sobre una descripción. Sin embargo, existe otra razón por la que los Estados miembros se consultan sobre las circunstancias de un caso concreto, y este intercambio lo llevan a cabo los Servicios Nacionales SIRENE<sup>15</sup>. Todos los países que utilizan el SIS II cuentan con un Servicio SIRENE, que sirve como punto de contacto nacional único para la comunicación sobre las descripciones del SIS II. Los Servicios Nacionales SIRENE facilitan información complementaria sobre descripciones y coordinan actividades en relación con las alertas; por lo general, lo hacen mediante «impresos» electrónicos estructurados, utilizando procedimientos estrictamente regulados y una red informática especializada de alta seguridad.

En 2015, algo más de 1,8 millones de impresos fueron enviados o recibidos por los Servicios Nacionales SIRENE<sup>16</sup>, lo que supone un aumento del 27 % con respecto a 2014. Los Servicios Nacionales SIRENE también son responsables de la calidad de los datos y de la coordinación de las operaciones transfronterizas.

Los Servicios Nacionales SIRENE son la esencia misma del funcionamiento del SIS y desempeñan un papel fundamental en el intercambio eficaz de información. Gracias a los programas de formación continua a escala nacional y europea, su eficacia va en aumento. El

---

<sup>14</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, sección 7.

<sup>15</sup> El acrónimo SIRENE corresponde a *Supplementary Information Request at the National Entries* (solicitud de información complementaria a la entrada nacional).

<sup>16</sup> La información puede enviarse de forma bilateral o multilateral. Puesto que cada «impreso» SIRENE representa una tarea para el emisor y el receptor, se contabilizan ambos impresos, enviado y recibido, al medir la carga de trabajo.



funcionamiento de los Servicios Nacionales SIRENE sirve de modelo para otros canales de comunicación policiales.

Es preciso que los Servicios Nacionales SIRENE cuenten con una dotación de personal y apoyo técnico suficientes para poder llevar a cabo eficazmente el intercambio bilateral y multilateral de información complementaria entre Estados miembros, informar sobre respuestas positivas y gestionar los trámites necesarios en el plazo legal establecido (normalmente es de 12 horas, si bien, en el caso de las descripciones de controles discretos y específicos que requieran notificación inmediata, debe hacerse en el acto). La evaluación detectó un incremento significativo en el intercambio de impresos, debido a un aumento de las respuestas positivas y al frecuente recurso a las descripciones de controles discretos y específicos, en particular en lo que se refiere a actividades relacionadas con el terrorismo. Aunque el número de impresos intercambiados creció sustancialmente en 2015, las plantillas de los Servicios Nacionales SIRENE no variaron. Ello obligó a determinados Estados miembros a priorizar su trabajo y a ignorar el periodo obligatorio de 12 horas de tiempo de respuesta, y puso a algunos Servicios Nacionales SIRENE al límite de sus capacidades<sup>17</sup>.

### **4.2.3 Conclusión**

Sin perjuicio de que se siga trabajando minuciosamente con los Estados miembros en el perfeccionamiento del uso de algunas descripciones de objetos, las que tienen pocas consultas o escaso éxito, o en las que la supresión de la descripción no se produce en el plazo establecido, la conclusión general de la Comisión es que los principios que fundamentan al SIS siguen siendo válidos. Existen pruebas evidentes de la consecución de los resultados (respuestas positivas) en relación con los objetivos fijados (descripciones).

El SIS II genera un valor añadido de gran calado para la UE, ya que la cooperación policial transfronteriza a tal escala sería inviable sin esta base de datos. Ningún otro sistema de cooperación policial da tan buenos resultados o puede gestionar un flujo de información equiparable en tiempo real, máxime cuando las respuestas positivas han aumentado año tras año en todas las categorías de descripciones.

### **4.3 ¿HA ALCANZADO EL SIS II SUS OBJETIVOS DE MANERA EFICAZ? ¿PUEDE HACER FRENTE A NUEVOS DESAFÍOS?**

La razón de ser del SIS II es facilita información a los usuarios finales, con instrucciones claras sobre qué hacer y dónde encontrar ayuda 24 horas al día (Servicios Nacionales SIRENE). A juicio de la Comisión el concepto es muy eficaz.

La Comisión ha detectado aspectos estratégicos, en los ámbitos técnico, organizativo y operativo, que precisan de seguimiento y mejora a fin de mantener el nivel de eficacia alcanzado. A efectos del presente informe y por razones de extensión, estos aspectos se resumen en temas generales.

#### **4.3.1 El SIS II debe seguir siendo un sistema flexible, capaz de solucionar rápidamente nuevas vicisitudes operativas**

Los instrumentos jurídicos del SIS II establecen los requisitos del marco operativo del SIS II y los principios que guían su funcionamiento; los procedimientos pormenorizados, no obstante, se establecen en sus normas de aplicación<sup>18</sup>. De esta manera se crea un marco flexible que ha

---

<sup>17</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, puntos 12.2 y 17.4.

<sup>18</sup> Por ejemplo, la Decisión de Ejecución (UE) 2016/1209 de la Comisión, de 12 de julio de 2016, por la que se sustituye el anexo de la Decisión de Ejecución 2013/115/UE relativa al Manual SIRENE y otras medidas de ejecución para el Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) [notificada con el

facilitado que tengan lugar intervenciones técnicas y jurídicas eficaces de mejora del intercambio de información, en particular en relación con sospechosos de delitos de terrorismo itinerantes y delincuentes sexuales. Sin embargo, la mayor complejidad se plantea en el proceso de gestión de cambios, puesto que los cambios técnicos a menudo también deben integrarse en los sistemas nacionales policiales o de inmigración.

En conclusión, aunque la rápida aplicación de los cambios relacionados con el terrorismo fue un gran éxito, es evidente que, con vistas a futuras modificaciones técnicas, financieras y contractuales, las autoridades centrales y nacionales deben facilitar recursos suficientes para poder gestionar el proceso de forma más rápida y eficaz<sup>19</sup>.

#### **4.3.2 Se debe seguir mejorando la continuidad de la actividad**

La arquitectura técnica del SIS II brinda flexibilidad a los Estados miembros permitiendo que posean su propia copia nacional o utilicen el SIS II Central<sup>20</sup> para sus consultas. Cinco Estados miembros, que no disponen de copias nacionales, están expuestos a un grave riesgo, ya que si se pierde la conexión a la red o el SIS II Central deja de estar disponible, no cuentan con una alternativa y, por lo tanto, el acceso a las descripciones del SIS II se vería completamente interrumpido. Los Estados miembros con una copia nacional deben igualmente encontrar soluciones adecuadas que garanticen la continuidad de la actividad, bien a través de un sistema auxiliar o bien permitiendo a los usuarios finales que busquen directamente en el SIS II Central.

En conclusión, ha de garantizarse la continuidad de la actividad a nivel central y deben evitarse las interrupciones en el funcionamiento del SIS II Central. Se buscarán soluciones técnicas para reducir el tiempo de conmutación entre el SIS II Central y su centro de reserva, ya que se considera que los procedimientos y posibilidades técnicas actuales no cumplen las normas previstas en materia de disponibilidad del sistema<sup>21</sup>.

#### **4.3.3 Cuando se realiza una consulta al sistema nacional, el SIS II no es consultado siempre de forma automática, sino que se requiere una operación adicional por parte del usuario final**

Pese a que el SIS II recibió 2 900 millones de consultas de las autoridades competentes en 2015, esto es, 1 000 millones más que en 2014, su utilización es dispar. Las estadísticas anuales muestran que algunos Estados miembros y sus autoridades no consultan el SIS II de forma sistemática cuando buscan información en sus bases de datos de policía o de inmigración nacionales, lo que implica la necesidad de consultar el SIS por separado con una operación adicional que no siempre se produce.

En conclusión y teniendo en cuenta que la delincuencia ha ido adquiriendo una dimensión cada vez más europea, los Estados miembros deben asegurarse de que, cada vez que busquen información en sus bases de datos nacionales, realicen paralelamente una consulta al SIS II<sup>22</sup>. La Comisión velará por que el mecanismo de evaluación de Schengen preste especial atención a esta cuestión.

---

número C(2016) 4283] (DO L 201 de 28.7.2016, p. 35), y en documentos técnicos (especificaciones técnicas detalladas y el documento de control de interfaces).

<sup>19</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, punto 6.2.1.

<sup>20</sup> El CS-SIS es la función de apoyo técnico de la base de datos del SIS II Central.

<sup>21</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, punto 6.2.1.

<sup>22</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, punto 6.2.

#### 4.3.4 Utilización del SIS II en las fronteras exteriores

El Código de fronteras Schengen<sup>23</sup> impone la obligación de verificar, en particular consultando el SIS II, que los nacionales de terceros países que entren en la zona Schengen «no se prestan a poner en peligro el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de alguno de los Estados miembros»<sup>24</sup>. En algunos Estados miembros los guardias de fronteras no contrastan los documentos de viaje de todos los nacionales de terceros países en las bases de datos de los aeropuertos. En algunos Estados miembros se observó que los guardias de fronteras no controlaron sistemáticamente a los nacionales de países terceros sino que se basaron en evaluaciones de riesgos. Solo las consultas en el SIS II sobre ciudadanos de la UE que entran en la Unión deben basarse en una evaluación de riesgos<sup>25</sup>.<sup>26</sup><sup>27</sup>. En los demás casos, los fallos técnicos de las aplicaciones utilizadas por los guardias de fronteras pueden dar lugar a consultas insatisfactorias en el SIS II.

En conclusión, los Estados miembros deben hacer un uso adecuado del SIS II en las fronteras exteriores, de conformidad con sus obligaciones legales. La Comisión velará por que el mecanismo de evaluación de Schengen preste especial atención a esta cuestión.

#### 4.3.5 Las nuevas categorías de descripciones y las nuevas funcionalidades (impresiones dactilares, fotografías, la orden de detención europea y la parte correspondiente a la usurpación de identidad) no se aplican plenamente y los usuarios finales no tienen acceso a ellas, contraviniendo los instrumentos jurídicos del SIS II<sup>28</sup>

Esta insuficiencia reduce la eficacia del sistema, dado que los usuarios finales no pueden determinar todas las circunstancias del caso e incluso podrían soslayar información esencial. Los agentes pierden tiempo al tener que ponerse en contacto con el Servicio Nacional SIRENE para buscar la información que les falta. En muchas ocasiones, no están autorizados a detener a la persona objeto de la descripción al no poder identificarla adecuadamente. Algunos Estados miembros no pueden añadir fotografías e impresiones dactilares a sus descripciones<sup>29</sup>.

Además, dado el aumento del uso de identidades falsas y a fin de poder pasar de la situación actual, en la que las impresiones dactilares solo se utilizan para confirmar la identidad de una persona, a una nueva situación en la que solo con las impresiones dactilares se pueda determinar la identidad de una persona, debe incorporarse urgentemente al SIS II la funcionalidad automática de identificación dactilar ya mencionada<sup>30</sup>.

En conclusión, la Comisión presentará una propuesta para garantizar que se ponen a disposición de los usuarios finales todas las funcionalidades necesarias.

---

<sup>23</sup> 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) (DO L 77 de 23.3.2016, p. 1).

<sup>24</sup> Artículo 8, apartado 3, letra a), inciso vi), del Reglamento (UE) 2016/399.

<sup>25</sup> Con arreglo a las disposiciones actualmente en vigor del Código de fronteras Schengen; véase el artículo 8, apartado 2.

<sup>26</sup> No obstante, la Comisión adoptó el 15 de diciembre de 2015 una propuesta relativa al refuerzo de los controles en las fronteras exteriores mediante la consulta de bases de datos pertinentes. Dicha propuesta prevé, en particular, una consulta sistemática del SIS II sobre los beneficiarios del derecho a la libre circulación [COM(2015) 670 final].

<sup>27</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, puntos 15.1 y 16.1.

<sup>28</sup> Artículo 3, letras análogas a) y c), en relación con el artículo 20, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1987/2006 y la Decisión 2007/533/JAI del Consejo.

<sup>29</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, punto 16.1.

<sup>30</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, puntos 6.1, 6.2.1, 6.2.2, 13.1 y 14.1.

#### **4.3.6 La deficiente calidad de los datos es un importante problema para el uso del SIS II**

Al crear descripciones, los Estados miembros a veces introducen datos incorrectos o incompletos (por ejemplo, un nombre incompleto o un nombre en lugar de un número de documento), lo que da lugar a que las consultas realizadas en el sistema no localicen a la persona u objeto, o a que no se pueda identificar correctamente a una persona con base en dichos datos. En virtud de los instrumentos jurídicos del SIS II, los Estados miembros son responsables de la calidad de los datos<sup>31</sup>. Los Estados miembros están obligados, por tanto, a establecer a nivel nacional un mecanismo eficaz de control de la calidad de los datos, pero todavía no todos lo han hecho.

La Comisión también tratará de dar carácter oficial al cometido de eu-LISA a la hora de poner de manifiesto problemas comunes en la calidad de los datos.

#### **4.3.7 Numerosos Estados miembros no han aplicado todas las combinaciones de búsqueda en el SIS II Central**

Muchos Estados miembros realizan búsquedas exactas (excluyendo las búsquedas con coincidencias parciales o difusas). Esto se debe a veces a la legislación nacional de protección de datos que obliga a los Estados miembros a introducir siempre el nombre, los apellidos y la fecha de nacimiento al llevar a cabo una consulta sobre una persona. Este es el caso en dos Estados miembros. En consecuencia, algunos Estados miembros no logran encontrar descripciones cuando faltan o están incompletos el nombre o la fecha de nacimiento. Algo similar ocurre con algunas consultas sobre objetos. En un Estado miembro, los usuarios finales solo pueden hacer consultas sobre objetos que tengan parámetros exactos, por lo que pasarán por alto ciertas descripciones cuando el número de identificación de un objeto recuperado no esté claro o cuando se haya intentado suprimirlo<sup>32</sup>.

La Comisión presentará también una propuesta encaminada a hacer extensiva al nivel nacional la plena capacidad operativa de la herramienta de consulta del SIS II Central.

#### **4.3.8 En algunos Estados miembros, los usuarios finales no pueden aprovechar toda la capacidad del SIS II**

Esta situación puede producirse cuando falla uno o varios de los siguientes elementos:

- instrucciones claras en la pantalla de los usuarios finales sobre las medidas que deben tomarse;
- procedimientos obligatorios posteriores a una respuesta positiva, incluida la notificación de las mismas; y
- formación suficiente sobre la utilización del sistema<sup>33</sup>.

En conclusión, la Comisión velará por que el mecanismo de evaluación de Schengen preste especial atención a la aplicación de medidas apropiadas en relación con los elementos citados.

#### **4.3.9 Factores que limitan la eficacia del SIS II en la lucha contra la inmigración ilegal**

Las descripciones a efectos de denegación de entrada o de estancia se introducen en relación con nacionales de terceros países que no están autorizados a entrar o permanecer en el espacio Schengen, tras la decisión de una autoridad u órgano jurisdiccional nacional competente. La

---

<sup>31</sup> Artículo 34, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1987/2006 y artículo 49, apartado 1, de la Decisión 2007/533/JAI del Consejo.

<sup>32</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, sección 16.

<sup>33</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, punto 17.3.

evaluación puso de manifiesto que existen situaciones en las que un Estado miembro puede decidir conceder a una persona el derecho a entrar o a permanecer en su territorio, a pesar de la existencia de una descripción de denegación de entrada introducida por otro Estado miembro, incluso en los casos en que no cabe excepción legal alguna. Como consecuencia de ello, el efecto a escala de la UE de dichas descripciones no siempre se consigue. Además, los Estados miembros han informado de deficiencias en los procesos y la calidad de los intercambios de información relativa a estas descripciones, en particular en el marco del procedimiento de consulta correspondiente<sup>34</sup>.

Es evidente que tanto la falta de armonización en las consultas como las respuestas tardías causan importantes problemas al personal operativo y al interesado.

En la evaluación se puso de relieve que, en esta categoría de descripción, el número total de casos en los que la acción solicitada no puede llevarse a cabo (p. ej., denegar la entrada o la estancia) es el más elevado de todas las categorías de descripciones en el SIS II<sup>35</sup>. El SIS II «reconoce y encuentra» con eficacia los tipos de descripciones, pero las distintas y a menudo confusas interpretaciones de las disposiciones legales sobre prohibiciones de entrada y permisos de residencia le resta eficiencia y eficacia a escala de la UE, lo que es un contrasentido.

En conclusión, la Comisión presentará propuestas sobre la armonización de los procedimientos relacionados con las descripciones a efectos de denegación de entrada o de estancia.

#### **4.3.10 Las normas sobre protección de datos en la base jurídica necesitan ser revisadas con el fin de incluir la reciente reforma de la protección de datos en la UE<sup>36</sup>**

En lo que respecta a la aplicación, la evaluación constata que existen mecanismos eficaces en los Estados miembros a disposición de los interesados para acceder, rectificar o suprimir sus datos personales del SIS II o para obtener una indemnización en caso de inexactitud de sus datos. Sin embargo, falta información normalizada en relación con las vías de recurso a nivel nacional. Si bien se pueden iniciar procedimientos indemnizatorios ante el responsable del tratamiento de los datos y la autoridad de control, los órganos judiciales son los llamados a conocer de estos asuntos, especialmente cuando resulta difícil obtener información sobre el número de solicitudes de recurso.

Otros ámbitos que deben mejorar son los procedimientos y la documentación relacionados con la seguridad de los datos, en consonancia con las recomendaciones de la inspección llevada a cabo por el Supervisor Europeo de Protección de Datos, así como la calidad de los datos, incluidas las medidas a nivel del SIS II Central y la armonización de las prácticas nacionales<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> De conformidad con el artículo 25, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1987/2006, en caso de que haya una respuesta positiva para la denegación de entrada o de estancia a un nacional de un tercer país que disfrute del derecho de libre circulación, el Estado miembro de ejecución de la descripción consultará inmediatamente al Estado miembro informador, a través de su Servicio Nacional SIRENE, a fin de decidir las medidas que deban tomarse.

<sup>35</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, punto 7.2.

<sup>36</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, y Directiva (UE) 2016/980 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016.

<sup>37</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, anexo 1, número 108.

Por otra parte, se revisará la redacción de los instrumentos jurídicos para que reflejen el nuevo marco legislativo de la UE en materia de protección de datos<sup>38</sup>. La Comisión propondrá modificaciones del instrumento jurídico para exigir el desarrollo de un paquete de estadísticas anuales normalizadas. Así se garantizará que se dispone de información coherente sobre las actividades en relación con las vías de recurso a nivel nacional, incluidas las actividades del responsable del tratamiento de los datos, la autoridad de control y los órganos judiciales. Además, la Comisión examinará la respuesta de eu-LISA a su auditoría de seguridad.

#### **4.3.11 La seguridad del SIS II Central se garantiza de forma eficaz<sup>39</sup>**

La Comisión pidió a eu-LISA un desglose detallado de los principales incidentes en la red que han afectado a la disponibilidad del SIS II desde su puesta en funcionamiento. Se ha demostrado que no se produjo ningún incidente en el que los datos a nivel central estuviesen en peligro.

En conclusión, sin perjuicio de las conclusiones pormenorizadas de la auditoría de seguridad en materia procedimental, la seguridad del SIS II Central es muy eficaz.

#### **4.4 ¿ES COHERENTE EL SIS CON OTRA LEGISLACIÓN PERTINENTE DE LA UE?**

El SIS II solo puede ser eficaz si funciona de consuno con los instrumentos de apoyo a la cooperación policial y judicial en materia penal. A este respecto, se han puesto de relieve tres cuestiones principales:

##### **4.4.1 Decisión marco relativa a la orden de detención europea<sup>40</sup>**

La Decisión marco permite la transmisión directa de la orden de detención europea entre las autoridades judiciales competentes cuando se conozca el paradero de una persona buscada para su extradición. Sin embargo, algunas autoridades judiciales insisten en crear una descripción en el SIS II, lo que obliga a que todos los Servicios Nacionales SIRENE lleven a cabo procesos de verificación y validación; este trabajo es, a todas luces, innecesario e ineficiente.

Los Servicios Nacionales SIRENE también participan en los procedimientos de entrega o extradición. Para cuadrar los aspectos legales y operativos de la emisión y la ejecución de una orden de detención europea, se requiere una estrecha cooperación entre las autoridades judiciales y el Servicio Nacional SIRENE a lo largo de todo el procedimiento. También debe mejorarse la coherencia de los motivos obligatorios y facultativos para la denegación del reconocimiento de una orden de detención europea y el procedimiento de introducción de indicaciones en descripciones<sup>41</sup>.

En conclusión, además otros asuntos relacionados con la orden de detención europea la Comisión planteará a los Estados miembros:

---

<sup>38</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1) y la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de estos datos, y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo (DO L 119 de 4.5.2016, p. 89).

<sup>39</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, punto 6.3.

<sup>40</sup> Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (DO L 190 de 18.7.2002, p. 1).

<sup>41</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, punto 9.1.

- el problema de la creación de descripciones en el SIS II cuando el paradero del objeto de la descripción ya se conoce y está confirmado; y
- los problemas relacionados con los traspasos, con la finalidad de encontrar, en colaboración con las autoridades judiciales y policiales, ámbitos en los que se puedan acordar prácticas comunes y procedimientos armonizados.

#### **4.4.2 La Directiva sobre el retorno<sup>42</sup>**

De la evaluación se desprende que además de vínculos existen también incongruencias entre las disposiciones sobre prohibiciones de entrada previstas en la Directiva sobre el retorno y las descripciones a efectos de denegación de entrada o de estancia conforme al Reglamento (CE) n.º 1987/2006, incluso en lo se refiere a la caducidad en el SIS II de las prohibiciones de entrada. Ello no solo coarta el pretendido efecto a escala de la UE de tales prohibiciones, sino que desemboca asimismo en falta de armonización de los criterios para la introducción de descripciones. Podría lograrse una mayor armonización obligando a introducir en el SIS todas las prohibiciones de entrada desde el momento en que sean ejecutivas, si bien la eficacia de los cambios previstos en el SIS II podría incrementarse con un mínimo nivel de armonización en todos los Estados miembros al tratar con personas sujetas a una decisión de retorno o una prohibición de entrada dictada por otro Estado miembro<sup>43</sup>.

En conclusión, la Comisión presentará una serie de propuestas en materia de intercambios de información y armonización de los procesos.

#### **4.4.3 Código de fronteras Schengen**

El SIS II ofrece un valor añadido significativo cuando se consulta de forma más asidua. Debe alentarse a los Estados miembros a aplicar íntegramente las disposiciones del Código de fronteras Schengen que establecen la obligación de consultar directamente el SIS II como parte del control fronterizo de los nacionales de terceros países. Los Estados miembros deberían consultar de forma sistemática el SIS II, es decir, realizar un control del 100 %.

Esta conclusión se refleja también en el punto 4.3.4.

#### **4.5 ¿HA SIDO EL SIS II PERTINENTE A LA VISTA DE SUS OBJETIVOS?**

El SIS II es a día de hoy el instrumento de intercambio de información más importante y de mayor uso en Europa, tal como se subraya en la Agenda Europea de Seguridad<sup>44</sup>. Solo en 2015 los Estados miembros intercambiaron 1,8 millones de impresos a través de los Servicios Nacionales SIRENE, incluida información relacionada con el SIS II<sup>45</sup>; el enorme volumen de información intercambiada sobre la base de las descripciones del SIS II lo convierte en la plataforma de seguridad más importante de Europa.

El Consejo Europeo y el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior han subrayado reiteradamente la gran importancia del SIS II para el intercambio de datos sobre sospechosos de delitos de terrorismo y combatientes terroristas extranjeros, así como para su localización, e indicado que deben aprovecharse todas las herramientas que ofrece el SIS en la lucha contra el terrorismo.

---

<sup>42</sup> Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO L 348 de 24.12.2008, pp. 98-107).

<sup>43</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, sección 8.

<sup>44</sup> COM(2015) 185.

<sup>45</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, punto 16.4.

De hecho, en junio de 2014 el Consejo pidió a los Estados miembros que hagan pleno uso del SIS II a efectos de la lucha contra el terrorismo. El 30 de enero de 2015, tras el atentado terrorista contra el semanario francés Charlie Hebdo en París, los Ministros de Justicia y Asuntos de Interior afirmaron igualmente que debe utilizarse mejor el potencial del SIS II<sup>46</sup>. En sus conclusiones de 20 de noviembre de 2015 tras los atentados terroristas perpetrados en París, el Consejo llamó la atención sobre la importancia de consultar sistemáticamente el SIS II al realizar los controles de seguridad de los nacionales de terceros países que entran ilegalmente en el espacio Schengen y los controles fronterizos de los ciudadanos de la Unión. Asimismo, se hizo hincapié en el papel del SIS II como fuente para los servicios de inteligencia y las investigaciones de Europol.

El Consejo también incidió en el SIS II en varias ocasiones como una herramienta para mejorar la política europea de retorno. El Consejo Europeo consideró<sup>47</sup> que el ámbito del SIS II debe expandirse para incluir también las decisiones en materia de retorno<sup>48</sup>. El Consejo adoptó el 14 de septiembre de 2015 unas conclusiones relativas al uso más eficaz del SIS II para la denegación de entrada y de estancia a los migrantes irregulares. El 8 de octubre de 2015, el Consejo instó a la Comisión a formular propuestas, basadas en un estudio de viabilidad, para hacer obligatoria la introducción de todas las prohibiciones de entrada y decisiones de retorno en el SIS II, especialmente con vistas a permitir su reconocimiento mutuo y ejecución, lo antes posible. Por otra parte, el Parlamento Europeo también expresó que el SIS II es un instrumento clave para el intercambio de información sobre la radicalización terrorista y para prevenir la salida y anticipar el retorno de radicales, en su Resolución sobre la prevención de la radicalización y el reclutamiento de ciudadanos europeos por organizaciones terroristas<sup>49</sup>.

En conclusión, y habida cuenta de los actuales problemas de seguridad y migración y del consiguiente aumento generalizado de la utilización del SIS II con resultados significativos, a juicio de la Comisión los principios en los que se fundamenta el SIS siguen siendo válidos. Como se señala en el punto 4.3.1, el SIS II debe seguir siendo un sistema flexible, capaz de solucionar rápidamente nuevas vicisitudes operativas.

#### **4.6 ¿HA LOGRADO EL SIS II SUS OBJETIVOS DE MANERA EFICIENTE? EL COSTE DE LA DESAPARICIÓN DEL ESPACIO SCHENGEN<sup>50</sup>**

A pesar de algunas conclusiones que podrían contribuir a mejorar la eficiencia de las operaciones técnicas y las prácticas de trabajo, el SIS II es ante todo un sistema operativo y, por lo tanto, cabría esperar que una evaluación del mismo se centrara en la eficacia, la pertinencia, el valor añadido europeo y la coherencia con otras iniciativas de la UE. Sin embargo, en semejante contexto la eficiencia debe estudiarse también a nivel estratégico. Al ser la medida compensatoria clave para la supresión de las fronteras interiores en el espacio Schengen, es preciso tratar la siguiente cuestión: «¿Podríamos seguir sin el SIS?».

Los gastos de desarrollo y operativos relativos al SIS II soportados por la Unión Europea y los Estados miembros deben calcularse teniendo en cuenta la arquitectura técnica del sistema,

---

<sup>46</sup> Declaración conjunta de Riga tras la reunión informal de los ministros de Justicia y Asuntos de Interior de los días 29 y 30 de enero.

<sup>47</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015 (ST 22 2015 INIT).

<sup>48</sup> Conclusiones del Consejo sobre la introducción de descripciones en el SIS a efectos de denegar la entrada y la residencia, de conformidad con el artículo 24 del Reglamento SIS II, cuando se adopta una decisión de retorno (ST 11648 2015).

<sup>49</sup> Resolución de 25 de noviembre de 2015 [2015/2063(INI) P8\_TA(2015)0410].

<sup>50</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo «Restablecer Schengen – Hoja de ruta» [COM(2016) 120 final, de 4.3.2016].



sobre todo que consta de tres grandes componentes: el sistema central, los sistemas nacionales y la infraestructura de comunicación.

El importe total con cargo al presupuesto de la UE para el desarrollo del SIS II Central durante el período comprendido entre 2002 y 2013 ascendió a 152 961 319 EUR, aunque inicialmente se había asignado un importe incluso mayor, más de 175 352 417 EUR.

Por otra parte, el SIS II Central acarrea gastos anuales de mantenimiento, que en 2014 ascendieron a 7 794 732,35 EUR y en 2015 a 5 631 826,58 EUR.

Dado que los Estados miembros son los encargados de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de sus sistemas nacionales, de la misma manera les corresponde sufragar el coste inicial de implantación de su N.SIS II<sup>51</sup> y los gastos anuales de mantenimiento. De conformidad con el modelo de costes elaborado en un estudio sobre posibles mejoras en la arquitectura del SIS II, el coste medio total de uso de las aplicaciones nacionales del SIS II de segunda generación, incluidos los gastos corrientes y puntuales de una muestra representativa de diez Estados miembros estudiados, ascendía a 16,628 millones EUR por Estado miembro<sup>52</sup>.

Sin embargo, los costes deben analizarse teniendo en cuenta que el SIS II constituye la principal medida compensatoria de la supresión de los controles en las fronteras interiores dentro del espacio Schengen. Sin el SIS II, sería difícilmente posible que hubiese espacio sin fronteras interiores. La Comisión indicó en su Comunicación «*Restablecer Schengen — Hoja de ruta*»<sup>53</sup>, que el restablecimiento continuado de los controles en las fronteras interiores en la UE no solo haría más difícil la libre circulación de las personas, sino que también conllevaría un coste económico considerable.

La Comisión estima que:

- el restablecimiento de los controles fronterizos dentro del espacio Schengen ocasionaría costes directos inmediatos de entre 5 000 millones y 18 000 millones EUR al año;
- Estados miembros como Alemania, los Países Bajos o Polonia tendrían que hacer frente a más de 500 millones EUR de costes adicionales para el transporte de mercancías por carretera, mientras que en otros, como Chequia o España, las empresas desembolsarían más de 200 millones EUR de costes adicionales;
- los controles fronterizos costarían entre 1 300 y 5 200 millones EUR en términos de tiempo perdido por los trabajadores transfronterizos (1,7 millones de trabajadores en la UE) y otros viajeros pendulares;
- podrían perderse al menos 13 millones de pernoctaciones turísticas, con un coste total de 1 200 millones EUR para el sector del turismo;
- los gobiernos tendrían que abonar entre 600 y 580 millones EUR en costes administrativos debido a la necesidad de aumentar la dotación de personal en los controles fronterizos.

A medio plazo, la reintroducción de los controles fronterizos en la UE implicaría costes indirectos que podrían ser considerablemente más elevados, dado el impacto sin precedentes en el comercio, la inversión y la movilidad intracomunitarios.

---

<sup>51</sup> N.SIS II es el término técnico y jurídico que se refiere a la aplicación técnica nacional del SIS.

<sup>52</sup> Estudio realizado para la Comisión Europea: evaluación de impacto TIC de las posibles mejoras en la arquitectura del SIS II.

<sup>53</sup> COM(2016) 120 final.

En conclusión, los costes de desarrollo y mantenimiento del SIS II, esto es, el coste de tener un espacio sin controles en las fronteras interiores que funcione adecuadamente, son muy inferiores a los costes en los que se incurriría si el SIS II no existiese y se restablecieran los controles en las fronteras.

## 5. CONCLUSIÓN Y PRÓXIMAS ETAPAS

El SIS II funciona en una situación dominada por una manifiesta preocupación en materia de seguridad, delincuencia transfronteriza y migración irregular, considerados como algunos de los mayores desafíos globales. La evaluación global confirma el increíble éxito operativo y técnico del sistema. Es evidente que ningún sistema operativo, ni su base jurídica, será perfecto y, en este espíritu de mejora continua, la Comisión, gracias a las observaciones y el apoyo de los Estados miembros y eu-LISA, ha detectado oportunidades de mejora de la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, la coherencia y el valor añadido de la UE del SIS II, tanto a nivel central como en algunos Estados miembros en los que la aplicación técnica y operativa podría mejorarse. Estas incluyen: un mayor desarrollo del marco jurídico para reflejar mejor las dificultades operativas en el ámbito de la seguridad, una mayor armonización de las normas de utilización del sistema para abordar la migración irregular, así como una mejor supervisión del cumplimiento de la normativa de protección de datos a través de obligaciones de información estadística.

El SIS II consigue resultados operativos eficaces que dependen de la cooperación europea, tanto en el plano estratégico como en el operativo. Utilizando todas las herramientas disponibles de los Tratados y los instrumentos jurídicos pertinentes, la Comisión adopta un enfoque dual de cara a los Estados miembros: refuerza la capacidad de los Estados miembros para así optimizar el uso del SIS II. La motivación y la cooperación práctica exhibida por todas las partes interesadas han dado lugar a un uso creciente y más armonizado del sistema. En los casos de deficiencias graves en la aplicación del SIS II, la Comisión investiga infracciones del Derecho de la Unión a través del procedimiento de «EU Pilot» con la posibilidad de recurrir al procedimiento de infracción.

Otras formas de colaboración de la Comisión con los Estados miembros en la correcta utilización del SIS son:

- El mecanismo de evaluación de Schengen es una gran oportunidad para verificar el funcionamiento y la utilización actual del sistema *in situ*, lo que contribuye también a mejorar la situación en los Estados miembros evaluados. Existe la posibilidad de hacer una segunda evaluación *in situ* cuando se detectan deficiencias graves en el Estado miembro evaluado.
- Reuniones periódicas del Comité SISVIS (siete veces al año). Las delegaciones cuentan con un experto técnico y uno operativo por Estado miembro. Este Comité asiste a la Comisión en la aplicación de los instrumentos jurídicos del SIS y ofrece la mejor oportunidad para abordar todas las cuestiones que son motivo de preocupación. Las reuniones aportan transparencia y una cierta presión sobre los Estados miembros para que subsanen las carencias observadas.
- La participación activa de la Comisión en cada curso de formación y conferencia organizado sobre el SIS II (un mínimo de cinco veces al año).
- La adopción de la Recomendación de la Comisión sobre el «Catálogo de recomendaciones y mejores prácticas para la utilización del SIS II»<sup>54</sup> el 16 de

---

<sup>54</sup> Recomendación de la Comisión por la que se establece un catálogo de recomendaciones y mejores prácticas para la correcta aplicación del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) y el

diciembre de 2015, que contribuye a la armonización de los procedimientos y que todas las partes interesadas utilizan como documento de referencia.

Por otra parte, con el fin de abordar aquellas cuestiones puestas de relieve en la evaluación que precisan de cambios legislativos, la Comisión, en ejercicio de su derecho de iniciativa de conformidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, tiene previsto formular una propuesta para modificar el fundamento jurídico del SIS antes de finales de diciembre de 2016. La Comisión también tendrá en cuenta el resultado de las deliberaciones del grupo de expertos de alto nivel creado por la Comunicación de la Comisión sobre sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad<sup>55</sup>, que pueden dar lugar a una segunda propuesta en junio de 2017.

---

intercambio de información complementaria por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros que utilizan el SIS II [C(2015)9169/1].

<sup>55</sup> COM(2016) 205 final.