



Bruselas, 4.3.2016
COM(2016) 120 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO**

Restablecer Schengen - Hoja de ruta

1. Introducción

Schengen constituye uno de los mayores logros de la integración europea. La creación de un espacio sin fronteras interiores en el que las personas y los bienes pueden circular libremente ha reportado importantes beneficios tanto a las empresas como a los ciudadanos europeos. Schengen es uno de los principales instrumentos a través de los cuales los ciudadanos europeos pueden ejercer sus libertades y el mercado interior puede prosperar y desarrollarse.

Sin embargo, en los últimos meses, el sistema se ha visto sacudido hasta sus cimientos por la magnitud del reto de hacer frente a la mayor crisis de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial. Los conflictos y las crisis de Siria y de otras partes de esa región han provocado una afluencia sin precedentes de refugiados y migrantes en la Unión Europea, lo que a su vez ha puesto de relieve deficiencias graves en determinadas partes de las fronteras exteriores de la Unión y ha dado lugar a que algunos Estados miembros adopten una política de «permitir el paso». Ello ha llevado a la creación de una ruta a través de los Balcanes Occidentales por la que los migrantes circulan con rapidez en dirección Norte. En respuesta a esta medida, varios Estados miembros han recurrido a la reintroducción temporal de controles en las fronteras interiores, poniendo en cuestión el buen funcionamiento del espacio Schengen de libre circulación y sus beneficios para la economía y los ciudadanos europeos. Restablecer el espacio Schengen, sin controles en las fronteras interiores, es, por ello, de vital importancia para la Unión Europea en su conjunto.

Así lo reconoció el Consejo Europeo de los días 18 y 19 de febrero, que dio un mandato claro para restablecer, de forma concertada, el funcionamiento normal del espacio Schengen, dando al mismo tiempo su total respaldo a los Estados miembros que se encuentran en las circunstancias más difíciles¹.

Se han de adoptar iniciativas en tres ámbitos para lograr la vuelta a la normalidad en el sistema de gestión de fronteras de Schengen. En primer lugar, deben tomarse medidas para subsanar las graves deficiencias observadas en la gestión por parte de Grecia de la frontera exterior. Los Estados miembros, las agencias de la UE y la Comisión deben ayudar a Grecia a tal fin. En segundo lugar, se debe poner término a la política de «permitir el paso». Los Estados miembros deben asumir sus responsabilidades y cumplir la legislación de la UE, tanto por lo que se refiere a garantizar el acceso al procedimiento de asilo para las personas que así lo soliciten como por lo que respecta a la denegación de entrada en la frontera a aquellas personas que no cumplan las condiciones requeridas. En tercer lugar, el actual mosaico de decisiones unilaterales sobre la reintroducción de los controles fronterizos debe sustituirse por un enfoque coordinado de controles fronterizos temporales, para posteriormente suprimir todos los controles en las fronteras interiores lo antes posible, y con una fecha límite clara fijada en diciembre de 2016. El Código de fronteras de Schengen contempla expresamente este enfoque coordinado.

¹ Apartado 8, letra e): «el Consejo adoptó una Recomendación el 12 de febrero de 2016. Es importante restablecer, de manera concertada, el funcionamiento normal del espacio Schengen, con un apoyo pleno a los Estados miembros que se enfrentan a situaciones difíciles. Tenemos que volver a una situación en la que todos los miembros del espacio Schengen apliquen el Código de fronteras de Schengen en su totalidad y denieguen la entrada a través de las fronteras exteriores a los nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones de entrada o que no hayan presentado una solicitud de asilo, a pesar de haber tenido la oportunidad de hacerlo, teniendo en cuenta al mismo tiempo las características específicas de las fronteras marítimas, inclusive mediante la aplicación de la agenda UE-Turquía».

La crisis actual también ha puesto de relieve la estrecha relación estructural entre la gestión de fronteras y otros ámbitos conexos. La ausencia de controles en las fronteras interiores debe ir de la mano de una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países². Resulta, por lo tanto, esencial que se llegue a un acuerdo sobre la creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas y se adopte legalmente, a más tardar en junio para que pueda entrar en funcionamiento durante el verano, con objeto de garantizar que la Unión Europea pueda asumir la responsabilidad conjunta de proteger las fronteras exteriores. Por otra parte, más allá de los retos relacionados con el control de las fronteras se han de abordar otros problemas conexos con el fin de generar la confianza necesaria para restablecer el pleno funcionamiento del espacio Schengen, tal como se establece en la Comunicación de la Comisión de 10 de febrero³. Ello incluye, en particular, una reducción sustancial de los flujos de entrada de inmigrantes irregulares en Grecia, colaborando con Turquía para que se aplique plenamente el Plan de Acción Conjunto, y con el apoyo de la OTAN. Debe restablecerse la total aplicación de las actuales normas de Dublín, con la plena participación de Grecia, en consonancia con la Recomendación de la Comisión de 10 de febrero⁴, al tiempo que se mejoran estas normas de cara al futuro sobre la base del objetivo de solidaridad y reparto justo de cargas entre los Estados miembros. Los planes de reubicación de urgencia ya en vigor desde septiembre de 2015 deben ofrecer resultados concretos en cuanto a volúmenes sustanciales de personas reubicadas desde Grecia. Las personas que no tengan derecho a permanecer en la Unión Europea deben ser retornadas de forma efectiva.

Adoptadas conjuntamente y de manera coordinada, estas medidas sentarán las bases para que el espacio Schengen vuelva a funcionar con normalidad a más tardar a finales de 2016. Esta hoja de ruta establece las medidas que deben adoptarse para alcanzar este objetivo.

2. Los costes de la desaparición del espacio Schengen

El restablecimiento continuado de los controles en las fronteras interiores en la UE no resolvería los problemas planteados por la crisis migratoria y, sin embargo, acarrearía enormes costes económicos, políticos y sociales para la UE y los distintos Estados miembros. Además, pondría en peligro la cooperación policial y judicial que se ha convertido en uno de los elementos clave del valor añadido del sistema de Schengen.

La estabilización del sistema de Schengen mediante el uso de sus mecanismos de salvaguardia es esencial para garantizar la posterior supresión de todos los controles en las fronteras interiores. No hacerlo no solo privaría a los ciudadanos de las enormes ventajas de la libre circulación transfronteriza sino que también conllevaría importantes costes económicos para la economía de la UE en su conjunto al socavar el mercado único⁵. Desde una perspectiva

² Artículo 67, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

³ Comunicación de la Comisión sobre el estado de ejecución de las medidas prioritarias en el marco de la Agenda Europea de Migración [COM(2016) 85 de 10 de febrero de 2016].

⁴ Recomendación de la Comisión dirigida a la República Helénica sobre las medidas urgentes que Grecia debe adoptar con vistas a la reanudación de los traslados en virtud del Reglamento (UE) n.º 604/2013 (C(2016) 871, de 10 de febrero de 2016).

⁵ Según France Stratégie, el comercio entre los países de la zona Schengen podría reducirse en al menos un 10 % con la reintroducción de los controles en las fronteras interiores. Otro estudio (Bertelsmann Stiftung Study on Departure from the Schengen Agreement. Macroeconomic impacts on Germany and the countries of the European Union, de febrero de 2016) ha puesto de manifiesto que, en el caso de que se reintrodujeran los controles fronterizos, a lo largo de un periodo de 10 años, el rendimiento económico de la UE en su

económica, la Comisión ha estimado que el pleno restablecimiento de controles en las fronteras para supervisar el movimiento de personas dentro del espacio Schengen generaría costes directos inmediatos para la economía de la UE que oscilarían entre 5 000 y 18 000 millones EUR al año⁶. Estos costes se concentrarían en determinadas regiones y actores, pero repercutirían inevitablemente en la economía de la UE en su conjunto.

El libre intercambio de bienes en la UE representa actualmente más de 2,8 billones EUR en términos de valor y un volumen de 1 700 millones de toneladas. La repercusión más importante e inmediata de los controles en las fronteras se dejaría sentir en el sector del transporte de mercancías por carretera, con un importe adicional de 7 500 millones EUR de costes directos cada año. Estados miembros como Polonia, los Países Bajos o Alemania tendrían que hacer frente a más de 500 millones EUR de costes adicionales para el transporte de mercancías por carretera, mientras que otros, como España o la República Checa, serían testigo de cómo sus empresas tendrían más de 200 millones EUR de costes adicionales. Dichos costes tendrán un impacto especialmente nocivo para los sectores que operan con márgenes reducidos o en los que el transporte supone un porcentaje elevado de los costes. Entre los sectores que podrían verse especialmente afectados se encuentran la agricultura, la industria química, y el transporte de materias primas. A medio plazo, los costes de transporte que se vean indebidamente incrementados por los retrasos en los controles fronterizos podrían minar el desarrollo eficiente de las cadenas de valor en la UE y la competitividad de la economía de la UE en su conjunto.

1,7 millones de trabajadores de la UE cruzan diariamente la frontera para acudir a su puesto de trabajo. Los controles fronterizos costarían a los trabajadores transfronterizos y otros viajeros entre 1 300 y 5 200 millones EUR en términos de tiempo perdido. Además, lo que es más importante, las largas esperas en las fronteras podrían disuadir a los trabajadores de buscar oportunidades en el mercado laboral del otro lado de la frontera, con lo que se reduciría el número de posibles trabajadores. Ello disminuiría, a medio plazo, la eficiencia económica de algunas regiones⁷.

La Comisión estima que podrían perderse al menos 13 millones de pernoctaciones turísticas en la UE como consecuencia de la reducción de los viajes turísticos causada por la complejidad de los controles en las fronteras, con un coste total de 1 200 millones EUR para el sector del turismo. Si los controles fronterizos también suponen una fragmentación de la política común de visados de la UE, puede multiplicarse el impacto potencial para el sector turístico (entre 10 000 y 20 000 millones EUR). Las agencias de viajes que intenten minimizar el número de países visitados por el lucrativo grupo de turistas de larga distancia, como pueden ser los procedentes de Asia, perjudicarían a todos los destinos turísticos de la UE, salvo los más populares.

Por último, las Administraciones nacionales tendrían que sufragar al menos entre 600 y 5 800 millones EUR de gastos administrativos que implicaría la necesidad de aumentar el personal destinado a los controles fronterizos. La inversión en las infraestructuras necesarias añadiría varios miles de millones más.

conjunto sería entre 500 000 millones EUR y 1,4 billones EUR inferior al que se registraría sin tales controles.

⁶ Estimación para el transporte de mercancías por carretera, la movilidad transfronteriza de los viajeros, el turismo y los costes administrativos correspondientes en la frontera.

⁷ La proporción de trabajadores transfronterizos es especialmente elevada en Eslovaquia (5,7 %), Estonia (3,5 %), Hungría (2,4 %) y Bélgica (2,3 %).

Los costes detallados anteriormente reflejan en su mayoría efectos directos de primer orden de los controles fronterizos. Es posible que los costes indirectos sean considerablemente más elevados con un impacto sin precedentes en el comercio, la inversión y la movilidad intracomunitarios.

Desde la perspectiva de los ciudadanos, la reintroducción de los controles fronterizos en la UE iría en detrimento de la libertad de los ciudadanos para viajar, que es uno de los logros más apreciados de la UE. Correría el riesgo de destruir uno de los principales logros de la integración europea y la construcción de un espacio europeo compartido.

3. Garantizar la protección de las fronteras exteriores

La crisis migratoria y de refugiados sin precedentes ha provocado graves dificultades en varios Estados miembros a la hora de garantizar la eficacia de los controles de las fronteras exteriores de conformidad con el acervo de Schengen y en la recepción y el tratamiento de los nuevos inmigrantes. Debido principalmente a su situación geográfica, Grecia se ha visto especialmente afectada por esta situación pues se ha producido un desplazamiento de los flujos migratorios que ha tenido como consecuencia que el mar Egeo se ha convertido en la zona más expuesta a la migración irregular. En 2015, más de 868 000 personas entraron en el espacio Schengen de forma irregular a través de esta sección de la frontera exterior. Esta afluencia masiva es de tal naturaleza que sometería al control de las fronteras exteriores de cualquier Estado miembro a una presión enorme. Sin embargo, existe claramente una necesidad inmediata de subsanar las actuales deficiencias en la protección de las fronteras exteriores por parte de Grecia y en Grecia. Si bien esta responsabilidad incumbe ante todo al propio país, lo es también en última instancia de toda la Unión. Las fronteras exteriores de Grecia son también las de todos y cada uno de los miembros del espacio Schengen. El restablecimiento de una frontera exterior sólida en Grecia es una parte fundamental de los esfuerzos por estabilizar la política de asilo, migración y fronteras en el país, incluido el objetivo de que Grecia se reintegre en el sistema de Dublín.⁸

En la crisis actual se han puesto de relieve deficiencias estructurales más amplias sobre la forma en que se encuentran protegidas en la actualidad las fronteras exteriores de la Unión. Para subsanarlas, la Comisión presentó en diciembre de 2015 una ambiciosa propuesta relativa a la creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Es esencial que los colegisladores, el Parlamento Europeo y el Consejo, adopten la propuesta de Reglamento sin demora, a más tardar en junio, para que pueda entrar en funcionamiento durante el verano, con objeto de garantizar un alto nivel de protección de las fronteras exteriores. A tal efecto:

- los Estados miembros deben empezar ya los preparativos necesarios para la puesta en común obligatoria de recursos;
- entretanto, los Estados miembros deben intensificar voluntariamente el apoyo prestado a las operaciones conjuntas e intervenciones rápidas en las fronteras de Frontex, en particular en Grecia;

⁸ Véase el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo: Informe de situación sobre la aplicación de los puntos críticos en Grecia [COM(2016)141; 4 de marzo de 2016].

- dentro de los límites de su mandato actual, Frontex, en coordinación con la Agencia Europea de Control de la Pesca y la Agencia Europea de Seguridad Marítima, también debe tomar todas las medidas posibles para preparar la creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. En particular, debe adoptar las medidas preparatorias necesarias para hacer posible que, en cuanto sea operativa, la Guardia Europea de Fronteras y Costas lleve a cabo inmediatamente las primeras pruebas de vulnerabilidad conforme a los mecanismos propuestos de evaluación y prevención de riesgos y completarlas, a más tardar, en septiembre. Ello es especialmente pertinente ante la posibilidad de que cambien las rutas de migración, por lo que todas las secciones de las fronteras exteriores de la UE deben ser seguras.

3.1. *Subsanar las deficiencias en la gestión de las fronteras exteriores en Grecia*

El 2 de febrero de 2016 la Comisión adoptó un informe de evaluación de Schengen, basado en visitas *in situ* sin previo aviso a la frontera terrestre entre Grecia y Turquía, y a la zona geográfica de las islas de Quíos y Samos, realizadas del 10 al 13 de noviembre de 2015. Como consecuencia de ello, el Consejo adoptó el 12 de febrero de 2016 una serie de 50 recomendaciones dirigidas a Grecia con el fin de suplir las deficiencias graves detectadas en la gestión de las fronteras exteriores⁹. Las recomendaciones se refieren, en particular, a la identificación, el registro y la toma de impresiones dactilares de los inmigrantes en situación irregular y la vigilancia de las fronteras marítimas.

El mecanismo de evaluación de Schengen y el Código de fronteras de Schengen establecen un procedimiento claro para abordar las graves deficiencias constatadas.

Si bien reconoce las mejoras ya introducidas desde la visita *in situ* de noviembre de 2015, la Comisión adoptó el 24 de febrero de 2016 una Decisión de ejecución por la que se establecen recomendaciones sobre las medidas específicas que debe adoptar Grecia, tal como se establece en el Código de fronteras de Schengen¹⁰. Estas medidas están concebidas con vistas a garantizar el pleno cumplimiento por parte de Grecia de las recomendaciones del Consejo. La aplicación de estas medidas serviría para garantizar una adecuada vigilancia de las fronteras (incluida la detección y la detención), así como un proceso correcto y exhaustivo de identificación, registro y acogida de nacionales de terceros países que cruzaron la frontera exterior de manera irregular y de retorno de quienes no necesitan protección. Esto se aplica también a los controles de salida reforzados en la frontera entre Grecia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia. De este modo, estas medidas deben garantizar el correcto funcionamiento del espacio Schengen en su conjunto.

Dentro del marco establecido por el Código de fronteras de Schengen, para restablecer la correcta aplicación de las normas de Schengen en la protección de las fronteras exteriores de Grecia se deben adoptar las medidas siguientes:

- **12 de marzo de 2016:** Grecia debe presentar su plan de acción (exigido en el plazo máximo de un mes a partir de la adopción de las recomendaciones del Consejo). Como

⁹ Decisión de Ejecución del Consejo por la que se establece una Recomendación relativa a las deficiencias graves detectadas en la evaluación correspondiente a 2015 de la aplicación del acervo de Schengen en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores por Grecia (12 de febrero de 2016).

¹⁰ Decisión de Ejecución de la Comisión por la que se establece una recomendación de las medidas específicas que ha de adoptar la República Helénica a raíz del informe de evaluación de 2 de febrero de 2016 [C(2016) 1219 de 24 de febrero de 2016].

máximo en esa misma fecha (y posteriormente con carácter mensual), Grecia debe presentar un informe a la Comisión sobre los avances realizados en la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de 24 de febrero de 2016.

- **12 de abril de 2016:** previa consulta a los expertos de los Estados miembros que participaron en las visitas *in situ* de noviembre de 2015, a más tardar un mes después de la presentación del plan de acción, la Comisión presentará al Consejo su evaluación de la idoneidad de dicho plan de acción. Se dará la posibilidad a los Estados miembros de presentar sus observaciones al respecto.
- **11-17 de abril de 2016:** expertos de la Comisión y los Estados miembros llevarán a cabo una evaluación de Schengen de las fronteras aéreas, terrestres y marítimas de Grecia¹¹. En el programa para la evaluación de las fronteras terrestres y marítimas figuran algunos de los puntos visitados en noviembre de 2015 (la frontera terrestre con Turquía y la isla de Samos). La información recopilada durante la visita de evaluación estará disponible apenas unos días después de la visita.
- **12 de mayo de 2016:** a más tardar en esa fecha, Grecia ha de informar sobre la aplicación de las recomendaciones del Consejo.

Sobre la base de toda la información de que disponga, la Comisión determinará sin demora si Grecia cumple sus obligaciones conforme al Código de fronteras de Schengen y en qué medida se han solucionado las deficiencias graves detectadas en la gestión de las fronteras exteriores del país.

3.2. *Ayuda inmediata a Grecia*

Las dificultades a las que se enfrenta Grecia en la protección de las fronteras exteriores tienen un impacto en el conjunto de la Unión Europea. Resulta, por tanto, necesario que otros Estados miembros se muestren solidarios y asuman colectivamente la responsabilidad de resolver la situación. Las agencias de la UE y la Comisión también deben ayudar a Grecia. Más concretamente, los Estados miembros, las agencias de la UE y la Comisión deben ayudarle a aplicar las recomendaciones que le han hecho el Consejo y la Comisión¹² en lo que se refiere a las siguientes medidas:

- los expertos de la Comisión que se encuentran sobre el terreno en Grecia deben seguir cooperando estrechamente con las autoridades griegas competentes y coordinar la acción de los demás actores implicados (Frontex, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, Europol, las autoridades nacionales de los demás Estados miembros, organizaciones internacionales); entre las medidas que se adopten, debe procederse a la identificación y el registro de todas las personas que lleguen a la frontera, sin

¹¹ Decisión de Ejecución de la Comisión por la que se instaura la primera sección del programa de evaluación anual para 2016 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 [C(2015) 8537, de 9 de diciembre de 2015]. Está previsto que la evaluación conste de visitas sobre el terreno a los aeropuertos de Atenas, Salónica y Heraclión (fronteras aéreas); los puertos del Pireo, Mitilene, Samos, Kos y Symi (fronteras marítimas); los pasos fronterizos de Kipi, Pythio, Tycherio, Kastanies, Fylakio, Didymoteicho, Evzonoi y Krystallopigi (fronteras terrestres).

¹² El cuadro del anexo II ofrece un panorama general de dichas recomendaciones, a las que la Comisión y las agencias de la UE deben contribuir con el fin de garantizar su plena y oportuna aplicación.

olvidar realizar controles sistemáticos de seguridad mediante la consulta de bases de datos¹³;

- al presentar su plan de acción (a más tardar el 12 de marzo), Grecia debe presentar paralelamente una evaluación clara de las necesidades; ello hará posible que los demás Estados miembros, las agencias de la UE y la Comisión brinden el oportuno apoyo a Grecia con arreglo a las necesidades identificadas;
- Frontex debe evaluar con carácter inmediato las necesidades de Grecia con el fin de preparar el despliegue de los equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas; en caso necesario, Frontex debe poner en marcha nuevas convocatorias de contribuciones, a más tardar, el 22 de marzo;
- los demás Estados miembros deben asumir su responsabilidad y dar respuesta a estas convocatorias, en un plazo máximo de 10 días, facilitando recursos humanos y equipos técnicos.

4. Aplicar las normas y acabar con la política de «permitir el paso»

4.1. Acabar con la política de «permitir el paso» y restablecer los traslados del sistema de Dublín a Grecia

«Permitir el paso» a los refugiados no es ni política ni jurídicamente aceptable. Desde el punto de vista político, en las conclusiones aprobadas por el Consejo Europeo en su reunión de los días 18 y 19 de febrero se invita a que «se ponga fin a la política de "permitir el paso"». En lugar de que se adopten decisiones unilaterales, se debe llevar a la práctica la política acordada consistente en una mejor cooperación y coordinación entre los países situados a lo largo de la ruta de los Balcanes Occidentales.

Desde el punto de vista jurídico, de conformidad con el artículo 6 de la Directiva sobre procedimientos de asilo¹⁴, si un nacional de un tercer país solicita asilo en un Estado miembro, incluso cuando la solicitud se presenta en la frontera, el Estado miembro está obligado a conceder a esa persona acceso al procedimiento de asilo. Si dicho Estado miembro seguirá siendo responsable de la tramitación de la solicitud en cuestión se determinará posteriormente de conformidad con las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión, y especialmente del Reglamento de Dublín.

A este respecto, la Comunicación de la Comisión de 10 de febrero subrayaba que, para que el Sistema Europeo Común de Asilo funcione correctamente, deberá ser posible en la práctica devolver a los solicitantes de asilo al Estado de primera entrada en la UE («traslados de Dublín»), según lo previsto en las normas europeas establecidas de común acuerdo. En consecuencia, el 10 de febrero la Comisión también adoptó una recomendación en la que se enumeran las medidas concretas necesarias para que Grecia se reintegre en el sistema de

¹³ En consonancia con las conclusiones del Consejo Europeo de los días 18 y 19 de febrero de 2016, apartado 8, letra f).

¹⁴ Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

Dublín¹⁵. La información que facilite Grecia acerca de sus avances en la aplicación de las actuaciones recomendadas, así como otras aportaciones como los informes del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la ejecución de sentencias y de ACNUR, arrojarán luz a la hora de evaluar si se dan las condiciones para que los Estados miembros puedan reanudar los traslados individuales a Grecia con arreglo al Reglamento de Dublín, teniendo en cuenta que el volumen de los traslados y las categorías de personas que deben ser trasladadas tendrían que corresponder a los avances específicos realizados. Por su parte, la Comisión procederá a evaluar el asunto de cara al Consejo Europeo de junio.

Al mismo tiempo, los Estados miembros deben denegar la entrada en la frontera exterior a los nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones de entrada establecidas en el artículo 5 del Código de fronteras de Schengen, incluidos los nacionales de terceros países que no hayan presentado una solicitud de asilo pese a haber tenido la oportunidad de hacerlo. Por lo que se refiere a los Estados miembros que hayan restablecido temporalmente los controles en sus fronteras interiores, también deben denegar la entrada en esa frontera interior a los nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones de entrada. Ello debe ser así con independencia de la voluntad del nacional del tercer país de solicitar asilo en otro Estado miembro.

La política de «permitir el paso» es incompatible con las normas de Schengen y Dublín y fomenta los movimientos secundarios, por lo que hemos de acabar con ella. Además, perjudica el funcionamiento del régimen de reubicación, y es, por tanto, uno de los motivos de que las decisiones de reubicación hayan tenido tan poco éxito hasta ahora. Por todo ello, abandonar la política de «permitir el paso» de forma coordinada es imprescindible para el funcionamiento de los sistemas de Dublín y Schengen y del régimen de reubicación.

4.2. *Ayudar a Grecia a gestionar la presión migratoria*

En su Comunicación de 10 de febrero, la Comisión ha detectado una tendencia a lo largo de la ruta de los Balcanes Occidentales al endurecimiento gradual de los controles fronterizos que, en última instancia, pudiera dar lugar al cierre de las fronteras. Esta tendencia se ha acelerado y ha provocado el cierre intermitente de la frontera entre la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Grecia, en parte como reacción a las restricciones o cierres aplicados en otros países a lo largo de la ruta.

Como el flujo de entrada de migrantes en Grecia no se ha reducido, un número creciente de personas se encuentra abandonado en este país. Deben adoptarse medidas con carácter de urgencia para hacer frente a la creciente crisis humanitaria en Grecia y aliviar la presión migratoria a la que se enfrenta el país:

- La aplicación del Plan de Acción Conjunto UE-Turquía y del régimen voluntario de admisión humanitaria con Turquía¹⁶ debe dar lugar a la rápida disminución del número de llegadas a Grecia; con respecto a esta última, cuantos más Estados miembros participen en este plan, mejores serán las perspectivas en la lucha contra la inmigración ilegal en el mar Egeo.

¹⁵ Recomendación de la Comisión dirigida a la República Helénica sobre las medidas urgentes que Grecia debe adoptar con vistas a la reanudación de los traslados en virtud del Reglamento (UE) n.º 604/2013 [C(2016) 871, de 10 de febrero de 2016].

¹⁶ Recomendación de la Comisión relativa a un régimen voluntario de admisión humanitaria con Turquía, (C(2015) 9490 de 15 de diciembre de 2015).

- Las devoluciones de personas sin derecho de residencia y sin necesidad de protección internacional a los países de origen y tránsito, incluido Turquía, también deben reducir el número de inmigrantes irregulares presentes en Grecia. Grecia debe acelerar las readmisiones, en particular con Turquía, sobre la base de los acuerdos bilaterales vigentes en materia de readmisión y con la ayuda de otros Estados miembros.
- Los mecanismos de reubicación acordados son instrumentos esenciales para reducir la carga de los Estados miembros que soportan mayor presión y restablecer el orden en la gestión de la migración. En el caso de Grecia, se han convertido en un instrumento de ayuda humanitaria. Los Estados miembros deben incrementar el ritmo de reubicación acelerando las operaciones de tramitación en consonancia con la necesidad de efectuar controles de seguridad adecuados¹⁷. La Comisión está dispuesta a prestar asistencia logística y administrativa. En consonancia con estos mecanismos, los Estados miembros deben adoptar también todas las medidas necesarias para impedir que se produzcan movimientos secundarios, exigiendo el retorno inmediato al Estado miembro de reubicación y adoptando las medidas preventivas necesarias en el ámbito del acceso a las prestaciones sociales y a los recursos judiciales, de conformidad con el Derecho de la Unión¹⁸.
- Se ha de incrementar y facilitar la ayuda humanitaria a Grecia mediante la rápida adopción y aplicación de la propuesta de la Comisión sobre la prestación de ayuda de emergencia dentro de la Unión.

Además, el aumento de la presión migratoria en Grecia puede conducir a que se haga un mayor uso de rutas alternativas a través de la región de los Balcanes en sentido amplio. La UE debe utilizar todos los instrumentos a su disposición (información de los Estados miembros, el SEAE, la Comisión, Frontex, el satélite Copernicus) para controlar los flujos migratorios y anticiparse a los cambios de la ruta. Asimismo debe tratar de intensificar la coordinación con los posibles países de tránsito como Albania, Montenegro y Bosnia y Herzegovina.

¹⁷ En consonancia con las conclusiones del Consejo Europeo de los días 18 y 19 de febrero de 2016, apartado 8, letra h).

¹⁸ Véase a este respecto, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los asuntos acumulados C-443/14 y C-444/14, Alo y Osso, de 1 de marzo de 2016.

5. Controles en las fronteras interiores: de un mosaico de decisiones unilaterales a un enfoque coherente

5.1. Situación actual: restablecimiento unilateral de los controles en las fronteras interiores

Desde septiembre de 2015, un total de ocho países del espacio Schengen han restablecido los controles en sus fronteras interiores ante lo que consideran una amenaza grave para su seguridad interna y el orden público provocada por los movimientos secundarios de inmigrantes irregulares. Los países en cuestión son Bélgica, Dinamarca, Alemania, Hungría, Austria, Eslovenia, Suecia y Noruega. Las decisiones unilaterales notificadas por los Estados miembros hacen referencia a la afluencia masiva de personas indocumentadas o mal documentadas, incluso menores, que no fueron registradas en el momento de su primera entrada en la Unión Europea, así como al hecho de que estos movimientos masivos llevan al límite las capacidades de acogida de las respectivas autoridades nacionales y suponen una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior.

Aunque entre tanto se han suprimido los controles en las fronteras interiores de Eslovenia y Hungría¹⁹, los demás países han prorrogado los controles en varias ocasiones, en consonancia con el Código de fronteras de Schengen.

En los ocho casos los países basaron su decisión unilateral de restablecimiento de los controles en las fronteras interiores en la disposición relativa a los casos que requieren actuación inmediata (artículo 25 del Código de fronteras de Schengen), que ofrece la posibilidad de restablecer controles en las fronteras interiores durante un período de hasta 2 meses. Dado que la situación no ha mejorado significativamente, los controles se han prorrogado posteriormente sobre la base de los artículos 23 y 24 del Código de fronteras de Schengen, que permite la reintroducción de los controles en las fronteras interiores por un período de hasta 6 meses. La información detallada con las fechas de restablecimiento de los controles en las fronteras interiores y sus prórrogas figura en el resumen del anexo I.

Francia restableció los controles en las fronteras interiores en noviembre de 2015 por motivos no relacionados con la migración irregular. Los controles se introdujeron por primera vez en el contexto de la Conferencia COP21 y, posteriormente, como consecuencia del estado de emergencia a raíz de los atentados terroristas del 13 de noviembre de 2015. Actualmente Francia sigue aplicando controles en sus fronteras interiores. Estos controles también tienen que cumplir las disposiciones del Código de fronteras de Schengen sobre la introducción temporal de los controles fronterizos. La presente Comunicación no se ocupa de los controles en las fronteras interiores que se introdujeran por motivos no relacionados con la migración irregular²⁰. Ni que decir tiene que la intención de volver a la normalidad no impediría la posibilidad de aplicar controles de seguridad temporales y justificados en consonancia con el Código de fronteras de Schengen²¹.

¹⁹ Eslovenia y Hungría no prolongaron los controles transcurrido un plazo de 30 y 10 días, respectivamente, en respuesta a la remisión de las amenazas detectadas.

²⁰ Malta restableció los controles en las fronteras interiores el 9 de noviembre en el contexto de la reunión de Jefes de Gobierno de la Commonwealth y de la Conferencia de La Valeta sobre migración, y posteriormente los prorrogó por la amenaza terrorista mundial y con el objetivo de dismantelar una banda de contrabandistas. Malta suprimió los controles fronterizos interiores el 31 de diciembre de 2015.

²¹ Por ejemplo, con objeto de abordar con eficiencia las implicaciones en materia de seguridad de grandes acontecimientos deportivos, manifestaciones políticas o reuniones políticas de alto nivel.

El restablecimiento de los controles en las fronteras interiores constituye una medida excepcional de carácter temporal. La aplicación combinada de los artículos 23, 24 y 25 del Código de fronteras de Schengen permite mantener los controles fronterizos durante un período total de hasta ocho meses²².

5.2. *Hacia un enfoque coherente de la Unión*

El Código de fronteras de Schengen establece también un planteamiento coordinado de los controles temporales en las fronteras interiores (artículo 26).

Esta disposición se aplica en circunstancias excepcionales en las que se ponga en peligro el funcionamiento general del espacio Schengen como resultado de graves deficiencias persistentes relacionadas con la gestión de las fronteras exteriores. Asimismo, esta disposición exige que dichas circunstancias representen una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior dentro del espacio Schengen, o de partes de este. En tales circunstancias excepcionales, la Comisión puede presentar al Consejo una propuesta de Recomendación para que uno o más Estados miembros restablezcan los controles fronterizos en la totalidad o en determinadas partes de sus fronteras interiores.

En este momento, existen deficiencias graves en el control de las fronteras exteriores causadas por una falta de vigilancia de las fronteras y el registro e identificación insuficientes de los migrantes irregulares. Como consecuencia de los movimientos secundarios provocados por dichas deficiencias, algunos Estados miembros han restablecido los controles en las fronteras interiores. Por consiguiente, estas graves deficiencias ponen en peligro el espacio Schengen en su conjunto, y evidencian la existencia de una amenaza para el orden público o la seguridad interior en esa zona.

Si las presiones migratorias y las deficiencias graves en el control de las fronteras exteriores persistieran más allá del 12 de mayo, la Comisión tendría que presentar al Consejo una propuesta en virtud del artículo 26, apartado 2, del Código de fronteras de Schengen en la que se recomendase la adopción de un enfoque coherente de la Unión en relación con los controles en las fronteras interiores hasta que se atenúen o subsanen las deficiencias estructurales en el control de las fronteras exteriores. La Comisión estará preparada para esta eventualidad y actuaría sin demora.

Toda propuesta de la Comisión de conformidad con el artículo 26 del Código de fronteras de Schengen solo podría proponer controles en las fronteras interiores si fueran necesarios y proporcionados para hacer frente a la grave amenaza para el orden público y la seguridad interior que se haya detectado. Los controles fronterizos recomendados también serían temporales y durante el período más corto posible, habida cuenta de la amenaza existente. Si la situación general lo permite, el objetivo debe ser suprimir todos los controles en las fronteras interiores en el espacio Schengen antes de transcurridos seis meses desde su introducción, a saber antes de mediados de noviembre de 2016.

²² En consecuencia, de prolongarse, los controles en las fronteras interiores que algunos países restablecieron unilateralmente con arreglo al Código de fronteras de Schengen tendrían que expirar, a más tardar, el 13 de mayo en el caso de Alemania, el 15 de mayo en el de Austria, el 9 de julio en el de Suecia y el 15 de julio en el caso de Noruega.

La aplicación del artículo 26 del Código de fronteras de Schengen es una salvaguardia para el funcionamiento general del espacio Schengen. No es una sanción impuesta a los Estados miembros, ni pretende excluir a ningún Estado miembro del espacio Schengen.

6. Conclusión

En la actualidad, el sistema de Schengen se encuentra gravemente amenazado por estar expuesto a fuertes presiones migratorias, y aquejado de graves deficiencias en el control de las fronteras exteriores. La interacción de estas presiones y deficiencias ha puesto en peligro el funcionamiento de todo el sistema.

Los retos son muy diversos. En su Comunicación de 10 de febrero, la Comisión estableció las diversas medidas que deben ponerse en práctica para abordar la crisis en toda su complejidad. Basándose en estas consideraciones y en respuesta al llamamiento del Consejo Europeo para volver a una situación en la que los Estados miembros apliquen plenamente el Código de fronteras de Schengen, la presente Comunicación señala el camino de retorno a la normalidad basado en la aplicación sistemática de las normas. Aunque el camino marcado no puede considerarse al margen de otros factores importantes, como la adecuada ejecución del Plan de Acción Conjunto UE-Turquía, que conduzca a una reducción sostenible y sustancial del flujo de migrantes irregulares, ha llegado el momento de que los Estados miembros trabajen juntos en el interés común de salvaguardar uno de sus principales logros.

Con este fin, la hoja de ruta que marca el retorno al pleno funcionamiento del espacio Schengen señala los siguientes hitos:

- **4 de marzo de 2016 (y posteriormente con periodicidad mensual):** Grecia informa de sus progresos en la puesta en práctica de las acciones identificadas en la Recomendación sobre el restablecimiento de los traslados del sistema de Dublín.
- **12 de marzo de 2016 a más tardar:** Grecia presenta su plan de acción para poner en práctica las recomendaciones formuladas por el Consejo, junto con una evaluación de las necesidades.
- **16 de marzo de 2016:** Comunicación de la Comisión sobre la reforma del Reglamento de Dublín sobre la base del objetivo de solidaridad y distribución equitativa de cargas entre los Estados miembros.
- **16 de marzo de 2016:** la Comisión presenta su primer Informe sobre reubicación y reasentamiento.
- **22 de marzo de 2016 a más tardar:** Frontex pone en marcha convocatorias adicionales de contribuciones para continuar el despliegue de equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas con objeto de ayudar a Grecia.
- **1 de abril de 2016 a más tardar:** los Estados miembros responden a la convocatoria de Frontex, facilitando recursos humanos y equipos técnicos.
- **12 de abril de 2016 a más tardar:** la Comisión presenta su evaluación de la idoneidad del plan de acción elaborado por Grecia.
- **16 de abril de 2016:** la Comisión presenta su segundo Informe sobre reubicación y reasentamiento.
- **11-17 de abril de 2016:** expertos de la Comisión y los Estados miembros llevarán a cabo una evaluación de Schengen de las fronteras aéreas, terrestres y marítimas de Grecia.
- **12 de mayo de 2016 a más tardar:** Grecia informa sobre la aplicación de las recomendaciones del Consejo.

- **12 de mayo de 2016:** si persistieran las graves deficiencias en el control de las fronteras exteriores, la Comisión presentará una propuesta en virtud del artículo 26, apartado 2, del Código de fronteras de Schengen.
- **13 de mayo de 2016:** si persistieran las graves deficiencias en el control de las fronteras exteriores, el Consejo debe adoptar una recomendación en virtud del artículo 26, apartado 2, del Código de fronteras de Schengen de cara a asumir un enfoque coherente de la Unión en relación con los controles temporales en las fronteras interiores.
- **16 de mayo de 2016:** la Comisión presenta su tercer Informe sobre reubicación y reasentamiento.
- **Junio de 2016 a más tardar:** los legisladores alcanzan un acuerdo político sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y adoptan el acto jurídico.
- **Junio de 2016:** la Comisión presenta su evaluación de la posibilidad de restablecer los traslados del sistema de Dublín a Grecia.
- **Agosto de 2016 a más tardar:** la Guardia Europea de Fronteras y Costas es operativa.
- **Septiembre de 2016 a más tardar:** la Guardia Europea de Fronteras y Costas ha presentado las primeras pruebas de vulnerabilidad, de manera que, llegado el caso, puedan adoptarse medidas preventivas.
- **Diciembre de 2016:** si la situación general lo permite, se adopta la fecha límite para poner fin a las medidas excepcionales de salvaguardia.