



Bruselas, 24.5.2022
COM(2022) 302 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

**en lo relativo al refuerzo de los controles mediante la comprobación en las bases de
datos pertinentes en las fronteras exteriores introducido por el
Reglamento (UE) 2017/458 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399**

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

en lo relativo al refuerzo de los controles mediante la comprobación en las bases de datos pertinentes en las fronteras exteriores introducido por el Reglamento (UE) 2017/458 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399

I. Introducción

En respuesta a los atentados terroristas perpetrados en Copenhague en febrero de 2015, en París en enero y noviembre de 2015 y en Bruselas en marzo de 2016, el Parlamento y el Consejo adoptaron el Reglamento (UE) 2017/458, de 15 de marzo de 2017¹ (en lo sucesivo, «el Reglamento»), por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399² (en lo sucesivo, «Código de fronteras Schengen»). Esta enmienda se refería al artículo 8 sobre las «inspecciones fronterizas de personas» y al refuerzo de las inspecciones de todas las personas que entran o salen del espacio Schengen sin controles en las fronteras interiores (en lo sucesivo, «espacio Schengen»).

En virtud del Reglamento, los Estados miembros y los países asociados a Schengen (los Estados miembros) deben realizar comprobaciones sistemáticas mediante la consulta de las bases de datos pertinentes respecto de todas las personas que cruzan las fronteras exteriores de la UE. Esta obligación de comprobación ya existía respecto de los nacionales de terceros países, pero no respecto de los beneficiarios del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la UE. En virtud del Reglamento modificado, los beneficiarios del derecho a la libre circulación también deben someterse a: i) la comprobación de su identidad y su nacionalidad y de la autenticidad y validez de sus documentos de viaje; y ii) la verificación de que no se consideran una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de cualquier Estado miembro. Entre las bases de datos que deben consultarse se encuentra el Sistema de Información de Schengen (SIS), la base de datos de Interpol sobre documentos de viaje robados y perdidos (SLTD) y otras bases de datos nacionales pertinentes.

La modificación se realizó al ponerse de manifiesto que muchos combatientes terroristas eran también ciudadanos de la UE que, al disfrutar del derecho a la libre circulación, anteriormente solo se sometían a inspecciones limitadas en las fronteras exteriores (un control visual de identidad que no permitía identificarlos como posibles amenazas para la seguridad y comprobaciones en las bases de datos que no se realizaban de forma sistemática).

El Reglamento permite reducir temporalmente las comprobaciones sistemáticas en las bases de datos, limitándose a realizarlas de manera específica, en caso de que «pudieran tener un

¹ Reglamento (UE) 2017/458 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo relativo al refuerzo de los controles mediante la comprobación en las bases de datos pertinentes en las fronteras exteriores (DO L 74 de 18.3.2017, p. 1).

² 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).

impacto desproporcionado sobre el flujo del tráfico»³. Tales excepciones deben notificarse a la Comisión y a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, y debe remitirse a la Agencia una evaluación de riesgos y sus correspondientes actualizaciones, cuando proceda.

En el caso de los pasos de las fronteras aéreas, esta excepción solo se aplicó durante un período transitorio de seis meses desde la entrada en vigor del Reglamento. En casos justificados, los Estados miembros podrían prorrogar este período durante dieciocho meses como máximo⁴ (lo que daría lugar a un período transitorio máximo total de veinticuatro meses).

El presente informe ofrece una visión general de la aplicación y el impacto de tales comprobaciones sistemáticas respecto de beneficiarios del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la UE, teniendo en cuenta los resultados de los controles de seguridad sistemáticos en el espacio Schengen, en particular en lo que respecta a los combatientes terroristas. También tiene en cuenta los costes totales ocasionados a los Estados miembros y los pasajeros, señala los problemas y las deficiencias en la aplicación del Reglamento y analiza el impacto de las nuevas normas introducidas.

El presente informe debía presentarse al Parlamento y al Consejo a más tardar el 8 de abril de 2019⁵. Sin embargo, dado que el Reglamento permitía a los Estados miembros retrasar la introducción de las comprobaciones sistemáticas en sus fronteras aéreas durante un período máximo de veinticuatro meses (es decir, hasta la fecha de presentación del informe)⁶ y que trece Estados miembros recurrieron a esta posibilidad, en la fecha de presentación del informe, los datos disponibles habrían abarcado un período en el que solo algunos Estados miembros aplicaban plenamente el Reglamento.

El presente informe se basa principalmente en un estudio elaborado por un contratista externo para la Comisión Europea⁷ que abarca los primeros dos años de aplicación del Reglamento, es decir, del 7 de abril de 2017 al 7 de abril de 2019. Debido a lagunas considerables en los datos disponibles o facilitados por los Estados miembros al contratista, las cifras disponibles para el estudio se basan, en parte, en estimaciones y deben interpretarse como indicadores de tendencias generales. Además del estudio, la Comisión utilizó otras fuentes para elaborar este informe que abarcan un período de tiempo más largo. Entre estas fuentes figuran el Primer Programa de Evaluación Plurianual (2015-2019) sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen⁸ y los informes nacionales presentados a la Comisión por los Estados miembros que aplicaron excepciones.

³ Artículo 8, apartado 2 *bis*, del Código de fronteras Schengen.

⁴ Artículo 8, apartado 2 *quinquies*, del Código de fronteras Schengen.

⁵ Artículo 8, apartado 2 *quater*, del Código de fronteras Schengen.

⁶ Artículo 8, apartado 2 *quinquies*, del Código de fronteras Schengen.

⁷ Evaluación de la aplicación del Reglamento (UE) 2017/458 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo relativo al refuerzo de los controles mediante la comprobación de las bases de datos pertinentes en las fronteras exteriores, febrero de 2020.

⁸ Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen con arreglo al artículo 22 del Reglamento (UE) n.º 1053/2013 del Consejo [COM(2020) 779 final de 25.11.2020].

Además, como se observa en las evaluaciones periódicas de la Comisión y en los datos facilitados por Frontex, los viajes transfronterizos disminuyeron drásticamente en 2020 y 2021 debido a la pandemia de COVID-19 (alrededor del – 69 % y el – 67 %, respectivamente, en comparación con 2019). La disminución del tráfico de pasajeros y la intensificación de los controles para contener la propagación del virus hicieron que fuera menos necesario para los Estados miembros establecer excepciones a las comprobaciones sistemáticas. Por consiguiente, ningún Estado miembro comunicó a la Comisión la intención de aplicar excepciones durante este período.

Gracias al despliegue de campañas de vacunación y la adopción del certificado COVID digital de la UE⁹, el tráfico transfronterizo de pasajeros aumentó progresivamente a principios del segundo semestre de 2021. El certificado COVID digital de la UE fue esencial para facilitar los viajes en la UE, así como para relanzar los viajes desde y hacia la UE, a pesar de que solo es aplicable a los viajes «entrantes». Se espera que continúe esta tendencia al alza y se alcance un nuevo récord en la temporada de vacaciones de verano de 2022.

Habida cuenta de todo lo anterior, el presente informe hará balance de la situación, extraerá las conclusiones necesarias y recomendará las medidas adecuadas en lo que respecta a la aplicación del artículo 8 del Código de fronteras Schengen.

II. Aplicación del artículo 8, apartado 2, del Código de fronteras Schengen

II.1. Implicaciones prácticas del Reglamento

Antes de la entrada en vigor del Reglamento, las comprobaciones específicas y no sistemáticas por parte de los Estados miembros en bases de datos respecto de los beneficiarios del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la UE eran irregulares. Sobre la base de los datos recogidos en el estudio externo en el que se basa el presente informe, siete Estados miembros ya controlaban sistemáticamente a estas personas en todas sus fronteras antes de la entrada en vigor del Reglamento. Mientras que otros Estados miembros realizaban comprobaciones sistemáticas limitadas respecto de los beneficiarios del derecho a la libre circulación, por ejemplo, solo temporalmente o en determinados pasos fronterizos, tramos fronterizos o fronteras con determinados terceros países, cinco Estados miembros declararon que nunca habían efectuado comprobaciones sistemáticas en los pasos fronterizos antes de la entrada en vigor del Reglamento (UE) 2017/458.

⁹ Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2021, relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado COVID digital de la UE) a fin de facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19, y Reglamento (UE) 2021/954 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2021, relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado COVID digital de la UE) con respecto a los nacionales de terceros países que se encuentren o residan legalmente en los territorios de los Estados miembros durante la pandemia de COVID-19.

Para cumplir las obligaciones previstas por el Reglamento, la mayoría de los Estados miembros actualizaron sus directrices operativas para los guardias de fronteras. Dado que ya se llevaban a cabo comprobaciones sistemáticas respecto de ciudadanos de terceros países, no fue necesario realizar cambios importantes en su estructura organizativa ni en la organización y los procesos de trabajo. Además, unos diez Estados miembros actualizaron sus directrices para la elaboración de perfiles de riesgo de los pasajeros para los agentes de fronteras de primera línea.

Entre 2017 y 2019, dieciocho Estados miembros contrataron personal adicional, de los cuales once lo hicieron para cumplir los nuevos requisitos del Reglamento. Algunos Estados miembros aprovecharon esta oportunidad para la reasignación y el reciclaje profesional del personal existente. La mayoría de los Estados miembros han modificado (y siguen modificando) la infraestructura existente en los pasos fronterizos para facilitar la realización de comprobaciones sistemáticas. Según los guardias de fronteras entrevistados en el marco del estudio externo, en general las mejoras de la infraestructura formaban parte de reformas más amplias destinadas a mejorar la capacidad de los aeropuertos, los puertos y los pasos fronterizos para atender al mayor volumen de tráfico que muchos Estados miembros experimentaron durante los años anteriores a la pandemia. No obstante, se ha informado de que estos cambios han facilitado la realización de comprobaciones sistemáticas.

Cuadro 1: Cambios en las infraestructuras de los pasos fronterizos (2017-2019)¹⁰

	Modificaciones realizadas para aplicar el Reglamento	Modificaciones realizadas independientemente del Reglamento
Filas adicionales para pasajeros	Aéreo: España, Chipre Terrestre: Letonia (previsto), Lituania (previsto)	Aéreo: Bulgaria, Croacia, Chipre, Eslovaquia Terrestre: Grecia, Croacia
Cabinas de control adicionales	Marítimo: España, Hungría, Italia	Aéreo: Eslovaquia, Islandia Todos: Francia
Ampliación general de los pasos fronterizos	Aéreo: Italia, Lituania, Hungría Marítimo: Chipre	Aéreo: Alemania, Croacia, Finlandia, Hungría, Islandia Marítimo: Alemania Terrestre: Bulgaria, Croacia Todos: Hungría
Nuevos acuerdos de espera¹¹	Aéreo: Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Hungría Terrestre: Bulgaria Todos: España, Italia	-

¹⁰ El período analizado abarca los dos primeros años de aplicación del Reglamento, es decir, desde el 7 de abril de 2017 hasta el 7 de abril de 2019, cuando todavía estaban permitidas las excepciones a las comprobaciones sistemáticas en las fronteras aéreas.

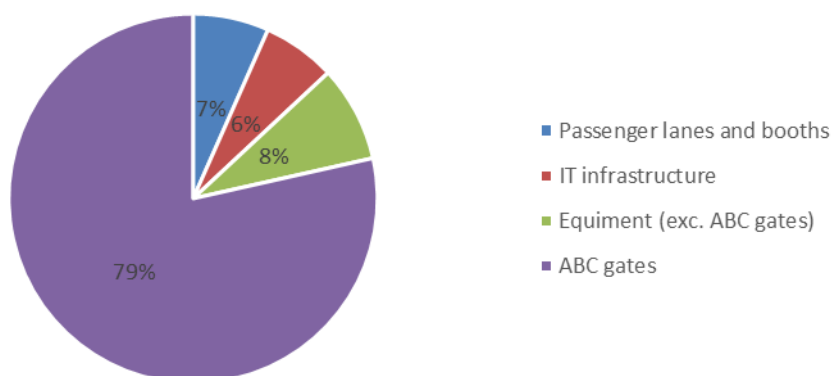
¹¹ Incluidos los previstos en el artículo 10, apartado 4, del Reglamento (UE) 2016/399.

	Modificaciones realizadas para aplicar el Reglamento	Modificaciones realizadas independientemente del Reglamento
Separación más estricta de las filas de los controles fronterizos automatizados para ciudadanos de la UE y de terceros países	Aéreo: Chequia, Dinamarca, Chipre ¹² , Letonia, Austria Marítimo: Chipre Todos: España, Croacia, Italia	-

Fuente: cuadro basado en la encuesta y las entrevistas de guardias de fronteras (cuartel general y personal de la guardia de fronteras)

La mayoría de los Estados miembros también invirtieron en equipos adicionales, esencialmente como respuesta a los requerimientos del Reglamento, principalmente más puertas automatizadas de control fronterizo, que son la forma más eficaz de reducir los tiempos de espera adicionales y, al mismo tiempo, mantener bajos los costes de personal (una persona con la formación adecuada puede vigilar hasta seis puertas automatizadas de control fronterizo). Entre las adquisiciones se encuentran dispositivos móviles para inspecciones fronterizas, máquinas para la lectura de pasaportes y escáneres dactiloscópicos. Varios Estados miembros también invirtieron en sus sistemas informáticos para satisfacer los requerimientos del Reglamento. También se realizaron pequeñas adaptaciones en los procesos e infraestructuras, por ejemplo, en lo relativo a la gestión de los flujos de pasajeros, la introducción de filas para pasajeros y cabinas de control adicionales y la separación más estricta de las filas de control de ciudadanos de la UE y de terceros países.

Figure 1. Inversiones realizadas por los Estados miembros debido a la implementación del Reglamento (2017-2019)



Fuente: cálculo basado en la encuesta de las autoridades de la guardia de fronteras

Sobre la base de los datos y la información recabados por la Comisión, en particular durante las visitas de evaluación de Schengen, a pesar de estas mejoras tangibles, se llegó a la

¹² En el puerto de Limassol, no siempre se aplican los nuevos acuerdos de espera en puertos.

siguiente conclusión: «A pesar de que, en términos generales, la calidad de los controles en las fronteras exteriores es buena, aún difiere de unos Estados miembros a otros y dentro de ellos. La mayoría de los países afrontan riesgos en relación con los recursos, la formación y la planificación operativa para garantizar controles uniformes y sistemáticos en todos los pasos fronterizos de las fronteras exteriores, así como una vigilancia eficiente de dichas fronteras exteriores»¹³. Entre estos riesgos también cabe citar las limitaciones de infraestructura (por ejemplo, la falta de cabinas de control fronterizo en los aeropuertos) en la mitad de los Estados miembros, especialmente durante los picos estacionales de verano y vacaciones. Asimismo, algunos Estados miembros aún se enfrentan a la escasez de equipos adecuados, en particular para cotejar las impresiones dactilares de los viajeros con los datos que figuran en sus documentos de viaje, lo cual resulta esencial para verificar la identidad de los viajeros.

II.2. Excepciones limitadas en el tiempo

Excepciones previstas por el artículo 8 del Código de fronteras Schengen

El artículo 8, apartado 2 *quinquies*, del Reglamento (UE) 2016/399 prevé excepciones al principio de controles sistemáticos mediante la consulta de las bases de datos pertinentes¹⁴ respecto de beneficiarios del derecho a la libre circulación en caso de cumplirse dos condiciones acumulativas: i) si los controles mediante la consulta de las bases de datos pertinentes en pasos fronterizos específicos tienen un impacto desproporcionado sobre el flujo de tráfico y ii) si el Estado miembro de que se trate elabora una evaluación de riesgos que demuestre que la aplicación de controles de manera específica no ponen en peligro la seguridad.

Aunque sigue siendo posible hacer excepciones al principio de controles sistemáticos en las fronteras terrestres y marítimas, en las fronteras aéreas estas excepciones no pueden superar un período transitorio máximo de seis meses a partir de la entrada en vigor del Reglamento¹⁵. Los Estados miembros pueden prorrogar este período durante un período adicional de dieciocho meses, hasta el 7 de abril de 2019, habida cuenta de las dificultades infraestructurales excepcionales de que se trate¹⁶.

Sobre la base de las notificaciones enviadas por los Estados miembros a la Comisión, trece Estados miembros aplicaron la excepción temporal de seis meses entre abril y octubre de 2017. De los trece Estados miembros, siete prorrogaron la excepción durante un período máximo adicional de dieciocho meses. Cuatro Estados miembros notificaron a la Comisión que aplicaban la excepción en las fronteras terrestres, de los cuales tres lo hacían en vista de la temporada de vacaciones 2019/2020.

Cuadro 2: Notificaciones de los Estados miembros relativas a las excepciones al principio de comprobaciones sistemáticas en las bases de datos pertinentes

¹³ Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen con arreglo al artículo 22 del Reglamento (UE) n.º 1053/2013 del Consejo [COM(2020) 779 final de 25.11.2020, p. 7].

¹⁴ Artículo 8, apartados 2 *bis* y 2 *ter*, del Código de fronteras Schengen.

¹⁵ Artículo 8, apartado 2 *quinquies*, del Código de fronteras Schengen.

¹⁶ Artículo 8, apartado 2 *quinquies*, párrafo segundo, del Código de fronteras Schengen.

	Excepciones aplicadas en los primeros seis meses (se aplican las mismas normas en las fronteras terrestres y aéreas)	Excepciones aplicadas en las fronteras aéreas pasados los seis meses (hasta el 7.4.2019)	Excepciones aplicadas en las fronteras terrestres y marítimas después del 7.4.2019	Actualmente aplican excepciones en las fronteras terrestres y marítimas (datos de abril de 2022) ¹⁷
#	13	7	5	7
AT				
BE				
BG				
CY				
EL				
FI				
HR				
HU				
IT				
LV				
SI				
IS				
NO				

Cuadro basado en las notificaciones de los Estados miembros a la Comisión.

Los Estados miembros que decidan llevar a cabo comprobaciones específicas en pasos fronterizos concretos deben informar cada seis meses a la Comisión y a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (en lo sucesivo, «la Agencia») sobre la aplicación de las comprobaciones. Las siguientes conclusiones se extrajeron de los informes presentados a la Comisión por los trece Estados miembros entre 2017 y 2020:

- ocho Estados miembros informaron de que se realizaban comprobaciones específicas solo en caso de aumento de los flujos de pasajeros y para garantizar el cruce oportuno y fluido de las fronteras, garantizando al mismo tiempo un nivel adecuado de seguridad;
- tres Estados miembros informaron de que la introducción de las comprobaciones específicas no había provocado una disminución significativa del número de respuestas positivas en el SIS;
- cinco Estados miembros informaron de que la introducción temporal de comprobaciones específicas en las bases de datos no había aumentado los riesgos

¹⁷ Desde la adopción del Reglamento, Croacia, Finlandia, Grecia, Hungría, Letonia y Noruega enviaron notificaciones sin indicar su período de validez. Durante una reunión del Grupo de Expertos sobre «Gestión de las fronteras exteriores» celebrada el 28 de marzo de 2022, la Comisión pidió a estos Estados miembros que confirmaran si sus notificaciones sin plazo definido seguían siendo válidas. Finlandia respondió que no había hecho uso recientemente de la posibilidad prevista en el artículo 8, apartado 2 bis, del Código de fronteras Schengen de realizar únicamente comprobaciones específicas (y no sistemáticas) en determinados pasos fronterizos, pero que su notificación sin plazo definido seguía siendo válida y podía seguir aplicándose. En abril de 2022, Croacia y Eslovenia informaron a la Comisión de su intención de hacer uso de la posibilidad prevista en el artículo 8, apartado 2 bis, del Código de fronteras Schengen durante un período de cinco meses. Los demás Estados miembros todavía no habían respondido a la Comisión en el momento de redactarse el presente informe.

relacionados con el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ningún Estado miembro ni había afectado a la protección de las fronteras exteriores de la UE y

- cuatro Estados miembros declararon que el alcance y la duración de las comprobaciones específicas en las bases de datos no habían sido superiores a lo estrictamente necesario.

Durante la pandemia de COVID-19, ningún Estado miembro comunicó a la Comisión la intención de hacer uso de excepciones. A 15 de mayo de 2022, siete Estados miembros habían informado a la Comisión de la posibilidad de suspender temporalmente el refuerzo de las comprobaciones en las bases de datos pertinentes, de ser necesario. Estos Estados miembros solo podrán recurrir a esta posibilidad cuando las comprobaciones sistemáticas tengan un impacto desproporcionado en el tiempo de espera en un paso fronterizo concreto o en la vida de la población local fronteriza. Además, esta excepción solo se aplicaba a los beneficiarios del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la UE.

Flexibilización de las inspecciones (artículo 9 del Código de fronteras Schengen)

La posibilidad de aplicar las excepciones descritas anteriormente sigue sin tener incidencia en la aplicación del artículo 9 del Código de fronteras Schengen, que permite **flexibilizar** las inspecciones fronterizas en caso de que «el tiempo de espera en el paso fronterizo resulte excesivo» debido a «circunstancias excepcionales e imprevistas». Cuando se flexibilizan las inspecciones, estas se realizan por muestreo y de forma no sistemática y se da prioridad a las inspecciones de entrada frente a las de salida. Aunque este artículo no formaba parte del Reglamento, algunos Estados miembros interpretan que está estrechamente relacionado con la aplicación práctica de las comprobaciones sistemáticas, aunque ambos se refieren a situaciones muy diferentes.

Durante los primeros dos años de aplicación del Reglamento, es posible que los Estados miembros no siempre hayan establecido una distinción clara entre las excepciones previstas en el artículo 8, apartado 2 *bis*, del Código de fronteras Schengen y las flexibilizaciones previstas en el artículo 9 del mismo Código. Es probable que esto se deba a que el escenario de referencia de las excepciones a las comprobaciones sistemáticas en virtud del artículo 8, apartado 2 *bis* («impacto desproporcionado en el flujo del tráfico») es similar al de las flexibilizaciones previstas por el artículo 9 (que «la intensidad del tráfico sea tal que el tiempo de espera en el paso fronterizo resulte excesivo») del Código de fronteras Schengen.

Próximos pasos en relación con las excepciones y las flexibilizaciones

Aunque ambas disposiciones se centran en el impacto real en el tráfico, el artículo 9 también establece que a) esta situación debe deberse a circunstancias *excepcionales e imprevistas*, y que b) deben haberse agotado todos los medios humanos, materiales y de organización para evitarla. Las flexibilizaciones son menos prescriptivas que las excepciones y su aplicación se deja a la libre apreciación de los guardias de fronteras encargados de los pasos fronterizos respectivos, sin que tengan que seguir ningún procedimiento formal. Solo debe presentarse a la Comisión un informe anual *ex post* sobre las flexibilizaciones aplicadas durante el año.

Las excepciones previstas en el artículo 8, apartado 2 *bis*, del Código de fronteras Schengen requieren la previa presentación a la Agencia de una evaluación de riesgos, que también debe actualizarse periódicamente si las excepciones continúan, la notificación inmediata a los demás Estados miembros, la Comisión y la Agencia, así como la entrega de informes semestrales a la Comisión y a la Agencia.

De acuerdo con la información recopilada para la elaboración del presente informe, los Estados miembros han utilizado de forma incoherente las excepciones y flexibilizaciones, ya que muchos han recurrido a la flexibilización de las inspecciones fronterizas, en virtud del artículo 9 del Código de fronteras Schengen, en situaciones en las que la herramienta adecuada habría sido el artículo 8, apartado 2 *bis*, del Código de fronteras Schengen, que prevé requisitos formales más estrictos¹⁸. En tres Estados miembros, la aplicación de flexibilizaciones fue una decisión deliberada, mientras que en otros cuatro parece haber sido el resultado de la falta de claridad sobre el instrumento que debía utilizarse. Al llevarse a cabo el estudio, las disposiciones nacionales de dos Estados miembros prohibían expresamente la aplicación de excepciones (artículo 8, apartado 2 *bis*) debido a la elevada carga administrativa que imponían.

Tras recibir las primeras notificaciones sobre la aplicación del artículo 8, apartado 2 *bis*, la Comisión envió cartas a los Estados Schengen en cuestión en las que aclaraba: i) las condiciones para la aplicación de las excepciones; ii) los pasos que debe seguir el Estado miembro que desee hacer uso de este instrumento; iii) las cuestiones específicas que el Estado miembro debía abordar en las notificaciones¹⁹. En lo que respecta a los requisitos para la aplicación de las excepciones a las comprobaciones sistemáticas, el estudio reveló que, en la mayoría de los Estados miembros, las autoridades de lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada no habían participado, o solo lo habían hecho indirectamente, en la preparación de la evaluación de riesgos. De cara al objetivo mismo de introducir comprobaciones sistemáticas, una mayor participación de las autoridades de lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada podría mejorar la calidad de las evaluaciones de riesgos.

Los Estados miembros subrayaron sistemáticamente la necesidad de aclaraciones adicionales sobre la distinción entre estas disposiciones para las autoridades nacionales de guardia de fronteras de los Estados miembros. La revisión prevista del *Manual práctico para guardias de fronteras*²⁰ aclarará la diferencia entre la flexibilización de las inspecciones y las

¹⁸ Dado que la prórroga del período transitorio que permitía aplicar excepciones en los pasos de las fronteras aéreas, con arreglo al artículo 8, apartado 2 *quinquies*, del Código de fronteras Schengen, expiró en abril de 2019, solo es posible aplicar flexibilizaciones en dichos pasos fronterizos. Sin embargo, esta posible confusión sigue afectando a los pasos fronterizos terrestres y marítimos.

¹⁹ La Comisión envió cartas a doce de los Estados miembros que habían hecho uso de las excepciones en abril de 2017. Cinco Estados miembros respondieron satisfactoriamente y aportaron las aclaraciones adicionales solicitadas. Posteriormente, en julio de 2017, se enviaron cartas de seguimiento a los siete Estados miembros que no habían respondido a las primeras cartas. Estos intercambios se tuvieron en cuenta en la elaboración del *Manual práctico para guardias de fronteras* revisado.

²⁰ En la Recomendación C(2019) 7131 de la Comisión, por la que se establece un «Manual práctico para guardias de fronteras», la Comisión se comprometió a actualizar periódicamente el Manual. La primera actualización introducirá una serie de cambios en el Manual que son resultado de la jurisprudencia reciente

comprobaciones específicas para evitar la aplicación incoherente de ambos instrumentos por parte de los Estados miembros y el uso (incorrecto) de la flexibilización de las inspecciones fronterizas en lugar de las excepciones. El desarrollo por parte de Frontex de una plantilla para la evaluación de riesgos mejoró la calidad y el valor de la evaluación de riesgos como base para la toma de decisiones fundamentadas sobre las excepciones por parte de los Estados miembros afectados. Ahora también proporciona una base sólida para que la Agencia identifique posibles problemas. Estas orientaciones adicionales también implican que en el futuro los Estados miembros facilitarán datos de mejor calidad y más completos.

Los Estados miembros también solicitaron orientaciones para la determinación del «tiempo de espera excesivo». La determinación de lo que constituye un tiempo de espera «excesivo» depende de múltiples factores y es responsabilidad del guardia de fronteras al mando del paso fronterizo. Dado que las flexibilizaciones constituyen excepciones a la realización de comprobaciones sistemáticas y pueden socavar los objetivos del Código de fronteras Schengen, comprometiendo la seguridad del espacio Schengen, esta determinación debe regirse por criterios comunes. En la próxima revisión del *Manual práctico para guardias de fronteras*, la Comisión recomendará enfoques prácticos para cumplir la norma prevista en el Código de fronteras Schengen según la cual la flexibilización solo podrá utilizarse si se han agotado todos los recursos disponibles en la mayor medida posible y si las consecuencias de un acontecimiento imprevisto provocan (o podrían provocar) tiempos de espera excesivos.

Asimismo, la adopción de salvaguardias preventivas podría ser útil para garantizar el cumplimiento de los requisitos legales respectivos. A este respecto, la proporción de Estados miembros que no han informado de la flexibilización de las inspecciones a la Comisión (dos tercios durante el período cubierto por el estudio) sugiere la posibilidad de que no se cumplan las obligaciones de notificación. Esto también merece más atención y se abordará en la próxima revisión del *Manual práctico para guardias de fronteras*.

III. La eficacia de las comprobaciones sistemáticas

Dado que las amenazas evitadas no siempre pueden contabilizarse y a veces solo pueden deducirse, resulta difícil cuantificar con precisión el efecto de la introducción de comprobaciones sistemáticas respecto de todas las personas que entran y salen del espacio Schengen. Por consiguiente, la eficacia del Reglamento para evitar las amenazas para la seguridad interior del espacio Schengen debe evaluarse sobre la base de indicadores mensurables y dictámenes de expertos. Según los guardias de fronteras consultados en el marco del estudio externo, los beneficios de la introducción de comprobaciones sistemáticas en las fronteras exteriores de Schengen en lo que respecta a la prevención de la delincuencia son los siguientes:

del TJCE, de la adopción de nueva legislación y de otros acontecimientos recientes relevantes. También se basará en las reuniones del Grupo de Expertos sobre «Gestión de las Fronteras Exteriores», que tuvieron lugar durante el primer trimestre de 2021 y el cuarto trimestre de 2022.

- información de mejor calidad y más completa sobre las personas implicadas en la delincuencia organizada debido al aumento del número de respuestas positivas, con arreglo al artículo 36, apartado 2, de la Decisión del SIS II;
- el aumento de la detección y la ejecución de las descripciones del Sistema de Información de Schengen (SIS) para la detención, extradición y entrega de personas en los pasos fronterizos;
- el aumento de las detecciones de personas con prohibiciones de entrada debido a cargos penales en el SIS o en las bases de datos nacionales;
- el aumento de la detección de documentos de identidad fraudulentos (perdidos, robados o revocados) debido a un mayor número de respuestas positivas en la base de datos de Interpol sobre documentos de viaje robados y perdidos (SLTD);
- la mejora del intercambio de información entre los Estados miembros de la UE sobre casos de delincuencia organizada.

Por lo que se refiere a las políticas antiterroristas, los beneficios son los siguientes:

- información de mejor calidad y más completa sobre los combatientes terroristas y las personas implicadas en actividades relacionadas con el terrorismo, debido al aumento del número de respuestas positivas respecto de descripciones, con arreglo a los artículos 24, 26, 36, apartado 2, y 36, apartado 3, de la Decisión del SIS II;
- un mejor uso del SIS en casos relacionados con el terrorismo;
- Todos estos efectos de las comprobaciones sistemáticas podrían facilitar el trabajo de las autoridades policiales en los casos relacionados con el terrorismo y contribuir así a la prevención de atentados terroristas.

III.1. Impacto del Reglamento en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada

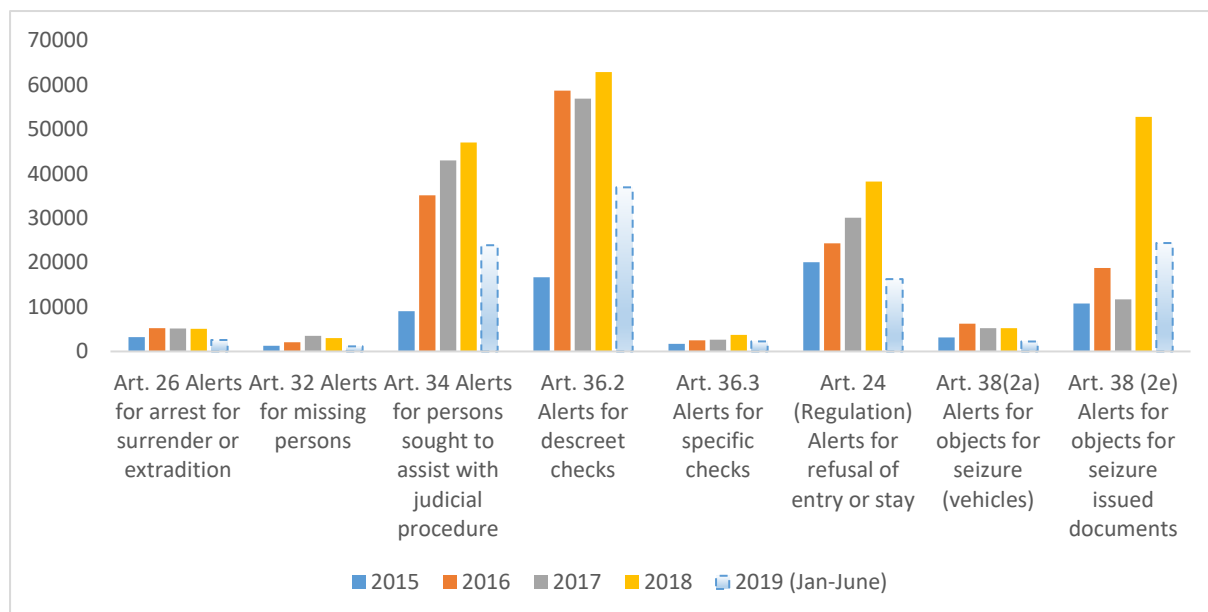
Con carácter preliminar, debe destacarse que no se dispone de datos públicos sobre la proporción de descripciones o respuestas positivas relativas a beneficiarios del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la UE en comparación con los nacionales de terceros países. Los datos que figuran a continuación se refieren a todas las personas que cruzan las fronteras exteriores. Esta falta de distinción entre las estadísticas²¹ relativas a beneficiarios del derecho a la libre circulación y nacionales de terceros países evidentemente dificulta la deducción de conclusiones fiables.

Según el estudio realizado por el contratista externo, entre 2016 y 2018 el número total de descripciones relativas a personas introducidas en el SIS aumentó un 13 %. El aumento más notorio (63 %) fue el de las descripciones relativas a controles discretos y específicos

²¹ Además de los datos recogidos en el marco del estudio externo, eu-LISA recopila datos estadísticos sobre la utilización del SIS por los Estados miembros sobre la base de las disposiciones de los Reglamentos SIS y los actos de ejecución conexos. Los datos sobre el número de búsquedas y descripciones del SIS se recogen por Estado miembro y no se distinguen el «tipo de búsqueda» o la «localización de la respuesta positiva» (inspecciones fronterizas, controles policiales, etc.). La mayoría (aunque no todos) de los Estados miembros disponían, en cierta medida, de estadísticas nacionales con este nivel de detalle en el momento en que se redactó el presente informe.

(artículo 36 de la Decisión del SIS II²²). Del mismo modo, el número de respuestas positivas en el SIS aumentó en los doce Estados miembros analizados en profundidad²³ en el estudio externo.

Figure 2. Número total de respuestas positivas del SIS II en los pasos de las fronteras exteriores (2015-2019)²⁴



Fuente: cifras basadas en encuestas de guardias de fronteras (datos relativos a Alemania, Estonia, España, Croacia, Letonia, Lituania, Austria, Rumanía, Eslovenia, Finlandia y Suecia); Los datos relativos a España solo se refieren al aeropuerto de Madrid Barajas²⁵.

Según los funcionarios encargados de la lucha contra el terrorismo consultados para la elaboración del estudio externo, al parecer el Reglamento ha tenido un impacto positivo en la

²² 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).

²³ Si bien el estudio externo incluyó a todos los Estados miembros, examinó más a fondo la situación de doce de ellos: Bulgaria, Alemania, Estonia, España, Croacia, Letonia, Lituania, Austria, Rumanía, Eslovenia, Finlandia y Suecia.

²⁴ El artículo 24 del 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), se refiere únicamente a los nacionales de terceros países, por lo que las descripciones introducidas conforme a este artículo nunca son pertinentes para los ciudadanos de la Unión. Además, el artículo 24 puede incluir descripciones que no se basen en la seguridad, por lo es posible que no todas estas respuestas positivas sean relevantes para evaluar la prevención de amenazas para la seguridad interior del espacio Schengen.

²⁵ El equipo del estudio solicitó datos sobre las respuestas positivas tanto mediante la solicitud de información complementaria a la entrada nacional (Sirene) como mediante la encuesta de guardias de fronteras. Los datos solicitados en la encuesta de guardias de fronteras estuvieron relacionados únicamente con los artículos 26; 32; 34; 36, apartados 2 y 3; 38, apartado 2, letras a) y e), de la Decisión 2007/533 y el artículo 24 del Reglamento (CE) n.º 1987/2006. También se solicitaron datos sobre los lugares específicos visitados. Los datos de Sirene dieron un paso más, al referirse a subcategorías de los artículos y los apartados específicos. Entre estas categorías se encontraron los combatientes terroristas extranjeros y los delitos. Se partió de la hipótesis de que Sirene combina los datos y mantiene una base de datos más detallada, ya que también debe comunicar datos a eu-LISA.

lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, principalmente debido a la recopilación general de información proporcionada por el mayor número de respuestas positivas, que está directamente relacionado con el mayor número de comprobaciones en las bases de datos. Además del valor del aumento del número de respuestas positivas, la mayor eficacia de las inspecciones fronterizas ha reforzado la confianza de los servicios policiales y de seguridad en los sistemas, animándolos a introducir descripciones en el Sistema de Información de Schengen o en la base de datos de Interpol sobre documentos de viaje robados y perdidos (SLTD).

Dado que el Reglamento se adoptó para hacer frente a la amenaza del terrorismo, en particular por parte de combatientes terroristas, los cambios en las respuestas positivas y las descripciones relacionadas con el terrorismo son especialmente interesantes. Según los datos recabados en el marco del estudio, el número de descripciones introducidas a petición de las autoridades responsables de la seguridad nacional (relacionada con el terrorismo), en virtud del artículo 36, apartado 3, de la Decisión del SIS II, aumentó en un 46 % entre 2016 y 2018. Según los datos facilitados por siete oficinas nacionales de solicitud de información complementaria a la entrada nacional (Sirene)²⁶, el número de respuestas positivas relacionadas con el terrorismo en virtud del mismo artículo se duplicó con creces durante el mismo período. Además de las estadísticas sobre descripciones y respuestas positivas, según los funcionarios encargados de la lucha contra el terrorismo entrevistados para el estudio externo, el Reglamento ha producido otros efectos positivos. Entre las mejoras mencionadas por los funcionarios se encuentran las siguientes: i) la supervisión de los movimientos de combatientes terroristas y, en cooperación con los Estados miembros, el seguimiento de estos movimientos; ii) la información general relacionada con el terrorismo, que facilita la realización de evaluaciones de riesgos y el diseño de las respuestas; iii) la mayor facilidad de las intervenciones en relación con los combatientes terroristas; iv) la eficacia de la vigilancia discreta y v) la capacidad de detección.

Además de contribuir a la lucha contra el terrorismo, el estudio realizado por el contratista externo concluyó que el Reglamento también había incidido positivamente en la lucha contra la delincuencia organizada, en particular el tráfico de inmigrantes, la trata de seres humanos, el tráfico de drogas, el traslado de activos a través de las fronteras, la falsificación de productos o medios de pago, los delitos contra la propiedad y la falsificación de documentos. Además de la lucha contra el terrorismo, el Reglamento mejoró en particular la información general y el análisis de riesgos, aumentando así la capacidad de los servicios de seguridad para luchar contra la delincuencia organizada. Aumentó el número de respuestas positivas en virtud de los artículos correspondientes, en particular el artículo 36 («descripciones relativas a controles discretos o a controles específicos»). Asimismo, según los datos recogidos en el marco del estudio, el número de respuestas positivas sobre descripciones para detención y sobre denegaciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países (artículo 24 del

²⁶ Solicitud de información complementaria a la entrada nacional (Sirene). Todos los países de la Unión que utilizan el SIS han creado una oficina nacional Sirene que funciona veinticuatro horas al día, siete días a la semana, que es responsable de todo intercambio de información complementaria y de la coordinación de actividades relacionadas con las descripciones del SIS.

Reglamento SIS II²⁷) aumentó un 30 % entre abril de 2017 y abril de 2019 en los doce Estados miembros analizados con más detalle en el estudio externo.

Asimismo, el número total de respuestas positivas en la base de datos de Interpol sobre documentos de viaje robados y perdidos (SLTD) se duplicó con creces entre 2016 y 2018, aunque el aumento varía considerablemente entre los Estados miembros.

III.2. Impacto económico del Reglamento

Los beneficios del Reglamento deben considerarse junto con los costes en que incurran las distintas partes interesadas para aplicarlo.

El estudio externo incluye un análisis de los costes económicos en que hayan incurrido las partes interesadas para aplicar el Reglamento en 2018, que fue el año en el que se obtuvieron los datos más completos sobre los factores económicos clave. Sin embargo, la limitación de los datos afectó considerablemente la capacidad de extraer conclusiones claras. En particular:

- El análisis del tiempo de espera adicional de los pasajeros debió basarse en parte en estimaciones debido a la limitación de los datos.
- Al analizar el cálculo de costes del estudio, también se comprobó que los viajeros sufren retrasos por razones muy diversas, como los embotellamientos regulares y los retrasos en el transporte público. Estas razones no se evalúan de acuerdo con los mismos criterios, y es muy probable que los viajeros no sean capaces de desglosar el retraso que experimentan debido a las diferentes razones (por ejemplo, los controles, el tráfico, las obras en las carreteras, las condiciones meteorológicas).
- Debido a la falta de datos, no se tienen en cuenta los costes incurridos por las entidades privadas, por ejemplo, los costes de inversión, los costes causados por retrasos y la indemnización de los pasajeros.
- Es probable que se hayan conseguido ahorros indirectos debido al impacto del Reglamento en el terrorismo y la delincuencia organizada, que era el objetivo mismo del Reglamento. Sin embargo, las estimaciones precisas de que se dispone sobre tales beneficios son muy limitadas. Además, es extremadamente difícil, si no imposible, cuantificar los beneficios derivados de un atentado terrorista frustrado y estos no pueden medirse únicamente en términos económicos.

Por estas razones, no es posible alcanzar un equilibrio claro que determine la relación coste-eficacia del Reglamento. En cualquier caso, los pasajeros soportan, con mucho, la mayor parte de los costes, debido al aumento de los tiempos de espera por pasajero, que, sin embargo, parece muy limitado²⁸.

²⁷ 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).

²⁸ Según el estudio realizado por el contratista externo, solo cuatro Estados miembros proporcionaron estimaciones sobre el aumento del tiempo de espera en minutos. Sobre la base de los limitados datos

Por otra parte, la realización de estos controles también hace que los pasajeros se sientan más seguros²⁹ y, por consiguiente, que estén dispuestos a aceptar tiempos de espera más largos si ello reduce el riesgo de atentados terroristas. Esta mejora de la percepción de la seguridad también debe considerarse un efecto positivo general, así como un efecto multiplicador positivo para la economía. Además, los controles fronterizos pueden ser ininterrumpidos si están bien organizados, por lo que los tiempos de espera pueden ser ínfimos.

Si bien el aumento significativo de los tiempos de espera podría cambiar la aceptación de los pasajeros, la posibilidad de relajar los controles fronterizos con arreglo al artículo 9 ofrece al Código de fronteras Schengen un mecanismo para responder a tiempos de espera excesivos e imprevistos.

Sobre la base de lo anterior y habida cuenta de los beneficios generales de las comprobaciones sistemáticas para la seguridad interior del espacio Schengen, en particular la obtención de información exhaustiva sobre el terrorismo y la delincuencia organizada, a través del aumento del número de descripciones y respuestas positivas en el SIS, los costes incurridos para aplicar el Reglamento parecen proporcionados y justificados.

IV. Factores externos que afectan la eficiencia de las comprobaciones sistemáticas

La falta considerable de capacidad técnica de los Estados miembros para cotejar las impresiones dactilares de una persona con los datos de los documentos de viaje socava la eficacia de las comprobaciones sistemáticas. Esto requiere una mayor atención y actuación tanto por parte de la Comisión como de las autoridades de los Estados miembros.

En caso de dudas sobre la autenticidad del documento de viaje o la identidad de su titular, los Estados miembros deben verificar al menos uno de los identificadores biométricos integrados en el soporte de almacenamiento de los pasaportes y documentos de viaje expedidos en virtud del Reglamento(CE) n.º 2252/2004³⁰, es decir, una imagen facial o las impresiones dactilares. «Cuando [la verificación] sea posible», esta obligación también es aplicable a los documentos de viaje que no se hayan expedido en virtud de dicho Reglamento. El identificador biométrico más eficaz, fiable y asequible para la detección de las personas que viajan con una identidad falsa son las impresiones dactilares, por ejemplo, si el impostor se parece mucho al titular legítimo del documento presentado. Por consiguiente, la dactiloscopía es tanto más

proporcionados por las autoridades de guardia de fronteras, el contratista externo había definido dos escenarios extremos: el escenario optimista en el que el tiempo de espera por pasajero había aumentado un minuto debido a la introducción de comprobaciones sistemáticas, y el escenario pesimista en el que el tiempo de espera por pasajero había aumentado trece minutos debido a la introducción de comprobaciones sistemáticas. Sobre la base de los datos proporcionados al contratista externo, los costes por pasajero parecen oscilar entre 0,08 EUR y 0,16 EUR.

²⁹ Afirmación emitida por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) durante las entrevistas realizadas por el contratista externo en el marco del estudio.

³⁰ Reglamento (CE) n.º 2252/2004 del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros (DO L 385 de 29.12.2004, p. 1).

importante cuanto que el fraude documental es cada vez más sofisticado y difícil de detectar, por ejemplo, debido a la «deformación facial»³¹.

Para luchar contra estas técnicas de falsificación cada vez más utilizadas, la Comisión ha decidido financiar el proyecto de investigación iMARS (soluciones de resolución de ataques mediante la manipulación de imágenes), cuyo objetivo es desarrollar herramientas para detectar imágenes faciales manipuladas, en particular imágenes faciales deformadas, durante el ciclo de vida de los documentos de identidad, verificar la autenticidad de los documentos de identidad y garantizar que los pasaportes europeos que contengan imágenes deformadas o manipuladas de otro modo no vuelvan a expedirse en la Unión Europea³².

A la espera de los resultados del proyecto iMARS, las dudas sobre la identidad de una persona solo pueden disiparse cotejando las impresiones dactilares con los identificadores biométricos integrados en el soporte de almacenamiento de los pasaportes y documentos de viaje. En la actualidad³³, solo trece Estados miembros realizan estas comprobaciones en las fronteras exteriores y solo respecto de los titulares de pasaportes expedidos por quince Estados miembros que ya utilizan la tecnología necesaria. Esto constituye una brecha de seguridad que debe salvarse rápidamente. Esta importante falta de utilización de las impresiones dactilares socava directamente el objetivo de las comprobaciones sistemáticas. Dado que, en última instancia, lo que se comprueba en las bases de datos es el documento de viaje y los datos personales que este contiene y no la persona que entra en el espacio Schengen, sin una verificación fiable del vínculo entre la persona y el documento de viaje presentado, los combatientes terroristas que regresan a la UE podrían entrar en el espacio Schengen sin ser detectados, a pesar de las comprobaciones sistemáticas.

V. CONCLUSIONES

El terrorismo, así como la amenaza que representan los combatientes terroristas que regresan a la UE, sigue siendo una de las principales preocupaciones de la Unión Europea en materia de seguridad. Aunque no es posible determinar con precisión el impacto directo del Reglamento en la prevención de los atentados terroristas y las actividades delictivas organizadas, las partes interesadas consultadas y las estadísticas disponibles indican que, en general, ha tenido un impacto positivo en la seguridad interior del espacio Schengen, en particular debido a la información general de que disponen las autoridades policiales.

El Reglamento ha afectado principalmente a los beneficiarios del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la UE, al garantizar que se realicen comprobaciones sistemáticas de seguridad respecto de todas las personas. Así pues, puede considerarse que el

³¹ Esta técnica consiste en crear una nueva imagen facial mediante la fusión informatizada de la representación facial de dos imágenes diferentes. Existen varias técnicas de deformación facial, desde las realizadas mediante aplicaciones y programas informáticos hasta las manuales, obtenidas mediante programas de edición fotográfica fácilmente accesibles.

³² iMARS es un proyecto de investigación financiado por la Comisión Europea, que se puso en marcha en septiembre de 2020 y se extenderá durante cuarenta y ocho meses. <https://imars-project.eu/>.

³³ En el momento de la elaboración del presente informe.

Reglamento colma una importante laguna en lo que respecta al uso de bases de datos sobre beneficiarios del derecho a la libre circulación, aun reconociendo que algunos combatientes terroristas pueden beneficiarse del derecho de viajar por el espacio Schengen.

Si bien los **costes de la realización de comprobaciones sistemáticas respecto de todas las personas que entran y salen del espacio Schengen** no son desdeñables y son soportados principalmente por los pasajeros a través del aumento de los tiempos de espera, **parecen proporcionales al impacto del Reglamento en la seguridad interior**, incluso sin tener en cuenta el ahorro potencial de costes relacionados con la prevención de los atentados terroristas y de la delincuencia organizada. Al evaluar el impacto general del Reglamento, las autoridades de guardia de fronteras consultadas en el marco del estudio consideraron casi por unanimidad que satisfacía adecuadamente las necesidades de seguridad actuales.

Sin embargo, **durante los primeros años de implementación se identificaron problemas** importantes. Estos problemas están relacionados con la distinción entre las excepciones previstas por el artículo 8, apartado 2 *bis*, del Código de fronteras Schengen y las flexibilizaciones previstas por el artículo 9 del mismo Código, la interpretación de los requisitos de ambas disposiciones y, por consiguiente, su aplicación práctica, la calidad requerida de la evaluación de riesgos para las excepciones y la información requerida para las flexibilizaciones. Dado que ambas disposiciones siguen siendo aplicables en los pasos fronterizos terrestres y marítimos, es necesario aclarar en mayor medida los procedimientos relativos a la restitución temporal de las comprobaciones específicas y una implementación más estricta del Reglamento para garantizar un nivel de seguridad elevado y coherente en todas las fronteras exteriores. La flexibilización de las inspecciones debe seguir limitándose a circunstancias excepcionales e imprevistas.

Se anima encarecidamente a los Estados miembros a que, al establecer excepciones al principio de comprobaciones sistemáticas en las bases de datos pertinentes, impliquen también a las autoridades encargadas de la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada en la elaboración de la evaluación de riesgos. La planilla desarrollada por Frontex para dicho fin tiene por objeto abordar la falta de armonización en la recogida de datos y mejorar la calidad de estos datos, pero no alcanzará sus objetivos a menos que cuente con la participación activa de todas las autoridades pertinentes.

La adopción de **un enfoque más proactivo para evitar los tiempos de espera excesivos debidos a acontecimientos previsibles** sería un paso importante para remediar la situación en los pasos fronterizos sin obstaculizar el objetivo mismo del Reglamento. Muchos Estados miembros comunicaron su intención de establecer excepciones al principio de comprobaciones sistemáticas en las bases de datos pertinentes en vistas de las vacaciones de verano y de Navidad. Aunque la aplicación de excepciones es una prerrogativa que sigue estando a disposición de los Estados miembros en las fronteras terrestres y marítimas, estos deben estar lo suficientemente preparados para aumentar el personal y reorganizar la infraestructura durante estos períodos conocidos de máxima afluencia.

Del mismo modo, un **enfoque uniforme para evaluar los «acontecimientos imprevistos» y el tiempo de espera «excesivo»** garantizaría la coherencia en situaciones críticas que

podrían afectar a la seguridad de todos los Estados Schengen. El informe sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen³⁴ confirmó en términos generales los problemas señalados más arriba, pero también reconoció que, en la mayoría de los casos, las autoridades nacionales ya los habían abordado o los estaban abordando durante las nuevas visitas de evaluación organizadas en el marco del mecanismo de evaluación de Schengen.

Por las razones expuestas, al elaborar la estrategia sobre el futuro de Schengen³⁵ en junio de 2021, que dio lugar a su propuesta de modificación del Código de fronteras Schengen³⁶ en diciembre de 2021, la Comisión llegó a la conclusión de que no era necesario modificar el actual artículo 8 para subsanar las deficiencias detectadas. En vez de ello, la Comisión tiene la intención de abordar estas dificultades mediante medidas de «Derecho indicativo», en particular la próxima revisión del *Manual práctico para guardias de fronteras*³⁷, que las autoridades competentes de los Estados miembros utilizarán al llevar a cabo los controles fronterizos de las personas.

De cara al futuro, la Comisión seguirá supervisando la aplicación del artículo 8 como parte del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen.

³⁴ Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen con arreglo al artículo 22 del Reglamento (UE) n.º 1053/2013 del Consejo [COM(2020) 779 final de 25.11.2020].

³⁵ https://ec.europa.eu/home-affairs/news/towards-stronger-and-more-resilient-schengen-area-2021-05-28_en.

³⁶ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras [COM(2021) 891 final].

³⁷ C(2019) 7131 final de 8.10.2019.