



Bruselas, 25.11.2020  
COM(2020) 779 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO**  
**sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen con**  
**arreglo al artículo 22 del Reglamento (UE) n.º 1053/2013 del Consejo**  
**Primer programa plurianual de evaluación (2015-2019)**

{SWD(2020) 327 final}

## 1. INTRODUCCIÓN

El 14 de junio de 1985, Francia, Alemania y los tres Estados del Benelux firmaron el Acuerdo de Schengen que eliminó los controles en las fronteras interiores entre dichos Estados miembros. Hoy, treinta y cinco años más tarde, el espacio Schengen es uno de los logros más importantes de la Unión Europea. Ha mejorado la libertad de circulación, al permitir que 400 millones de ciudadanos de la UE y de terceros países presentes legalmente en el territorio, así como productos y servicios, se desplacen<sup>1</sup> sin estar sujetos a controles en las fronteras interiores, aportando así beneficios económicos y sociales significativos<sup>2</sup> a nuestras sociedades.

Un espacio Schengen que funciona correctamente depende de la aplicación correcta y eficiente del acervo de Schengen y de la confianza mutua entre los Estados miembros. Requiere una gestión de las fronteras exteriores moderna, uniforme y altamente eficiente y una serie de medidas compensatorias (como la cooperación policial eficiente, las políticas eficaces de visados y retorno y un Sistema de Información de Schengen integral) para salvaguardar la seguridad de los ciudadanos, reducir el riesgo de movimientos no autorizados entre los Estados miembros y mejorar las sinergias entre las autoridades nacionales.

Es fundamental contar con un sistema de supervisión sólido para verificar la aplicación del acervo de Schengen por parte de los países y para recomendar mejoras en su aplicación. Por ese motivo, en 1998, como parte del Convenio de Schengen, las Partes contratantes establecieron una Comisión permanente con el mandato de identificar deficiencias en la aplicación de Schengen y proponer soluciones<sup>3</sup>. Tras la integración del Convenio de Schengen en el marco jurídico de la Unión, el Consejo asumió la función de coordinación y los equipos de expertos de los Estados miembros, acompañados de un representante del Consejo y de un observador de la Comisión<sup>4</sup>, llevaron a cabo evaluaciones periódicas.

En 2015, en virtud del nuevo «mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen»<sup>5</sup>, se transfirió la responsabilidad de coordinación y gestión general del ejercicio a la Comisión. Sin embargo, el mecanismo mantiene una responsabilidad compartida, ya que la Comisión lleva a cabo las evaluaciones conjuntamente con los expertos de los Estados miembros. Este elemento de revisión por pares es fundamental para las evaluaciones de Schengen, ya que refuerza la rendición de cuentas, la responsabilidad de los resultados y la confianza. El Consejo se ocupa de formular recomendaciones para los Estados evaluados, sobre la base de

---

<sup>1</sup> Más allá de los Estados miembros, Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein (los denominados «Estados asociados de Schengen») también pertenecen al espacio Schengen. Irlanda no forma parte del espacio Schengen, pero aplicará el acervo de Schengen parcialmente, a partir del 1 de enero de 2021. El Reino Unido tampoco formaba parte del espacio Schengen, pero aplicaba en parte el citado acervo de Schengen. Bulgaria, Croacia y Rumanía están sometidos al acervo de Schengen, pero aún no se han eliminado los controles en las fronteras interiores respecto a los citados Estados miembros. El informe hace referencia a todos estos países como Estados miembros.

<sup>2</sup> En 2016 se estima que el pleno restablecimiento de los controles en las fronteras interiores generaría costes directos inmediatos que oscilarían entre 5 000 y 18 000 millones EUR al año [COM(2016) 120 final].

<sup>3</sup> Decisión del Comité Ejecutivo, de 16 de septiembre de 1998, relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen [SCH/Com-ex (98) 26 def.] (DO L 239 de 22.09.2000, p. 138).

<sup>4</sup> Véanse las conclusiones del Consejo, de 5 de diciembre de 2014, sobre el legado de la evaluación de Schengen en el Consejo y su función y responsabilidades futuras en el marco del nuevo mecanismo.

<sup>5</sup> Reglamento (UE) n.º 1053/2013 del Consejo, en adelante «Reglamento de evaluación de Schengen» (DO L 295 de 6.11.2013, p. 27), que entró en vigor en 2015.

una propuesta de la Comisión, en las que les indica cómo subsanar cualquier deficiencia detectada en el curso de las evaluaciones.

El mecanismo es más pertinente que nunca. Desde 2015, el espacio Schengen ha estado sometido a una presión constante y hoy en día nos enfrentamos a una realidad diferente a la que existía cuando se creó Schengen. La inestabilidad en la vecindad europea y en regiones más lejanas, las consecuencias de la situación extremadamente excepcional de la crisis de refugiados de 2015, la crisis de la COVID-19 y la amenaza del terrorismo exigen una reflexión y un seguimiento.

La necesidad de contar con una herramienta plenamente eficaz para evaluar su funcionamiento y garantizar que se llevan a cabo de forma eficaz las mejoras forma parte de un espacio Schengen que funciona correctamente. Actualmente todos los Estados miembros en cuestión han sido sometidos a una evaluación en el marco del nuevo mecanismo, de acuerdo con el Primer Programa de Evaluación Plurianual. De acuerdo con las obligaciones de presentación de informes establecidas por el Reglamento de evaluación de Schengen<sup>6</sup>, en el presente informe se refleja la situación actual de la aplicación del acervo de Schengen, sobre la base de los resultados de las evaluaciones y de las recomendaciones aplicadas. El informe también proporciona la base para las reflexiones que sean necesarias en relación con la revisión del mecanismo, con el fin de garantizar que pueda alcanzar su pleno potencial como herramienta para evaluar el funcionamiento de Schengen y para garantizar la introducción eficaz de las mejoras.

Una de las lecciones aprendidas en el pasado es que establecer y mantener el espacio Schengen requiere esfuerzos conjuntos diarios por parte de los Estados miembros y las instituciones de la UE para permitir que todos los ciudadanos de la UE aprovechen plenamente el espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores. La Comisión estableció el Foro de Schengen precisamente con vistas a fomentar una cooperación concreta en cuestiones relacionadas con Schengen entre todos los actores implicados y a reconstruir la confianza. Al reflejar la situación actual de la aplicación del acervo de Schengen y el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen, el presente informe tiene por objeto proporcionar la base necesaria para los debates del Primer Foro de Schengen, que se celebrará el 30 de noviembre.

## **2. EL PROCESO DE EVALUACIÓN DE SCHENGEN**

### ***2.1. El proceso de evaluación de Schengen***

El acervo de Schengen incluye un conjunto de normas variadas y en rápido desarrollo, así como medidas compensatorias para contrarrestar la ausencia de controles en las fronteras interiores. El mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen supervisa la aplicación del acervo de Schengen por parte de los países que lo aplican, ya sea parcialmente o en su totalidad<sup>7</sup>. También evalúa la capacidad de aquellos países que aún no han eliminado los controles en las fronteras interiores para aplicar íntegramente el acervo de Schengen<sup>8</sup>. El mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen aborda, en particular, la aplicación de

---

<sup>6</sup> Artículos 20 y 22 del Reglamento de evaluación de Schengen.

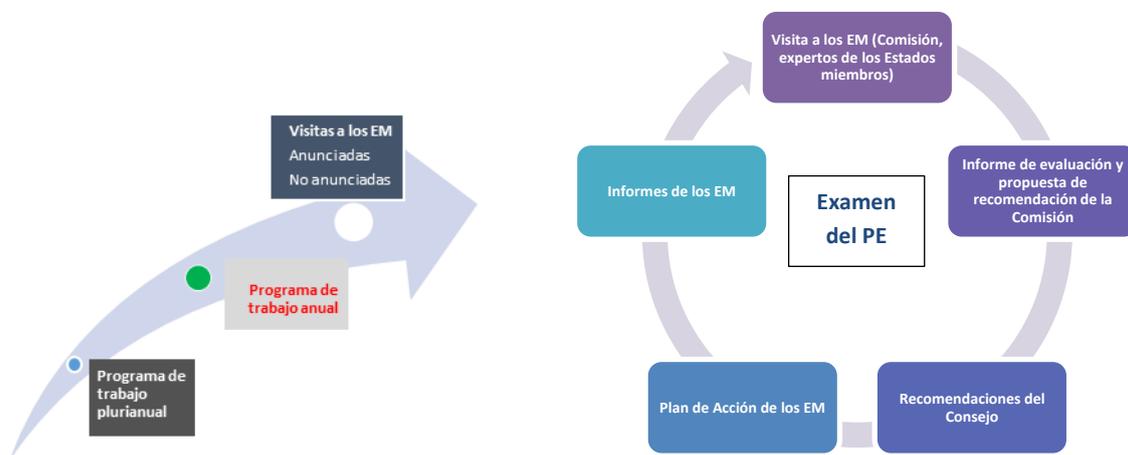
<sup>7</sup> Artículo 1 del Reglamento de evaluación de Schengen.

<sup>8</sup> Esto se aplica a Chipre y Croacia. Tal y como se especifica en el considerando 28 del Reglamento de evaluación de Schengen, la evaluación de Bulgaria y Rumanía ya ha finalizado de conformidad con el artículo 4, apartado 2, del Acta de adhesión de 2005, y no se llevará a cabo ninguna evaluación, con arreglo al artículo 1, apartado 1, letra b), del Reglamento de evaluación de Schengen.

medidas en los ámbitos de las fronteras exteriores, el retorno, la política de visados, la política de cooperación, el Sistema de Información de Schengen (SIS), la protección de datos y la ausencia de controles en las fronteras interiores.

La Comisión realiza evaluaciones en un ciclo quinquenal, con arreglo a los programas anuales y plurianuales, junto con los expertos tanto de los **Estados miembros como de las agencias de la UE** que participan en calidad de observadores. Cada país es sometido a una evaluación al menos una vez cada cinco años. Si es necesario, pueden organizarse evaluaciones *ad-hoc* adicionales mediante evaluaciones *sin previo aviso* o *nuevas visitas*. Las *evaluaciones temáticas* son una herramienta adicional para evaluar la aplicación de partes concretas del acervo de Schengen en varios Estados miembros al mismo tiempo. El siguiente gráfico muestra el proceso quinquenal de las evaluaciones.

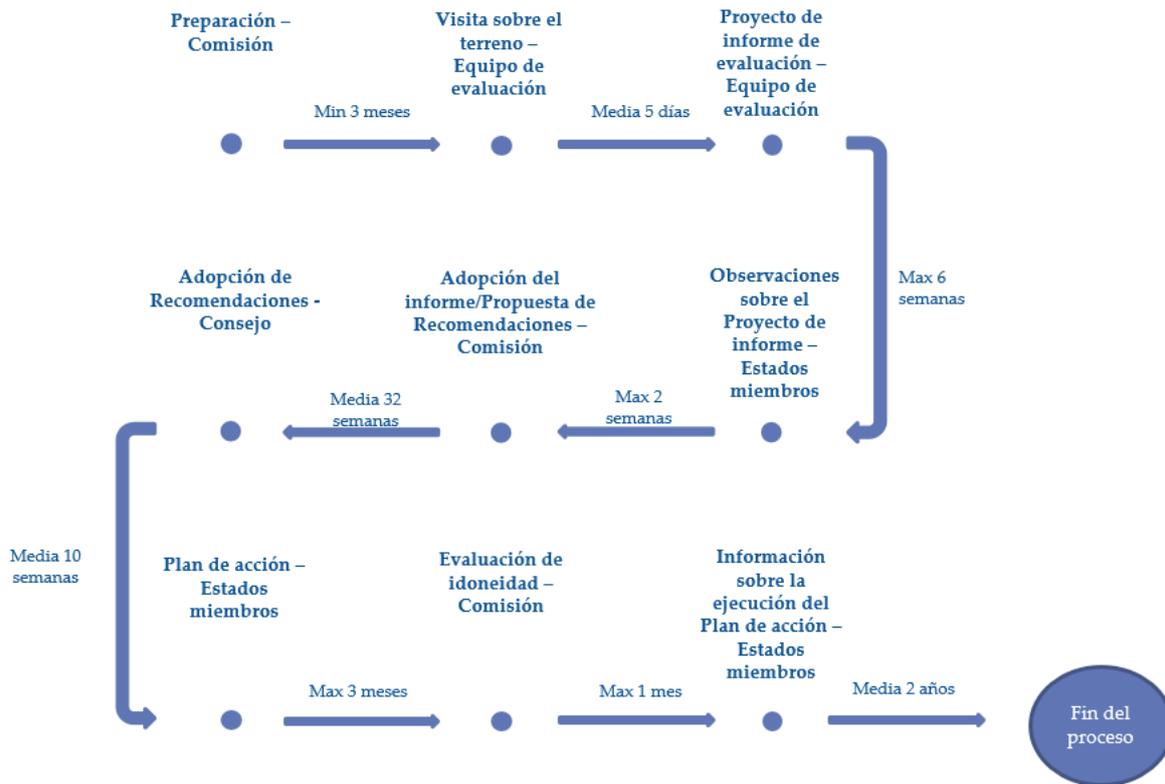
### Ciclo de evaluación de Schengen (quinquenal)



Los informes de evaluación se presentan a la Comisión de Schengen (en la que están representados todos los Estados miembros) y, una vez que esta exprese una opinión positiva, son aprobados por la Comisión<sup>9</sup>. Previa propuesta de la Comisión, el Consejo adopta las recomendaciones para subsanar cualquier deficiencia detectada en los informes de evaluación, concluyendo así la **primera fase** de la evaluación. Como seguimiento, el país en cuestión debe presentar un plan de acción en el que se detallen las medidas correctoras para aplicar las recomendaciones del Consejo. La Comisión evalúa los planes de acción en cooperación con los expertos pertinentes de la evaluación. El país evaluado está obligado a informar de los progresos realizados cada tres meses. Cuando se hayan adoptado todas las medidas correctoras, la Comisión cerrará la evaluación y concluirá así la **segunda fase**.

<sup>9</sup> Reglamento (UE) n.º 182/2011 (DO L 55 de 28.2.2011, p. 13).

## Mecanismo de evaluación de Schengen - fases



Cuando el informe de evaluación concluya que existen *deficiencias graves*, la Comisión debe informar sin demora al Consejo y se aplicará un plazo más breve para el seguimiento. Los países evaluados deberán entonces presentar el plan de acción en un plazo de un mes desde el momento en que el Consejo presente su recomendación. La Comisión puede valorar la posibilidad de realizar una *nueva visita* para comprobar la aplicación de las medidas adoptadas con el fin de subsanar las deficiencias detectadas. Además, cuando un informe de evaluación concluya que el país evaluado está incumpliendo gravemente sus obligaciones y durante su seguimiento la Comisión detecte que el problema persiste, esta activará la aplicación del procedimiento contemplado en el artículo 29 del Código de Fronteras Schengen, que en última instancia puede derivar en que se recomiende restablecer los controles en las fronteras interiores, siempre que se cumplan las condiciones necesarias para ello.

## 2.2. *El Primer Programa de Evaluación Plurianual*

Entre 2015 y 2019, se llevaron a cabo **más de doscientas visitas de evaluación**<sup>10</sup>, tanto dentro del espacio Schengen<sup>11</sup> como en veintisiete terceros países<sup>12</sup>, en este último caso para comprobar la aplicación de la política de visados. Se realizaron veintinueve *visitas sin previo aviso* y ocho *nuevas visitas* en quince países en todos los ámbitos estratégicos principales, excepto la protección de datos y la cooperación policial. Se llevaron a cabo dos *evaluaciones temáticas*, en 2015 y en 2019-2020, respectivamente, sobre la cooperación local relativa a Schengen en el ámbito de la política de visados y sobre las estrategias nacionales adoptadas para la gestión integrada de las fronteras.

Sobre la base de estas visitas de evaluación, la Comisión ha aprobado **198 informes de evaluación** y el Consejo ha formulado más de **4 500 recomendaciones** a los Estados miembros. Sin embargo, solo se han cerrado 45 evaluaciones, mientras que una serie de informes de evaluación y recomendaciones para las evaluaciones redactados en 2019 aún están pendientes de aprobación.

En estos primeros cinco años, se ha hecho especial hincapié en desarrollar métodos de trabajo que mejoren la calidad, eficacia y coherencia de las evaluaciones. Teniendo en cuenta la función central de los expertos nacionales, el principal objetivo era desarrollar en mayor medida la **formación adaptada** ya existente, que databa del sistema de evaluación anterior. Actualmente, las sesiones de formación para los expertos de cara a su participación en los equipos de evaluación son organizadas por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) y la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL), con el apoyo de los formadores de la Comisión y de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA). Estas sesiones cuentan con módulos específicos para las fronteras exteriores, el retorno, la cooperación policial y el Sistema de Información de Schengen. También se han elaborado **listas de comprobación** para garantizar una evaluación coherente.

**Las agencias de la UE**<sup>13</sup> contribuyeron de forma significativa al proceso mediante la organización de sesiones de formación, la presentación de análisis de riesgos que aportaron información para la preparación de los programas anuales para las evaluaciones de Schengen y mediante su participación en las evaluaciones en calidad de observadores. En el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores, en 2016 se adoptó una herramienta de control de calidad adicional, con la aplicación de las evaluaciones de la vulnerabilidad establecidas en virtud del

---

<sup>10</sup> En cuatro ocasiones, las evaluaciones se basaron en cuestionarios independientes y no en cuestionarios y visitas *in situ*, concretamente para la evaluación de Liechtenstein en el ámbito del retorno (2015), de Malta para el SIS (2016) y de Croacia en relación con el cumplimiento de la legislación sobre armas de fuego (2016) y con la cooperación en materia penal (2017). En el ámbito de las fronteras exteriores, en la mayoría de los casos las evaluaciones requirieron más de una visita *in situ*.

<sup>11</sup> Además de los veintiséis Estados del espacio Schengen, el mecanismo también evaluó la preparación de Croacia para aplicar íntegramente el acervo de Schengen. La evaluación de Chipre comenzó en 2019 y aún está en curso. Se evaluó a Irlanda y al Reino Unido en los ámbitos de protección de datos y del SIS, respectivamente.

<sup>12</sup> Habitualmente las evaluaciones en el ámbito de la política común de visados se llevan a cabo en terceros países, ya que, como norma, las solicitudes de visados Schengen son tramitadas por los consulados de los Estados miembros en el extranjero.

<sup>13</sup> Las agencias que participan actualmente son Frontex (gestión de las fronteras exteriores, visados y retorno), la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y la CEPOL (cooperación policial, SIS), eu-LISA (SIS) y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) (retorno). Aunque no es una agencia, el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) también participa en calidad de observador.

Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas (Frontex)<sup>14</sup>. Estas evaluaciones anuales de la vulnerabilidad llevadas a cabo por Frontex complementan al mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen, al ofrecer una imagen instantánea de la capacidad operativa de los países para gestionar las fronteras exteriores, y se tienen en cuenta a la hora de evaluar un país en concreto.

El **apoyo financiero** aportado por el Fondo de Seguridad Interior y el Fondo de Asilo, Migración e Integración facilitó la aplicación de las recomendaciones. Se alentó a los Estados miembros a (re)asignar recursos en el marco de sus programas nacionales para priorizar las medidas orientadas a subsanar las deficiencias detectadas en los informes de evaluación<sup>15</sup>.

### 3. SITUACIÓN ACTUAL DE LA APLICACIÓN DEL ACERVO DE SCHENGEN

#### 3.1. Principales resultados y avances logrados durante el Primer Programa de Evaluación Plurianual

Sobre la base de los resultados de las evaluaciones llevadas a cabo durante los últimos cinco años, cabe concluir que, **en términos generales, los Estados miembros cumplen con las disposiciones esenciales del acervo de Schengen** en todos los ámbitos estratégicos evaluados. **Sin embargo, las evaluaciones demostraron que existen algunas deficiencias recurrentes en los Estados miembros, así como prácticas divergentes** entre los Estados miembros debido a una aplicación incoherente del acervo de Schengen. Estas divergencias reducen el nivel de armonización y coherencia y, en última instancia, **podrían afectar al correcto funcionamiento del espacio Schengen**.

**Las evaluaciones permitieron detectar y abordar las numerosas deficiencias recurrentes.** Varios Estados miembros han adoptado una actitud positiva y proactiva hacia la subsanación de las deficiencias detectadas durante las evaluaciones. En algunos casos, los Estados miembros empezaron a trabajar en medidas correctoras incluso antes de que el Consejo adoptara sus recomendaciones. Además, cuando el informe concluyó que existían «deficiencias graves», las *nuevas visitas* demostraron que los Estados miembros han actuado rápidamente para abordar las deficiencias más graves. Esto confirma que la supervisión estrecha de las obligaciones y responsabilidades de los Estados miembros y la intervención rápida de estos son fundamentales para una aplicación correcta y eficaz del acervo de Schengen.

#### Deficiencias recurrentes y ámbitos susceptibles de mejora

- Transposición, aplicación y ejecución incompletas o no conformes del acervo de Schengen pertinente;
- número insuficiente de miembros del personal y cualificación o formación inadecuadas;
- prácticas nacionales divergentes e incoherentes debido a una aplicación incoherente del acervo de Schengen;
- estructuras administrativas fragmentadas con coordinación e integración insuficientes de las diferentes autoridades; y
- obstáculos prácticos, tecnológicos y reglamentarios para la cooperación dentro del espacio Schengen.

<sup>14</sup> DO L 251 de 16.09.2016, p. 1.

<sup>15</sup> Véase el artículo 12 del Reglamento (UE) n.º 515/2014 (DO L 150 de 20.5.2014, p. 143).

Estos resultados de las evaluaciones han servido como **base para reforzar la política de la UE** los últimos años, **contribuyendo de forma esencial a un mayor desarrollo del acervo de Schengen** y a garantizar su aplicación correcta y más armonizada. Los resultados han contribuido a la formulación de la Recomendación de la Comisión, de 7 de marzo de 2017, sobre la manera de lograr que los retornos sean más eficaces<sup>16</sup> y proporcionaron información para la Directiva sobre retorno refundida y la revisión del «Manual de Retorno»<sup>17</sup>. Se utilizaron en gran medida para las propuestas legislativas en el ámbito de la política de visados y para mejorar el Manual del Código de visados. Fueron fundamentales para mejorar el marco jurídico del Sistema de Información de Schengen y para modificar el Código de Fronteras Schengen mediante la introducción de la obligación de realizar controles sistemáticos. Además, el resultado de la evaluación temática de las estrategias nacionales de los Estados miembros para la gestión integrada de las fronteras promoverá el establecimiento de un ciclo plurianual de gestión europea integrada de las fronteras para consolidar el enfoque estratégico para la gestión de las fronteras a nivel nacional y de la UE.

### **3.2. Resultados específicos en cada ámbito temático**

#### **3.2.1. Gestión de las fronteras exteriores**

Un espacio que funciona correctamente sin controles en las fronteras interiores requiere una gestión común, uniforme y altamente eficaz de las fronteras exteriores. Las deficiencias en la gestión de las fronteras exteriores en un país pueden afectar a todos los Estados miembros y, por consiguiente, poner en peligro el funcionamiento del espacio Schengen. Por tanto, las evaluaciones de la gestión de las fronteras exteriores son un elemento clave del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen.

El **principal acto legislativo** por el que se rige este ámbito es el Código de Fronteras Schengen<sup>18</sup>. En los últimos cinco años, como resultado de los nuevos desafíos a los que se ha enfrentado la UE, se han introducido iniciativas adicionales para reforzar este marco legislativo, incluidos los controles sistemáticos de los ciudadanos de la UE mediante la comprobación en bases de datos pertinentes en las fronteras exteriores<sup>19</sup>, la adopción de un nuevo Reglamento Frontex en 2016<sup>20</sup> y su posterior revisión en 2019 con la introducción del Reglamento por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR)<sup>21</sup>, así como el desarrollo gradual de un sistema integrado para el control de las fronteras exteriores de la UE (la gestión europea integrada de las fronteras).

Las evaluaciones de gestión de las fronteras exteriores abarcan los siguientes elementos principales: controles en las fronteras exteriores por mar, en los aeropuertos y en los pasos fronterizos por tierra, vigilancia de las fronteras exteriores, estrategias y conceptos nacionales para la gestión europea integrada de las fronteras, análisis de riesgos, cooperación

---

<sup>16</sup> Recomendación (UE) 2017/432 de la Comisión (DO L 66 de 11.3.2017, p. 15).

<sup>17</sup> C(2017) 6505.

<sup>18</sup> Reglamento (UE) 2016/399 (DO L 77 de 23.3.2016, p. 1, en su versión modificada).

<sup>19</sup> Reglamento (UE) 2017/458 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo relativo al refuerzo de los controles mediante la comprobación en las bases de datos pertinentes en las fronteras exteriores (DO L 74 de 18.3.2017, p. 1). Se introdujeron los controles sistemáticos de los documentos de viaje de las personas que ejercen el derecho a la libre circulación con arreglo a la legislación de la UE mediante la comprobación en las bases de datos pertinentes.

<sup>20</sup> Reglamento (UE) 2016/1624 (DO L 251 de 16.9.2016, p. 1). Derogado en 2019 por el Reglamento (UE) 2019/1896 (DO L 295 de 14.11.2019, p. 1).

<sup>21</sup> Reglamento (UE) n.º 1052/2013 (DO L 295 de 6.11.2013, p. 11).

internacional y entre agencias, el mecanismo nacional de control de calidad, las capacidades de gestión de las fronteras exteriores (personal y equipos) y la infraestructura.

Con arreglo a los artículos 21 y 29 del Código de Fronteras Schengen, la existencia de deficiencias graves persistentes en los controles en las fronteras exteriores identificadas en el informe de evaluación Schengen puede traducirse en un restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. Las disposiciones se han aplicado por primera vez durante este Primer Programa de Evaluación Plurianual. Durante la visita sin previo aviso a uno de los Estados miembros<sup>22</sup> en otoño de 2015, se detectaron deficiencias graves en la gestión de las fronteras exteriores, que se consideró que ponían en peligro el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores<sup>23</sup>. Como consecuencia de ello, cinco Estados miembros restablecieron conjuntamente los controles en las fronteras interiores<sup>24</sup>. El Consejo adoptó recomendaciones sobre las medidas que debía adoptar el Estado miembro en cuestión, que presentó un plan de acción y los informes de situación exigidos por el Reglamento de evaluación de Schengen<sup>25</sup>. La evaluación realizada en 2016 ya indicó que se habían subsanado las deficiencias graves.

Sobre la base de 42 evaluaciones llevadas a cabo en relación con la gestión de las fronteras exteriores, cabe concluir que, **en gran parte, los Estados miembros están aplicando correctamente el Código de Fronteras Schengen y gestionando las fronteras exteriores de acuerdo con el acervo**. También se han realizado progresos decisivos para armonizar los enfoques estratégicos de los Estados miembros de cara a la gestión de las fronteras exteriores, mediante la aplicación gradual de un sistema de gestión integrada de las fronteras. Aunque se detectaron deficiencias graves en cuatro Estados miembros<sup>26</sup>, estos países adoptaron rápidamente las medidas necesarias con el fin de subsanar las deficiencias más importantes. Hoy en día, ningún Estado miembro presenta deficiencias graves en este ámbito, pero algunos países siguen enfrentándose a retos específicos que aún deben afrontarse sin demora. A pesar de estos elementos positivos, la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros aún no garantiza un nivel uniforme de control de las fronteras exteriores de la UE, teniendo en cuenta las prácticas y los enfoques divergentes para la gestión de las fronteras exteriores en cuanto a determinados aspectos.

En ese sentido, se detectaron algunas **deficiencias recurrentes**. En diversos Estados miembros, la *planificación estratégica* para la gestión integrada de las fronteras no es adecuada, lo cual se traduce en una cooperación interinstitucional reducida, un solapamiento de competencias entre las distintas autoridades de las fronteras exteriores y una asignación dispersa de los recursos. Estas deficiencias podrían reducir la eficiencia operativa en la gestión de las fronteras exteriores y la capacidad de respuesta. La realización por parte de los Estados miembros de *análisis de riesgos*, que constituyen una de las principales herramientas de gestión para la gestión de las fronteras exteriores, sigue siendo divergente. No todos los Estados miembros llevan a cabo un análisis de riesgos exhaustivo basado en el modelo integrado común de análisis de riesgos (CIRAM) armonizado. Este modelo garantiza que

---

<sup>22</sup> Grecia.

<sup>23</sup> COM(2016) 120.

<sup>24</sup> Decisión de Ejecución (UE) 2016/1989 del Consejo (DO L 306 de 15.11.2016, p. 13).

<sup>25</sup> COM(2017) 570.

<sup>26</sup> Además de en Grecia, también se detectaron deficiencias graves en la gestión de las fronteras exteriores en las evaluaciones de España, Suecia e Islandia en 2017. Se llevaron a cabo nuevas visitas en Suecia e Islandia en 2019.

todos los Estados miembros produzcan productos de análisis de riesgos de alta calidad unificados con fines de retorno y de gestión de las fronteras exteriores.

A pesar de que, en términos generales, la calidad de los controles en las fronteras exteriores es buena, aún difiere de unos Estados miembros a otros y dentro de ellos. La mayoría de los países afrontan riesgos en relación con los recursos, la formación y la planificación operativa para garantizar controles uniformes y sistemáticos en todos los pasos fronterizos de las fronteras exteriores, así como una vigilancia eficiente de dichas fronteras exteriores. Sin embargo, a pesar de estos desafíos, la mayoría de los Estados miembros han conseguido mantener la calidad general del control de las fronteras exteriores. La información previa a la llegada generada por la aplicación de varios sistemas de información y los resultados del análisis de riesgos no se integran de forma eficiente en los procedimientos de control de las fronteras exteriores. Las evaluaciones también han revelado deficiencias recurrentes en la *vigilancia de las fronteras exteriores y el conocimiento de la situación*. En una serie de Estados miembros, los sistemas de vigilancia no abarcan toda su frontera exterior, se efectúan intercambios de información limitados entre las autoridades de las fronteras exteriores en cuestión y se aplica de forma limitada el Reglamento EUROSUR<sup>27</sup>. Las alegaciones de *violaciones de los derechos fundamentales* en algunos países son motivo de preocupación y requieren una supervisión estrecha.

**Un número considerable de las deficiencias detectadas han sido subsanadas con éxito en estos últimos cinco años** y la Comisión alentó el uso de controles policiales o de la cooperación policial dentro del espacio Schengen, como alternativa eficaz a los controles en las fronteras interiores<sup>28</sup>. Aun así, y a pesar de estos progresos, los Estados miembros han restablecido los controles en las fronteras interiores en repetidas ocasiones, mediante la aplicación de los artículos 25 y 28 del Código de Fronteras Schengen, que permite restablecer inmediatamente los controles en las fronteras interiores cuando exista una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior. Más recientemente, el brote de la pandemia de COVID-19 volvió a poner a prueba al espacio Schengen. En esta coyuntura, la Comisión intervino para responder de forma coordinada a esta crisis junto con los Estados miembros, entre otras cosas, mediante la organización de videoconferencias con los ministros del Interior, reuniones del «Grupo de Información sobre la COVID-19 – Asuntos de Interior» y la publicación de orientaciones<sup>29</sup> sobre medidas para la gestión de las fronteras, corredores verdes, facilitación de los desplazamientos de trabajadores fronterizos y mediante la presentación de una propuesta para una Recomendación del Consejo acerca de una restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE desde terceros países<sup>30</sup>. Estos últimos acontecimientos han vuelto a confirmar la importancia de un espacio Schengen más resiliente y eficiente, que también debe incluir una gobernanza más eficaz.

### 3.2.2. *Política común de visados*

La política común de visados, que está inherentemente relacionada con la gestión de las fronteras exteriores, tiene dos objetivos principales: en primer lugar, permite que los Estados lleven a cabo una evaluación exhaustiva de la migración y la seguridad de los nacionales de terceros países que necesitan un visado para acceder al espacio Schengen para estancias breves (hasta 90 días en cualquier período de 180 días). En segundo lugar, proporciona

---

<sup>27</sup> Reglamento (UE) n.º 1052/2013 (DO L 295 de 6.11.2013, p. 11).

<sup>28</sup> C(2017) 3349.

<sup>29</sup> C(2020) 1753.

<sup>30</sup> COM(2020) 115.

garantías legales para que los solicitantes garanticen un procedimiento de expedición de visados eficiente y justo, con el fin de facilitar los desplazamientos legítimos y el contacto interpersonal.

**Los principales actos legislativos** por los que se rige este ámbito estratégico son el Código de visados<sup>31</sup>, que proporciona normas comunes y armonizadas para la tramitación de visados, el Reglamento sobre el Sistema de Información de Visados (VIS)<sup>32</sup> y el Reglamento de visados [Reglamento (UE) 2018/1806]<sup>33</sup>.

Sobre la base de las veintinueve evaluaciones realizadas en relación con la política común de visados, cabe concluir que, **en gran parte, los Estados miembros aplican correctamente la política común de visados con decisiones que, en términos generales, justifican adecuadamente la expedición o denegación de los visados.**

Sin embargo, hace poco se han detectado deficiencias graves en dos Estados miembros<sup>34</sup>. Por otra parte, a pesar de que existe un marco reglamentario común, las prácticas de expedición de visados de los Estados miembros aún difieren en varios aspectos. A veces el personal de los consulados sigue considerando que los visados Schengen son visados «nacionales». La competencia entre Estados en «mercados atractivos», así como la búsqueda de un visado de conveniencia o «*visa shopping*» debilita la percepción del espacio Schengen como una zona de viaje común.

En este sentido, se han detectado **deficiencias recurrentes**. Las prácticas de los Estados miembros siguen siendo diferentes a la hora de determinar la *validez de los visados* o los *documentos justificativos* que deben solicitarse, a pesar de que la Comisión ha adoptado listas armonizadas jurídicamente vinculantes. Se ha demostrado que el *examen de las solicitudes* no es lo suficientemente estricto en todos los casos, especialmente en aquellos en los que la toma de decisiones tiene lugar a nivel central. Se han constatado *escasez de personal y formación insuficiente de los trabajadores* en muchos consulados y esto se ha traducido en que, en algunos lugares, los consulados no sean capaces de cumplir con los plazos establecidos en el Código de visados. Está extendido el uso de *proveedores de servicios externos*, pero la supervisión de sus actividades no siempre era adecuada y los contratos y las prácticas no siempre cumplían con los requisitos legales. Otra deficiencia recurrente era la recogida sistemática de *huellas dactilares*, a pesar de que ya se habían recogido dichas huellas dactilares a los solicitantes en los cinco años anteriores. Se constató, asimismo, que en algunos casos la *información puesta a disposición* del público acerca de las condiciones y los procedimientos también era incompleta o no estaba actualizada.

La introducción del *Sistema de Información de Visados (VIS)* —una base de datos que permite el intercambio de información sobre las solicitudes de visados— constituye un avance considerable para el procedimiento de expedición de visados. Sin embargo, la calidad en ocasiones insuficiente de los datos introducidos en el Sistema de Información de Visados, el hecho de que los sistemas nacionales de tramitación de los casos no siempre estén adaptados al Código de visados y al flujo de trabajo del VIS, la carencia de formación informática adecuada y el conocimiento limitado de ciertas funcionalidades del sistema socavan el pleno potencial del Sistema.

---

<sup>31</sup> Reglamento (CE) n.º 810/2009 (DO L 243 de 15.9.2009, p. 1).

<sup>32</sup> Reglamento (CE) n.º 767/2008 (DO L 218 de 13.8.2008, p. 60).

<sup>33</sup> DO L 303 de 28.11.2018, p. 39.

<sup>34</sup> Se detectaron deficiencias graves durante la evaluación de Finlandia en 2018 y durante la evaluación sin previo aviso de los Países Bajos en 2019.

**Un número significativo de las deficiencias detectadas han sido subsanadas con éxito en estos últimos cinco años. Además, las modificaciones del Código de visados que entraron en vigor en 2020<sup>35</sup> buscan solucionar varios de estos problemas y reforzar la aplicación armonizada de la política común de visados facilitando procedimientos más rápidos y claros para los viajeros legítimos<sup>36</sup>.**

### **3.2.3. Retorno**

Un sistema eficiente y justo para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular es un componente fundamental de un sistema europeo de gestión de la migración y el asilo que funcione correctamente.

La Directiva sobre retorno<sup>37</sup> es el **principal acto legislativo** por el que se rige el retorno, el que establece las normas y procedimientos comunes para un retorno eficaz y justo de los nacionales de terceros países en situación irregular. La Directiva brinda bastante flexibilidad a los Estados miembros en cuanto a las medidas concretas que deben adoptarse a nivel nacional para aplicarla, lo que tiene como consecuencia la adopción de distintos sistemas y enfoques por parte de los Estados miembros.

Una Directiva de retorno es un «instrumento híbrido», ya que se aplica tanto a casos de presencia en el territorio de un Estado miembro de un nacional de un tercer país que no cumple, o bien ha dejado de cumplir, las condiciones de entrada establecidas en el Código de Fronteras Schengen, como a casos en los que no se cumplen otras condiciones de entrada, estancia o residencia en ese Estado miembro. En el sentido en que se aplica a los nacionales de terceros países que no cumplen, o bien han dejado de cumplir, las condiciones de entrada establecidas en el Código de Fronteras Schengen, la Directiva de retorno constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen<sup>38</sup>.

Por ese motivo, el nuevo mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen introdujo las evaluaciones también en el ámbito del retorno, con el fin de garantizar que los Estados miembros aplican correctamente las normas establecidas en la Directiva de retorno<sup>39</sup>.

Sobre la base de 31 evaluaciones efectuadas en relación con el retorno, cabe concluir que, **en términos generales, los sistemas de retorno de los Estados miembros respetan la Directiva de retorno.** No se han detectado deficiencias graves. Sin embargo, en algunos países existen obstáculos prácticos y normativos que afectan negativamente a la ejecución de

---

<sup>35</sup> Reglamento (UE) 2019/1155 (DO L 188 de 12.7.2019, p. 25).

<sup>36</sup> En particular, permitiendo que las solicitudes se presenten hasta seis meses antes, pero no menos de quince días antes del viaje; brindando la posibilidad de rellenar y firmar el formulario de solicitud por medios electrónicos; introduciendo un enfoque armonizado para la expedición de visados para entradas múltiples a los viajeros habituales con un historial de visados positivo para un período que se ampliará gradualmente de uno a cinco años.

<sup>37</sup> Directiva 2008/115/CE (DO L 348 de 24.12.2008, p. 98).

<sup>38</sup> Véanse los considerandos 25 a 30.

<sup>39</sup> Todos los Estados miembros están sujetos a la Directiva de retorno, excepto Irlanda, en virtud del Protocolo n.º 19 sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea y del Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda por lo que respecta al espacio de libertad, seguridad y justicia, anexas a los Tratados. En la medida en que la Directiva se aplica a los nacionales de terceros países que no cumplen, o bien han dejado de cumplir, las condiciones de entrada establecidas en el Código de Fronteras Schengen, Dinamarca participa en ella en virtud del artículo 4 del Protocolo n.º 22 anexo a los Tratados e Irlanda, Noruega, Suiza y Liechtenstein están sujetos a ella con arreglo a los respectivos acuerdos que los vinculan a la aplicación, la ejecución y el desarrollo de acervo de Schengen.

los retornos. Además, las evaluaciones han puesto de manifiesto deficiencias específicas y debilidades estructurales en los sistemas de retorno de los Estados miembros evaluados que se han enfrentado a desafíos importantes debido al gran número de nacionales de terceros países que entran y permanecen en ellos de forma irregular.

Se han detectado una serie de **deficiencias recurrentes**. Uno de los problemas principales es que, *en general, se carece de datos estadísticos fiables sobre las actividades relativas al retorno*, lo que complica aún más la evaluación de la eficacia de los sistemas nacionales de retorno. Sin embargo, las modificaciones del Reglamento sobre las estadísticas en el ámbito de la migración<sup>40</sup> y la puesta en marcha del Sistema de Información de Schengen para el retorno<sup>41</sup> contribuyen a hacer frente a este problema.

También existen planteamientos divergentes a la hora de dictar *decisiones de retorno*. No todos los Estados miembros dictan automáticamente las decisiones de retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, tras una decisión de denegación de las solicitudes de asilo. Por otra parte, algunas decisiones de retorno no especifican claramente que el nacional de un tercer país debe no solo abandonar el Estado miembro en cuestión, sino también la UE y el espacio Schengen. Esta ambigüedad trae consigo posibles movimientos no autorizados de un Estado miembro a otro. Existen prácticas divergentes similares en cuanto a las *prohibiciones de entrada*, que no se dictan sistemáticamente cuando los nacionales de terceros países incumplen la obligación de retorno en el plazo de salida voluntaria conforme establece la Directiva de retorno.

Por lo que respecta a la *asistencia para el retorno voluntario*, las evaluaciones mostraron que existe margen para mejorar el apoyo proporcionado a los migrantes irregulares que desean marcharse de forma voluntaria, especialmente velando por que los programas de retorno voluntario asistido y reintegración tengan un alcance más amplio (por ejemplo, que no se limiten únicamente a los solicitantes de asilo rechazados o a los nacionales de terceros países que hayan perdido el derecho a permanecer en la UE).

Varios Estados miembros no toman suficientes medidas para garantizar la *ejecución de las decisiones de retorno*. En algunos países, no existe un mecanismo para garantizar el seguimiento sistemático de las operaciones de retorno o bien el mecanismo existente no es adecuado para su fin. A menudo faltan medidas para ubicar sistemáticamente a los retornados, con el fin de prevenir las fugas, y para garantizar que se cumplen las decisiones. No todos los Estados miembros han establecido sistemas de supervisión del retorno forzoso eficaces.

El planteamiento de cara a los *menores no acompañados* también difiere de unos Estados miembros a otros. La identificación de soluciones duraderas, analizando todas las opciones disponibles, incluido el retorno al país de origen y la reunificación con miembros de la familia en un tercer país, es un componente esencial de la determinación del interés superior del menor que, sin embargo, no todos los Estados miembros realizan. Esto conlleva que el «retorno» no se considere una posibilidad cuando se lleva a cabo la evaluación individual del interés superior del menor.

En relación con el *internamiento*, se han detectado varios problemas. La disponibilidad y el uso de alternativas eficaces al internamiento son desiguales entre los Estados miembros. La capacidad de internamiento insuficiente y el hecho de que algunos Estados miembros no hagan uso de todas las posibilidades contempladas en la Directiva por lo que respecta a la

---

<sup>40</sup> Reglamento (UE) 2020/851 (DO L 198 de 22.6.2020, p. 1), por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 862/2007 (DO L 199 de 31.7.2007, p. 23).

<sup>41</sup> Reglamento (UE) 2018/1860 (DO L 312 de 7.12.2018, p. 1).

duración del internamiento contribuyen a aumentar el riesgo de fuga, afectando así a la eficacia del sistema de retorno. Los problemas para garantizar la existencia de condiciones materiales adecuadas en los centros de internamiento son recurrentes e incluyen, entre otras cosas, la falta de privacidad suficiente para los internados y un ambiente en los centros de internamiento que se asemeja al de un centro penitenciario, lo cual no refleja plenamente la naturaleza administrativa de la privación de libertad.

**La aplicación de las recomendaciones ha sido lenta.** En 2018, la Comisión presentó una propuesta para refundir la Directiva de retorno<sup>42</sup>, que consiste en **modificaciones específicas orientadas a maximizar la eficacia de la política de retorno de la UE**, a la vez que se salvaguardan los derechos fundamentales de los migrantes irregulares y se garantiza el respeto del principio de *no devolución*. La refundición propuesta se basa en la información recabada durante las evaluaciones y aborda varias de las deficiencias previamente mencionadas, como el establecimiento de una obligación de los Estados miembros de establecer programas de retorno voluntario asistido y la introducción de una lista común de criterios objetivos para determinar la existencia de riesgo de fuga. Además, la propuesta modificada de Reglamento por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional<sup>43</sup> exige que se «emita una resolución de retorno» de un solicitante de asilo inmediatamente después de que se rechace su solicitud<sup>44</sup>.

#### **3.2.4. Cooperación policial**

El Convenio de Schengen de 1990 introdujo disposiciones para aumentar la cooperación y el intercambio de información entre las fuerzas de policía de los Estados miembros como medida para compensar la supresión de los controles en las fronteras interiores. Estas disposiciones abarcan la cooperación para prevenir y detectar delitos; la cooperación operativa, por ejemplo, la posibilidad de ampliar la vigilancia o continuar la persecución de los delincuentes más allá de las fronteras interiores (la denominada «persecución transfronteriza») y el intercambio de información para la prevención y represión de los delitos o las amenazas para el orden público y la seguridad.

Sin embargo, el **marco legislativo** para la cooperación policial en el ámbito de Schengen sigue estando más fragmentado que otros componentes del acervo de Schengen y aporta una gran flexibilidad a las partes en cuanto a la manera en que estas decidan aplicarlo. Una parte significativa del marco de cooperación se basa en documentos no vinculantes del Consejo, como las buenas prácticas (el «Catálogo Schengen») y las orientaciones. Además, las disposiciones básicas del Convenio de Schengen se aplican principalmente mediante acuerdos bilaterales o multilaterales suscritos por los Estados miembros. Desde 1990, el marco de la UE para el intercambio de información y el acceso a los datos a efectos de aplicación de la legislación ha evolucionado constantemente. Aunque una parte de él no forma parte formalmente del acervo de Schengen, está estrechamente relacionada con él. Por ese motivo, durante las evaluaciones también se tuvo en cuenta la aplicación de las Decisiones Prüm, del Reglamento Europol y de otros instrumentos jurídicos no relacionados con Schengen. Esto contribuye a evaluar cómo se enfrentan los Estados miembros a los requisitos generales del intercambio de información contemplados en el Convenio de Schengen.

Sobre la base de las veintisiete evaluaciones llevadas a cabo en relación con la cooperación policial, cabe concluir que, **en términos generales, los Estados miembros están**

---

<sup>42</sup> COM(2018) 634.

<sup>43</sup> COM(2020) 611.

<sup>44</sup> Véase el considerando 31 *bis* y el artículo 35 *bis*.

**cumpliendo el acervo de Schengen en el ámbito de la cooperación policial.** No se detectaron deficiencias graves y solo se identificaron algunos incumplimientos, principalmente en el ámbito del intercambio de información y, especialmente, del acceso al Sistema de Información de Visados a efectos de aplicación de la legislación.

Sin embargo, algunas **deficiencias recurrentes** impiden aprovechar el pleno potencial de algunas de las herramientas de cooperación policial e intercambio de información existentes. Las mejoras más necesarias identificadas estaban relacionadas con el *refuerzo del intercambio de información a efectos de aplicación de la legislación*, en particular, por lo que respecta al funcionamiento de los puntos de contacto únicos<sup>45</sup> de los Estados miembros y al acceso móvil de los funcionarios de policía a pie de calle a las bases de datos policiales. Otros ámbitos importantes susceptibles de mejora eran el desarrollo e intercambio de *análisis de riesgos y evaluaciones estratégicas de las amenazas de delitos* para permitir mejorar la respuesta conjunta a los delitos transfronterizos, así como la revisión de los *acuerdos bilaterales o multilaterales* suscritos por los Estados miembros, con el fin de ampliar y facilitar las posibilidades de cooperación operativa transfronteriza (en particular, la vigilancia transfronteriza y la «persecución transfronteriza»).

### **3.2.5. Sistema de Información de Schengen (SIS)**

El Sistema de Información de Schengen es una medida compensatoria clave para la supresión de los controles en las fronteras interiores, ya que ofrece un apoyo fundamental para la seguridad en todo el espacio Schengen. El SIS es un sistema informático a gran escala que emite alertas sobre personas u objetos de interés por motivos de seguridad. También presta apoyo para los controles en las fronteras exteriores, la aplicación de la legislación y la cooperación judicial en toda Europa.

Su ámbito de aplicación se define en tres **instrumentos jurídicos** relativos a la cooperación para el control de las fronteras, la cooperación para la aplicación de la legislación y la cooperación para el registro de vehículos<sup>46</sup>. La segunda generación del SIS («SIS II») se puso en funcionamiento el 9 de abril de 2013 en veintiocho Estados miembros y actualmente treinta Estados miembros están conectados a ella<sup>47</sup>. El 28 de noviembre de 2018, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron tres Reglamentos nuevos que ampliarán aún más el alcance y las funcionalidades del SIS, que se aplicarán en tres fases a más tardar en 2021. Cada uno de los Estados miembros que utilizan el SIS es responsable del establecimiento, funcionamiento y mantenimiento de su sistema nacional, así como de designar una oficina nacional Sirene<sup>48</sup>, que vele por el intercambio de toda la información complementaria

---

<sup>45</sup> Los puntos de contacto únicos son la «ventanilla única» de la cooperación a efectos de aplicación de la legislación a nivel internacional: cuenta con un número de teléfono y una dirección de correo electrónico para todas las solicitudes de cooperación a efectos de aplicación de la legislación a nivel internacional que se atienden a nivel nacional. Reúne en una misma estructura de gestión a las diferentes oficinas o puntos de contacto nacionales para las distintas vías de cooperación con los representantes de todos los organismos de aplicación de la ley del país. Ref. Proyecto de directrices sobre un punto único de contacto (Documento n.º 10492/14 del Consejo, de 13 de junio de 2014).

<sup>46</sup> Reglamento (CE) n.º 1987/2006 (DO L 381 de 28.12.2006, p. 4); Decisión 2007/533/JAI del Consejo (DO L 205 de 7.8.2007, p. 63); y Reglamento (CE) n.º 1986/2006 (DO L 381 de 28.12.2006, p. 1).

<sup>47</sup> Además de los veintiséis países del espacio Schengen, Bulgaria, Rumanía, el Reino Unido y Croacia están conectados al SIS, aunque estos dos últimos todavía están sujetos a determinadas restricciones por lo que respecta al uso de las alertas del SIS a nivel de todo el espacio Schengen a efectos de denegar la entrada o la permanencia en el espacio Schengen.

<sup>48</sup> El acrónimo Sirene corresponde a «Supplementary Information Request at the National Entries» (solicitud de información complementaria a la entrada nacional).

relacionada con las alertas del SIS. La Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA) se ocupa de la gestión operativa del sistema central y de la infraestructura de comunicación.

Sobre la base de 32 evaluaciones llevadas a cabo en relación con el Sistema de Información de Schengen, cabe concluir que, **en términos generales, los Estados miembros han aplicado y utilizado el SIS de forma eficaz y uniforme**. Aunque se detectaron deficiencias graves en la aplicación del SIS en cuatro Estados miembros<sup>49</sup>, estos países han estado trabajando activamente para subsanar las deficiencias. Sin embargo, en uno de los casos la situación no ha mejorado.

Durante las evaluaciones surgieron algunas **deficiencias recurrentes**, como la falta de *herramientas técnicas o procedimientos obligatorios* a nivel nacional para cargar huellas dactilares y fotografías en las alertas del SIS, incluso cuando disponen de ellas. Otro resultado recurrente está relacionado con algunas de las funcionalidades introducidas en 2013 mediante la segunda generación del SIS, en particular, que no todos los datos incluidos en las alertas del SIS *se muestran a los usuarios finales*. También se constató que el aumento del intercambio de información complementaria debido al mayor uso del sistema a menudo supera los límites de capacidad de las *Oficinas Sirene*. Las Oficinas Sirene no siempre cuentan con personal y recursos técnicos suficientes, incluidas herramientas de flujo de trabajo integradas y automatizadas, que les permitan intercambiar esta información de forma eficaz. **Un número significativo de las deficiencias detectadas han sido subsanadas con éxito en estos últimos cinco años.**

### 3.2.6. *Protección de datos*

Una parte importante del acervo de Schengen son las normas en materia de protección de datos personales. En 2016 se llevó a cabo una reforma significativa del marco jurídico de protección de datos de la UE para reforzar los derechos de los ciudadanos en la era digital. El Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)<sup>50</sup> y la Directiva sobre protección de datos en la aplicación de la legislación<sup>51</sup> son los **principales actos legislativos** aplicables en este ámbito, en combinación con las disposiciones específicas en materia de protección de datos recogidas en el acervo del Sistema de Información de Schengen (SIS) y del Sistema de Información de Visados (VIS).

Estas evaluaciones valoran cómo aplican y ejecutan los Estados miembros el acervo de Schengen, en particular en relación con el SIS y el VIS en el contexto de los requisitos de protección de datos. También incluyen el papel de las autoridades de protección de datos por lo que respecta a la supervisión de las autoridades que gestionan y utilizan el SIS y el VIS.

Sobre la base de las veintinueve evaluaciones realizadas en relación con la protección de datos, cabe concluir que, **en términos generales, los Estados miembros aplican y ejecutan las disposiciones pertinentes sobre el SIS y el VIS cumpliendo con los requisitos de protección de datos**. Aunque no se detectaron deficiencias graves, sigue habiendo algunos problemas recurrentes que deben subsanarse o se están subsanando.

---

<sup>49</sup> Surgieron deficiencias graves en las evaluaciones de Bélgica en 2015, de Francia y España en 2016 y del Reino Unido en 2017. Se llevaron a cabo nuevas visitas en Bélgica en 2016 y en Francia en 2019. Se considera que Bélgica, Francia y España han subsanado todas las deficiencias graves.

<sup>50</sup> Reglamento (UE) 2016/679 (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

<sup>51</sup> Directiva (UE) 2016/680 (DO L 119 de 4.5.2016, p. 89).

En algunos países, las evaluaciones realizadas después de mayo de 2018 (fecha de entrada en vigor del nuevo marco de protección de datos) indicaron demoras en la aplicación del RGPD o en la transposición en la legislación nacional de la Directiva sobre protección de datos en la aplicación de la legislación, así como en la correspondiente adaptación de la legislación nacional relativa al SIS y al VIS.

En algunos Estados miembros, existen deficiencias en relación con la *independencia* total de las autoridades de protección de datos, lo que conlleva una influencia directa o indirecta por parte del Gobierno en el trabajo de dichas autoridades. Algunos de estos problemas se han resuelto en el seguimiento de las evaluaciones Schengen y durante la reforma de la legislación nacional en materia de protección de datos para aplicar el RGPD y transponer la Directiva sobre protección de datos en la aplicación de la legislación. Por otra parte, algunas autoridades de protección de datos carecen de *recursos* humanos y financieros suficientes para llevar a cabo todas las tareas que les corresponden en relación con el SIS y el VIS.

En algunos Estados miembros, se consideró necesario que las autoridades de protección de datos realizaran *inspecciones* más frecuentes y exhaustivas para cumplir con su tarea de supervisar la legalidad del tratamiento de datos en el SIS II y el VIS. En algunos casos, no se han respetado los plazos para llevar a cabo la primera auditoría de las operaciones de tratamiento de datos en el SIS y el VIS.

En cuanto a los *derechos de los titulares de los datos* que figuran en el SIS y el VIS, se constató que la ausencia de información adecuada constituía una limitación para ejercicio eficaz de esos derechos.

En algunos casos, el período para conservar los *registros de consultas del SIS y el VIS* no concordaba con el acervo de Schengen. Con frecuencia los responsables del tratamiento no realizaron de forma proactiva sus propias auditorías del cumplimiento de las normas en materia de protección de datos, y tampoco revisaron periódicamente los registros. Además, a menudo falta claridad en cuanto a las tareas y la asignación de responsabilidades para el tratamiento de datos personales entre las diferentes autoridades que participan en el procedimiento de expedición de visados y en el tratamiento de los datos conexos. Aun es necesario realizar algunas mejoras en relación con las medidas de seguridad física, organizativa e informática de los datos del VIS. En algunos casos, los delegados de protección de datos deben participar en mayor medida en la supervisión del tratamiento de datos personales en el marco específico de Schengen. A menudo, no existía una formación periódica y continua en materia de protección y seguridad de los datos para todo el personal operativo con acceso al SIS II.

**En términos generales, los Estados miembros están adoptando las medidas necesarias para realizar un seguimiento de los resultados y las recomendaciones. Aunque, en general, se han realizado algunos progresos con vistas a subsanar las deficiencias, la aplicación de las recomendaciones ha sido lenta.**

#### **4. FUNCIONAMIENTO DEL MECANISMO DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE SCHENGEN EN EL PRIMER PROGRAMA DE EVALUACIÓN PLURIANUAL**

##### **4.1. Deficiencias detectadas**

En los últimos cinco años, el mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen ha logrado mejorar significativamente la aplicación del acervo de Schengen en la UE y ha demostrado su valor añadido al garantizar al funcionamiento eficiente del espacio Schengen. No obstante, la

experiencia adquirida durante el Primer Programa de Evaluación Plurianual (2015-2019) puso de manifiesto la existencia de una serie de deficiencias que han debilitado el pleno potencial del mecanismo. Tanto el Parlamento Europeo, en su informe de 2017<sup>52</sup>, como los Estados miembros, a través de la consulta puesta en marcha por la Presidencia finlandesa del Consejo en 2019<sup>53</sup>, han señalado la necesidad de reconsiderar determinados aspectos del mecanismo. Por consiguiente, es importante utilizar la experiencia recabada durante el Primer Programa de Evaluación Plurianual para evaluar cómo puede aplicarse de forma más eficiente el mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen, inclusive desde el punto de vista de los recursos.

Una de las principales deficiencias es **la duración excesiva de la primera fase del proceso de evaluación (aprobación del informe y recomendaciones)**, que afectó considerablemente a la subsanación rápida y eficaz de las deficiencias. En el 25 % de los casos, esta fase duró más de un año, en doce casos, más de dieciocho meses, y resultó especialmente larga cuando el equipo de evaluación detectó «deficiencias graves» (un resultado que, en principio, debería traducirse en un seguimiento más rápido). De media, la Comisión necesitó alrededor de diez meses para aprobar un informe de evaluación y el Consejo otros dos meses y medio adicionales para adoptar las recomendaciones, que determinan la fecha de inicio en la que los países presentan un plan de acción orientado a subsanar las deficiencias.

**Las aportaciones de expertos de los Estados miembros no siempre han sido acordes a las necesidades.** En ocasiones, el número de expertos disponibles no era suficiente para satisfacer las necesidades de las evaluaciones en curso. En las evaluaciones relativas a la protección de datos y la política de visados, a veces los equipos estaban constituidos por solo cuatro o cinco expertos (el número óptimo es ocho), debido a la falta de designaciones por parte de los países. Además, los expertos no siempre tenían el perfil necesario o carecían de suficiente experiencia en los ámbitos estratégicos pertinentes. También existía un desequilibrio geográfico considerable. Durante los últimos cinco años, un tercio de los expertos fueron designados por solo cinco países.

**Se demostró que las visitas sin previo aviso no eran tan eficaces como se pensaba en un principio.** Actualmente, el programa de evaluación anual para visitas sin previo aviso se elabora un año antes de que tengan lugar las visitas, sobre la base de un análisis de riesgos que concluye también un año antes de que se realice la visita. Esta organización no permitió una adaptación rápida a los nuevos desafíos. Además, aunque facilitaba una organización y evaluación fluidas, la petición de designar expertos dos semanas antes de la visita y la obligación de avisar con veinticuatro horas de antelación al Estado miembros en cuestión, socavó el objetivo mismo de las visitas sin previo aviso.

**En general, el ritmo del seguimiento y la aplicación de los planes de acción fue lento y lo habitual es que la supervisión no fuera exhaustiva ni coherente.** Desde el año 2015, se han llevado a cabo alrededor de 201 evaluaciones y, a pesar de haberse logrado avances significativos, en torno al 25 % de los planes de acción se han cerrado después de una media de 2,25 años. En términos generales, las evaluaciones no se centraron en la aplicación eficaz y coherente de los elementos principales de cada uno de los ámbitos estratégicos específicos del acervo de Schengen en todos los Estados miembros, que son cruciales para garantizar el correcto funcionamiento del espacio Schengen. Por lo tanto, las recomendaciones se centraron demasiado en detalles muy numerosos y específicos, en lugar de concentrarse en los

---

<sup>52</sup> Informe sobre el informe anual sobre el funcionamiento del espacio Schengen [2017/2256(INI)].

<sup>53</sup> Documento n.º 13244/2019 del Consejo.

elementos básicos del acervo de Schengen, y no se indicaron plazos claros para su aplicación. Además, **no se han utilizado lo suficiente las evaluaciones temáticas**, que permitirían evaluar a varios o todos los Estados miembros a la vez en cuanto a un aspecto concreto pertinente en el ámbito de Schengen e identificar las tendencias y deficiencias comunes, así como las mejores prácticas. Además, **las actuales obligaciones de presentación de informes** del Reglamento de evaluación de Schengen **generan una carga significativa**, tanto para la Comisión como para los Estados miembros. La combinación de todos estos elementos no permitió una supervisión exhaustiva y coherente de la aplicación y los planes de acción.

**Se demostró que las recomendaciones no eran una herramienta lo suficientemente eficaz para garantizar que los Estados miembros adoptaban medidas rápidamente.** Por lo general, en la Comisión de Schengen el dialogo acerca de los resultados de la evaluación y las recomendaciones conexas propuestas por la Comisión ha sido escaso, en parte debido al carácter demasiado detallado y específico de las evaluaciones. En última instancia, el hecho de que las recomendaciones sean adoptadas por el Consejo no generó la presión entre pares esperada para asegurar un alto nivel de exigencia en la aplicación del acervo de Schengen. **El sistema no garantizó un diálogo político adecuado sobre el estado de Schengen** en otros foros pertinentes, y la participación del Parlamento Europeo tampoco fue muy regular.

La evaluación del respeto de los **derechos fundamentales** en la aplicación del acervo de Schengen no estaba lo suficientemente integrada en el mecanismo de evaluación.

#### **4.2. Posibles medidas operativas para mejorar el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen**

##### **4.2.1. Aumentar la rapidez, la especificidad y el carácter estratégico de las evaluaciones**

Todos los actores deben destinar suficientes recursos humanos y financieros y adoptar las medidas adecuadas para cumplir rápidamente con sus respectivas tareas durante el proceso de evaluación. La simplificación de los **flujos de trabajo** internos, junto con el uso de **criterios de referencia**, deberían contribuir a reducir el tiempo que se tarda en realizar las evaluaciones.

La finalización del Primer Programa de Evaluación Plurianual ha aportado a la Comisión y al Consejo una buena perspectiva general de la situación en todos los Estados miembros. Sin poner en peligro la calidad del procedimiento actual, la aplicación de los resultados de evaluaciones anteriores podría aumentar la pertinencia de las evaluaciones respecto a las necesidades. Tal y como destacaron los Estados miembros, sigue existiendo margen de mejora por lo que respecta a la **calidad de los informes y las recomendaciones**, así como en cuanto al aumento de la coherencia de las evaluaciones en los distintos ámbitos estratégicos. Existen deficiencias tanto entre países como dentro de los ámbitos estratégicos. Podrían revisarse las **listas de comprobación** que se utilizan actualmente para llevar a cabo las evaluaciones para que se centren en los elementos principales que puedan afectar al espacio Schengen en conjunto.

**Es necesario dar un uso más estratégico y racional a las herramientas analíticas disponibles.** Pueden utilizarse evaluaciones temáticas de forma sistemática para evaluar la aplicación de cambios legislativos importantes conforme estos entran en vigor. También es fundamental permitir la organización rápida de visitas sin previo aviso cuando sea necesario. Es crucial **mejorar las sinergias y la cooperación** con otros actores y los mecanismos de evaluación. En particular, debe reforzarse el papel desempeñado por las agencias de la UE (Frontex, eu-LISA, FRA y Europol), el Supervisor Europeo de Protección de Datos y los mecanismos nacionales de control de calidad. Esto puede lograrse con una mayor

participación de las agencias en las evaluaciones y mediante el establecimiento de un intercambio de información más regular y sistemático entre ellas y la Comisión. Es especialmente importante aumentar las sinergias con las evaluaciones de la vulnerabilidad de Frontex y que la FRA y Europol desarrollen análisis de riesgos más específicos, que contribuyan a mejorar el diseño de las evaluaciones.

Asimismo, es importante asegurarse de que los Estados miembros **designen un número suficiente de expertos cualificados que abarquen todos los ámbitos estratégicos**. Debe tenerse en cuenta el establecimiento de un mecanismo para coordinar mejor la designación de expertos para todas las evaluaciones de Schengen. La Comisión actualizará los programas de formación existentes y proporcionará formación en materia de política de visados. También podría facilitarse formación periódica de actualización.

Por último, durante la evaluación y el seguimiento, es necesario prestar especial atención al respeto de los **derechos fundamentales** en la aplicación del acervo de Schengen. Es importante reflexionar acerca de cómo integrar mejor los derechos fundamentales en la evaluación. En este sentido, podría resultar beneficioso actualizar las listas de comprobación actuales para que incorporen mejor las cuestiones en materia de derechos fundamentales, ampliar la participación de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en las evaluaciones y aumentar el uso de sus directrices.

#### **4.2.2. Aumentar la rapidez y eficiencia de la aplicación de las recomendaciones**

Agilizar las recomendaciones facilitaría el desarrollo de planes de acción eficaces y su aplicación rápida. Los **catálogos y manuales de Schengen** en los ámbitos estratégicos pertinentes representan una herramienta importante que los Estados miembros deberían tener en cuenta al aplicar las recomendaciones específicas de la evaluación de Schengen. Estos deberán actualizarse periódicamente y seguir mejorándose. Los Estados miembros deben intercambiar las **mejores prácticas** a las que hacen referencia los informes de evaluación y utilizarlas para aplicar las recomendaciones. De acuerdo con las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo<sup>54</sup>, podría valorarse la posibilidad de establecer **plazos para la aplicación de las recomendaciones**.

Otra forma importante de facilitar la aplicación rápida de las recomendaciones es facilitar el **apoyo financiero necesario**. En el marco financiero plurianual propuesto<sup>55</sup> y en el instrumento de gestión de las fronteras y visados<sup>56</sup> se ha mantenido el vínculo entre el mecanismo de evaluación y la definición de las prioridades nacionales. La propuesta de utilizar en mayor medida el *componente temático* aporta una mayor flexibilidad para responder a las deficiencias que deben subsanarse urgentemente, en particular, para las medidas prioritarias de aplicación inmediata. Con el fin de facilitar aún más la reprogramación e inclusión de las posibles necesidades de financiación adicional, los países podrían detallar sistemáticamente en los planes de acción su evaluación del impacto financiero de las medidas correctoras.

Para aumentar la presión entre pares también es necesario que las deficiencias detectadas se comuniquen en la medida suficiente a nivel político. El Reglamento actual contempla la redacción de **informes anuales** por parte de la Comisión, que ofrecen una oportunidad para presentar el estado del espacio Schengen, difundir las mejores prácticas y aumentar la

---

<sup>54</sup> Informe Especial n.º 20/2019: «Sistemas de información de la UE en controles fronterizos: un instrumento sólido, pero son necesarios unos datos más puntuales y exhaustivos».

<sup>55</sup> COM(2018) 472.

<sup>56</sup> COM(2018) 473.

sensibilización política, al permitir establecer un diálogo sobre los retos comunes a nivel político.

Un seguimiento eficaz y oportuno para remediar las deficiencias detectadas por el mecanismo es fundamental para la credibilidad del proceso de evaluación y supervisión en su conjunto, y para que este alcance su pleno potencial. En última instancia, esto es crucial para velar por el correcto funcionamiento del espacio Schengen. La práctica ha demostrado que, en algunos casos, algunos Estados miembros han hecho caso omiso de las recomendaciones del Consejo en repetidas ocasiones y no han subsanado las deficiencias detectadas. En tales casos, se valorará la posibilidad de que la Comisión lleve a cabo una supervisión más sistemática, inclusive a través de **procedimientos de infracción**.

#### **Posibles medidas operativas hasta mejorar el mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen:**

- simplificar los flujos de trabajo interno y establecer criterios de referencia para reducir la duración;
- desarrollar nuevos cursos de formación en el ámbito de la política de visados y reforzar los existentes para promover y mejorar la participación;
- actualizar las listas de comprobación para que se centren en los principales elementos que pueden afectar al espacio Schengen en su conjunto;
- dar un uso más estratégico a las evaluaciones sin previo aviso y a las evaluaciones temáticas;
- mejorar las sinergias y la cooperación con las agencias de la UE y los mecanismos nacionales de control de calidad;
- simplificar aún más los informes y reorientar las recomendaciones;
- elaborar y actualizar catálogos de mejores prácticas; y
- adoptar el informe anual para facilitar el diálogo político.

Por último, también ha quedado patente que para que el mecanismo funcione de forma plenamente eficaz en el futuro, es crucial que las mejoras operativas vayan acompañadas de los cambios legislativos necesarios para aportar claridad y reforzar las normas y los procedimientos vigentes. Estos elementos formarán parte del proceso de reflexión que comenzará con el Primer Foro de Schengen el 30 de noviembre y tendrá como resultado la propuesta para la revisión del mecanismo que la Comisión tiene previsto presentar el año siguiente.

## **5. CONCLUSIÓN**

El desarrollo del espacio Schengen es uno de los factores principales que ha mejorado las libertades de los ciudadanos y gracias al cual prospera y se desarrolla el mercado interior. El espacio Schengen está sometido a presión desde 2015. Varios atentados terroristas, la llegada de un gran número de migrantes irregulares a las fronteras exteriores de la UE como consecuencia de la crisis de refugiados de 2015 y, más recientemente, el brote de la pandemia de COVID-19 han desencadenado el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, algunos de los cuales aún siguen vigentes hoy en día. Desde 2016, la Comisión ha defendido constantemente que los controles en las fronteras interiores no resolverían los desafíos actuales, a la vez que conllevarían importantes costes económicos, políticos y sociales, tanto para la UE como para los Estados miembros a título individual.

El acervo de Schengen consta de un conjunto considerable de medidas que compensan la ausencia de controles en las fronteras interiores y garantizan eficazmente un alto nivel de

seguridad. La gestión de las fronteras exteriores, las medidas compensatorias (como la cooperación eficiente de las autoridades policiales, las políticas de visado y retorno eficaces y un Sistema de Información de Schengen integral) y un mecanismo de vigilancia sólido, son los tres pilares fundamentales de Schengen. La estabilidad de esta compleja arquitectura depende de la solidez de cada pilar individual y de su coherencia y cohesión.

Los desafíos a los que nos enfrentamos desde 2015 han centrado la atención en la confianza frágil de los Estados miembros en el sistema Schengen y han confirmado la importancia de una coordinación sólida dentro del espacio Schengen y la necesidad de reforzar su gobernanza para hacer frente a estos retos con eficacia.

Un mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen eficiente es imprescindible para recuperar la confianza y garantizar una aplicación mejor y más coherente del acervo de Schengen y, por tanto, un espacio Schengen que funcione correctamente. El valor añadido y la necesidad de contar con el mecanismo de evaluación y supervisión del acervo de Schengen han sido reconocidos por el Consejo, que considera que, además de cumplir con su función básica de supervisar la correcta aplicación del acervo de Schengen, el proceso de evaluación ha aportado beneficios adicionales en la mayoría de los Estados miembros, inclusive reforzando la coordinación nacional, aumentando los conocimientos técnicos y los intercambios a través de los expertos que participan en las evaluaciones y aportando las recomendaciones a los planes y las estrategias nacionales<sup>57</sup>. El Parlamento Europeo también ha destacado que «Considera de gran valor el nuevo mecanismo de evaluación de Schengen, ya que promueve la transparencia, la confianza mutua y la responsabilidad de los Estados miembros examinando su forma de aplicar los distintos ámbitos del acervo de Schengen»<sup>58</sup>.

El mecanismo ya ha aportado mejoras tangibles. Sobre la base de los resultados de las evaluaciones llevadas a cabo en la práctica durante los últimos cinco años por la Comisión y los expertos de los Estados miembros, cabe concluir que las deficiencias graves han sido subsanadas rápidamente. En términos generales, los Estados miembros están aplicando correctamente el acervo de Schengen. Sin embargo, aún existen deficiencias en los Estados miembros y muchas prácticas divergentes que, en última instancia, podrían afectar a la integridad y al funcionamiento del espacio Schengen. Durante los próximos años, será fundamental garantizar un alto nivel de armonización para que el espacio Schengen funcione correctamente.

El mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen seguirá desempeñando un papel importante en ese sentido. Sin embargo, la experiencia adquirida en el Primer Programa de Evaluación Plurianual ha revelado una serie de deficiencias que impiden que el funcionamiento del mecanismo funcione como debiera. En vista de la importancia del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen en la arquitectura de la gobernanza de Schengen, es esencial tomar medidas para subsanar las deficiencias detectadas explicadas anteriormente y mejorar la eficacia del mecanismo. Es posible que ya se hayan subsanado algunas deficiencias a nivel operativo, mientras que otras pueden requerir también cambios legislativos.

También es fundamental un diálogo político más regular y estructurado entre los actores implicados en el funcionamiento del espacio Schengen. La Comisión ha establecido el Foro de Schengen para estimular una cooperación más concreta acerca de la manera en que puede

---

<sup>57</sup> Documento n.º 13244/2019 del Consejo, apartado 1.7.

<sup>58</sup> Informe sobre el informe anual sobre el funcionamiento del espacio Schengen (2017/2256(INI)), apartado 7.

lograrse un espacio Schengen más sólido y resiliente mediante un incremento del diálogo político sobre las respuestas que requieren los retos actuales. El aumento de la difusión de información sobre los resultados de la evaluación y la aplicación de las recomendaciones facilitaría este diálogo político.

Tal y como destaca la declaración conjunta de los ministros de Asuntos del Interior de la UE, de 13 de noviembre de 2020, para que el espacio Schengen funcione correctamente es necesaria una gestión moderna y eficaz de sus fronteras exteriores, así como medidas compensatorias sólidas para garantizar un alto nivel de seguridad. Por consiguiente, es crucial que el diálogo político incluya de forma exhaustiva todos los elementos de la compleja arquitectura que respalda el correcto funcionamiento del espacio Schengen. No deben analizarse las deficiencias aisladamente, sino teniendo en cuenta su interrelación con otros ámbitos cubiertos por el mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen y la posibilidad de que perjudiquen al espacio Schengen en su conjunto.

El presente informe presenta posibles medidas operativas para subsanar las deficiencias detectadas y subraya la necesidad de evaluar, asimismo, los cambios legislativos necesarios para que el mecanismo de evaluación sea completamente apto para sus fines. Los debates en el Foro de Schengen el 30 de noviembre de 2020 deberían aportar información para la Estrategia de Schengen que la Comisión tiene la intención de adoptar en 2021. La Estrategia también revisará el mecanismo de evaluación de Schengen para velar por que pueda desarrollar todo su potencial como herramienta para evaluar el funcionamiento de Schengen y garantizar una ejecución eficaz de las mejoras.