

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 [DOUE L 295, 6-XI-2013]

Verificación de aplicación del acervo Schengen

El presente reglamento, al igual que los dos anteriores que han sido objeto de comentario en este número, forma parte del Paquete de Gobernanza Schengen adoptado en 2013 por el Parlamento Europeo y el Consejo, tras una serie de disputas interinstitucionales derivadas del proceso de comunitarización progresiva de una política anteriormente intergubernamental. Como se ha señalado anteriormente, la llegada de oleadas masivas de inmigrantes tunecinos a la isla de Lampedusa y la consiguiente concesión de permisos de residencia por parte del Gobierno Italiano desencadenó una crisis en el seno de la UE que llevó a un impulso conjunto por parte de Italia y Francia para la reforma del sistema Schengen.

Del mismo modo, tanto el Programa de La Haya como el Programa de Estocolmo consideraban la evaluación del acervo Schengen como un elemento de vital importancia, en el cual la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (Frontex) habría de cobrar un rol destacado. Por lo tanto, este reglamento revisa y deroga la Decisión de 16 de septiembre de 1998, que habría surgido como fruto de la cooperación intergubernamental en el marco de Schengen.

El nuevo mecanismo se caracteriza por el nuevo rol que adopta la Comisión en el proceso de evaluación. Por otro lado, mejora considerablemente el mecanismo de evaluación existente desde 1998. Mientras que previamente el control del mecanismo de evaluación estaba en manos de los Estados miembros, con la nueva regulación, la Comisión adopta un rol especial, puesto que en el nuevo Reglamento la Comisión y los Estados miembros son responsables conjuntamente de la aplicación del mecanismo de evaluación y seguimiento (artículo 3). Dentro de este marco de responsabilidad conjunta, la Comisión desempeña una función de coordinación general de los programas de evaluación, tanto anuales como plurianuales, de la preparación de los cuestionarios y la elaboración de informes y recomendaciones.

Para la elaboración de los programas de evaluación plurianuales, la Comisión consultará, si procede, a Frontex y a Europol. En él se fijarán los Estados que serán evaluados durante el siguiente período de cinco años (artículo 5). Por otro lado, el programa anual se elaborará sobre la base del análisis de riesgos elaborado por Frontex e incluirá propuestas para la evaluación de la aplicación del acervo Schengen o partes del mismo en un Estado miembro o evaluaciones temáticas en varios Estados miembros

(artículo 6). La Comisión elaborará estos programas mediante actos de ejecución que remitirá al Parlamento Europeo y al Consejo. Además del análisis de riesgos presentado por Frontex, la Comisión podrá emplear otros análisis presentados por otros.

El contenido de las evaluaciones podrá comprender cualquier aspecto del acervo Schengen (artículo 4) y podrán consistir en cuestionarios y en visitas in situ precedidas por un cuestionario, con o sin previo aviso. Los cuestionarios serán elaborados por la Comisión en estrecha cooperación con los Estados miembros, pudiendo consultar a Frontex y a Europol sobre los mismos y debiendo informar de ello al Parlamento Europeo. Además, el Parlamento Europeo cobra un rol más importante dado que, en caso de que lo solicite, la Comisión estará obligada a informarle del contenido de una respuesta determinada (artículo 9). Ello tiene sentido, por otra parte, en virtud del principio de cooperación leal que rige igualmente las relaciones entre las instituciones (artículo 13 TUE).

Esta cooperación entre los Estados miembros, que se resisten a perder sus competencias en esta materia, y la Comisión, fruto de la progresiva comunitarización, se percibe igualmente en el nombramiento de equipos responsables de las visitas in situ (artículo 10), que estarán compuestos tanto por expertos nombrados por los Estados miembros, como por representantes de la Comisión. No obstante, el número máximo de representantes de la Comisión es bastante inferior al de los Estados (dos frente a ocho). La Comisión y el Parlamento garantizarán su formación adecuada (artículo 12).

Tras la evaluación mediante visitas in situ o mediante cuestionarios, los expertos de los Estados miembros y de la Comisión redactarán un informe de evaluación que podrá calificar la situación como «conforme», «conforme pero necesita mejorar» o «no conforme». El proyecto de informe se enviará a los Estados miembros para que puedan presentar observaciones y posteriormente se adoptará como un acto de ejecución (artículo 14). Sobre la base de este informe, la Comisión presentará al Consejo una propuesta para la adopción de recomendaciones dirigidas a subsanar las deficiencias encontradas. Estas serán adoptadas por el Consejo y serán remitidas al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. Este punto demuestra el mantenimiento de un cierto carácter intergubernamental, puesto que los Estados en el seno del Consejo son quienes finalmente adoptan una decisión en cuya propuesta, además, han participado los expertos nombrados por ellos (artículo 15). Asimismo, el rol del Parlamento Europeo es bastante limitado. No obstante, al tratarse de actos de ejecución, tiene cierto sentido que se reserve al poder ejecutivo.

Tras la recepción de estas recomendaciones, el Estado habrá de remitir en un plazo de tres meses un plan de acción para la subsanación de cualquier deficiencia a la Comisión y al Consejo. La Comisión posteriormente presentará su evaluación sobre la adecuación del plan de acción. El Estado habrá de informar sobre su ejecución en un plazo de seis meses, o de tres si las recomendaciones demuestran deficiencias graves. Según la gravedad de las mismas, la Comisión podrá programar nuevas

visitas in situ. Cuando estas revelen deficiencias graves que puedan constituir una amenaza grave para el orden público o la seguridad interna del espacio sin controles fronterizos interiores, la Comisión informará al Parlamento Europeo y al Consejo. La existencia de estas deficiencias graves puede, según lo establecido en el Reglamento n.º 1051/2013, conducir al restablecimiento de las fronteras interiores. No obstante, los requisitos establecidos en el artículo 26 de dicho Reglamento son tan estrictos que la aplicación puede resultar prácticamente imposible. Ello no parece, por otro lado, descabellado, teniendo en cuenta que la libre circulación de personas es una de las libertades fundamentales del mercado interior de la UE y toda excepción a las mismas debe interpretarse de forma restrictiva.

Soledad RODRÍGUEZ SÁNCHEZ-TABERNEO
Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Salamanca
soledadrst@usal.es