COMISIÓN
EUROPEA

Estrasburgo, 25.10.2016
COM(2016) 711 final

2016/0347 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

Introducción

El 12 de mayo de 2016, el Consejo adoptó, a propuesta de la Comisión, una Decisión de Ejecución por la que se recomienda la realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen. Era la primera vez que se recurría el procedimiento de salvaguardia del artículo 29 del Código de fronteras Schengen. La combinación de deficiencias graves en la gestión de las fronteras exteriores por parte de Grecia en aquel momento y el elevado número de migrantes no registrados presentes en Grecia, que podrían haber querido desplazarse de forma irregular a otros Estados miembros, creó unas circunstancias excepcionales que supusieron una grave amenaza para el orden público y la seguridad interior y pusieron en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen.

Esta Recomendación iba dirigida a cinco Estados Schengen (Austria, Alemania, Dinamarca, Suecia y Noruega) y se refería a un número limitado de secciones de las fronteras interiores de dichos Estados.

La Recomendación permitía mantener controles específicos y proporcionados durante un periodo de seis meses, es decir, hasta el 12 de noviembre de 2016.

Con arreglo al artículo 29 del Código de fronteras Schengen, este periodo puede prorrogarse de conformidad con las condiciones y procedimiento expuesto en dicho artículo.

Situación actual

Según la Recomendación del Consejo de 12 de mayo, los cinco Estados Schengen en cuestión notificaron a la Comisión que realizarían los controles fronterizos internos temporales recomendados.

En su informe de 28 de septiembre de 2016, basado en la información recibida de los Estados Schengen en cuestión, como prevé la Recomendación, la Comisión consideró que los controles fronterizos se habían mantenido dentro de los límites de la Recomendación: se limitaron a la rutas migratorias y las amenazas detectadas, fueron específicos y limitados en su alcance, frecuencia, localización y duración a lo estrictamente necesario para hacer frente a la amenaza detectada y, aunque no podía descartarse cierto impacto económico, afectaron lo menos posible el cruce de las fronteras interiores de la población en general. Además, según la información de que disponía en aquel momento, la Comisión concluyó que no veía la necesidad de proponer modificaciones a la Recomendación.

El 18 y el 21 de octubre de 2016, los Estados Schengen afectados informaron por segunda vez a la Comisión sobre la aplicación de la Recomendación del Consejo. La información facilitada sigue una tendencia similar a los datos aportados en el primer informe (reducción del número de personas a las que se deniega la entrada, así como del número de solicitudes de asilo recibidas) y muestra, por tanto, una estabilización progresiva de la situación. El 20 de octubre, los cinco Estados Schengen escribieron a la Comisión haciendo hincapié en la necesidad de que se permitiera la continuación de los controles fronterizos temporales.

Eslovenia también escribió a la Comisión el 6 de octubre para expresar su preocupación por la posible continuación de los controles fronterizos en la frontera austroeslovena.

El inicio del procedimiento previsto en el artículo 29 del Código de fronteras Schengen y la adopción de un enfoque coordinado de los controles temporales de las fronteras interiores a nivel de la UE eran algunas de las iniciativas previstas en la Hoja de ruta de Restablecer Schengen[1] y buscaban crear las condiciones para suprimir todos los controles internos y volver al normal funcionamiento del espacio Schengen para finales de 2016.

A pesar de la drástica disminución del número de llegadas de migrantes irregulares y solicitantes de asilo a la Unión Europea, debido fundamentalmente a la aplicación de la Declaración UE-Turquía, sigue habiendo un número elevado de migrantes irregulares (aproximadamente 60 000) retenidos en Grecia que resulta razonable esperar que intenten desplazarse de manera irregular a otros Estados miembros

Además, el número total de solicitudes de asilo recibidas por los Estados Schengen afectados por la Recomendación sigue siendo un factor relevante, aun cuando no sea comparable con el número de solicitudes recibidas en las mismas fechas el año pasado. El elevado número de migrantes irregulares y solicitantes de asilo llegados a la Unión Europea desde el otoño de 2015 ha supuesto dificultades sustanciales a todos los Estados miembros que deben ser tenidas en cuenta. Estas dificultades se refieren a proveer alojamiento adecuado y acceso a los sistemas educativo y sanitario a quienes han llegado desde el año pasado. Además, tramitar el retraso que sigue habiendo y las nuevas llegadas y solicitudes de protección someten a una presión continua el funcionamiento de las administraciones de estos Estados.

Por otra parte, otras acciones previstas por la Hoja de ruta de Restablecer Schengen, a pesar de avances significativos, siguen necesitando tiempo para aplicarse plenamente y que se confirmen los correspondientes resultados.

A este respecto, la Guardia Europea de Fronteras y Costas ha sido creada y ha comenzado a trabajar en un tiempo record. No obstante, los contingentes de reacción rápida (recursos humanos y equipos técnicos) y los contingentes de retorno rápido deben haberse establecido y estar operativos para el 7 de diciembre de 2016 y el 7 de enero de 2017, respectivamente. Las primeras evaluaciones de vulnerabilidad deben estar concluidas en el primer trimestre de 2017.

La aplicación de la Declaración UE-Turquía sigue dando resultados. No obstante, diariamente sigue llegando a las islas griegas una media de 107 personas. Es importante que se siga garantizando que la Declaración funciona de forma sostenida. Además, sigue habiendo una necesidad permanente de la cooperación acordada sobre la base de la Declaración efectuada en la reunión de dirigentes de la ruta de los Balcanes Occidentales, como prueba el número continuo de llegadas a Serbia.

Por tanto, persisten las circunstancias excepcionales que constituyen una grave amenaza para el orden público y la seguridad interior y ponen en peligro el funcionamiento general del espacio Schengen.

Perspectivas de futuro

[1] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo «Restablecer Schengen – Hoja de ruta», COM(2016) 120 final.

A la vista de los hechos expuestos, es evidente que las condiciones que pretendía crear la Hoja de ruta de Restablecer Schengen para hacer posible la supresión de todos los controles fronterizos internos y recuperar el funcionamiento normal del espacio Schengen todavía no se dan plenamente en estos momentos. No obstante, ha habido logros continuos e importantes hacia la recuperación del pleno funcionamiento del espacio Schengen. Sin embargo, en estos momentos, la situación en Grecia y a lo largo de la ruta de los Balcanes Occidentales sigue siendo frágil y hay una gran presión en los Estados miembros más afectados por los movimientos secundarios de los migrantes irregulares procedentes de Grecia. La plena operatividad de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que reforzaría aún más la protección de las fronteras exteriores de la UE, se habrá completado para enero de 2017. Seguir aplicando la Declaración UE-Turquía contribuirá a disminuir aún más el número de llegadas a la UE y dará un margen para que los sistemas nacionales sigan tramitando y absorbiendo el retraso de las solicitudes de asilo y consoliden su capacidad de recepción.

La plena aplicación de las normas de Dublín existentes debe restablecerse progresivamente, con la plena participación de Grecia, en consonancia con las recomendaciones de la Comisión[2], a la vez que mejoran estas normas para el futuro sobre la base de la solidaridad y la responsabilidad. Además, los programas de reubicación de emergencia ya implantados desde septiembre de 2015 continuarán dando resultados concretos en cuanto al número de personas reubicadas. Por último, debe incrementarse el retorno de las personas que no tienen derecho a permanecer en la Unión Europea.

Por consiguiente, está justificado permitir a los Estados miembros afectados que prorroguen los controles fronterizos internos actuales como medida excepcional durante un periodo adicional proporcionado. Sobre la base de los elementos disponibles en estos momentos, la prórroga no debe exceder de tres meses.

Alcance de la propuesta

Debe permitirse a los Estados Schengen que actualmente realizan controles fronterizos internos temporales de conformidad con la Recomendación de 12 de mayo de 2016 del Consejo que continúen haciéndolos.

No obstante, dada la progresiva estabilización de la situación, los controles fronterizos sólo deben adoptarse como medida de último recurso, cuando otras medidas menos restrictivas del tráfico transfronterizo, como los controles policiales con arreglo al artículo 23 del Código de fronteras Schengen, no sean suficientes para hacer frente a las amenazas detectadas. Por consiguiente, los Estados miembros que decidan mantener los controles fronterizos internos de conformidad con la presente Recomendación, antes de optar por su continuidad, deben examinar todas las medidas alternativas disponibles a dichos controles. Los Estados miembros afectados deben informar del resultado de dicho examen en su notificación sobre el mantenimiento de los controles fronterizos internos a los demás Estados miembros, al Parlamento Europeo y a la Comisión.

[2] Recomendación de la Comisión, de 10.2.2016, dirigida a la República Helénica sobre las medidas urgentes que Grecia debe adoptar con vistas a la reanudación de los traslados en virtud del Reglamento (UE) n.º 604/2013 [C(2016) 871 final]; Recomendación de la Comisión, de 15.6.2016, dirigida a la República Helénica sobre las medidas urgentes específicas que Grecia debe adoptar con vistas a la reanudación de los traslados en virtud del Reglamento (UE) n.º 604/2013 [C(2016) 3805 final]; Recomendación de la Comisión, de 28.9.2016, dirigida a la República Helénica sobre las medidas urgentes específicas que Grecia debe adoptar con vistas a la reanudación de los traslados en virtud del Reglamento (UE) n.º 604/2013 [C(2016) 6311 final];

Como se expuso en las Conclusiones del Consejo Europeo sobre migración de 20 de octubre de 2016, el proceso de «restablecimiento de Schengen» implica el ajuste de los controles temporales en las fronteras interiores para reflejar las necesidades actuales. Los controles en las fronteras interiores deberán realizarse sobre la base del análisis de riesgo y de los datos recabados de los servicios de inteligencia y ser limitados 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 Recomendación deberá revisar semanalmente la necesidad, frecuencia, localización y duración de los mismos, ajustar los controles al nivel de la amenaza a la que responden y suprimirlos progresivamente en su caso. El Estado miembro que realice controles en las fronteras interiores de conformidad con la presente Recomendación también deberá consultar regularmente al o los Estados miembros 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.

También deberá introducirse una obligación de comunicación más detallada. Tras cada mes de aplicación de la presente Recomendación, los Estados miembros afectados deberán informar a la Comisión del resultado de los controles realizados y sobre la evaluación en cuanto a la continuidad de la necesidad de dichos controles, si procede. Este informe deberá incluir como mínimo el número total de personas controladas, el número total de denegaciones de entrada como consecuencia de los controles, el número total de decisiones de retorno emitidas como consecuencia de los controles y el número total de solicitudes de asilo recibidas en las fronteras interiores donde se efectúan los controles.

La Comisión supervisará estrechamente la aplicación de la Recomendación y la situación sobre el terreno.

- **Coherencia con las disposiciones vigentes en el ámbito político en cuestión**

La presente Recomendación propicia la aplicación de las disposiciones vigentes en este ámbito.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La presente Recomendación tiene vínculos con el mercado interior de la Unión y la política de migración y asilo.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

Artículo 29 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, sobre un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).

- **Principio de subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

El artículo 29 del reglamento (UE) 2016/399 dispone que el Consejo adoptará una Recomendación sobre el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores sobre la base de una propuesta de la Comisión.

Es necesaria una actuación a nivel de la Unión cuando el funcionamiento global del espacio sin controles en las fronteras interiores está amenazado

- **Proporcionalidad**

La presente propuesta no excede de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, LAS CONSULTAS A LAS PARTES INTERESADAS Y LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post* y controles de adecuación de la legislación vigente**

n.a.

- **Consultas a las partes interesadas**

Dada la urgencia de la propuesta, no es viable una consulta a las partes interesadas.

- **Obtención y utilización de asesoramiento especializado**

n.a.

- **Evaluación de impacto**

Habida cuenta del reducido margen de tiempo previsto y considerando los datos presentados por los Estados miembros en cuestión y los datos disponibles por lo que se refiere a la situación en Grecia, no se ha preparado una evaluación de impacto exhaustiva.

- **Adecuación de la reglamentación y simplificación**

n.a.

- **Derechos fundamentales**

La protección de los derechos fundamentales se tuvo en cuenta durante la redacción de la propuesta.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La medida propuesta no tiene incidencia alguna en el presupuesto de la UE.

2016/0347 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

por la que se establece una Recomendación para prorrogar la 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)[3], y en particular su artículo 29,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) De conformidad con el artículo 29 del Código de fronteras Schengen, el 12 de mayo de 2016 el Consejo adoptó, a propuesta de la Comisión, una Decisión de Ejecución por la que se recomienda la realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen.

(2) El Consejo recomendó a cinco Estados Schengen (Austria, Alemania, Dinamarca, Suecia y Noruega) mantener controles fronterizos temporales proporcionados durante un periodo máximo de seis meses, a contar desde el día de la adopción de la Decisión de Ejecución, para hacer frente a la seria amenaza para el orden público o la seguridad interior producida en estos Estados por la combinación de deficiencias en el control de las fronteras exteriores en Grecia y los movimientos secundarios de migrantes irregulares que entran a través de Grecia con la intención de trasladarse a otros Estados Schengen.

(3) El 28 de septiembre de 2016, la Comisión presentó su informe sobre la aplicación de la Decisión de Ejecución. En el concluía que los controles en las fronteras interiores realizados por Austria, Alemania, Dinamarca, Suecia y Noruega han sido proporcionados y se ajustan a la Recomendación del Consejo. La Comisión concluyó además que, sobre la base de la información disponible y los informes recibidos de los Estados en cuestión, no veía la necesidad de proponer modificaciones a la Decisión de Ejecución en el momento del informe.

(4) El 18 y el 21 de octubre de 2016, los Estados Schengen afectados informaron por segunda vez a la Comisión sobre la aplicación de la Recomendación del Consejo. La información facilitada sigue una tendencia similar a los datos aportados en el primer informe (reducción del número de personas a las que se deniega la entrada, así como del número de solicitudes de asilo recibidas) y muestra, por tanto, una estabilización progresiva de la situación.

[3] DO L 77 de 23.3.2016, p. 1.

(5) No obstante, a pesar de la drástica disminución del número de llegadas de migrantes irregulares y solicitantes de asilo a la Unión Europea, un número elevado de migrantes irregulares permanece todavía en Grecia, así como en los Estados miembros más afectados por los movimientos secundarios de migrantes irregulares procedentes de Grecia. Basándose en las tendencias observadas en otras ocasiones, resulta justificado suponer que estas personas quieran desplazarse irregularmente a otros Estados miembros cuando se supriman los controles fronterizos, que obstaculizan sus movimientos secundarios.

(6) El número acumulado de solicitudes de asilo recibidas desde el comienzo de la crisis migratoria y las solicitudes que siguen llegando han ejercido una gran presión en las administraciones y servicios nacionales en todos los Estados miembros de la UE y, específicamente, en los Estados Schengen afectados por la Decisión de Ejecución.

(7) Los controles en las fronteras interiores no pueden considerarse de manera aislada de otros factores importantes. En su Comunicación «Restablecer Schengen — Hoja de ruta»[4], la Comisión señaló las distintas políticas que deben implantarse para restablecer el pleno funcionamiento del espacio Schengen.

(8) La Hoja de ruta incluía especialmente la creación y la operatividad de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. El Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas[5], entró en vigor el 6 de octubre de 2016, en un plazo de nueve meses desde la presentación de la propuesta de la Comisión, lo que demuestra el compromiso de todos los agentes implicados. Se espera que los contingentes de reacción rápida, que incluyen tanto recursos humanos como equipos técnicos, y los contingentes de retorno rápido se habrán establecido y serán operativos para el 7 de diciembre de 2016 y el 7 de enero de 2017, respectivamente.

(9) Otro elemento señalado en la «Restablecer Schengen — Hoja de ruta» es la adecuada aplicación de la Declaración UE-Turquía. Aunque la aplicación de la Declaración, como figura en el tercer informe sobre los avances registrados[6], sigue dando resultados, es importante continuar garantizando que la Declaración funciona sobre una base sostenida. Además, sigue habiendo una necesidad permanente de la cooperación acordada sobre la base de la Declaración efectuada en la reunión de dirigentes de la ruta de los Balcanes Occidentales.

(10) De lo anterior se deduce que, a pesar de los avances importantes y constantes en los ámbitos señalados por la Hoja de ruta de Restablecer Schengen y de una estabilización progresiva de la situación, estas medidas todavía necesitan tiempo para aplicarse plenamente y para que se confirmen los resultados correspondientes.

(11) Por tanto, las circunstancias excepcionales que constituyen una grave amenaza para el orden público y la seguridad interior y ponen en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen todavía persisten.

(12) Dada la fragilidad de la situación actual en Grecia y la presión residual que sigue habiendo en los Estados miembros más afectados por los movimientos secundarios de migrantes irregulares procedentes de Grecia, resulta por tanto justificado permitir una prórroga proporcionada de los controles fronterizos internos temporales por parte de

---

4 COM(2016) 120 final.

5 DO L 251 de 16.9.2016, p. 1.

6 Tercer informe sobre los avances registrados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía [COM(2016) 634].

los Estados Schengen que actualmente realizan tales controles como medida de último recurso en respuesta a una amenaza grave a su orden público o seguridad interior, en concreto Austria, Alemania, Dinamarca, Suecia y el país asociado Noruega, de conformidad con el artículo 29 del Código de fronteras Schengen.

(13) Sobre la base de los elementos disponibles en estos momentos, esta prórroga no debe exceder de tres meses a partir de la fecha de adopción de la presente Decisión de Ejecución.

(14) Los Estados miembros que decidan continuar efectuando controles en las fronteras interiores a raíz de la presente Decisión de Ejecución deberán notificarlo a los demás Estados miembros, al Parlamento Europeo y a la Comisión.

(15) Antes de optar por tales controles, los Estados miembros afectados deberán examinar si no podrían utilizarse otras medidas alternativas a los controles fronterizos para hacer frente efectivamente a la amenaza detectada. Los Estados miembros afectados deben informar en sus notificaciones del resultado de esta reflexión y de las razones para optar por los controles fronterizos.

(16) Como se expuso en las Conclusiones del Consejo Europeo sobre migración de 20 de octubre de 2016, el proceso de «restablecimiento de Schengen» implica el ajuste de los controles temporales en las fronteras interiores para reflejar las necesidades actuales. Los controles con arreglo a la presente Decisión de Ejecución sólo deben realizarse en la medida necesaria y limitar su intensidad al mínimo estrictamente necesario. Por ejemplo, si durante un determinado periodo el flujo es insignificante, los controles en determinadas secciones fronterizas tal vez no sean siquiera necesarios. Para obstaculizar lo menos posible el cruce de las fronteras interiores relevantes por la población en general, sólo pueden efectuarse controles específicos, basados en el análisis de riesgo y en los datos recabados por los servicios de inteligencia. Por otra parte, la necesidad de estos controles en las secciones fronterizas relevantes debe examinarse y reevaluarse regularmente, en cooperación con todos los Estados miembros afectados, con el objetivo de reducirlos progresivamente.

(17) Al final de cada mes de aplicación de la presente Decisión de Ejecución, deberá enviarse a la Comisión un informe completo de los resultados de los controles efectuados, junto con una evaluación de la necesidad de su continuidad, si procede. Este informe deberá incluir el número total de personas controladas, el número total de denegaciones de entrada como consecuencia de los controles, el número total de decisiones de retorno emitidas como consecuencia de los controles y el número total de solicitudes de asilo recibidas en las fronteras interiores donde se efectúan los controles.

(18) El Consejo toma nota de que la Comisión ha anunciado que supervisará estrechamente la aplicación de la presente Decisión de Ejecución.

RECOMIENDA:

1. Austria, Alemania, Dinamarca, Suecia y Noruega deben prorrogar los controles fronterizos temporales y proporcionados durante un periodo máximo de tres 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 de 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.

2. Antes de prorrogar dichos controles, los Estados miembros de que se trate deberán cambiar impresiones con el o los Estados miembros relevantes con el fin de garantizar que los controles fronterizos interiores se realicen únicamente donde se considere necesario y proporcionado. Por otra parte, los Estados miembros afectados deben garantizar que los controles en las fronteras interiores sólo se realicen como medida de último recurso cuando otras medidas alternativas no puedan lograr el mismo efecto y sólo en aquellas partes de las fronteras interiores en las que se considere necesario y proporcionado, de conformidad con el Código de fronteras Schengen. Los Estados miembros afectados deberán notificarlo a los demás Estados miembros, al Parlamento Europeo y a la Comisión.

3. Los controles fronterizos deberán seguir siendo específicos, basados en el análisis de riesgo y en los datos recabados por los servicios de inteligencia y limitados 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 semanalmente la necesidad, frecuencia, localización y duración de los controles, ajustar su intensidad al nivel de la amenaza a la que responden, suprimirlos progresivamente si procede e informar mensualmente a la Comisión.

Hecho en Estrasburgo, el

Por el Consejo
El Presidente