COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 4.5.2016
COM(2016) 275 final

2016/0140 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Motivación y objetivos de la propuesta

Introducción

La UE se enfrenta a una crisis migratoria y de refugiados sin precedentes a raíz de un fuerte incremento de los flujos migratorios mixtos desde el verano de 2015. Esto ha generado graves problemas para garantizar un control eficiente de la frontera exterior, de conformidad con el acervo de Schengen, y la acogida y el tratamiento de los migrantes que llegan. Esta crisis ha puesto asimismo de manifiesto deficiencias estructurales más amplias en la manera de proteger la frontera exterior de la Unión.

La República Helénica, debido principalmente a su situación geográfica, se ha visto especialmente afectada por esta situación y ha hecho frente a un aumento espectacular del número de migrantes que llegan a las islas del mar Egeo. La afluencia masiva es de tal naturaleza que sometería a una fuerte presión el control de la frontera exterior en cualquiera de los Estados miembros.

Mecanismo de evaluación Schengen

De conformidad con el Reglamento (UE) n.º 1053/2013 del Consejo[1] y el programa de evaluación anual para 2015[2], entre el 10 y el 13 de noviembre de 2015 se llevó a cabo una visita *in situ* sin previo aviso para evaluar la aplicación del acervo de Schengen en materia de gestión de la frontera exterior por parte de la República Helénica en su frontera terrestre (Orestiada, Fylakio, Kastanies, Nea Vyssa) y marítima (islas de Quíos y Samos) con Turquía.

El 2 de febrero de 2016, la Comisión adoptó una Decisión de Ejecución por la que se establece un informe de la evaluación de la República Helénica sobre la aplicación del acervo de Schengen en materia de gestión de la frontera exterior[3], que llega a la conclusión de que existen deficiencias graves en la realización del control de la frontera exterior que las autoridades griegas deben superar y resolver. Estas graves deficiencias constituyen, por lo que respecta a la realización del control de la frontera exterior, un supuesto de incumplimiento de las obligaciones a las que se refiere el artículo 16, apartados 1 y 4, del Reglamento (UE) n.º 1053/2013.

El 12 de febrero de 2016, el Consejo adoptó, de conformidad con el artículo 15 del Reglamento (UE) n.º 1053/2013, recomendaciones para corregir las graves deficiencias detectadas durante la evaluación y fijó las prioridades para su aplicación. Las autoridades griegas deben tomar las medidas adecuadas para garantizar que en todas las fronteras exteriores de la República Helénica se llevan a cabo controles fronterizos en consonancia con el acervo de Schengen con el fin de no poner en peligro el funcionamiento del espacio Schengen.

---

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

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

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

El 24 de febrero de 2016, la Comisión adoptó, de conformidad con el artículo 19 *ter* del Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen en vigor en ese momento)[4], recomendaciones sobre las medidas específicas que debía adoptar la República Helénica, a raíz del informe de evaluación de 2 de febrero de 2016, con el fin de garantizar el cumplimiento de las recomendaciones del Consejo de 12 de febrero de 2016.

El 12 de marzo de 2016 la República Helénica notificó, de conformidad con el artículo 16, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1053/2016, su plan de acción para subsanar las deficiencias detectadas en el informe de evaluación y ajustarse a las recomendaciones del Consejo. El 12 de abril de 2016, la Comisión presentó, de conformidad con el artículo 16, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1053/2016, su evaluación de la adecuación del plan de acción al Consejo. La Comisión concluyó que «Grecia ha realizado progresos significativos. Sin embargo, son necesarias nuevas mejoras del plan de acción presentado por las autoridades griegas con el objeto de subsanar de forma integral las deficiencias detectadas en la evaluación de noviembre de 2015. En particular, es necesaria, en el caso de numerosas medidas, una mayor claridad en lo referente a los plazos, la responsabilidad y la planificación financiera. Por otra parte, algunas medidas todavía no se pueden considerar debidamente resueltas o acabadas[5].»

Controles temporales actuales en las fronteras interiores

La cifra récord de migrantes que llegan a la Unión Europea desde 2015 y las deficiencias en partes de la frontera exterior griega detectadas durante la evaluación de noviembre de 2015 se han traducido en importantes movimientos secundarios, lo que ha llevado a varios Estados miembros a reintroducir temporalmente controles en la totalidad o en parte de sus fronteras interiores en razón de la amenaza grave que para el orden público o la seguridad interior representa la llegada incontrolada de personas no debidamente documentadas o registradas a su llegada al primer Estado miembro de la UE.

En la actualidad, cinco Estados miembros de Schengen han notificado a la Comisión que realizan controles temporales en sus fronteras interiores en respuesta a una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior causada por movimientos secundarios de migrantes irregulares provocados por deficiencias graves en los controles de la frontera exterior. Todos estos Estados miembros han prorrogado en varias ocasiones estos controles, en consonancia con las disposiciones pertinentes del Código de fronteras Schengen. Según las últimas notificaciones:

- Alemania notificó la realización de controles, desde el 13 de septiembre de 2015 hasta el 13 de mayo de 2016, en todas sus fronteras interiores, con atención especial a la frontera terrestre germano-austríaca. La decisión está motivada por la amenaza grave que para la seguridad interna y el orden público constituye la afluencia masiva de migrantes irregulares que no han sido debidamente identificados, a quienes no se les han tomado las impresiones dactilares y que no han sido registrados en ningún otro Estado miembro a su llegada a la UE.
- Austria notificó la realización de controles, desde el 16 de septiembre de 2015 hasta el 16 de mayo de 2016, en todas las fronteras interiores, con especial atención a las fronteras terrestres con Eslovenia y con Hungría. Los controles fronterizos están motivados por la llegada masiva de nacionales de terceros países que cruzan las

[4] DO L 105 de 13.4.2006, p. 1.
[5] COM(2016) 220 final de 12 de abril de 2016.

fronteras de Austria y ejercen una presión extrema sobre los servicios de emergencia y las infraestructuras públicas.

- Suecia notificó la realización de controles en todas sus fronteras interiores, desde el 12 de noviembre de 2015 hasta el 8 de mayo de 2016, con especial atención a los puertos seleccionados de la región policial meridional y occidental y el puente de Öresund. La decisión de restablecer los controles fronterizos temporales fue motivada por la naturaleza mixta de unos flujos migratorios sin precedentes que crean dificultades para el buen funcionamiento de la sociedad sueca. Sigue estando motivada por el elevado número de solicitantes de asilo y las consecuencias del elevado número, sin precedentes, de solicitudes de asilo en 2015.
- Noruega notificó la realización de controles desde el 26 de noviembre de 2015 hasta el 12 de mayo de 2016. La reintroducción de los controles atañe a todas las fronteras interiores, pero se presta especial atención a todos los puertos conectados por transbordadores con Suecia, Alemania y Dinamarca. Tanto la decisión de restablecer los controles como las prórrogas subsiguientes estuvieron motivadas por las consecuencias imprevisibles de la presión migratoria y los consiguientes retos para el funcionamiento de la sociedad noruega.
- Dinamarca notificó la realización de controles, desde el 4 de enero de 2016 hasta el 3 de junio de 2016, en todas sus fronteras interiores, con un énfasis particular en los transbordadores procedentes de Alemania y en la frontera terrestre germano-danesa. Mientras que la decisión original estuvo motivada por los inesperados flujos migratorios y las medidas fronterizas adoptadas por los países vecinos, lo que podría dar lugar a que un gran número de migrantes ilegales quedaran abandonados en la zona de Copenhague, en la última notificación se subrayaron las incertidumbres creadas por el gran número de refugiados y migrantes que ya se encuentran en la UE.

En el caso Alemania y Austria, la Comisión reconoció expresamente, en su dictamen de 23 de octubre de 2015[6], la necesidad y la proporcionalidad de las medidas adoptadas. Sobre la base de la información facilitada por las autoridades alemanas y austriacas, la Comisión llegó a la conclusión de que el restablecimiento de controles en las fronteras interiores ofrece una respuesta adecuada a la amenaza a la seguridad interior y al orden público detectada, de conformidad con el Código de fronteras Schengen. Esta evaluación ha sido confirmada por la información y los datos recibidos posteriormente de los demás Estados miembros, las agencias y organismos de la UE implicados y los equipos de la Comisión presentes en los puntos críticos sobre el terreno.

La Comisión ha supervisado la situación de todos los Estados miembros interesados para evaluar si la reintroducción de los controles internos se ha circunscrito al mínimo necesario. Estos controles no han dado lugar a graves perturbaciones ni limitado innecesariamente la libre circulación de personas y mercancías dentro del espacio Schengen. La información disponible muestra también que las medidas puestas en práctica contribuyeron eficazmente a restaurar el orden en los flujos de personas que cruzan fronteras interiores específicas y, por ende, a reducir los movimientos secundarios.

Hacia un enfoque coordinado del control de las fronteras interiores

En su Comunicación «Restablecer Schengen — Hoja de ruta»[7], la Comisión menciona la necesidad, en el caso de que las presiones migratorias y las graves deficiencias en el control de la frontera exterior persistan después del 12 de mayo de 2016, de presentar una propuesta

[6] C(2015) 7100 final.
[7] COM(2016) 120 final.

al Consejo de conformidad con el artículo 29 del Reglamento (UE) n.º 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[8] (Código de fronteras Schengen actualmente en vigor) que recomiende un enfoque coherente de la Unión para los controles en las fronteras interiores hasta que se atenúen o corrijan las deficiencias estructurales en el control de la frontera exterior. La Comunicación establece los pasos que hay que dar para restablecer el funcionamiento normal del espacio Schengen a más tardar a finales de 2016.

El artículo 29 del Código de fronteras Schengen establece un procedimiento específico para circunstancias excepcionales en que el funcionamiento global del espacio sin controles en las fronteras interiores se encuentre en peligro como resultado de deficiencias graves persistentes relacionadas con el control de la frontera exterior que hayan sido detectadas en un informe de evaluación de un Estado miembro, en la medida en que dichas circunstancias representen una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior dentro del espacio Schengen o parte de éste, y cuando todas las demás medidas resulten ineficaces para mitigar la amenaza grave detectada. En tales situaciones, el Consejo podrá, como último recurso para proteger los intereses comunes del espacio Schengen, recomendar que uno o más Estados miembros restablezcan los controles en la totalidad o en parte de sus fronteras por un período máximo de seis meses (con posibles prórrogas por un período total máximo de hasta dos años).

Evaluación de la situación a 12 de mayo de 2016

De conformidad con el artículo 21, apartado 3, del Código de fronteras Schengen, el Estado miembro evaluado debe informar sobre la ejecución del plan de acción pertinente en el plazo de tres meses con arreglo a lo dispuesto en el artículo 16, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 1053/2013 y en caso de que, transcurrido dicho plazo de tres meses, la Comisión considere que la situación persiste, podrá iniciar la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 29 del Código de fronteras Schengen.

Teniendo en cuenta que el plazo máximo autorizado por las disposiciones pertinentes del Código de fronteras Schengen para el restablecimiento unilateral de los controles en las fronteras interiores por determinados Estados miembros expira a mediados de mayo (véase más arriba) y que Grecia ha transmitido ya el informe contemplado en el artículo 16, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 1053/2013, la Comisión no debe esperar a la expiración del período de tres meses para evaluar si el 12 de mayo de 2016 la situación persiste, máxime cuando dispone de considerable información sobre el control de la frontera exterior en la República Helénica.

La evaluación se basará, entre otras cosas, en la información detallada suministrada por el o los Estados miembros interesados y las agencias de la UE implicadas, o bien obtenida durante las visitas *in situ*. La Comisión también ha recibido información de sus propios equipos presentes en los puntos críticos de la República Helénica, ha recopilado información durante una visita de evaluación Schengen *in situ* con previo aviso a la República Helénica, entre el 10 y el 16 de abril de 2016, para verificar la aplicación del acervo de Schengen en el ámbito de la gestión de la frontera exterior de conformidad con el programa de evaluación anual para 2016[9], y ha recabado información en la preparación de los informes recientes sobre la situación migratoria en la República Helénica[10].

---

8 DO L 77 de 23.3.2016, p. 1.

9 C(2015) 8537 de 9.12.2015.

10 Primer informe sobre reubicación y reasentamiento de 16.3.2016 (COM(2016) 165 final); Informe de situación sobre la aplicación del enfoque de puntos críticos en Grecia de 4.3.2016 (COM(2016) 141 final); Segundo informe sobre reubicación y reasentamiento de 12.4.2016 (COM(2016) 222 final);

En su Comunicación «Evaluación del plan de acción de Grecia para subsanar las graves deficiencias detectadas en la evaluación de 2015 de la aplicación del acervo de Schengen en el ámbito de la gestión de la frontera exterior», la Comisión ha solicitado a la República Helénica que aporte elementos adicionales y aclaraciones antes del 26 de abril de 2016, ya que considera que «son necesarias nuevas mejoras del plan de acción presentado por las autoridades griegas con el objeto de subsanar de forma integral las deficiencias detectadas en la evaluación de noviembre de 2015. En particular, es necesaria, en el caso de numerosas medidas, una mayor claridad en lo referente a los plazos, la responsabilidad y la planificación financiera. Por otra parte, algunas medidas todavía no se pueden considerar debidamente resueltas o acabadas. Por último, en el caso de algunas medidas se precisa información adicional o se requieren aclaraciones». Por otra parte, de conformidad con el artículo 16, apartado 4, del Reglamento sobre el mecanismo de evaluación de Schengen, la República Helénica ha de informar sobre la ejecución de su plan de acción dentro del mismo período de tres meses.

El 26 de abril de 2016, la República Helénica aportó a la Comisión los elementos y aclaraciones adicionales solicitados sobre su plan de acción. El 29 de abril de 2016, la República Helénica transmitió a la Comisión el informe sobre la ejecución de su plan de acción.

Tanto la Comisión como los Estados miembros de la UE han prestado una importante asistencia técnica y financiera a la República Helénica. La Comisión ha concedido 181 millones EUR en concepto de asistencia de emergencia desde principios de 2015. La financiación de emergencia se suma a los 509 millones EUR ya asignados a la República Helénica en el marco de los programas nacionales en materia de migración y gestión de las fronteras para 2014-2020. Frontex ha facilitado el despliegue de recursos humanos y equipo técnico de otros Estados miembros para garantizar la eficacia de los controles y la protección de las fronteras exteriores terrestres y marítimas de la República Helénica, en particular mediante las operaciones conjuntas POSEIDÓN MAR y POSEIDÓN INTERVENCIÓN RÁPIDA llevadas a cabo en las fronteras marítimas, y ha coordinado las operaciones conjuntas Actividades Operativas Flexibles y Puntos Críticos Terrestres en las fronteras terrestres exteriores. Frontex también ha cofinanciado la redistribución interna de equipo y guardias de fronteras por parte de la República Helénica. Por último, la Comisión, EASO, Frontex, Europol y Eurojust trabajan sobre el terreno con las autoridades griegas para ayudarles a cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho de la UE y detectar rápidamente, registrar y tomar las impresiones dactilares a los migrantes que llegan a la UE en los puntos críticos.

La República Helénica ha realizado progresos significativos en la corrección de muchas de las deficiencias en su gestión de la frontera exterior detectadas durante la evaluación de noviembre de 2015. Por otra parte, la aplicación inicial de la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016[11], junto con las operaciones en curso de Frontex y la OTAN, han dado lugar a un acusado descenso del número de migrantes irregulares y solicitantes de asilo que cruzan de Turquía a la República Helénica. Esta reducción sustancial del flujo de migrantes irregulares y solicitantes de asilo a la República Helénica, junto con el apoyo prestado por las agencias de la UE y otros Estados miembros en los puntos críticos, ha permitido a la República Helénica mejorar significativamente el registro de los migrantes irregulares y solicitantes de asilo recién llegados. Debe confirmarse la sostenibilidad de la reducción sustancial de los flujos migratorios. También los progresos realizados por Grecia en materia

---

Primer informe sobre los progresos realizados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía de 20.4.2016 (COM(2016) 231 final).

[11] SN 38/16 de 18.03.2016.

de retorno dependerán de la sostenibilidad de la reducción sustancial del flujo migratorio, así como de la creación y el mantenimiento de estructuras y el suministro de recursos adecuados que permitan el retorno efectivo de los migrantes irregulares.

Previo análisis de la información suministrada por la República Helénica, de las conclusiones de los expertos de la Comisión durante la visita de evaluación de Schengen *in situ* en abril de 2016 (sin prejuzgar el informe de evaluación que debe redactarse de conformidad con el artículo 14 del Reglamento (UE) n.º 1053/2013) y de la información disponible merced a la presencia de los servicios de la Comisión en los puntos críticos, se realiza la evaluación siguiente:

- Con el apoyo de las respectivas agencias de la UE (Frontex y EASO) en materia de equipamiento y recursos humanos, el proceso de registro de los migrantes irregulares en las islas griegas visitadas (Lesbos, Samos, Kos y Symi) y en la frontera terrestre con Turquía visitada (centro de registro de Fylakio) ha mejorado significativamente. Los migrantes irregulares que llegan son identificados y registrados en Eurodac, previa toma de las impresiones dactilares. Se lleva a cabo un control de seguridad de los migrantes y sus documentos de viaje. Por lo que respecta a su acogida, la situación ha cambiado desde el 20 de marzo de 2016, con el comienzo de la aplicación de la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016.
- El sistema de gestión de las fronteras nacionales de la República Helénica no cuenta aún en la actualidad con la necesaria capacidad operativa y administrativa para gestionar la frontera exterior con arreglo a las normas del Código de fronteras Schengen, aunque se está trabajando para crear esa capacidad. En particular, algunas funciones centrales, como, por ejemplo, el análisis de riesgos, no se desempeñan hoy en día en su totalidad y el enfoque de la gestión de las fronteras es fragmentario. La República Helénica no utiliza plenamente todas las capacidades nacionales adecuadas para la vigilancia fronteriza (Ejército de tierra, Armada).
- Para la vigilancia de la frontera marítima con Turquía, Grecia se basa en gran medida en el apoyo de la UE, Frontex y otros Estados miembros. No obstante, sin esta ayuda, Grecia no podría mantener un nivel adecuado de vigilancia de la frontera marítima. Para su conocimiento de la situación, la guardia costera griega (la autoridad fronteriza encargada de la vigilancia de la frontera marítima) depende de la información suministrada por la Armada y el Ejército griegos y de su propio limitado número de buques de patrulla y puestos de observación. Por otra parte, la capacidad de reacción no se considera suficiente teniendo en cuenta la proximidad de Turquía y el riesgo de migración irregular a pesar de la aplicación de la Declaración UE-Turquía; no existe un conocimiento de la situación fiable en tiempo real a nivel regional y local, ni una red de comunicación móvil segura para su utilización por las autoridades competentes en materia de control fronterizo.
- Para la vigilancia de la frontera terrestre con Turquía y Albania, el número de personal, el grado de conocimiento de la situación y la capacidad de reacción, así como el equipo, son suficientes, con algunos aspectos susceptibles de mejora. En la frontera terrestre con la Antigua República Yugoslava de Macedonia (Dirección de Policía de Kilkis, responsable de la vigilancia de la frontera a lo largo de un tramo de 87 km), la vigilancia fronteriza no es plenamente conforme con el Código de fronteras Schengen. La frontera no cuenta además con ningún sistema automatizado de videovigilancia, el grado de conocimiento de la situación es muy limitado y no se dispone de una visión operativa global. No se realiza un registro sistemático de los

migrantes encontrados en esta región que no han sido registrados a su entrada en la República Helénica.

Por consiguiente, a pesar de los grandes esfuerzos de la República Helénica y de los importantes progresos realizados, no todas las graves deficiencias detectadas en su gestión de la frontera exterior durante la evaluación de noviembre de 2015 se corregirán de forma adecuada e integral en el plazo de tres meses fijado en el artículo 21, apartado 3, del Código de fronteras Schengen. Persisten algunas de las deficiencias graves en el control de la frontera exterior que ponen en peligro el funcionamiento global del espacio sin controles en las fronteras interiores.

Un funcionamiento adecuado de la vigilancia fronteriza, del sistema de identificación y registro de los migrantes irregulares y de los procedimientos de acogida y retorno siguen siendo imprescindibles para el correcto funcionamiento del espacio Schengen. Además, permanece en la República Helénica un número considerable de migrantes no registrados que pueden intentar desplazarse de manera irregular a otros Estados miembros.

Por consiguiente, persisten algunas de las deficiencias graves en los controles de la frontera exterior que desencadenaron movimientos secundarios de migrantes irregulares e impelieron a varios Estados miembros a restablecer temporalmente los controles en las fronteras interiores por motivos de orden público o seguridad interior, poniendo en peligro el funcionamiento global del espacio sin controles en las fronteras interiores. Este riesgo persistente de movimientos secundarios requiere un enfoque coherente, coordinado y sostenible del control en las fronteras interiores.

Como todas las demás medidas han resultado ineficaces para reducir la amenaza grave detectada, se deduce que concurren en este caso las condiciones de aplicación del artículo 29 del Código de fronteras Schengen como último recurso.

Ámbito de aplicación de la propuesta de recomendación

El artículo 29 del Código de fronteras Schengen es una salvaguardia para el funcionamiento global del espacio Schengen. No pretende sancionar o aislar a un Estado miembro, ni tampoco excluir a ningún Estado miembro del espacio Schengen, sino que aspira a mitigar las amenazas graves para el orden público o la seguridad interior dentro del espacio Schengen. Hasta la fecha, los migrantes regulares no se desplazan en gran número por aire o por mar desde la República Helénica hacia otros Estados miembros. La reintroducción de los controles de esos pasajeros no mitigaría, por lo tanto, las amenazas y sería desproporcionada. Por consiguiente, la propuesta no debe considerar la introducción de controles en las fronteras interiores de todos los Estados miembros sobre los pasajeros de vuelos y transbordadores con origen y destino en la República Helénica. El artículo 29 es, por naturaleza, una medida limitada en su alcance y duración a lo estrictamente necesario para responder a una amenaza que ponga en peligro el funcionamiento global del espacio sin controles en las fronteras interiores.

En cuanto al alcance de los controles temporales de las fronteras interiores recomendado con arreglo al artículo 29, sobre la base de la información actualmente disponible, debe autorizarse a los Estados miembros que llevan a cabo controles en sus fronteras interiores, a saber, Alemania, Dinamarca, Austria y Suecia, y Noruega como país asociado, a que sigan haciéndolo pues se ha demostrado que constituyen una solución eficaz a la amenaza grave para el orden público y la seguridad interior causada por los movimientos secundarios de migrantes irregulares procedentes de la República Helénica. Las fronteras interiores actualmente sujetas a controles corresponden efectivamente a las rutas migratorias y las

amenazas identificadas, con especial énfasis en determinadas zonas fronterizas terrestres o puertos concretos.

Los Estados miembros que decidan llevar a cabo controles fronterizos internos de conformidad con la presente Recomendación deberán notificarlo a los demás Estados miembros, al Parlamento Europeo y a la Comisión.

Los controles en las fronteras interiores solo deben realizarse en la medida necesaria, deben limitar su intensidad al mínimo estrictamente necesario y deben obstaculizar lo menos posible el cruce de las fronteras interiores al público en general. Con este fin, solo deben llevarse a cabo controles específicos. Además, la necesidad de estos controles, junto con las zonas fronterizas afectadas, debe reevaluarse periódicamente en colaboración con los Estados miembros interesados, teniendo en cuenta la evolución de la situación.

Los controles fronterizos deben llevarse a cabo solo durante el tiempo necesario para poner remedio a las graves deficiencias en la gestión de la frontera exterior de la Unión. Varias iniciativas legislativas y acciones emprendidas por la Unión con el objeto de reforzar su gestión de la frontera exterior (guardia de fronteras y costera europea, retorno a la plena aplicación de la legislación de la UE en materia de asilo por parte de la República Helénica, intensificación de la puesta en práctica del régimen de reubicación de emergencia, Declaración UE-Turquía) deben estar vigentes y plenamente operativas sin demora, contribuyendo de este modo a la reducción sustancial de los movimientos secundarios de migrantes irregulares.

La Comisión supervisará la aplicación de la presente Recomendación y la situación sobre el terreno con el fin de proponer en cualquier momento, cuando sea necesario, su adaptación para responder a los cambios en los flujos migratorios.

La Comisión tiene la intención de presentar un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la presente Recomendación cuatro meses después de su fecha de adopción, en el que podrá proponer modificaciones a la luz de la experiencia adquirida y de las circunstancias.

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

La presente Recomendación contribuye a aplicar 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) n.º 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.

- **Principio de subsidiariedad (para competencias no exclusivas)**

El artículo 29 del Reglamento (UE) n.º 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/controles de aptitud de la legislación vigente**

n.a.

- **Consulta a las partes interesadas**

n.a.

- **Obtención y utilización de asesoramiento técnico**

n.a.

- **Evaluación de impacto**

n.a.

- **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

n.a.

5. OTROS ELEMENTOS

n.a.

2016/0140 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

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

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

Visto el Reglamento (UE) n.º 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)[12] y, en particular, su artículo 29,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) La UE se enfrenta a una crisis migratoria y de refugiados sin precedentes a raíz de un fuerte incremento de los flujos migratorios mixtos desde 2015. Esto ha generado graves problemas para garantizar un control eficiente de la frontera exterior, de conformidad con el acervo de Schengen, y la acogida y el tratamiento de los migrantes que llegan. Esta crisis ha puesto asimismo de manifiesto deficiencias estructurales más amplias en la manera de proteger la frontera exterior de la Unión.

(2) La República Helénica, principalmente debido a su situación geográfica, se ha visto especialmente afectada por esta situación y ha hecho frente a un aumento espectacular del número de migrantes que llegan a las islas del mar Egeo.

(3) De conformidad con el Reglamento (UE) n.º 1053/2013 del Consejo[13] y el programa de evaluación anual para 2015[14], entre el 10 y el 13 de noviembre de 2015 se llevó a cabo una visita *in situ* sin previo aviso para evaluar la aplicación del acervo de Schengen en materia de gestión de la frontera exterior por parte de la República Helénica en su frontera terrestre (Orestiada, Fylakio, Kastanies, Nea Vyssa) y marítima (islas de Quíos y Samos) con Turquía.

(4) El 2 de febrero de 2016, la Comisión adoptó una Decisión de ejecución por la que se establece un informe de la evaluación de la República Helénica sobre la aplicación del acervo de Schengen en materia de gestión de la frontera exterior[15], que llega a la

[12] DO L 77 de 23.03.2016, p. 1.

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

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

[15] C(2016) 450 de 2 de febrero de 2016.

conclusión de que existen deficiencias graves en la realización del control de la frontera exterior que las autoridades griegas deben superar y resolver.

(5) El 12 de febrero de 2016, el Consejo adoptó recomendaciones para corregir las graves deficiencias detectadas durante la evaluación y fijó las prioridades para su aplicación. Las autoridades griegas deben tomar las medidas adecuadas para garantizar que en todas las fronteras exteriores de la República Helénica se llevan a cabo controles fronterizos en consonancia con el acervo de Schengen con el fin de no poner en peligro el funcionamiento del espacio Schengen.

(6) El 24 de febrero de 2016, la Comisión adoptó recomendaciones sobre las medidas específicas adoptadas por la República Helénica, a raíz del informe de evaluación de 2 de febrero de 2016, para garantizar el cumplimiento de las recomendaciones del Consejo de 12 de febrero de 2016.

(7) El 12 de marzo de 2016, la República Helénica notificó su plan de acción para subsanar las deficiencias detectadas en el informe de evaluación y ajustarse a las recomendaciones del Consejo. El 12 de abril de 2016, la Comisión presentó su evaluación de la adecuación del plan de acción al Consejo. Aunque la Comisión llegó a la conclusión de que Grecia ha realizado progresos significativos, son necesarias nuevas mejoras del plan de acción para subsanar de forma adecuada e integral las deficiencias detectadas en el informe de evaluación. La Comisión solicitó a Grecia que facilitara elementos y aclaraciones adicionales sobre su plan de acción antes del 26 de abril.

(8) El 26 de marzo de 2016, la República Helénica proporcionó a la Comisión los elementos y aclaraciones adicionales sobre su plan de acción requeridos. El 29 de marzo de 2016, la República Helénica transmitió a la Comisión su informe sobre la ejecución del plan de acción de conformidad con el artículo 16, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 1053/2013.

(9) Entre el 10 y el 16 de abril de 2016, de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 1053/2013 y el programa de evaluación anual para 2016, se llevó a cabo una visita *in situ* con previo aviso a la República Helénica[16].

(10) La cifra récord de migrantes que llegan a la Unión Europea desde 2015 y las deficiencias detectadas en partes de la frontera exterior de la Unión durante la evaluación de noviembre de 2015 han dado lugar a importantes movimientos secundarios que suponen una grave amenaza para el orden público o la seguridad interior en varios Estados miembros.

(11) Actualmente, cinco Estados de Schengen (Austria, Alemania, Dinamarca, Suecia y Noruega) realizan controles en las fronteras interiores en respuesta a una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior causada por movimientos secundarios de migrantes irregulares provocados por graves deficiencias en los controles de la frontera exterior. El restablecimiento de los controles en las fronteras interiores ofrece una respuesta adecuada a las amenazas a la seguridad interior y al orden público de conformidad con el Código de fronteras Schengen, y esta medida es necesaria y se considera proporcionada. El 23 de octubre de 2015, la Comisión emitió un dictamen sobre la necesidad y la proporcionalidad del restablecimiento de controles en las fronteras interiores por parte de Alemania y Austria[17], que llegaba a la

[16] C(2015) 8537 de 9 de diciembre de 2015.
[17] C(2015) 7100 de 23 de octubre de 2015.

conclusión de que el restablecimiento de los controles, así como las prórrogas de estos, era conforme con el Código de fronteras Schengen.

(12) En su Comunicación «Restablecer Schengen — Hoja de ruta»[18], la Comisión alude a la necesidad, en el caso de que las presiones migratorias y las graves deficiencias en el control de la frontera exterior persistan después del 12 de mayo de 2016, de presentar al Consejo una propuesta, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, del Código de fronteras Schengen, recomendando un enfoque coherente de la Unión para los controles en las fronteras interiores hasta que se atenúen o corrijan las deficiencias estructurales en el control de la frontera exterior. La Comunicación establece los pasos que hay que dar para restablecer el funcionamiento normal del espacio Schengen a más tardar a finales de 2016.

(13) La República Helénica ha realizado progresos significativos en la solución de muchas de las deficiencias detectadas en su gestión de la frontera exterior durante la evaluación de noviembre de 2015. Por otra parte, la aplicación inicial de la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016[19], junto con las operaciones en curso de Frontex y la OTAN, han dado lugar a un acusado descenso del número de migrantes irregulares y solicitantes de asilo que cruzan de Turquía a la República Helénica. Esta reducción sustancial del flujo de migrantes irregulares y de solicitantes de asilo a la República Helénica, junto con el apoyo prestado por las agencias de la UE y otros Estados miembros en los puntos críticos, ha permitido a la República Helénica mejorar significativamente el registro de los migrantes irregulares y solicitantes de asilo recién llegados. Debe confirmarse la sostenibilidad de la reducción sustancial del flujo migratorio.

(14) A pesar de este progreso significativo, no todas las deficiencias graves detectadas podían resolverse de forma adecuada e integral en el plazo de tres meses fijado en el artículo 21, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 2016/399. Persisten algunas de las deficiencias graves en el control de la frontera exterior que ponen en peligro el funcionamiento global del espacio sin controles en las fronteras interiores. En particular, la República Helénica no ha sido capaz de solucionar las deficiencias estructurales en el control de la frontera exterior relacionadas con su sistema general de gestión de las fronteras, su vigilancia de las fronteras y su conocimiento de la situación. Además, un número considerable de personas que permanecen ilegalmente en el territorio de la República Helénica no ha sido registrado y podría desplazarse de manera irregular a otros Estados miembros. Este riesgo de movimientos secundarios es particularmente elevado en el caso de los migrantes irregulares que no están alojados en centros de recepción adecuados. Por último, aunque el Consejo recomendó a la República Helénica que adoptara las medidas oportunas para garantizar que, en todos sus pasos fronterizos, el control de la frontera exterior se lleva a cabo con arreglo al acervo de Schengen, la vigilancia fronteriza en la frontera con la Antigua República Yugoslava de Macedonia no es plenamente conforme con el Código de fronteras Schengen. La República Helénica no ha puesto en práctica la recomendación de la Comisión de que adoptara medidas adicionales en la frontera con la Antigua República Yugoslava de Macedonia para garantizar que los nacionales de terceros países solo puedan abandonar el territorio de la República Helénica por los pasos fronterizos designados. Ello acrecienta el riesgo de movimientos secundarios de migrantes de otros Estados miembros.

---

[18] COM(2016) 120 final.

[19] SN 38/16 de 18.03.2016.

(15) Por consiguiente, persisten algunas de las deficiencias graves en los controles en la frontera exterior que han desencadenado movimientos secundarios de migrantes irregulares e impelido a varios Estados miembros a restablecer temporalmente los controles en las fronteras interiores por motivos de orden público o seguridad interior, poniendo en peligro el funcionamiento global del espacio sin controles en las fronteras interiores. Este riesgo persistente de movimientos secundarios exige un enfoque coherente, coordinado y sostenible de los controles en las fronteras interiores.

(16) Como todas las demás medidas han resultado ineficaces para reducir la amenaza grave detectada, se deduce que concurren las condiciones de aplicación del artículo 29 del Código de fronteras Schengen como último recurso.

(17) Por lo tanto, debe formularse la recomendación de llevar a cabo controles en las fronteras interiores de conformidad con el artículo 29 del Código de fronteras Schengen, sobre la base de la información disponible, a aquellos Estados miembros que están realizando actualmente controles en las fronteras interiores en respuesta a una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior causada por movimientos secundarios de migrantes irregulares, a saber, Alemania, Dinamarca, Austria y Suecia, y Noruega como país asociado. Debe autorizarse a estos Estados miembros a seguir llevando a cabo estos controles que constituyen una respuesta adecuada a la grave amenaza para el orden público y la seguridad interior generada por los movimientos secundarios de migrantes irregulares. Las fronteras interiores actualmente afectadas por los controles corresponden a las rutas migratorias y las amenazas detectadas, con especial énfasis en zonas fronterizas terrestres específicas o en determinados puertos.

(18) Los Estados miembros que decidan efectuar controles en las fronteras interiores a raíz de la presente Recomendación deberán notificarlo a los demás Estados miembros, al Parlamento Europeo y a la Comisión.

(19) Los controles de conformidad con el artículo 29 del Código de fronteras Schengen solo deben realizarse en la medida necesaria, deben limitar su intensidad al mínimo estrictamente necesario y deben obstaculizar lo menos posible el cruce de las fronteras interiores al público en general. Con este fin, solo deben llevarse a cabo controles específicos. La necesidad de estos controles, junto con las zonas fronterizas afectadas, debe reevaluarse periódicamente en colaboración con los Estados miembros interesados.

(20) El control fronterizo debe llevarse a cabo únicamente durante el tiempo necesario para hacer frente a la amenaza para el orden público y la seguridad interior. Varias iniciativas legislativas y acciones de la Unión encaminadas a reforzar su gestión de las fronteras exteriores (guardia de fronteras y costera europea, retorno a la plena aplicación de la legislación de la UE en materia de asilo por parte de la República Helénica, intensificación de la puesta en práctica del sistema de reubicación de emergencia, Declaración UE-Turquía) deben estar vigentes y plenamente operativas sin demora, contribuyendo de este modo a la reducción sustancial de los movimientos secundarios de migrantes en situación irregular,

(21) El Consejo toma nota de que la Comisión supervisará la aplicación de la presente Recomendación y, en su caso, propondrá adaptaciones para tener en cuenta los cambios en los flujos migratorios.

(22) La Comisión ha anunciado asimismo que presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la presente Recomendación cuatro meses

después de su fecha de adopción, en el que podrá proponer modificaciones a la luz de la experiencia adquirida y de las circunstancias.

RECOMIENDA:

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

- Austria, en las fronteras terrestres con Hungría y con Eslovenia;

- Alemania, en la frontera terrestre con Austria;

- Dinamarca, en los puertos daneses con enlaces de transbordadores a Alemania y en la frontera terrestre con Alemania;

- Suecia, en los puertos suecos en la región policial meridional y occidental, y en el puente de Öresund;

- Noruega, en los puertos noruegos con enlaces de transbordadores a Dinamarca, Alemania y Suecia.

2. Los Estados miembros interesados deberán notificarlo a los demás Estados miembros, al Parlamento Europeo y a la Comisión.

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

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo,
Presidente