

Reglamento (UE) n.º 1051/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 562/2006 con el fin de establecer normas comunes relativas al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales [DOUE L 295, 6-XI-2013]

Restablecimiento temporal de los controles fronterizos en Schengen

El presente Reglamento modifica el Reglamento (CE) n.º 562/2006 por el que se establecía el Código de Fronteras Schengen. Dicho reglamento preveía ya la posibilidad de reintroducir temporalmente las fronteras internas dentro del ámbito de aplicación espacial del acervo Schengen. Se establecía que, con el fin de salvaguardar el orden público y la seguridad interior, todo Estado podría restablecer, con carácter excepcional y durante un período inferior a 30 días, controles fronterizos en sus fronteras interiores durante el período que fuese estrictamente necesario para responder a la amenaza grave (artículo 23.1 del Reglamento n.º 562/2006).

El reglamento contemplaba posteriormente dos posibilidades. Por un lado, se encontraban aquellos casos de acontecimientos previsibles (artículo 24). En ellos podrían englobarse acontecimientos como la reunión del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo en Barcelona en 2012, cuando el Gobierno se acogió a esta medida. En estos casos, el Estado estaba obligado a comunicarlo lo antes posible, y al menos 15 días antes, a los Estados miembros y a la Comisión (artículo 24) para que ésta emitiese un dictamen. La segunda posibilidad contemplada eran los casos en los que se exigiese una actuación urgente, en los que el Estado miembro estaba facultado para restablecer los controles inmediatamente, debiendo comunicarlo posteriormente a la Comisión y a los Estados miembros (artículo 25). El antiguo artículo 24.1 del Reglamento n.º 562/2006 establecía que, en aquellos casos en los que un Estado miembro quisiese hacer uso de esta posibilidad, habría de notificar a la Comisión, informando de los motivos para considerar la existencia de una amenaza seria para el orden público o la seguridad nacional, el ámbito de aplicación, los nombres de los puntos de cruce de fronteras autorizados, así como la fecha y duración de las mismas.

Las consecuencias de esta regulación son fácilmente perceptibles. Los Estados estaban sometidos a una mera obligación de notificación a la Comisión. La Comisión podría únicamente emitir un dictamen no vinculante y sin perjuicio de la soberanía de los Estados en materia de orden público y seguridad interior. En caso de acontecimientos previsibles, la notificación habría de ser *ex ante* y en los casos de urgencia, *ex post*. Por tanto, los poderes de la misma estaban realmente limitados. Dependía, por tanto, de una decisión política por parte de los Estados. Todo ello quedó patente como consecuencia de la Primavera Árabe en abril de 2011 con las oleadas de inmigrantes procedentes del Norte de África a la isla de Lampedusa. El Gobierno italiano emitió permisos de residencia que les permitirían moverse por el territorio de la UE. Como

resultado, el Gobierno francés optó por cerrar parte de sus fronteras con Italia y por establecer controles fronterizos, así como por impedir el cruce de varios trenes que transportaban inmigrantes desde la localidad de Ventimiglia.

Para evitar nuevas situaciones de este tipo, la Comisión redactó una comunicación y dos propuestas legislativas dirigidas a establecer un sistema de evaluación y a regular el restablecimiento de controles internos. La segunda de ellas perseguía el fin de restringir las posibilidades abiertas a los Estados miembros para reintroducir los controles fronterizos internos, de modo que no dependiese exclusivamente en la voluntad de los Estados. Pese a que la nueva regulación mantiene la mera exigencia de notificación y el dictamen de la Comisión sigue sin ser vinculante, los elementos que los Estados han de comunicar a la Comisión son más detallados, lo que facilitará el control por parte de la misma. La segunda cuestión que se planteaba era la reducción del período de tiempo permitido para mantener estas restricciones a la libre circulación. No obstante, el Consejo se mostró poco receptivo con relación a este punto, puesto que los Estados miembros siguen considerando sus fronteras como una prerrogativa nacional.

Este trasfondo se percibe en la motivación del nuevo Reglamento (UE) n.º 1051/2013. En ella se recalca la excepcionalidad de las medidas de reintroducción de controles fronterizos internos frente a la libre circulación como uno de los principales logros de la UE. Ello implica la necesidad de valorar la necesidad y proporcionalidad del restablecimiento de estos controles, así como las repercusiones de los mismos sobre la libre circulación de personas, partiendo de una interpretación restrictiva, en línea con la jurisprudencia del TJUE en materia de restricciones a la libre circulación.

El Reglamento, en su parte dispositiva, introduce dos modificaciones importantes. Por un lado, se añade un capítulo relativo a las medidas específicas relacionadas con las deficiencias en los controles en las fronteras exteriores, algo que puede entenderse a la luz de la crisis de Ventimiglia, expuesta anteriormente. Con relación a este asunto, el artículo 19 bis establece que cuando el informe de evaluación elaborado según las disposiciones del Reglamento n.º 1053/2013, también objeto de comentario en este número, muestre graves deficiencias, la Comisión podrá recomendar mediante actos de ejecución la adopción por parte del Estado miembro de ciertas medidas específicas, entre las que pueden encontrarse el despliegue de equipos europeos de Guardia de Fronteras, el envío de sus planes estratégicos a FRONTEX para que emita un dictamen. Cuando las circunstancias persistan, el Reglamento (artículo 26) establece la posibilidad de restablecimiento de controles internos por un período no superior a seis meses, prorrogable hasta tres ocasiones, siempre que dichas circunstancias representen una amenaza grave. El Consejo podrá, como último recurso, recomendar a uno o varios Estados el restablecimiento de los controles fronterizos en todas sus fronteras o en partes de ellas, a propuesta de la Comisión.

El Reglamento establece, por otro lado, un marco general para el restablecimiento temporal y con carácter excepcional de controles fronterizos en las fronteras interiores en los casos de amenazas graves para el orden público o la seguridad interior por un plazo no superior a 30 días, aunque podrán prolongarse durante períodos renovables de 30 días si la amenaza persiste (artículo 23). El procedimiento para el mismo (artículo 24) requiere notificación previa a los Estados miembros y a la Comisión con al menos cuatro semanas de antelación, o en un plazo inferior si las circunstancias no fueran previsibles con tanta antelación. Para ello, al igual que en el Reglamento anterior los Estados han de informar de los motivos del restablecimiento, de su alcance, de la denominación de los pasos fronterizos autorizados, fecha y duración del restablecimiento previsto y de las medidas que deban adoptar los demás Estados miembros. Posteriormente, tras la notificación, tanto la Comisión como los Estados miembros podrán emitir un dictamen. Dicho dictamen se someterá a consulta mediante reuniones conjuntas entre el Estado en cuestión, los Estados miembros afectados y la Comisión con el objeto de organizar las medidas y de coordinarlas si procediese, al menos diez días antes de la fecha prevista.

Además de este marco, que sería el equivalente al existente en la regulación anterior para acontecimientos previsibles, se establece un procedimiento específico para casos que requieran actuación inmediata (artículo 25). En esos casos, podrán establecer controles inmediatamente por un periodo inferior a diez días, debiéndolo notificar también a la Comisión y a los demás Estados miembros.

Esta nueva regulación permite apreciar las tensiones implicadas en la aprobación del Paquete de Gobernanza Schengen entre la comunitarización y el intergubernamentalismo. Si bien es cierto que el nuevo reglamento regula con mayor claridad las cuestiones relativas a la reintroducción de controles internos, está lejos de las intenciones iniciales de la Comisión.

Entre sus principales innovaciones cabe destacar una cierta comunitarización del procedimiento, que permite, entre otros aspectos, el control político por parte del Parlamento Europeo, anteriormente completamente ajeno al proceso. Igualmente, el Estado miembro en cuestión que quiera reintroducir sus fronteras, habrá de informar de todas las razones que motiven la amenaza al orden público o a la seguridad nacional de la que se trate, justificando las exigencias de necesidad y de proporcionalidad. Pese a que el dictamen de la Comisión o de los Estados miembros sigue sin ser vinculante –lo cual no deja de cobrar cierto sentido a la luz de la cláusula de soberanía del artículo 72 TFUE– tanto la Comisión como los Estados miembros podrán interponer un recurso por incumplimiento ante el TJUE si consideran que las exigencias de necesidad y de proporcionalidad no se han respetado por los Estados. El resultado de esta reforma es, por tanto, una comunitarización del procedimiento de adopción de una decisión nacional que lleva al establecimiento de un procedimiento específico en el seno de la Unión.

Por otro lado, es destacable la posibilidad de reintroducir controles vinculados a las deficiencias sistémicas en los controles de fronteras externos que pongan en riesgo el funcionamiento del sistema Schengen. Esta posibilidad constituye una novedad en el nuevo reglamento, vinculada al Reglamento n.º 1053/2013 por el que se establece el mecanismo de evaluación Schengen.

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