



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

Facultad de Derecho

Legalidad de las restricciones en el espacio Schengen a raíz de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19

Autor: M^a Loreto Esteve Lacal

Quinto E-3 Analytics

Tutora: Paula García Andrade

Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Madrid

Abril 2022

A mi abuelo, D. Ángel Lacal Fluja, gracias por el apoyo incondicional brindado hasta tu último suspiro. Por el gran referente que siempre has sido y serás y por las lecciones de derecho recibidas a lo largo de estos cinco años.

RESUMEN

Este trabajo de investigación analiza, dentro del contexto de la crisis sanitaria provocada por el Covid-19, la legalidad del restablecimiento de controles en las fronteras internas del espacio Schengen en el marco jurídico del Código de Fronteras Schengen. Para ello el estudio comienza examinando la evolución de la normativa relativa a la reintroducción de controles en las fronteras internas y un análisis concienzudo de la normativa vigente al respecto. Una vez expuestos los supuestos bajo los cuales los Estados Schengen pueden reintroducir controles en sus fronteras y el procedimiento establecido para ello, se estudia la actuación concreta llevada a cabo por los distintos Estados Schengen con motivo de la pandemia desde la perspectiva del respeto al Código de Fronteras Schengen y al derecho a la libre circulación de personas. Este análisis permite detectar los principales retos a los que se enfrenta actualmente el Espacio Schengen, las carencias de las que adolece la regulación y necesidad de una mayor unidad entre los Estados Schengen. La última parte del trabajo desarrolla dos implicaciones colaterales de los controles fronterizos reintroducidos que afectaron a los derechos a la libre circulación de personas y de mercancías respectivamente; el certificado digital de la UE y el desabastecimiento de productos.

PALABRAS CLAVE: espacio Schengen, COVID-19, restablecimiento de controles en las fronteras internas, legalidad, libre circulación de personas y mercado único.

ABSTRACT

This research paper analyzes, within the context of the health crisis caused by Covid-19, the legality of the reintroduction of internal border controls in the Schengen area according to the legal framework of the Schengen Borders Code. To this end, the study begins by looking at the evolution of the regulations concerning the reintroduction of internal border controls and a detailed analysis of the regulations in force in this respect. Once the circumstances under which the Schengen States may reintroduce border controls and the procedure established for this purpose have been set out, the specific actions taken by the various Schengen States in response to the pandemic are studied from the perspective of respect for the Schengen Borders Code and the right to the free movement of persons. This analysis enables us to identify the main challenges currently facing the Schengen Area, the deficiencies in the regulation and the need for greater unity among the Schengen States. The last part of the paper develops two collateral implications of the

controls that affected the rights to free movement of persons and goods respectively: the EU digital certificate and the shortage of products.

KEY WORDS: Schengen area, COVID-19, reintroduction of internal border controls, legality, free movement of persons and internal market.

ÍNDICE

RESUMEN	3
ABSTRACT	3
INTRODUCCIÓN	6
LISTADO DE ABREVIATURAS	8
CAPÍTULO I: INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS DEL TÍTULO III DEL CÓDIGO DE FRONTERAS SCHENGEN	9
1. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL RESTABLECIMIENTO TEMPORAL DE LOS CONTROLES EN LAS FRONTERAS INTERIORES.....	9
2. MARCO GENERAL DEL RESTABLECIMIENTO DE LOS CONTROLES INTERNOS.....	15
3. PROCEDIMIENTO	17
3.1 Supuesto general	17
3.2 Supuesto acción inmediata	19
3.3 Supuesto de riesgo para el funcionamiento general del espacio sin fronteras interiores	20
CAPÍTULO II: ANÁLISIS DEL RESTABLECIMIENTO DE LOS CONTROLES FRONTERIZOS EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS SANITARIA	23
1. CONTEXTO	23
2. ACCIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE.....	24
2.1 Falta de coordinación en la actuación de los Estados miembros	25
2.2 Severidad de las medidas adoptadas	29
2.3 Omisiones procedimentales	32
CAPÍTULO III: IMPLICACIONES COLATERALES DEL RESTABLECIMIENTO DE CONTROLES EN LAS FRONTERAS INTERNAS	35
1. CERTIFICADO COVID DIGITAL DE LA UE	35
2. DESABASTECIMIENTO DE PRODUCTOS.....	39
CONCLUSIONES	42
BIBLIOGRAFÍA	45

INTRODUCCIÓN

“Schengen is a system, unique of its kind. The abolishment of passport controls at the internal borders has been originally looked at as a fine contribution to a Citizens’ Europe.”

Jaap W. de Zwaan, 2020

Los tiempos en los que era necesario llevar el pasaporte para entrar en cualquier Estado del espacio Schengen se ven actualmente muy lejanos a nuestros días. Lo que empezó surgiendo como un deseo de eliminar los obstáculos que impedían el cruce de las fronteras intracomunitarias, constituye, a día de hoy, una premisa básica de los derechos de los ciudadanos de la UE, entre los que se encuentra la libertad de circulación.

El surgimiento del Covid-19 en diciembre de 2019 supuso la paralización del mundo entero. Todos los sectores se vieron afectados por la enfermedad que, posteriormente, fue catalogada como pandemia. El inicio de la pandemia se caracterizó por el desconocimiento acerca de todos los aspectos del virus, desde la forma de propagación hasta su detección o cura.

Nos encontramos ante un futuro incierto. No sabemos cuándo se pondrá fin a la pandemia que azota al mundo ni la forma en la que se conseguirá, por lo que el aprendizaje al respecto en los últimos años ha sido diario. Lo que sí puede afirmarse son las consecuencias que ha dejado a su paso en el espacio Schengen con la reintroducción de controles en sus fronteras internas.

Concretamente, el trabajo parte de la hipótesis de investigación, “¿Fueron legales y proporcionales los restablecimientos de controles en las fronteras internas en el espacio Schengen durante la crisis sanitaria del Covid-19?”. De esta forma, se pretende determinar si los Estados cumplieron con lo estipulado en el Código de Fronteras Schengen (CFS) para el restablecimiento de controles y la normativa aplicable a la libre circulación de personas. Al mismo tiempo, se estudiará si dichas medidas fueron las más idóneas para frenar la propagación del virus desde la perspectiva de lo dispuesto en el CFS. En este sentido encontramos distintos autores que se han pronunciado al respecto, sin existir un verdadero consenso entre ellos. Por lo tanto, el presente trabajo pretende dar una única respuesta a la pregunta cuestionándose todos los aspectos que se deben tener en cuenta antes de contestar a la pregunta.

En primer lugar, resulta necesario entender cómo se ha llegado a la regulación actual del espacio Schengen. A tal efecto, el primer capítulo de este estudio analizará las diversas modificaciones que ha ido experimentando la normativa del espacio Schengen relativa al restablecimiento de controles hasta llegar al CFS de 2016. Asimismo, se estudiará los distintos supuestos bajo los cuales se admite la reintroducción de controles en las fronteras internas. El objetivo de este capítulo es entender el marco jurídico que rige la actuación de los Estados Schengen en sus fronteras internas y sus particularidades.

Posteriormente, se examinará la manera de proceder de los Estados para el restablecimiento de controles en sus fronteras internas con motivo del coronavirus. Además, se determinará la adecuación de su actuación conforme a lo expuesto en el CFS y el marco jurídico de la libre circulación de personas. Ello hará posible localizar los principales problemas derivados de las medidas adoptadas por los Estados. Teniendo todo esto en cuenta, y dados los informes emitidos por la UE, se extraerán conclusiones acerca de las consecuencias que ha dejado a su paso o ha acentuado el Covid.

Finalmente, se desarrollarán dos implicaciones colaterales de los controles fronterizos, el certificado digital de la UE y los carriles verdes, medidas adoptadas para la protección del derecho a la libre circulación de personas y de mercancías.

De esta forma, se pretende verificar la conformidad de la actuación de los Estados Schengen con el articulado del CFS, lo que nos permitirá analizar la situación actual del espacio Schengen. Para la elaboración del presente trabajo se ha implementado la metodología dogmática jurídica, procediendo previamente a un estudio en profundidad del Derecho positivo aplicable a la cuestión jurídica planteada a raíz de la hipótesis. El análisis, no solo de la legislación, sino también de la jurisprudencia y artículos doctrinales relacionados con la reintroducción de controles en general o en el contexto del Covid, permitieron abordar el análisis jurídico del escrito. Por último, dada la actualidad del tema, otra fuente con un gran peso en el trabajo ha sido la prensa.

LISTADO DE ABREVIATURAS

CAS: Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen

CFS: Código de Fronteras Schengen

Dispositivo RPIC: Dispositivo de Respuesta Política Integrada a la Crisis

OMS: Organización Mundial de la Salud

RGPD: Reglamento General de Protección de Datos

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

UE: Unión Europea

CAPÍTULO I: INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS DEL TÍTULO III DEL CÓDIGO DE FRONTERAS SCHENGEN

1. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL RESTABLECIMIENTO TEMPORAL DE LOS CONTROLES EN LAS FRONTERAS INTERIORES.

“Schengen is one of the greatest achievements of European integration and a true symbol of the freedoms EU citizens enjoy”

Dimitris Avramopoulos, 2017

La idea de crear un espacio de libre circulación de personas ajeno a las fronteras estatales es un concepto relativamente reciente. Aunque en 1955 Monet ya hablaba de los “*Estados Unidos de Europa*”¹, no es hasta que empieza a plantearse la consecución de un mercado interior² con libertad de mercancías, personas, servicios y capitales que se decide avanzar en la supresión de los obstáculos físicos a las personas que deciden cruzar las fronteras intracomunitarias³. El planteamiento inicial pretendía derivar en última instancia el control de las fronteras exteriores a las instituciones europeas⁴, pero ante las reticencias de algunos Estados⁵ a aceptar siquiera la suspensión de controles en las fronteras comunes⁶ se decidió optar por la vía de la cooperación intergubernamental. De esta forma, y al margen de la estructura comunitaria, el 14 de junio de 1985 un grupo de Estados miembros (Francia, la República Federal Alemana, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) deciden firmar el Acuerdo de Schengen⁷, por el que se comprometían a mantener como única frontera la exterior⁸.

Cinco años más tarde, el 19 de junio de 1990, este acuerdo era reemplazado por el

¹ Monnet, J., *Los Estados Unidos de Europa han comenzado*, Editions Robert Laffont, París, 1955.

² Libro Blanco de la Comisión para el Consejo Europeo sobre la consecución del mercado interior. Milán, Italia. *COM, 85/310 final de 14 de junio de 1985*.

³ Olesti Rayo, A., "El Espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea". *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n. 15, 2012, pp. 44-84.

⁴ Izquierdo-Sans, C., "Las fronteras exteriores de la Unión Europea y el Convenio de Schengen", *Anuario de derecho internacional*, vol. XVI, 2000, pp. 133-190.

⁵ Especialmente Reino Unido, cuyas fronteras geográficas no pueden ser suprimidas por Schengen y siempre se ha mostrado más reticente a ceder soberanía. De Bresson, H., "European integration and immigration control: the Schengen Agreement". *People and Place*, vol. 3 n. 2, 1985, pp. 55-59.

⁶ Van Oustrive, L., "Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen". *CIDOB d'afers internacionals*, n. 53, 2001, pp. 44-47.

⁷ Acuerdo entre los Gobiernos (...), relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, de 14 de junio de 1985, firmado en Schengen, Luxemburgo. *DOUE, L 239 de 22 de septiembre*, pp. 13-18

⁸ Mangas, A. & Liñán, D. J., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Tecnos, Madrid, 2012, pp. 86-87.

Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen (CAS)⁹, firmado por los mismos cinco Estados, aunque ya se contemplaba en su articulado su compatibilidad con el derecho comunitario (pensando en una posible integración posterior)¹⁰. De esta forma, los Estados parte renunciaban a vigilar el cruce de personas en sus fronteras interiores¹¹ a cambio de una mayor integración, pero esta apertura tenía sus matices.

De una parte, los Estados mantenían sus competencias policiales internas a modo de compensación¹², y de otra el CAS ya recogía la posibilidad de restituir los controles fronterizos cuando así lo exigiese “*el orden público o la seguridad nacional*”¹³ como mecanismo de garantía para los Estados parte, que desconfiaban de la eficacia de las instituciones para protegerlos de problemas como el terrorismo, el tráfico de drogas o el crimen organizado¹⁴. En un primer momento este mecanismo era mucho más amplio y discrecional: los Estados carecían de limitación temporal para restablecer los controles, estando únicamente obligados a consultar previamente al resto de Estados parte¹⁵ siempre y cuando no fuese necesario una actuación inmediata (por amenaza grave), en cuyo caso informaban a los países con carácter posterior a la adopción de los mismos¹⁶. Esta falta de control y supervisión llevó al Comité Ejecutivo del CAS a aprobar en diciembre de 1995 una decisión para dotar de forma, contenido y sobre todo garantías al proceso de reintroducción de controles, tanto en el caso de una consulta previa como si se trataba de una urgencia que requería acción inmediata¹⁷.

⁹ Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 (...), relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado el 19 de junio de 1990. Schengen, Luxemburgo. *DOUE*, L 239 de 22 de septiembre de 2000, pp. 19-72.

¹⁰ Álvarez Rodríguez, A., “La entrada en vigor de la libre circulación de personas en siete de los 15 países de la Unión Europea”, *Boletín de los Colegios de Abogados de Aragón*, n. 38, 1996, pp. 54-58.

¹¹ Crowley, J., “Differential free movement and the sociology of the ‘internal border’” en Guild, E & Harlow, C. (eds), *Implementing Amsterdam: Immigration and Asylum rights in EC Law*, Hart Publishing, Oxford, 2001, pp. 13-33.

¹² Gortázar, C., “Abolishing Border Controls: Individual Rights and Common Control of the EU External Borders” en Guild, E & Harlow, C. (eds), *Implementing Amsterdam: Immigration and Asylum rights in EC Law*, Hart Publishing, Oxford, 2001, pp. 136-140.

¹³ Olesti Rayo, A., *op. cit.*, pp.61-62.

¹⁴ Vicente Blanco, D. J., “El sistema de los acuerdos de Schengen desde el Derecho internacional Privado (I)”, *Revista de Estudios Europeos*, n. 10, 1995, pp. 47-80.

¹⁵ Gülzau, F., “A “New Normal” for the Schengen Area. When, Where and Why Member States Reintroduce Temporary Border Controls?”, *Journal of Borderlands Studies*, ahead-of-print, 2021, pp. 1.

¹⁶ Van der Woude, M., “Crimmigration at the Internal Borders of Europe? Examining the Schengen Governance Package”, *Utrecht Law Review*, vol. 11, n. 1, 2015, pp. 61-79.

¹⁷ Acosta Penco, M.T., “Primer caso de restablecimiento de controles fronterizos en circunstancias excepcionales que ponen en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen: comentario a la decisión de ejecución (UE) n° 2016/894 del Consejo, de 12 de Mayo de 2016”, *Revista General de Derecho Europeo*, n. 41, 2017, pp. 252-273.

También se pretendía que los Estados fijaran en sus consultas una posible fecha de finalización de los controles, pero la realidad fue que el intento de regular este mecanismo de reinstauración no resultó suficiente ni efectivo¹⁸.

Precisamente el hecho de que esta cláusula de suspensión del espacio libre de fronteras fuera tan poco transparente y estuviera escuetamente formulada fue lo que permitió a los Estados miembros invocarla habitualmente, a pesar de la excepcionalidad con la que en un principio se había planteado¹⁹. Ejemplo de ello es el informe del Consejo de la Unión Europea (UE) de septiembre de 1999²⁰ relativo a la aplicación del CAS, en el que se exponía (ante las quejas de Holanda) el caso de Francia, que reestableció controles en sus fronteras con Bélgica y Luxemburgo de manera continuada debido a “*la amenaza que representaba la política neerlandesa de la droga*” para su seguridad interna²¹. La llamada de atención al país galo vino motivada por la amenaza que suponía la actuación francesa a ese mercado único que pretendía crearse a través del espacio Schengen²²; la relativa facilidad con la que el gobierno galo había podido reintroducir sus controles hacía temer que no pudieran tener un final próximo²³, al tiempo que evidenciaban la necesidad de comunitarizar el procedimiento y dejarlo en manos de las instituciones europeas²⁴.

Con el objetivo de paliar estos problemas en 2006 se firma el Código de Fronteras Schengen (CFS)²⁵, que establece diferentes procedimientos para el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores en función de la gravedad, previsibilidad y urgencia de la situación²⁶. No solo eso; este documento también pretendía crear un

¹⁸ Groenendijk, K., “Reinstatement of controls at the internal borders of Europe: why and against whom?”, *European Law Journal*, vol. 10, n. 2, 2004, pp. 150-170.

¹⁹ Jasiewicz, J., “A not-so-temporary reinstatement of internal border controls?”, *Mobility and Security in Europe*, vol. 2, n. 7, 2018, pp. 1-4.

²⁰ Consejo de la Unión Europea (8 de septiembre de 1999) *Informe anual 1998 sobre la aplicación del Convenio de Aplicación de Schengen (CAS)*. Bruselas: Consejo de la Unión Europea n° 10846/99.

²¹ Easton, S.H., “Honor Thy Promise: Why the Dutch Drug Policies Should Not Be a Barrier to the Full Implementation of the Schengen Agreement”, *Boston College International & Comparative Law Review*, n. 121, 1999, pp. 121-133.

²² Van Oustrive, L., *op. cit.*, pp. 46-47.

²³ Barbero, I., “A Ubiquitous Border for Migrants in Transit and Their Rights: Analysis and Consequences of the Reintroduction of Internal Borders in France”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 22, n. 3, 2020, pp. 366-385.

²⁴ Janer Torrens, J. D. “El restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores de la Unión Europea como respuesta a las amenazas al orden público y a la seguridad interior: entre la excepcionalidad y la normalidad.” *Revista de Derecho Comunitario Europeo* n.61, 2018, pp 899-932.

²⁵ Reglamento (CE) 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen). *DOUE-L-2006-80645 de 13 de abril de 2006*, pp. 1-32.

²⁶ Illamola Dausà, M., “Hacia una gestión integrada de las fronteras. El Código de Fronteras Schengen y el cruce de fronteras en la Unión Europea”, *Documents CIDOB*, serie Migraciones, n. 15, 2008, pp. 7-45.

registro que contabilizase los supuestos en los que se había procedido a la reintroducción de controles²⁷. En resumen: el nuevo CFS establecía una nueva regulación del procedimiento, sujetando el restablecimiento temporal de fronteras al cumplimiento de condiciones y al respeto al principio de proporcionalidad²⁸, todo ello para dotar de una mayor garantía al mecanismo y subrayar su carácter excepcional²⁹.

A pesar del avance regulatorio que supuso el Convenio, el informe³⁰ emitido por la Comisión Europea en octubre de 2010 (en cumplimiento del artículo 38 CFS³¹) sobre la aplicación de las fronteras interiores deja claro que se requiere una mayor implicación por parte de los Estados. En dicho documento la Comisión hace hincapié en la vaguedad y escasez de la información que los Estados le proporcionan en el marco de la consulta formal previo restablecimiento de controles³², y advierte que no es suficiente para que pueda emitir dictamen³³. Además, hace notar que el plazo del que dispone para emitirlo, desde la notificación de los Estados hasta la adopción por parte de estos últimos de las medidas anunciadas es demasiado breve³⁴, lo que supone otra dificultad más para que los dictámenes cumplan la función prevista en el Reglamento. Ante estas carencias, la Comisión solicita a los Estados que “*suministren información más sustancial y oportuna*”, con un mayor margen de preaviso, y que la mantengan actualizada según se desarrolle la situación. No obstante, en el informe aún no se plantea necesario una nueva reforma del régimen del CFS, simplemente un cumplimiento puntual del procedimiento ya establecido.

²⁷ Olesti Rayo, A., *op. cit.*, pp. 72-73.

²⁸ Claro Quintáns, I., “La normativa y las políticas de la Unión Europea sobre inmigración y asilo en 2012-2013”, *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2014, pp. 235-249.

²⁹ Rodríguez Sánchez-Tabernero, S., “Reglamento (UE) n.º 1051/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 562/2006 con el fin de establecer normas comunes relativas al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales [DOUE L 295, 6-XI-2013]”, *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 2, n. 1, 2014, pp. 285-288.

³⁰ Comisión Europea (13 de octubre de 2010) *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del título III (Fronteras interiores) del Reglamento (CE) n.º 562/2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen)* Bruselas: Comisión Europea COM (2010) 554 final.

³¹ “A más tardar el 13 de octubre de 2009, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la aplicación del título III. La Comisión prestará especial atención a las dificultades causadas por el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. Presentará, en su caso, propuestas para solucionar tales dificultades.”

³² Acosta Penco, M.T., “Los nuevos límites a la libre circulación de turistas en la Unión Europea”, *International Journal of Scientific Management Tourism*, vol. 2, n. 3, 2016, pp. 41-62.

³³ Ello explica que a pesar de que doce de los Estados parte (entre ellos España) habían reestablecido temporalmente sus fronteras hasta en veintidós ocasiones, la Comisión no hubiera podido emitir ningún dictamen hasta la fecha.

³⁴ Janer Torrens, J. D., *op. cit.*, pp. 907.

Esta visión cambia en 2011 a raíz de la crisis producida como consecuencia de la “primavera árabe”, que se tradujo en una llegada masiva de inmigrantes del norte de África a las fronteras de la UE (más concretamente Italia y Grecia, principales países afectados)³⁵. Ante la incapacidad para asumir ese elevado volumen de refugiados el gobierno italiano solicitó al Consejo que los inmigrantes se repartieran entre los Estados de la UE, pero la negativa³⁶ a la propuesta llevó a Italia a conceder a los refugiados residencia temporal, lo que les permitía de facto cruzar las fronteras interiores. Esto provocó tensos enfrentamientos con Francia, que reestableció sus controles amparándose en un dudoso motivo de orden público³⁷ y llevó a la Comisión a proponer un nuevo sistema para reestablecer fronteras que exigiera la coordinación de la actuación entre los Estados miembros y las instituciones³⁸, de forma que los primeros no tuvieran competencia unilateral para su declaración, sino que se sometiera a un sistema de evaluación conjunto.

De esta propuesta surge posteriormente el Reglamento 1051/2013³⁹, que modifica el articulado del CFS de 2006 relativo al restablecimiento de controles en las fronteras internas. Los objetivos principales de la reforma fueron implementar un procedimiento más elaborado⁴⁰, introducir un supuesto nuevo de reintroducción de controles que no dependiera en exclusiva de los Estados y, en definitiva y como meta principal, dotar de un mayor protagonismo y control a la Comisión⁴¹. De esta forma, el reglamento establecía un mecanismo de evaluación para verificar si el restablecimiento de los controles respondía a una amenaza al orden público o a la seguridad interior⁴², concretamente cuando se produjeran como consecuencia “*de actos o amenazas terroristas o de riesgos*

³⁵ González Enríquez, C., “¿Schengen en peligro?”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, n. 87, 2011, pp. 11-16.

³⁶ Conclusiones del Consejo Europeo de 11 de marzo de 2011, Bruselas, 2011, EUCO 7/11, pp- 3-4.

³⁷ Durán Muñoz, R., “Extranjeros en los márgenes europeos de Lampedusa. El enfoque mediático de los otros entre la primavera árabe y la reforma propuesta de Schengen” en Lorenzo Copello, P. (coord.), *Colectivos en los márgenes del Derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 73-112.

³⁸ Comisión Europea (4 de mayo de 2011) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Comunicación sobre migración. Bruselas: Comisión Europea *COM (2011) 248*, pp. 6-9.

³⁹ Reglamento (UE) 1051/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) no 562/2006 con el fin de establecer normas comunes relativas al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales. *DOUE-L-2013-82329 de 6 de noviembre de 2013, pp 1-10*.

⁴⁰ Rodríguez Sánchez-Taberner, S., *op. cit.*, p. 286.

⁴¹ Acosta Penco, M. T., “Protección del medio ambiente vs. actividad turística en el Derecho de la Unión Europea. Un estudio jurisprudencial.”, *International Journal of Scientific Management and Tourism*, vol. 3, n. 2, 2017, pp. 421-440.

⁴² Acosta Penco, M.T., 2016, *op. cit.*, pp. 36-38.

*relacionados con la delincuencia organizada*⁴³, y si las medidas propuestas eran proporcionales a dicha amenaza. Cobraba entonces mayor importancia el deber del Estado interesado de informar, a los demás miembros, al Consejo y a la Comisión, de la motivación, duración y alcance de los controles que deseaba implementar⁴⁴, lo que refuerza la idea de los controles como medida excepcional y de último recurso. Es decir, implementables exclusivamente en casos justificados, siempre que no sea viable llevar a cabo otra acción menos drástica que pueda solucionar el problema y si es validado por las instituciones, que velan por una interpretación común y coordinada de los supuestos de emergencia contemplados⁴⁵.

No solo eso: respecto al problema migratorio que había originado la reforma en primer lugar, el reglamento excluye explícitamente “*la migración y el cruce de fronteras exteriores por un gran número de nacionales de terceros países*” del concepto de amenaza habilitante para adoptar controles en las fronteras internas⁴⁶. No obstante, esta decisión no se mantiene imperturbable: el millón de refugiados y solicitantes de asilo que llegaron a Europa huyendo de la guerra de Siria⁴⁷ sólo en 2015 llevaron a la Comisión a reconocer que la llegada masiva de refugiados podía plantear un problema real de orden público, lo que permitió *de facto* a los Estados reestablecer controles para protegerse de esa afluencia desproporcionada⁴⁸.

Ante la gravedad de esta crisis de refugiados en marzo de 2016 se aprobó el nuevo CFS⁴⁹, regulación vigente a día de hoy y a la que se hará referencia en capítulos posteriores.

Una vez comprendida la razón de ser del mecanismo de restablecimiento de controles fronterizos, como medida de protección de los Estados ante amenazas graves a su seguridad, y contemplada la evolución de su regulación dentro y fuera de la normativa

⁴³ Exposición de motivos del Reglamento (UE) 1051/2013, *op. cit.*

⁴⁴ Comisión Europea (20 de marzo de 2019) Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo europeo y al Consejo, “Decimoctavo informe sobre la evolución hacia una Unión de la Seguridad genuina y Efectiva”, Bruselas: Comisión Europea *COM (2019) 145 final*, pp. 1-20.

⁴⁵ Guild, E., “Seguridad, terrorismo y asilo en el espacio Schengen”, *Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016*, 2016, pp. 58-78.

⁴⁶ Fuentes de la Tienda, D., *Schengen and internal border controls*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 2016.

⁴⁷ Rodríguez Camejo, R., “Migración, seguridad y falta de solidaridad en la Unión Europea”, *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, vol. 11, n. 1, 2021, pp. 81-109.

⁴⁸ Dictamen de la Comisión de 23 de octubre de 2015 sobre la necesidad y proporcionalidad de los controles en las fronteras interiores restablecidos por Alemania y Austria. *C (2015) 7100 final*, pp. 1-10.

⁴⁹ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), *DOUE-L-2016-80504 de 23 de marzo de 2016*, pp. 1-52.

comunitaria se hace necesario detenerse en los conceptos que habilitan estas medidas, para comprender el contexto de aplicación de las normas que posteriormente se analizarán.

2. MARCO GENERAL DEL RESTABLECIMIENTO DE LOS CONTROLES INTERNOS

De esta forma y con carácter previo al estudio de los procedimientos que la legislación establece para reestablecer los controles fronterizos, resulta conveniente desglosar el marco general definido al principio del artículo 25 CFS, al margen de los supuestos concretos que posteriormente establece este mismo precepto. Así las cosas, el Reglamento afirma que los controles fronterizos podrán llevarse a cabo cuando haya “*una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior del Estado miembro*”⁵⁰, ya sea en la totalidad de sus fronteras interiores o en parte de éstas.

En este sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha asentado los conceptos de “*orden público*”⁵¹ y “*seguridad pública*” en su jurisprudencia, principalmente en cuestiones relativas a la aplicación de la Directiva 2008/38 sobre el derecho de los ciudadanos de los Estados miembros y sus familiares a circular y residir libremente en cualquier territorio de la UE⁵². La primera vez que el TJUE definió la noción de orden público fue el 27 de octubre de 1977 en el asunto 30/77, estableciendo que esta idea requería “*aparte de la perturbación social que constituye toda infracción de la ley, que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad*”⁵³. Es decir, que debe examinarse cada caso concreto para determinar si de las circunstancias particulares del momento puede derivarse un peligro real para el orden⁵⁴. El Tribunal ha ratificado dicha definición mediante sentencias

⁵⁰ Véase art. 25 CFS

⁵¹ Mangas Martín, A., “Territorio, integridad territorial y fronteras del Estado en la Unión Europea”, *Revista Jurídica de la ULE*, n. 2, 2015, pp. 221-236.

⁵² Directiva 2004/38/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) no 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE, *DOUE, L 158 de 30 de abril de 2004*, pp. 77-123.

⁵³ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 27 de octubre de 1977, asunto 30/77, Regina/Boucherau. *ECLI:EU:C:1977:172*.

⁵⁴ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 2655/2020, de 21 de julio de 2020, *ECLI:ES:TS:2020:2655*, pp. 5-6.

posteriores en las que el único cambio introducido ha sido una matización acerca de la amenaza, ya que no basta con que sea real y grave, sino que también debe ser actual⁵⁵.

Por otro lado, el TJUE en sentencia de 13 de septiembre de 2016, asunto C-165/14⁵⁶ aclaró que la seguridad pública abarca tanto la seguridad interior del Estado como la exterior, por lo que hechos que pongan en peligro servicios públicos esenciales o el funcionamiento de sus instituciones estarían incluidos dentro de esta imagen, al igual que la lucha contra el terrorismo o el tráfico de estupefacientes. Centrándonos en la seguridad interior por ser la que más nos afecta, el Tribunal alude a esta dimensión en el asunto C-348/09 especificando que debe tratarse de una “*amenaza directa para la tranquilidad y la seguridad física de la población*” del Estado miembro en cuestión⁵⁷.

Al tratarse de medidas excepcionales, aplicables únicamente en caso de verdadera necesidad y como último recurso el artículo 25 CFS establece un periodo máximo de duración, de forma que su extensión no podrá superar los 30 días. Únicamente en el caso de que la amenaza grave perdurara pasado ese plazo⁵⁸ (y no hubiera ninguna otra solución aplicable⁵⁹) la ley permite que el Estado prolongue los controles el tiempo estrictamente necesario para proteger la seguridad u orden público, y siempre por periodos renovables que no excedan de 30 días⁶⁰. En cualquier caso, la suma de la duración total de los controles en las fronteras interiores –periodo inicial y sucesivas prórrogas– no podrá ser superior a seis meses. Esta norma cuenta con una excepción, los supuestos de riesgo para

⁵⁵ Véanse la Sentencia del Tribunal de Justicia, de 10 de julio de 2008, C-33/07, Ministerul Administrației și Internelor/Direcția Generală de Pașapoarte București contra Gheorghe Jipa *ECLI:EU:C:2008:396*, la Sentencia del Tribunal de Justicia, de 4 de octubre de 2012, C-249/11, Hristo Byankov/Glaven sekretar na Ministerstvo na vatrešnite raboti. *ECLI:EU:C:2012:608* y la Sentencia del Tribunal de Justicia, de 2 de mayo de 2018, C-331/16 y C-366/16, K./Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie y H. F./Belgische Staat. *ECLI:EU:C:2018:296*.

⁵⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 13 de septiembre de 2016, C-165/14, Alfredo Rendón Marín/Administración del Estado. *ECLI:EU:C:2016:675*, apartados 82-83.

⁵⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 22 de mayo de 2012, C-348/09, P.I./Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid. *ECLI:EU:C:2012:300*.

⁵⁸ Comisión Europea (16 de septiembre de 2011) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Gobernanza de Schengen - Refuerzo del espacio sin controles fronterizos en las fronteras interiores. Bruselas: Comisión Europea COM (2011) 561 final.

⁵⁹ Migration and Home Affairs, “Temporary Reintroduction of Border Control”, *European Commission*, 2022 (disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en; última consulta el 15/02/2022)

⁶⁰ De Toro Mezquita, I., “La solución europea a la crisis migratoria: “análisis de los mecanismos de prevención y gestión de crisis migratorias”, *Revista de Derecho UNED*, N. 25, 2019, pp. 745-774.

el funcionamiento general del espacio sin fronteras interiores, cuya duración máxima es de dos años⁶¹.

Posteriormente, el artículo 26 del CFS vuelve a enfatizar el carácter excepcional de la medida, recordando que debe ser el último recurso al que acudan los Estados ante una amenaza al orden público o seguridad interior. Además de la existencia de una amenaza grave, el Estado debe considerar distintas cuestiones antes de adoptar la medida. Por un lado, las repercusiones que probablemente deriven de la amenaza en el orden público o seguridad interior en el país en cuestión y, por otro lado, las consecuencias de la reintroducción de controles en la libre circulación de personas, velando en todo momento por la proporcionalidad de la medida que se pretende implementar y la amenaza a la que se enfrenta el Estado.

3. PROCEDIMIENTO

Finalmente, y antes de pasar al siguiente capítulo, se desarrollará los tres escenarios bajo los cuales los Estados pueden restablecer los controles en sus fronteras internas, acompañando la explicación del precepto concreto del CFS en el que se ampara con algún precedente.

3.1 Supuesto general

El Estado que pretenda restablecer en sus fronteras interiores controles por los motivos comentados en el apartado anterior –amenaza para el orden público o la seguridad interior– deberá notificárselo al resto de los Estados miembros de la UE y a la Comisión con cuatro semanas de antelación como mínimo respecto a la fecha en la que han previsto el restablecimiento según el artículo 27 CFS. Este plazo de cuatro semanas podrá ser menor si las circunstancias que desencadenan la necesidad de los controles surgiesen con una anticipación inferior a dicho periodo respecto a la fecha programada para la reintroducción de controles. Esta notificación la podrían realizar varios Estados miembros de manera conjunta. El mismo artículo 27 CFS enumera los aspectos que debe recoger la notificación de los Estados, siendo estos los siguientes:

- a) Las razones por las que resulte necesario adoptar esta medida, debiendo sostener la justificación con datos que evidencien la existencia de una amenaza grave para su seguridad interior u orden público.

⁶¹ Casares, M. L., “El aumento de la seguridad fronteriza ante la crisis migratoria - amenaza al espacio Schengen, *Grupo de Estudios sobre la Unión Europea UNR*, n. 6, 2018, pp. 1-7.

- b) Establecer las partes de las fronteras afectadas por la medida.
- c) Nombre de los pasos fronterizos autorizados
- d) La fecha en la que comenzarán los controles y la duración que se prevé.
- e) Medidas a adoptar por el resto de los Estados miembros en su caso.

Toda esta información, además de ser comunicada a la Comisión y al resto de los Estados miembros, deberá ponerse en conocimiento del Parlamento Europeo y el Consejo simultáneamente, aunque solo la Comisión puede solicitar información adicional a la expuesta en la notificación si lo considerase necesario. Si así lo estipulase el Estado que esté llevando a cabo la notificación podrá clasificar parte de la información. Este tratamiento no impedirá que la Comisión pueda transmitirle dicha información al Parlamento Europeo tal y como establece el artículo 27 CFS. A estos efectos, tanto la Comisión como el Parlamento Europeo deberán actuar respetando sus deberes de leal cooperación, no siendo necesario que el Parlamento Europeo solicite la información confidencial para que la Comisión la ponga a su disposición⁶².

Siguiendo con lo estipulado en el artículo 27 CFS, si teniendo en cuenta lo expuesto por el Estado en cuestión en su notificación, la Comisión entendiese que el restablecimiento de controles no es una medida necesario o proporcional a la amenaza, o si ve imprescindible realizar una consulta sobre algún aspecto de la notificación, la Comisión podrá emitir un dictamen. Del mismo modo, el resto de los Estados miembros podrán emitir un dictamen si lo considerasen relevante. Estos dictámenes, independientemente de su autoría, se someten a consulta con una antelación mínima de diez días antes de la fecha prevista para la adopción de los controles fronterizos, pudiendo incluso requerir una reunión entre el Estado que pretende reintroducir los controles, el resto de los Estados miembros y la Comisión para poder planificar la cooperación entre los Estados y examinar la proporcional de las medidas que se pretenden adoptar con las circunstancias que suponen la amenaza grave alegada en la notificación.

Los Estados suelen restablecer los controles en sus fronteras amparándose en este precepto del CFS cuando se va a celebrar alguna cumbre o evento cultural en sus territorios que pueden suscitar protestas o grandes aglomeraciones de personas con la amenaza que esto supone para su seguridad interna. Ante la visita del Papa Francisco a

⁶² Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, de 20 de octubre de 2010, firmado en Estrasburgo, Francia. *DOUE, L 304 de 20 de noviembre*, pp. 47-62.

Fátima el día de su festividad -13 de mayo-, el gobierno portugués, previendo la cantidad de feligreses que acudirían al santuario, notificó a la Comisión y al resto de los Estados miembros el restablecimiento de los controles en sus fronteras internas. Portugal alegó la necesidad de reducir las posibles amenazas al Pontífice y asegurar su seguridad interna, siendo un caso previsible al conocer de antemano la fecha en la que iba a tener lugar el evento⁶³. El control en las fronteras terrestres se basaba en la comprobación de los documentos de identidad y pasaporte, operativo en el que la Policía Nacional española formó parte⁶⁴.

3.2 Supuesto acción inmediata

Este supuesto especial está previsto para aquellas amenazas que requieran de una actuación inmediata por parte del Estado como consecuencia del carácter imprevisible de la amenaza. Este presupuesto estuvo pensado en un primer momento para “*atentados terroristas u otros actos delictivos de gran envergadura*”⁶⁵, así lo aclaró la Comisión en 2011 en un comunicado al Parlamento Europeo, Consejo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones. En este mismo comunicado la Comisión recogía una segunda causa para la aplicación del actual artículo 28 CFS, cuando “*el paso de la frontera exterior por un gran número de nacionales de terceros países*” suponga una amenaza grave para el orden público o seguridad interna y no haya sido posible preverlo.

La duración de la adopción de controles fronterizos bajo este supuesto recogido en el artículo 28 del CFS no puede sobrepasar los diez días. El hecho de tratarse de un caso excepcional dentro del restablecimiento de los controles en las fronteras internas no exime a los Estados del deber de notificación a la Comisión y al resto de los Estados miembros comentado en el apartado anterior.

Si pasados los diez días la amenaza grave para la seguridad interior u orden público perdurase, el Estado podrá prorrogar los controles fronterizos en periodos inferiores a veinte días y aportando una evaluación actualizada de las circunstancias,

⁶³ Castaño, N., “Fronteras interiores en la Unión Europea: cuestiones jurídicas relevantes en la demarcación territorial de la raya ibérica.”, *Universidad del País Vasco*, 2020 (disponible en https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/40446/CASTA%C3%91O_GORDON_NEREA_TFG.pdf?sequence=1&isAllowed=y; última consulta 21/02/2022)

⁶⁴ ABC. “La Policía española y lusa restablecen los controles fronterizos ante la visita del Papa a Fátima”. ABC, 9 de mayo de 2017 (disponible en https://www.abc.es/sociedad/abci-policia-espanola-y-lusa-restablecen-controles-fronterizos-ante-visita-papa-fatima-201705092152_noticia.html; última consulta 21/02/2021)

⁶⁵ Comisión Europea (16 de septiembre de 2011) COM (2011) 561 final.

proporcionalidad y necesidad de la medida. Excepcionalmente, la duración total máxima de los controles fronterizos reintroducidos en aplicación del mencionado artículo 28 CFS, no podrá ser superior a dos meses.

Una vez establecidos los aspectos meramente procedimentales de este segundo supuesto, resulta conveniente ejemplificarlo con un caso real. Dada su primera concepción mencionada *supra*, todos los precedentes que encontramos de la reintroducción de controles en las fronteras internas en virtud del mencionado artículo 28 CFS son por cuestiones migratorias o terroristas. En 2015, con la crisis migratoria y de refugiados que azotó a toda la UE -más de un millón de personas entraron irregularmente a la UE en dicho año- distintos Estados como Alemania, Austria y Suecia reintrodujeron controles en sus fronteras con el fin de frenar la entrada masiva de inmigrantes en virtud del mencionado artículo 28 CFS⁶⁶. Por otro lado, a finales del año 2015 y durante el 2016, ante los atentados de París y de Niza, Francia reintrodujo los controles en sus fronteras internas para disminuir la amenaza terrorista y garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Esta medida la adoptó haciendo uso del supuesto de acción inmediata, pues dada la situación en el país, apremiaba proteger a los ciudadanos franceses de un segundo atentado a finales de 2015 y de un tercero en julio de 2016⁶⁷.

3.3 Supuesto de riesgo para el funcionamiento general del espacio sin fronteras interiores

Finalmente, en caso de que se den una serie de circunstancias excepcionales que hagan peligrar el funcionamiento del espacio sin controles en las fronteras interiores como resultado de fallas graves y constantes en las fronteras exteriores, representando todo ello una amenaza para el orden público o seguridad interior de todo el espacio Schengen o parte de este, los Estados podrán restablecer sus controles durante un periodo inferior a seis meses, pudiendo prolongarse un máximo de tres veces sin superar el cómputo total de dos años de duración.

Pese a ya dejarlo claro en el marco general de la reintroducción de los controles en las fronteras interiores, el CFS vuelve a enfatizar que esta medida debe ser el último recurso

⁶⁶ Parlamento Europeo, “La crisis migratoria en Europa” Parlamento Europeo. Europarl, 2020 (disponible en <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170629STO78631/la-crisis-migratoria-en-europa>; última consulta 23/01/2022).

⁶⁷ Comisión Europea “Full list of Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code” Comisión Europea, 2022 (disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2022-01/Full%20list%20of%20notifications%2014012022_en.pdf; última consulta 23/01/2022)

de los Estados en el artículo 29, el cual regula el procedimiento del supuesto que venimos comentando en este apartado.

En esta ocasión, al afectar la amenaza a todo el espacio Schengen o parte de este, le corresponde al Consejo, en caso de ineficacia de medidas en las fronteras externas, recomendar a uno o varios Estados miembros la reintroducción de los controles en sus fronteras internas basándose en una propuesta de la Comisión. En la recomendación el Consejo deberá recoger como mínimo la información exigida a los Estados en sus notificaciones para la adopción de esta misma medida.

Una vez recibida la recomendación, los Estados podrán aplicarla, debiendo notificar al resto de los Estados miembros, Parlamento Europeo y Comisión acerca de la reintroducción de controles. Si el Estado que recibe la recomendación decide no seguirla, deberá explicar por escrito a la Comisión los motivos por los que ha decidido no aplicarla, para posteriormente la Comisión emitir un informe al Parlamento Europeo y Consejo evaluando los motivos alegados por el Estado.

Con carácter previo al envío de la recomendación a los Estados afectados, el Consejo debe evaluar la proporcionalidad y adecuación de la medida respecto a la amenaza basándose en la información facilitada por los Estados miembros y la Comisión. Dicha evaluación, según establece el artículo 30 CFS, tiene en cuenta tres aspectos:

- a) Los recursos de apoyo técnico o financiero a nivel nacional y/o de la UE que puedan ser o ya hayan sido utilizados y cómo estas medidas pueden resultar adecuadas para hacer frente a la amenaza para el orden público o la seguridad interior a la que se afronta el espacio sin controles.
- b) Repercusiones actuales y futuras de las deficiencias detectadas en los controles de las fronteras exteriores y cómo estas constituyen una amenaza grave.
- c) Consecuencias que probablemente deriven del restablecimiento de controles en las fronteras internas.

Por último, y con la intención de facilitar la comprensión del supuesto, se analiza la primera aplicación de este precepto del CFS. Como se ha comentado anteriormente, en 2015 la UE se enfrentó a una grave crisis migratoria y de refugiados, siendo Grecia el Estado que concentró la mayor cantidad de llegadas. Ante el volumen de refugiados que entraban en el Estado europeo -únicamente en el mes de julio de 2015 se contabilizaron

más de 50.000 refugiados⁶⁸ - el gobierno griego empezó a adoptar diversas medidas para frenar el flujo de personas. Debido a que la situación ponía en peligro el funcionamiento normal del espacio Schengen, a finales de 2015 la Comisión acudió a Grecia para valorar el plan de acción llevado a cabo por su gobierno. No fue hasta abril de 2016 cuando la Comisión publicó su evaluación determinando la necesidad de mejorar el plan de acción de las autoridades griegas para poder subsanar las deficiencias detectadas, destacando la exigencia de una mayor claridad de las medidas que adoptaban y comunicación con la Comisión al respecto⁶⁹. Debido a la existencia de deficiencias en las fronteras externas del espacio Schengen, varios Estados miembros reintrodujeron temporalmente los controles en sus fronteras internas, lo que, a juicio del Consejo, ponía en riesgo el funcionamiento del espacio Schengen, siendo necesaria una respuesta coordinada y coherente. Por este motivo, añadiendo la ineficacia de las medidas adoptadas separadamente por los Estados, el Consejo, a propuesta de la Comisión recomienda a Austria, Alemania, Dinamarca, Suecia y Noruega el mantenimiento de determinados controles fronterizos durante un máximo de seis meses, especificando las fronteras en las que se deben implementar. El Consejo no especifica el tipo de controles, esta cuestión queda a juicio de los Estados mencionados, teniendo estos el deber de comunicárselo al resto de los Estados miembros, Parlamento Europeo y Comisión, cobrando especial importancia la notificación a los países vecinos para conseguir que se instauren los controles con carácter exclusivo en las zonas en las que sean necesarios⁷⁰.

⁶⁸ Carmona, A., “Crisis migratoria en Grecia”, *CISDE - Campus Internacional para la Seguridad y la Defensa*, 2020 (disponible en <https://crisis.cisde.es/crisis/crisis-migratoria-en-grecia/>; última consulta 21/02/2022).

⁶⁹ Comisión Europea (14 de abril de 2016) Comunicación de la Comisión al Consejo, “Evaluación del Plan de acción de Grecia para subsanar las graves deficiencias detectadas en la evaluación de la aplicación del acervo de Schengen en el ámbito de la gestión de la frontera exterior de 2015”, Bruselas: Comisión Europea *COM (2016) 220 final*.

⁷⁰ Decisión de Ejecución (UE) 2016/894 del Consejo, de 12 de mayo de 2016, por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen, *DO L 151*, pp. 8-11.

CAPÍTULO II: ANÁLISIS DEL RESTABLECIMIENTO DE LOS CONTROLES FRONTERIZOS EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS SANITARIA

“It is no coincidence that borders play a prominent role in the fight against the coronavirus, since they can fulfil important symbolic functions transcending the practical effects of more police checks.”

Daniel Thym, 2020.

Tras haber analizado la evolución normativa relativa al régimen del restablecimiento de los controles en las fronteras internas que se recoge en el actual CFS y los distintos supuestos bajo los cuales los Estados del espacio Schengen pueden proceder a la reintroducción de dichos controles, nos centraremos en el examen de la forma de actuar de los Estados a raíz de la crisis sanitaria provocada por el coronavirus.

1. CONTEXTO

Antes de empezar el análisis acerca de la reintroducción de los controles en las fronteras internas por parte de los Estados del espacio Schengen durante el mes de marzo de 2020, resulta conveniente hacer una breve recapitulación de la crisis sanitaria originada por el COVID-19 con el fin de contextualizar las actuaciones estatales.

El 29 de diciembre de 2019 se reportaron en la ciudad china de Wuhan cuatro infectados de lo que a priori se pensó que era neumonía, procediendo los científicos chinos al aislamiento de todos aquellos que tuviesen el virus para evitar su propagación ante el desconocimiento que había respecto a su evolución. Sin embargo, esto no surtió efecto, pues el 19 de enero de 2020 se detectaron los primeros casos de pacientes con el virus, que ya entonces había sido denominado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como coronavirus, fuera del país asiático⁷¹.

De esta forma, el 25 de enero de 2020 se descubrió el primer paciente con COVID-19 en Europa, un hombre de ochenta años procedente de China que se encontraba en Francia. Pese a que los primeros casos en Europa se dieron en Francia y Alemania, el 21 de febrero se registró un aumento significativo de casos en Italia, dándose en ese momento la voz de alarma acerca de un gran brote que tendría como núcleo la ciudad de Milán. A partir de este momento, muchos países europeos empezaron a notificar el crecimiento del número de personas infectadas dentro de sus territorios. Como consecuencia de las repercusiones

⁷¹ Hernández-Mesa N, Hernández Llanes J, Llanes Betancourt C. “Las grandes epidemias de la Historia. De la peste de Atenas a la COVID-19.” *Revista Habanera de Ciencias Médicas* n. 5, 2020, pp. 9-10

que estaba dejando el brote de COVID-19 en la UE en los distintos sectores, el Dispositivo de la UE de Respuesta Política Integrada a la Crisis (Dispositivo RPIC) que fue activado el 28 de enero por el entonces presidente del Consejo de la UE Andrej Plenković en su modo de puesta en común de información, pasó al modo de activación plena el 2 de marzo⁷².

Finalmente, el 11 de marzo de 2020 la OMS, dada la presencia del coronavirus en todos los continentes y el paso de la importación de los casos a la transmisión comunitaria del virus⁷³, pasó a catalogar el COVID-19 como una pandemia⁷⁴. Sin embargo, la Comisión Europea se mostró reticente a la adopción de controles en las fronteras como medida para frenar la propagación del virus en Europa durante las dos primeras semanas de marzo, defendiendo en todo momento mantener las fronteras abiertas. La Comisión, ante la recepción de catorce avisos de distintos países europeos, se vio obligada a modificar el tono de su discurso el 16 de marzo, cuando su presidenta Ursula von der Leyen, reconoció la legitimidad de los controles fronterizos, proponiendo restricciones a los viajes no esenciales a la UE⁷⁵.

A raíz de la seriedad de la situación que se empezó a vivir en estos primeros meses del año de 2020 en toda Europa con una elevada cantidad de contagios, los Estados pertenecientes al espacio Schengen procedieron al restablecimiento de controles en sus fronteras con la finalidad de frenar la transmisión y proteger a sus ciudadanos del coronavirus.

2. ACCIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE

En este apartado del segundo capítulo trataremos los principales problemas que surgieron como consecuencia de la reintroducción de controles en las fronteras internas por parte de los Estados miembros, principalmente aquellos relacionados con la falta de coordinación en su actuación, la severidad de las medidas introducida por los Estados

⁷² Consejo de la UE “Cronología: actuaciones del Consejo en relación con la COVID-19” Consejo de la UE, 2022 (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/coronavirus/timeline/> ; última consulta 07/02/2022)

⁷³ Pulido, S., “¿Cuál es la diferencia entre brote, epidemia y pandemia?”. *Gaceta medica*, vol. 12, n. 3, 2020.

⁷⁴ La Real Academia Española nos ofrece la siguiente definición al respecto: “*Enfermedad epidémica que se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los individuos de una localidad o región.*”

⁷⁵ Ursula von der Leyen (16 de marzo de 2020) Statement by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel, following the G7 Leaders' videoconference on COVID-19. Bruselas: Comisión Europea: Declaración 20/477

miembros ante la amenaza que suponía el coronavirus para sus ciudadanos y las omisiones procedimentales.

2.1 Falta de coordinación en la actuación de los Estados miembros

El artículo 6 del TFUE establece, entre otras, la competencia de la UE para “*apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros*” en materia de la protección de la salud humana. No obstante, la primera etapa de la pandemia de COVID-19 destacó la ausencia de coordinación entre los Estados miembros restableciendo cada uno los controles fronterizos que estimaban oportunos dando lugar a múltiples incoherencias en materia de circulación de personas. De esta forma, quedo evidenciado como esa competencia de la UE para la coordinación en materia de sanidad no se vio en el devenir de los acontecimientos.

Relativo a las medidas adoptadas por los Estados se debe tener en cuenta la Directiva 2004/38 anteriormente mencionada, la cual establece en su artículo 6 el derecho de los ciudadanos de la UE a residir libremente en cualquier Estado miembro por un periodo inferior a tres meses sin poder estar este derecho supeditado a ninguna condición. Sin embargo, los Estados pueden limitar este derecho por cuestiones de orden público, seguridad o salud públicas, lo que efectivamente hicieron⁷⁶. Para que los controles respetasen la Directiva es necesario el respeto al principio de proporcionalidad, es decir, que la reintroducción de controles no exceda de lo necesario para frenar la transmisión del coronavirus⁷⁷. Teniendo en cuenta, como se desarrollará en los siguientes apartados, la falta de conocimiento acerca de la manera más efectiva de reprimir la expansión del virus, en el momento en el que se adoptaron las medidas no había una opción realista que garantizase la seguridad de los ciudadanos.

La falta de coordinación entre los Estados se puso de manifiesto desde un primer momento. La crisis provocada por el coronavirus hizo que trece Estados pertenecientes al espacio Schengen solicitasen la reintroducción de controles en sus fronteras internas durante las primeras semanas de marzo de 2020 en virtud del artículo 28 CFS, al entender

⁷⁶ Ramji-Nogales, J., Goldner Lang, I., *Migration in the Time of COVID-19: Comparative Law and Policy Responses*, Frontiers Media SA, Lausana, 2021, pp. 93-96.

⁷⁷ Martín Martínez, M.M., “Límites a la libre circulación de personas en la UE por razones de orden público, seguridad o salud pública en tiempos de crisis: una reevaluación a la luz de la jurisprudencia del TJUE”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.49, 2014, pp. 767-804.

que se hallaban ante una situación que requería una actuación inmediata⁷⁸. Por otro lado, otros dos países del espacio Schengen (Dinamarca y Francia) añadieron el coronavirus como justificación a los controles que venían adoptando en sus fronteras internas por la amenaza terrorista⁷⁹.

Debido a la disparidad de justificaciones de los Estados en sus notificaciones para la reintroducción de controles, así como la distinta base jurídica alegada por los gobiernos, se analizan a continuación las notificaciones de Noruega y Dinamarca. Estos Estados se apoyaron en artículos distintos del CFS, constituyendo un claro ejemplo de descoordinación entre los Estados.

La notificación danesa se basaba en el artículo 25 CFS, supuesto general de la reintroducción de controles en las fronteras internas, siendo verdaderamente una prolongación de los controles que introdujeron por la amenaza terrorista en octubre de 2019. Mediante la notificación Dinamarca incluía el coronavirus como razón para extender dichos controles, alegando que suponía una seria e inminente amenaza que requería de una respuesta. Añadía el gobierno danés la consideración de esta medida como necesaria para ponerle freno a la propagación del virus en el país⁸⁰. Sin embargo, no se pronuncia acerca de la previsibilidad de la situación como para no haber recurrido al artículo 28CFS como hicieron la mayoría de los Estados, pues hace uso de la posibilidad que tenía de extender los controles preexistentes al surgimiento del COVID-19.

Por el contrario, Noruega ante el aumento de positivos en su país y viendo como esta situación hacía peligrar su seguridad interna, decidió proceder al restablecimiento inmediato de los controles en sus fronteras internas en virtud del artículo 28 CFS⁸¹. A pesar del hincapié que hace el gobierno noruego en haber adoptado previamente todas las

⁷⁸ “La UE y el espacio Schengen cierran sus fronteras por primera vez”, *EITB Radio Televisión Pública Vasca*, 17 de marzo de 2020 (disponible en <https://www.eitb.eus/es/noticias/sociedad/detalle/7104873/ue-espacio-schengen-cierran-sus-fronteras-17-marzo-2020/>; última consulta 23/03/2022).

⁷⁹ Montaldo, S., “The COVID-19 emergency and the reintroduction of internal border controls in the Schengen area: Never let a serious crisis go to waste.”, *European Papers-A Journal on Law and Integration*, 2020(1), 2020, pp. 523-531.

⁸⁰ Consejo de la UE, “Temporary reintroduction of border controls at the Danish internal borders in accordance with Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)” Consejo de la UE 2020 (disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6846-2020-INIT/en/pdf>; última consulta 09/03/2022)

⁸¹ Consejo de la UE, “Temporary reintroduction of border controls at the Norwegian internal borders in accordance with Article 28 of Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)” Consejo de la UE 2020 (disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6850-2020-INIT/en/pdf>; última consulta 09/03/2022)

medidas posibles para frenar la expansión del virus antes de recurrir al restablecimiento de controles, no hace mención alguna a la imprevisibilidad de la amenaza del coronavirus. Esta cuestión resulta relevante por ser la imprevisibilidad el motivo que habilita la aplicación del supuesto del CFS en el que se ampara Noruega para la reintroducción de los controles en sus fronteras.

Las discrepancias entre los Estados no tuvieron lugar únicamente en el procedimiento seguido para la reintroducción de controles, sino también en las medidas propiamente adoptadas. Este fue el verdadero problema, una falta de coordinación en el ámbito material de la reintroducción de los controles. La coordinación de la actuación de los Estados es una mera competencia de la UE, la responsabilidad de llevar a cabo una actuación coordinada recae en los Estados, quienes velaron por sus propios intereses y se olvidaron de buscar una respuesta común⁸². Así, encontramos casos como el austriaco que ya el 11 de marzo de 2020 denegaba la entrada de cualquier persona procedente de Italia que no tuviese en su poder un certificado de salud negativo de coronavirus realizado en los cuatro días previos. Suiza y Dinamarca distinguían entre los viajeros esenciales y no esenciales a la hora de permitir el cruce de personas a través de sus fronteras, siendo una verdadera excepción la consideración del viajero como esencial y que a este se le permitiese cruzar las fronteras de dichos Estados. Por último, Hungría y Lituania establecieron unos controles mucho más laxos, solamente los viajeros procedentes de las zonas que el gobierno húngaro clasificaba de riesgo en su correo a la Comisión debían guardar cuarentena a su llegada al país⁸³.

Esta descoordinación fue en cierta medida consecuencia de la falta de comunicación entre los Estados, algunos de ellos comunicaron la reintroducción de los controles en sus fronteras con escasas horas de antelación o incluso días después de haberlo hecho. Notificación que los Estados, independientemente del procedimiento que siguiesen, deben trasladar al resto de los Estados y a la Comisión como mínimo al mismo tiempo de la adopción de la medida. Un ejemplo de notificación tardía es la efectuada por el gobierno lituano, su reintroducción de controles se produjo el 14 de marzo de 2020 por la

⁸² Morillas, P., “Lecciones de una crisis global: coronavirus, orden internacional y el futuro de la UE.” *Cidob Notes Internacionals*, vol. 231, 2020.

⁸³ Thym, D. “Travel Bans in Europe: A Legal Appraisal (Part I)”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2020.

tarde, mientras que el aviso no fue recibido hasta el 15 de marzo⁸⁴. Hungría notificó acerca del restablecimiento de los controles en sus fronteras el mismo día en el que entraban en vigor las medidas, el 12 de marzo⁸⁵.

Ante la disparidad de procedimientos y medidas adoptadas por los Estados, la Comisión Europea hizo un llamamiento a la coordinación en las restricciones de “*los viajes no esenciales de terceros países*”⁸⁶ que se adoptasen por todos los Estados que forman parte del espacio Schengen. Con la finalidad de conseguir esta coordinación, la Comisión se refiere a las fronteras exteriores, recomendando la aplicación de las mismas medidas en todas ellas de manera simultánea y uniforme. Si todos los Estados actuasen de esta forma, opina la Comisión que dejaría de ser necesario el restablecimiento de controles en las fronteras internas. En esta comunicación la Comisión también enumerar los viajes que debían tener la consideración de esenciales por todos los Estado con el fin de evitar así el cierre de fronteras y desigualdades entre los distintos Estados⁸⁷. A pesar de ello, la enumeración que pretendía esclarecer y establecer un criterio único se quedó en un intento debido a la vaguedad de la clasificación dada. La Comisión no se pronunció acerca de distintas circunstancias importantes; por ejemplo, no entró a valorar si la condición de asilado era o no un viaje esencial⁸⁸.

Si bien es cierto que el CFS no hace referencia a riesgos para la salud pública como motivo para la reintroducción de los controles en las fronteras internas, la pandemia del coronavirus se asemeja al concepto de amenaza para el orden público, encajando así el COVID-19 dentro de los motivos que permiten a los Estados el restablecimiento de controles tanto por el art. 25 como por el art. 28 CFS. Pudiendo únicamente cuestionarse si verdaderamente fue imprevisible para los Estados teniendo en marzo de 2020 el

⁸⁴ Consejo de la UE, “Temporary reintroduction of border controls at the Lithuanian internal borders in accordance with Article 28 of Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)” Consejo de la UE 2020 (disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6848-2020-INIT/en/pdf>; última consulta 24/03/2022)

⁸⁵ Consejo de la UE, “Temporary reintroduction of border controls at the Hungarian internal borders with Slovenia and Austria in accordance with Article 28 of Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)” Consejo de la UE 2020 (disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6788-2020-INIT/en/pdf>; última consulta 24/03/2022)

⁸⁶ Comisión Europea (16 marzo 2020), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. COVID-19: Restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE, Bruselas: Comisión Europea *COM(2020) 115 final*.

⁸⁷ Fassiaux, S., “El difícil equilibrio entre la crisis del sector aéreo y los derechos de los pasajeros en la era de la COVID-19.” *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 68, 2020, pp. 185-225.

⁸⁸ Thym, D. “Travel Bans in Europe: A Legal Appraisal (Part II)”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2020.

precedente italiano o debe entenderse que, teniendo en cuenta el desconocimiento generalizado acerca del virus, los Estados no pudieron preverlo. Nos inclinaremos hacia esta segunda opción, aunque ello no exime a los Estados del deber de justificar en su notificación del restablecimiento de controles acerca de dicha imprevisibilidad⁸⁹.

Pese a su legalidad, la adopción masiva por parte de los Estados de los controles, la descoordinación en la actuación de los Estados y el pronunciamiento de la Comisión hace cuestionarnos si existía alguna otra vía que hubiese conseguido evitar los problemas para la libre circulación de personas y mercancías derivado de todo ello⁹⁰. El supuesto recogido en el artículo 29 CFS resulta aplicable, como se ha comentado en el capítulo anterior, para los casos en los que se produzca un fallo sistemático en los controles de las fronteras exteriores, pudiendo el Consejo recomendar a los Estados restablecer controles en sus fronteras internas. A diferencia de los otros dos supuestos bajo los cuales se pueden reintroducir los controles, el del artículo 29 CFS es un procedimiento coordinado y colectivo, no son los Estados quienes unilateralmente deciden restablecer controles, sino que el Consejo se lo recomienda a determinados Estados concretando las medidas a adoptar. Por lo tanto, podría pensarse que la mejor solución para el problema analizado en este apartado, la falta de coordinación entre los Estados, podría haberse evitado con este precepto del CFS⁹¹.

Sin embargo, y antes de pasar al siguiente problema a analizar, debe resaltarse que el artículo 29 CFS no habilita a la Comisión a obligar a los Estados a restablecer los controles fronterizos que ellos estipulen, son unas recomendaciones. Además, al ser la pandemia una cuestión de salud pública que afecta al “*orden público y la salvaguardia de la seguridad interior*” del artículo 72 TFUE, la Comisión no puede prohibir a los Estados que reintroduzcan los controles que estimen oportunos siguiendo el procedimiento establecido para ello unilateralmente.

2.2 Severidad de las medidas adoptadas

Lo primero que se debe aclarar es el concepto de controles fronterizos que nos da el CFS en su segundo artículo con la intención de estudiar la adecuación de los controles

⁸⁹ Id.

⁹⁰ Macho, A., “La afectación a la libre circulación de personas en la Unión Europea como consecuencia de las respuestas nacionales a la pandemia de Covid-19.”, en Dueñas, A.I, Fernández, D., Guerrero, P. y Moreno G. (coords.), *La constitución en tiempos de pandemia*, Dykinson, Madrid, 2021, pp. 215-231.

⁹¹ Martín, M. M., “Las restricciones a la libre circulación de personas en la UE durante la era COVID-19: hacia un futuro incierto”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, vol. 22, n. 45, 2020, pp. 311-335.

adoptados por los Estados, *“la actividad realizada en las fronteras, [...] que con independencia de otros motivos, obedezca a la intención de cruzar la frontera o en el propio acto de cruzarla y que consista en la realización de inspecciones fronterizas y de actividades de vigilancia de fronteras”*. Por lo tanto, cuando el CFS desarrolla las vías para la reintroducción de controles bajos los presupuestos ya analizados con anterioridad, se refiere al establecimiento de ciertos puntos oficiales en la frontera interna por los que se permite la entrada al Estado miembro con vigilancia o inspección, pero esto no implica restricciones de movimiento.

A pesar de lo expuesto, los Estados Schengen como República Checa, Estonia, Noruega y Polonia no tardaron en proceder a un cierre de sus fronteras prácticamente completo. Todos ellos lo hicieron en virtud del artículo 28 CFS, considerando, en consecuencia, que el coronavirus suponía una amenaza imprevisible y grave para la seguridad interior y orden público que hacía necesaria la adopción de alguna medida. Entre los Estados mencionados, merece especial atención el caso de Polonia, por ser el primer Estado en cerrar sus fronteras terrestres, aéreas y marítimas a causa de la pandemia, permitiendo únicamente el regreso de sus nacionales, diplomáticos, conductores de camiones o personas con permiso de residencia permanente en Polonia al país con la condición de guardar una cuarentena de dos semanas. Esta situación obligó a Estonia y Letonia a enviar embarcaciones al país vecino para traer de vuelta a sus ciudadanos retenidos en la frontera entre Alemania y Polonia, pues, en un primer momento, Polonia no respetó la libre circulación de personas en la UE, sino que las cesiones por parte del gobierno polaco acerca del tránsito de personas por su territorio para llegar a sus países de origen fueron acordadas paulatinamente⁹².

Además, con carácter general, los Estados que tomaron esta postura de cerrar de manera casi completa sus fronteras internas, establecieron medidas mucho más moderadas en la movilidad interior dentro de su territorio. Se produjo de esta forma una discriminación entre los nacionales y los ciudadanos de los Estados miembros, pues un alemán podía viajar libremente de Múnich a Berlín, pero un francés de Metz no podía ir Saarbrücken. Entre los pocos Estados cuya política interna y externa fue coherente restringiendo, no solo la movilidad para entrar en el país, sino también la libertad para desplazarse dentro

⁹² Baczynska, G. y cía, “Baltic states send ships for citizens stranded on German-Polish border”, *Reuters*, 17 de marzo de 2020. (disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-baltics/baltic-states-send-ships-for-citizens-stranded-on-germany-poland-border-idUSKBN2143NE>; última consulta 21/02/2022)

de este, se encuentra España⁹³. El gobierno español cerró sus fronteras terrestres el 17 de marzo de 2020, permitiendo el acceso al territorio nacional bajo determinados supuestos determinados estipulados en la orden ministerial⁹⁴. Asimismo, internamente se limitó la libertad de circulación de las personas a la realización de un listado concreto de actividades, pudiendo viajar de una provincia a otra únicamente si el desplazamiento venía recogido dentro de la enumeración contemplada en el artículo 7 del Real Decreto 463/2020⁹⁵. Puede apreciarse así, como no había diferencia de trato entre los españoles y los nacionales del algún Estado miembro, pues todos ellos tenían limitada la libertad de movimiento en España bajo prácticamente los mismos supuestos como la residencia habitual o fuerza mayor.

Debe recordarse que, siguiendo lo estipulado en el CFS, el restablecimiento de los controles en las fronteras internas debe ser, en todo caso, el último recurso al que acudan los Estados en caso de amenaza grave para el orden público o seguridad interna. Teniendo cuenta la gran cantidad de Estados que adoptaron esta medida alegando una amenaza para su orden público o seguridad, todos ellos deberían haber agotado el resto de las opciones para frenar la expansión del coronavirus. Sin embargo, en la práctica, varios Estados procedieron a la reintroducción de controles sin que esta medida tuviese su correspondiente reflejo en limitaciones de movimiento dentro del territorio nacional, tanto previos como durante la vigencia de los controles fronterizos. A lo que se le añade la contundente opinión de la OMS en contra de las restricciones a los viajes internacionales desde un principio, al considerar que había medidas más efectivas para evitar la transmisión del virus⁹⁶. En esta línea encontramos la resolución del Parlamento Europeo 2020/2640, en la cual recordaba que el término “último recurso” del CFS implica que con carácter previo a la reintroducción de controles se corrobore la inexistencia de ninguna otra medida que sea como mínimo igual de apta⁹⁷. Además, los controles en las

⁹³ Martín, M. M., Op. Cit.

⁹⁴ Orden INT/239/2020, de 16 de marzo, por la que se restablecen los controles en las fronteras interiores terrestres con motivo de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. (BOE 16 de marzo de 2020)

⁹⁵ Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. (BOE 14 de marzo de 2020)

⁹⁶ Naciones Unidas. “Consejos sobre los viajes durante la COVID-19”. *Naciones Unidas* (disponible en <https://www.un.org/es/coronavirus/un-managers-who-approve-travel-areas-ongoing-transmission-covid-19>; última consulta 10/03/2022)

⁹⁷ Resolución 2020/2640 (RSP) del Parlamento Europeo, de 19 de junio de 2020, sobre la situación en el espacio Schengen tras el brote de COVID-19.

fronteras internas deben ser proporcionados a la amenaza que sufre el Estado, para lo que cobra una gran relevancia la notificación de los Estados como método de comprobación.

Sin embargo, el uso de este recurso por parte de los Estados se podría justificar por el desconocimiento generalizado acerca de la forma de transmisión del virus que hubo en un primer momento. Un ejemplo de ello se encuentra en las primeras declaraciones de la OMS acerca del COVID-19 en la que afirma la inutilidad de las mascarillas al no transmitirse por el aire⁹⁸, posteriormente tuvieron que retractarse y reconocer que el virus se transmite por el aire⁹⁹. Por lo que los Estados habrían optado por reintroducir los controles fronterizos en un intento desesperado por frenar los contagios y ganar tiempo para conocer más acerca del virus y poder adoptar aquellas medidas que fuesen más idóneas.

2.3 Omisiones procedimentales

En último lugar, una vez analizadas las incoherencias que se produjeron en el espacio Schengen como resultado de la descoordinación en la actuación de los Estados y la severidad de los controles fronterizos reintroducidos, debemos atender al cumplimiento del procedimiento en sí mismo por parte de los países.

Teniendo en cuenta que todos los Estados, o bien prolongaron y reforzaron los controles que habían adoptado con carácter previo al coronavirus, o hicieron uso de la posibilidad que ofrece el CFS en su artículo 28 en caso de requerir la amenaza una actuación inmediata, los países estaban obligados a enviarle a la Comisión la notificación desarrollada en el capítulo anterior inmediatamente.

No obstante, hubo tres Estados miembros que no realizaron tal informe exigido en el artículo 27 CFS acerca de la reintroducción de controles, Italia, Malta y Eslovenia¹⁰⁰.

⁹⁸ El Mundo. “La OMS confirma que el coronavirus no se transmite a través del aire”. *El Mundo*, 30 de marzo 2020 (disponible en <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/salud/2020/03/30/5e819b41fc6c83156e8b4691.html> última consulta 10/03/2021)

⁹⁹ OMS, “Preguntas y respuestas sobre la transmisión de la COVID-19”. OMS, 23 de diciembre de 2021 (disponible en [https://www.who.int/es/news-room/questions-and-answers/item/coronavirus-disease-covid-19-how-is-it-transmitted#:~:text=El%20virus%20puede%20propagarse%20a,peque%C3%B1as%2C%20o%20C2%BAerosoles%C2%BB](https://www.who.int/es/news-room/questions-and-answers/item/coronavirus-disease-covid-19-how-is-it-transmitted#:~:text=El%20virus%20puede%20propagarse%20a,peque%C3%B1as%2C%20o%20C2%BAerosoles%C2%BB;)); última consulta 10/03/2022)

¹⁰⁰ Carrera, S., & Luk, N. C. “In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU”. *European Parliament* 2020 (disponible en <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2020/10/In-the-Name-of-COVID-19-An-Assessment-of-the-Schengen-Internal-Border-Controls-and-Travel-Restrictions-in-the-EU-1.pdf>; última consulta 10/03/2022)

Este no fue el único incumplimiento por parte de los Estados del procedimiento establecido en el CFS. Los países que sí enviaron la notificación correspondiente no incluyeron en esta todo el contenido requerido, encontrando justificaciones escuetas que dificultaban la labor de comprobación del respeto a los principios de proporcionalidad y excepcionalidad de la medida¹⁰¹. Esta ausencia de información en las notificaciones es apreciable en la realizada por Lituania, en la cual se limitaban a afirmar que el coronavirus es una amenaza seria e inminente. El gobierno lituano no aportaba ningún dato acerca de la evolución del virus en su país que respalde la amenaza. Tampoco hacía mención a la adopción de medidas en el país para frenar los contagios antes de recurrir a la reintroducción de controles en las fronteras como si hizo Noruega¹⁰². Lituania no es el único ejemplo que encontramos de notificación con ausencia de referencia a la adopción de medidas previas a la decisión del cierre de fronteras, también se dio esta falta de justificación en la notificación de Polonia¹⁰³ o Hungría¹⁰⁴.

Los distintos problemas analizados que fueron surgiendo en el espacio Schengen a raíz de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 derivaron en una crisis del propio espacio Schengen. La pandemia ha permitido detectar fallos del sistema establecido en el CFS, deficiencias que plantean la necesidad de reformar el Código para dar una respuesta mejor y más coordinada a futuros problemas¹⁰⁵. A la luz de los acontecimientos resulta importante garantizar la comunicación y consenso entre los Estados, la no discriminación entre los nacionales y los ciudadanos de la UE y un refuerzo de la solidaridad entre los Estados. Solidaridad que viene recogida en el artículo 222 TFUE, destacando la

¹⁰¹ Parlamento Europeo (19 de junio de 2020) Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de junio de 2020, sobre la situación en el espacio Schengen tras el brote de COVID-19 (2020/2640(RSP)). Estrasburgo: Parlamento Europeo P9_TA(2020)0175.

¹⁰² Consejo de la UE, “Temporary reintroduction of border controls at the Lithuanian internal borders ...” *Consejo de la UE* 2020 (disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6848-2020-INIT/en/pdf>; última consulta 24/03/2022)

¹⁰³ Consejo de la UE, “Preventive actions in the context of the Schengen Borders Code aimed at reducing the risk of coronavirus spreading” *Consejo de la UE* 2020 (disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6823-2020-INIT/en/pdf>; última consulta 24/03/2022)

¹⁰⁴ Consejo de la UE, “Temporary reintroduction of border controls at the Hungarian internal borders...” Consejo de la UE 2020 (disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6788-2020-INIT/en/pdf>; última consulta 24/03/2022)

¹⁰⁵ Schade, D., “Crisis-proof Schengen and freedom of movement: Lessons from the Covid-19 pandemic.” *Hertie School Jaques Delors Centre* 2021 (disponible en https://opus4.kobv.de/opus4-hsog/frontdoor/deliver/index/docId/3929/file/210525_Schengen_Schade_JDI-Paper.pdf; última consulta 11/03/2022)

prohibición de exportación de material sanitario a otros Estados de la UE aprobada por Alemania y Francia al comienzo de la pandemia¹⁰⁶.

Sin embargo, esta no es la primera vez desde la última reforma del CFS en la que se discute acerca de la conveniencia de una reforma del Código. En el año 2017, a raíz de la reintroducción de los controles en las fronteras internas a causa de los movimientos de los migrantes irregulares y las amenazas terroristas, el Parlamento Europeo y el Consejo propusieron la reforma del CFS con la finalidad de asegurar la proporcionalidad entre la reintroducción de controles y la amenaza que permite la adopción de dicha medida. Para ello, la propuesta de modificación incluía dentro del contenido mínimo de las notificaciones de los Estados a la Comisión y resto de los Estados acerca del restablecimiento de controles, una evaluación de los riesgos que conlleva la medida, explicando cómo ayudan los controles a abordar la amenaza¹⁰⁷.

Por último, otra cuestión que ha puesto en relieve esta crisis en el espacio Schengen ha sido el resurgimiento de los nacionalismos, lo que ha sido palpable en la falta de coordinación entre los Estados. Algunos gobernantes como el entonces canciller de Austria Sebastian Kurz, centraron sus discursos y comunicados durante los meses de marzo y abril de 2020 en alabar la actuación de su país respecto al resto de Estados, perdiendo la visión supranacional del espacio Schengen e incluso de la UE¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Europa Press, “Alemania y Francia aceptan levantar las restricciones a la exportación de sus mascarillas al resto de la UE”, *Europa Press*, 13 de marzo de 2020. (disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-alemania-francia-aceptan-levantar-restricciones-exportacion-mascarillas-resto-ue-20200313161800.html>; última consulta 24/03/2022)

¹⁰⁷ Comisión Europea, (27 de septiembre de 2017). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores. Bruselas: Comisión Europea COM (2017) 571 final

¹⁰⁸ Wodak, R., “Crisis communication and crisis management during COVID-19.”, *Global Discourse: An interdisciplinary journal of current affairs*, vol.11, n.3, 2021, pp. 329-353

CAPÍTULO III: IMPLICACIONES COLATERALES DEL RESTABLECIMIENTO DE CONTROLES EN LAS FRONTERAS INTERNAS

Finalmente, después de analizar el restablecimiento de los controles en las fronteras internas por parte de los Estados Schengen, se procede al estudio de dos consecuencias que trajo consigo la adopción de esta medida. Debido a su relación directa con la libre circulación de personas nos centraremos, en primer lugar, en el certificado COVID digital de la UE, documento que facilita una mayor movilidad por los Estados miembros¹⁰⁹. El certificado nació con el objetivo de devolver la libertad de movimiento que tanto se había visto restringida con los controles reintroducidos en las fronteras internas. Por otro lado, las medidas fronterizas adoptadas por los Estados dificultaron la libre circulación de mercancías. Los camiones de distribución de productos llegaron a estar días parados en las fronteras de Estados Schengen esperando a poder pasar los controles, lo que sumado al pánico de la población por la incertidumbre de la situación provocó un desabastecimiento de productos.

1. CERTIFICADO COVID DIGITAL DE LA UE

El 13 de octubre de 2020, ante la variedad de restricciones adoptadas por los Estados miembros en sus fronteras internas y los criterios determinados por estos para permitir el acceso a su territorio, el Consejo estableció en una recomendación el enfoque coordinado a seguir por los Estados miembros en su actuación frente al coronavirus. Entre los distintos ámbitos sobre los que la recomendación se pronunciaba se encontraban los criterios y umbrales a tener en cuenta por los Estados antes de restringir la libre circulación¹¹⁰. Asimismo, asentaba la guía para la medición del riesgo que suponía un determinado Estado, no pudiendo impedir la entrada de ciudadanos europeos provenientes de las zonas catalogadas como “verdes”¹¹¹ según el principio 12 de la Recomendación.

Posteriormente, los avances científicos evidenciaron que los vacunados contra el Covid-19 suponían un riesgo menor, pues la vacuna reduce significativamente la transmisión del

¹⁰⁹ Gobierno de España, “¿Qué es el Certificado COVID Digital UE? ¿Cómo funciona?”, *Gobierno de España*, 2021 (disponible en <https://www.vacunacovid.gob.es/preguntas-y-respuestas/que-es-el-certificado-covid-digital-ue-como-funciona>; última consulta 2/04/2022).

¹¹⁰ Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo de 13 de octubre de 2020 sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19. *DOUE* 337, de 14 de octubre de 2020, pp.3-9

¹¹¹ Un Estado será verde cuando “el índice acumulado de notificación de casos de COVID-19 en los últimos catorce días es inferior a 25 y el índice de resultados positivos de las pruebas de detección de la COVID-19 es inferior al 4 %”.

virus¹¹². Tomás Pumarola, médico especialista en microbiología y parasitología, afirmó que aquellos que pasan la enfermedad, gracias a los anticuerpos que se generan por ello, tienen menos riesgo de transmisión¹¹³. Todo ello hizo surgir el deseo dentro de la UE de eliminar las restricciones a la libertad de circulación derivados de la reintroducción de controles fronterizos para las personas que se encontrasen en alguno de estos dos supuestos. De hecho, algunos Estados empezaron a plantear la creación de sus propios certificados de vacunación. El 25 de marzo de 2021, en el Consejo Europeo ordinario se discutió acerca de la adopción del Certificado Verde Digital, elemento imprescindible para la reactivación de la movilidad dentro de la UE¹¹⁴.

Sin embargo, para que dichos certificados de vacunación fuesen verdaderamente eficaces y seguros, era necesario una actuación conjunta de los Estados miembros. Esta exigencia fue plasmada en una resolución del Parlamento Europeo en la que se pedía a los Estados miembros la aplicación de unos criterios comunes y coordinados en los viajes, incluyendo la implementación de un formulario de localización de viajeros dentro de la UE para facilitar las labores de rastreo¹¹⁵. Los Estados miembros por su parte, se mostraban reacios a que el Certificado Verde Digital implicase la imposibilidad de imponer restricciones y cuarentenas a los viajeros según avanzase la situación en cada Estado¹¹⁶. A esta negativa de ceder la competencia de reintroducción de controles se le añadía el riesgo que, para el resto de los derechos fundamentales, podía suponer exigir el certificado para acceder a determinados lugares públicos¹¹⁷. Algunos de los derechos que podían verse afectados eran la no discriminación por razón de nacionalidad y la libre circulación de personas.

¹¹² Pérez, A. “Los vacunados contagian 12 veces menos el Covid-19 que los no vacunados”. *Redacción médica* 2021 (disponible en <https://www.redaccionmedica.com/secciones/sanidad-hoy/los-vacunados-contagian-12-veces-menos-el-covid-19-que-los-no-vacunados-5122>; última consulta 2/04/2022)

¹¹³ Vila, N. “Si ya he pasado el covid, ¿me puedo volver a contagiar?” *Diari ARA* 2021 (disponible en https://es.ara.cat/sociedad/salud/he-pasado-covid-volver-contagiar_1_4226444.html; última consulta 2/04/2022)

¹¹⁴ Moncloa, “Sánchez pide adoptar cuanto antes el Certificado Verde Digital para recuperar la movilidad segura en la UE”. *La Moncloa* 2021 (disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2021/250321-sanchezeuropeo.aspx> última consulta el 2/04/2022)

¹¹⁵ Resolución 2020/2038 (INI) del Parlamento Europeo, de 25 de marzo de 2021, sobre la definición de una estrategia de la Unión en materia de turismo sostenible.

¹¹⁶ De Miguel, B., “La UE admite que cada país ponga límites al pasaporte de vacunación”. *El País*, 14 de abril de 2021 (disponible en <https://elpais.com/sociedad/2021-04-14/los-gobiernos-de-la-ue-acuerdan-restringir-el-uso-y-duracion-del-pasaporte-de-vacunacion.html>; última consulta 2/04/2022)

¹¹⁷ European Data Protection Board., “Las autoridades de protección de datos de la UE adoptan un dictamen conjunto sobre las propuestas de certificado digital verde”. *European Data Protection Board*, 6 de abril de 2021 (disponible en https://edpb.europa.eu/news/news/2021/eu-data-protection-authorities-adopt-joint-opinion-digital-green-certificate_es; última consulta 2/04/2022)

Finalmente, el 14 de junio de 2021, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron el Reglamento (UE) 2021/953 en el que se establece un marco común para la “*expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación*”¹¹⁸. La base jurídica de este Reglamento es el artículo 21 TFUE, el cual recoge el derecho de los ciudadanos de la UE a circular y residir libremente en cualquier Estado miembro. Como consecuencia de las restricciones en las fronteras internas a causa de la pandemia, el ejercicio de este derecho quedó limitado, siendo el objetivo principal de esta medida la revocación progresiva de las restricciones a la libre circulación introducidas por los Estados miembros en virtud del CFS. El pasaporte Covid no es una condición necesaria para poder ejercer la libertad de movimiento, sino que permite evitar el deber de guardar cuarentenas o estar sometido a unos controles en las fronteras más rigurosos. Además, el certificado Covid incluye las pruebas diagnósticas y acreditaciones en las que conste que la persona ha superado el coronavirus hace menos de seis meses¹¹⁹. Con esta gama de opciones se permite que los no vacunados obtener el certificado Covid igualmente. Asimismo, la Directiva 2004/38 relativa al derecho a la libre circulación de personas de los ciudadanos de la UE, en su artículo 26 permite la existencia de controles para verificar el cumplimiento de un requisito siempre y cuando, los nacionales del Estado con controles imponga esa misma obligación a sus nacionales. Efectivamente, el certificado Covid era exigido indiscriminadamente a todos los ciudadanos de la UE sin importar la nacionalidad de este, por lo que no contravendría el certificado la normativa de la libre circulación de personas de la UE. Por si esta justificación no fuese suficiente, el artículo 27 de la Directiva acepta la limitación al derecho de entrada por razones de salud pública, supuesto que englobaría a la pandemia y posibilitaría la exigencia del certificado digital de la UE.

Pese a ampararse la creación de este marco de actuación coordinado para garantizar la libre circulación de los ciudadanos de la UE y la no discriminación por razón de nacionalidad en el artículo 5 TFUE¹²⁰, fue especialmente polémico el aspecto relativo al

¹¹⁸ Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio de 2021 relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado COVID digital de la UE) a fin de facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19- *DOEU 221, de 15 de junio de 2021*, pp. 1-22.

¹¹⁹ Comisión Europea, “Certificado COVID digital de la UE”, *Comisión Europea* (disponible en https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_es; última consulta 6/04/2022)

¹²⁰ El precepto establece la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros

tratamiento de los datos personales en el certificado¹²¹. La base legal para el tratamiento de los datos personales de salud en el certificado se encuentra en el artículo 6 del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)¹²². En dicho precepto se establecen las condiciones que, en caso de cumplirse una de ellas, se considerará lícito el tratamiento de datos. Merecen especial atención la circunstancia recogida en el apartado e), en la que encajaría es supuesto del certificado Covid-19. Se permite el tratamiento de datos cuando este sea necesario *“para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento”*¹²³. En el caso del certificado el interés público es la salud pública, con el pasaporte Covid se pretendía eliminar las restricciones a la libre circulación asegurando que quién entrase a un Estado miembro estuviese vacunado o con una prueba negativa.

No obstante, al recogerse en el certificado datos sensibles de salud que reciben una especial protección recogida en el artículo 9.1 RGPD, es igualmente imprescindible para que el tratamiento de datos sea legítimo que se de alguna de las situaciones del artículo 9.2 RGPD. En este caso, se debe hacer referencia a las letras g) e i) de dicho precepto. Por un lado, la letra g) determina que se permitirá el tratamiento de datos cuando este sea *“necesario por razones de un interés público esencial, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros, que debe ser proporcional al objetivo perseguido [...]”*. Esto implica el deber de habilitar el procesamiento de información por medio de una norma con rango de ley, requisito que se cumple al estar establecido en el Reglamento (UE) 2021/953¹²⁴. Por último, respecto a la proporcionalidad, el Reglamento que introduce el certificado Covid en la UE ya hace referencia a este principio en su exposición de motivos cuando afirma su intención de facilitar *“la aplicación de los principios de proporcionalidad y no discriminación”*. Por otro lado, la letra i) del artículo 9.2 RGPD vuelve a hacer mención al interés público, específicamente aquel que suscita en *“el ámbito de la salud pública, como la protección frente a amenazas transfronterizas graves para la salud”*, habiendo quedado evidenciado el

¹²¹ Del Rosal, P., “Aviso de Protección de Datos a las CCAA: el certificado covid puede vulnerar derechos”, *El Confidencial*, 30 de julio de 2021 (disponible en https://www.elconfidencial.com/juridico/2021-07-30/proteccion-de-datos-alerta-sobre-certificado-covid_3210091/; última consulta 3/04/2022)

¹²² Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) *DO L 119*, pp. 1-88

¹²³ Reglamento (UE) 2016/679

¹²⁴ Cantó, J., “¿Puede el Pasaporte Covid europeo incluir datos personales sanitarios sensibles de un ciudadano?”, *El Derecho*, 9 de diciembre de 2021 (disponible en <https://elderecho.com/puede-el-pasaporte-covid-europeo-incluir-datos-personales-sanitarios-sensibles-de-un-ciudadano/>; última consulta 3/04/2022)

riesgo que supone la propagación del coronavirus a través de los viajes transfronterizos para la salud.

En definitiva, los pasaportes Covid únicamente contienen aquella información personal imprescindible y delimitada en el Reglamento (UE) 2021/953, siendo una medida eficaz, necesaria y proporcional al problema que pretende solucionar¹²⁵. Además, se ha analizado como no contraviene las normas de la libre circulación de personas. Una cuestión distinta es el uso interno que le ha dado cada Estado al certificado Covid, ya sea uno propio o el de la UE, y cómo encaja la exigencia del pasaporte para el desarrollo de determinadas actividades dentro de su Derecho interno¹²⁶. El Reglamento de la UE no se pronuncia al respecto, únicamente recalca el deber de equiparar el certificado nacional con el de la UE en caso de convivir ambos. La coordinación en la actuación de los Estados miembros viene por la creación de un certificado común a toda la UE con el mismo reconocimiento que los nacionales, en caso de existir estos últimos. De esta forma, en España, durante los últimos meses del año 2021, ante las medidas de exigencia del pasaporte Covid para el ocio y restauración adoptadas por distintas Comunidades Autónomas, los correspondientes Tribunales Superiores de Justicia fueron avalando o rechazando estos requerimientos bajo criterios dispares¹²⁷. En sus autos los Tribunales Superiores de Justicia analizaban principalmente la proporcionalidad de la medida, la imposibilidad de no preestablecer un periodo de vigencia y la objetividad que debía acompañar a los casos en los que se exigía el certificado.

2. DESABASTECIMIENTO DE PRODUCTOS

El cierre de fronteras afectó de manera directa a las importaciones de productos, lo que, sumado a la compra masiva de productos de primera necesidad por el miedo de la población a las restricciones de movilidad o un confinamiento, provocó el desabastecimiento de productos durante el mes de marzo de 2020¹²⁸. Como se ha comentado en el capítulo anterior, hubo Estados que llegaron incluso a prohibir la

¹²⁵ Arenas, M., “Pasaporte COVID, ¿libertad de circulación de forma segura o discriminación y privacidad en juego?”. *La Ley privacidad*, n. 8, 2021, pp. 1-16.

¹²⁶ Koukiadis, D.I., “The non-discrimination principle and personal data protection in the context of the EU digital COVID certificate.” *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, vol. 12, n. 1, 2022, pp.66-88.

¹²⁷ Véase la siguiente nota informativa en la que se recoge de manera esquemática la situación en las distintas Comunidades Autónomas sobre el requerimiento del pasaporte Covid. Ministerio de Consumo, “Nota informativa Posición de los Tribunales de Justicia sobre el uso del Certificado COVID en locales públicos”, *Ministerio de Consumo*, 2022 (disponible en https://cec.consumo.gob.es/CEC/docs/documentos/noticias/CERTIFICADO_COVID_EN_ESTABLECI_MIENTOS_Y_EVENTOS_MASIVOS.pdf; última consulta 3/04/2022).

¹²⁸ Albalá, A., “España, el 10 de marzo de 2020: cundía el miedo al desabastecimiento y Sánchez anunciaba medidas “contundentes”, *20 minutos*, 10 de marzo de 2022 (disponible en <https://www.20minutos.es/noticia/4968058/0/dos-anos-pandemia-hemeroteca-10-marzo-2020-coronavirus/>; última consulta 3/04/2022)

exportación de material sanitario a Italia cuando era el epicentro de la pandemia con la finalidad de asegurarse suministros para su propia población¹²⁹.

Resulta conveniente plantearse la adecuación de estas medidas respecto al derecho a la libre circulación de mercancías recogido en el artículo 26 TFUE. Debido al establecimiento de la unión aduanera están prohibidos los derechos de aduana entre los Estados miembros y las restricciones cuantitativas a las exportaciones o importaciones. El caso de los Estados que impidieron las exportaciones de material sanitario a Italia estaría justificado por una razón de protección de la salud, excepción contemplada en el artículo 36 TFUE. Por otro lado, los controles establecidos en las fronteras no implicaban el abono de una tasa ni una restricción cuantitativa de intercambio de bienes, por lo que no es una actuación lícita desde la perspectiva de la libre circulación de mercancías.

Pese a su licitud, el desabastecimiento de productos en la UE seguía siendo una realidad, lo que hizo que la Comisión Europea publicase una comunicación en la que establecía una serie de directrices para evitar las situaciones de escasez que se estaban viviendo en algunos Estados miembros¹³⁰. La Comisión hacía referencia al deber de asegurar la cadena de suministro de material sanitario excepto que esté debidamente justificado, haciendo así una referencia indirecta a la prohibición de exportación de mascarillas aprobada en Francia y Alemania¹³¹. Además, en dicha comunicación se enumeraban los supuestos en los que se permitían las restricciones al transporte de mercancías y la obligación de los Estados miembros de señalar para el transporte de mercancías esenciales carriles prioritarios, sugiriendo la designación de carriles verdes.

Una semana más tarde, la Comisión Europea para preservar el suministro de productos a toda la UE y salvaguardar el mercado único publicó una nueva comunicación. En esta ocasión llamaba a los Estados miembros a hacer realidad la idea anteriormente expuesta de los denominados “*carriles verdes*”, haciendo ejercicio del derecho que le otorga el

¹²⁹ Morillas, P., “Coronavirus: entre lo global y lo nacional”, *El País*, 19 de marzo de 2020 (disponible en https://elpais.com/elpais/2020/03/18/opinion/1584531425_469076.html; última consulta 4/04/2022)

¹³⁰ Comisión Europea (16 de marzo 2020), Comunicaciones procedentes de las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea, “Covid-19, Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales”, Bruselas: Comisión Europea *DOUE C 86 I/1*.

¹³¹ Solís, A., “Coronavirus: Alemania y Francia requisan todas las mascarillas”, *Economía Digital*, 4 de marzo de 2020 (disponible en https://www.economiadigital.es/politica/coronavirus-alemania-y-francia-requisan-todas-las-mascarillas_20040249_102.html; última consulta 4/04/2022)

artículo 26 TFUE para adoptar las medidas necesarias para garantizar el mercado único¹³². Estas vías de acceso englobaban los pasos fronterizos que formasen parte de la red europea de transporte, incluyendo así carreteras, las vías tanto de ferrocarril como las navegables interiores, aeropuertos, puertos y terminales multimodales. El establecimiento de los carriles verdes implicaba permitir el paso de todos los vehículos que transportasen algún tipo de mercancía y, en caso de existir controles en las fronteras internas, los Estados miembros debían reducirlos y simplificarlos a lo estrictamente necesario¹³³. De esta forma se evitaban las esperas que llegaron a sufrir algunos conductores en las fronteras de hasta dos días y medio con el coste de vidas que en ocasiones implicaban los retrasos de camiones con material sanitario¹³⁴. El objetivo fijado en la comunicación de la Comisión con la creación de los carriles verdes era asegurar reducir las esperas de los conductores de vehículos con productos a una duración máxima de 15 minutos en las fronteras. Finalmente, la Comisión aclara la no discriminación de ningún tipo que debe regir en los carriles verdes, no siendo posible establecer preferencias ni por razones de nacionalidad ni por la mercancía que estaba siendo transportada¹³⁵.

¹³² “La Unión adoptará las medidas destinadas a establecer el mercado interior o a garantizar su funcionamiento, de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Tratados.”

¹³³ Comisión Europea (24 de marzo de 2020), Información procedente de las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea, “Comunicación de la Comisión sobre la puesta en marcha de los «carriles verdes» en el marco de las Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales”, Bruselas: Comisión Europea, *DOEU C 96 I/1*.

¹³⁴ Pellicer, L., “Bruselas urge a los países a poner fin al bloqueo de material sanitario esencial”, *El País*, 20 de marzo de 2020 (disponible en <https://elpais.com/sociedad/2020-03-19/bruselas-urge-a-los-paises-a-poner-fin-al-bloqueo-de-material-sanitario-esencial.html>; última consulta 4/04/2022)

¹³⁵ Comisión Europea (24 de marzo de 2020)

CONCLUSIONES

Sin lugar a dudas, el 29 de diciembre de 2019 es ya una fecha que pasará a la historia de la Edad Contemporánea, independientemente de si se desarrolla una vacuna que nos haga completamente inmunes al Covid-19 o no. La llegada del coronavirus ha supuesto una serie de implicaciones económicas, sociales, políticas y sanitarias, a las que nos hemos visto forzados a adaptarnos en un corto periodo de tiempo.

Desde el momento en el que el coronavirus dejó de ser una cuestión ajena con la detección de los primeros casos en Europa, los Estados Schengen no tardaron en tomar las medidas necesarias para evitar la propagación del virus en sus territorios, siendo la más común la reintroducción de controles en las fronteras internas conforme al CFS. En aquel momento de incertidumbre, caos y miedo, no se cuestionó la legalidad y adecuación de esta actuación, ni la restricción al ejercicio de determinados derechos de los ciudadanos de la UE como la libertad de circulación y de residencia o la libre circulación de mercancías. Verdaderamente ha sido el tiempo el que nos ha permitido obtener una mejor visión de lo ocurrido en el espacio Schengen durante el año 2020 sobre todo y como se dejó de lado la finalidad por la que se creó dicho Estado, la supresión de fronteras.

Partiendo de esa idea, este trabajo nació con la intención de estudiar la actuación de los Estados Schengen dentro del marco jurídico al que están sujetos. Determinar los errores cometidos por los Estados en su actuación de acuerdo con el CFS y la normativa relativa a la libre circulación de personas, además de las consecuencias colaterales del restablecimiento de controles en las fronteras internas.

Con ese fin, el estudio comenzó analizando la evolución que la normativa aplicable a las relaciones entre los Estados Schengen ha ido experimentando con el paso de los años y como diversos sucesos históricos han ido motivando las diversas reformas aprobadas. Ello permitió apreciar como han sido los momentos de crisis vividos en el espacio Schengen los que han permitido detectar carencias del articulado y han motivado las diversas modificaciones. El estudio de la evolución normativa termina en el CFS actual, exponiendo los supuestos en los que se permiten la reintroducción de controles en las fronteras, estos son; supuesto general, supuesto de acción inmediata y supuesto de riesgo para el funcionamiento general del espacio Schengen.

Una vez definido el marco jurídico actual, se procedió a analizar jurídicamente las actuaciones de los distintos Estados Schengen, encontrando principalmente tres

problemas a la forma de proceder de estos: una falta de coordinación entre los Estados, la severidad de las medidas adoptadas y las omisiones procedimentales.

La falta de coordinación afectó de manera desigual al derecho a la libre circulación de las personas de los ciudadanos de la UE. No todos los nacionales de los Estados miembros vieron restringida su movilidad de la misma forma, aquellos cuya nacionalidad correspondía a un Estado con controles más restrictivos podían viajar a un Estado con medidas más laxas y volver posteriormente a su país. Sin embargo, los ciudadanos de los Estados con controles menos rigurosos no podían desplazarse a los Estados más inflexibles respecto a la entrada de personas de otra nacionalidad. Comprobándose en el estudio que esta cuestión, pese a su legalidad conforme al CFS y la Directiva 2008/38, podía haberse evitado de reintroducir los controles por el supuesto de riesgo para el funcionamiento general del espacio Schengen o con una mejor comunicación entre los Estados.

La severidad de los controles ponía de manifiesto el resurgimiento de los nacionalismos, el deseo de proteger a los ciudadanos de un Estado frente a la amenaza que suponían el resto de las personas. Llegando incluso a olvidarse de la solidaridad recogida en el artículo 222 TFUE, lo importante era asegurar la salud de “los tuyos”, entendiendo como tales a los nacionales del Estado y olvidándonos de la ciudadanía europea. Además, el análisis de esta cuestión planteaba la incoherencia de la actuación de los Estados al establecer controles estrictos en sus fronteras internas, pero permitir la libre circulación dentro de su territorio.

Por otra parte, las omisiones procedimentales de los Estados resaltaban la necesidad de reforzar el cumplimiento del CFS para evitar una crisis en el espacio Schengen. Todo ello ha hecho resurgir la idea acerca de la idoneidad de una reforma del CFS que garantice la coordinación de los Estados en la reintroducción de controles. También resulta conveniente intensificar la obligación de justificar la proporcionalidad y necesidad del restablecimiento de controles con criterios objetivos, evitando que las notificaciones de las reintroducciones se limiten a una breve referencia a una amenaza. De esta forma, se hubiesen evitado situaciones de desamparo ante la imposibilidad de entrar en un Estado con la mera intención de llegar a otro del que eres nacional, además de prolongaciones y adopciones de medidas desproporcionales a la amenaza real.

Finalmente, las restricciones a la libre circulación de personas y de mercancías provocó la adopción de medidas que permitiesen paulatinamente volver a la situación anterior a la pandemia. En este contexto se encontraba el certificado digital de la UE o certificado Covid y los carriles verdes. Respecto al primero se ha estudiado su legalidad y encaje dentro de la normativa relativa al tratamiento de datos personales como son los sanitarios. Los carriles verdes por su parte permitieron garantizar el abastecimiento de productos en toda la UE.

Para concluir: si bien se han producido grandes avances en el espacio Schengen desde 1985 con el Acuerdo de Schengen, la crisis sanitaria provocada por el coronavirus ha puesto en el punto de mira distintas deficiencias que requieren de una revisión; descoordinación en la actuación, desproporcionalidad de las medidas y omisiones procedimentales. El espacio Schengen no puede quedarse en el olvido en los momentos de crisis introduciendo medidas que lejos quedan de un espacio sin fronteras, sino que debe ser precisamente en esos momentos en los que se muestre la posibilidad de dejar a un lado nuestras diferencias y enfrentar las amenazas conjuntamente.

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN

Derecho de la UE

Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, de 20 de octubre de 2010, firmado en Estrasburgo, Francia. *DOUE, L 304 de 20 de noviembre*, pp. 47-62.

Decisión de Ejecución (UE) 2016/894 del Consejo, de 12 de mayo de 2016, por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen, *DO L 151*, pp. 8-11.

Directiva 2004/38/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) no 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE, *DOUE, L 158 de 30 de abril de 2004*, pp. 77-123.

Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo de 13 de octubre de 2020 sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19. *DOUE 337, de 14 de octubre de 2020*, pp.3-9

Reglamento (CE) 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen). *DOUE-L-2006-80645 de 13 de abril de 2006*, pp. 1-32.

Reglamento (UE) 1051/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) no 562/2006 con el fin de establecer normas comunes relativas al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales. *DOUE-L-2013-82329 de 6 de noviembre de 2013*, pp 1-10.

Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos

personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) *DO L 119*, pp. 1-88

Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio de 2021 relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado COVID digital de la UE) a fin de facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19- *DOEU 221, de 15 de junio de 2021*, pp. 1-22.

Resolución 2020/2038 (INI) del Parlamento Europeo, de 25 de marzo de 2021, sobre la definición de una estrategia de la Unión en materia de turismo sostenible.

Resolución 2020/2640 (RSP) del Parlamento Europeo, de 19 de junio de 2020, sobre la situación en el espacio Schengen tras el brote de COVID-19.

Acuerdo entre los Gobiernos (...), relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, de 14 de junio de 1985, firmado en Schengen, Luxemburgo. *DOUE, L 239 de 22 de septiembre*, pp. 13-18.

Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 (...), relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado el 19 de junio de 1990. Schengen, Luxemburgo. *DOUE, L 239 de 22 de septiembre de 2000*, pp. 19- 72.

Derecho Nacional

Orden INT/239/2020, de 16 de marzo, por la que se restablecen los controles en las fronteras interiores terrestres con motivo de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. (BOE 16 de marzo de 2020)

Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. (BOE 14 de marzo de 2020)

JURISPRUDENCIA

Jurisprudencia de la UE

Sentencia del Tribunal de Justicia, de 27 de octubre de 1977, asunto 30/77, Regina/Boucherau. *ECLI:EU:C:1977:172*.

Sentencia del Tribunal de Justicia, de 10 de julio de 2008, C-33/07, Ministerul Administrației și Internelor/Direcția Generală de Pașapoarte București contra Gheorghe Jipa *ECLI:EU:C:2008:396*.

Sentencia del Tribunal de Justicia, de 22 de mayo de 2012, C-348/09, P.I./Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid. *ECLI:EU:C:2012:300*.

Sentencia del Tribunal de Justicia, de 4 de octubre de 2012, C-249/11, Hristo Byankov/Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti. *ECLI:EU:C:2012:608*.

Sentencia del Tribunal de Justicia, de 13 de septiembre de 2016, C-165/14, Alfredo Rendón Marín/Administración del Estado. *ECLI:EU:C:2016:675*, apartados 82-83.

Sentencia del Tribunal de Justicia, de 2 de mayo de 2018, C-331/16 y C-366/16, K./Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie y H. F./Belgische Staat. *ECLI:EU:C:2018:296*.

Jurisprudencia Nacional

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 2655/2020, de 21 de julio de 2020, *ECLI:ES:TS:2020:2655*, pp. 5-6.

INFORMES

Comisión Europea (13 de octubre de 2010) Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del título II (Fronteras interiores) del Reglamento (CE) nº 562/2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen). Bruselas: Comisión Europea *COM (2010) 554 final*.

Comisión Europea (4 de mayo de 2011) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Comunicación sobre migración. Bruselas: Comisión Europea *COM (2011) 248*.

Comisión Europea (16 de septiembre de 2011) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. “Gobernanza de Schengen - Refuerzo del espacio sin controles fronterizos en las fronteras interiores.” Bruselas: Comisión Europea *COM (2011) 5561 final*.

Comisión Europea (14 de abril de 2016) Comunicación de la Comisión al Consejo, “Evaluación del Plan de acción de Grecia para subsanar las graves deficiencias detectadas

en la evaluación de la aplicación del acervo de Schengen en el ámbito de la gestión de la frontera exterior de 2015”, Bruselas: Comisión Europea *COM (2016) 220 final*.

Comisión Europea, (27 de septiembre de 2017). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores. Bruselas: Comisión Europea *COM (2017) 571 final*.

Comisión Europea (20 de marzo de 2019) Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo europeo y al Consejo, “Decimotavo informe sobre la evolución hacia una Unión de la Seguridad genuina y Efectiva”, Bruselas: Comisión Europea *COM (2019) 145 final*, pp. 1-20.

Comisión Europea (16 marzo 2020), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. COVID-19: Restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE, Bruselas: Comisión Europea *COM (2020) 115 final*.

Comisión Europea (16 de marzo 2020), Comunicaciones procedentes de las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea, “Covid-19, Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales”, Bruselas: Comisión Europea *DOUE C 86 I/1*.

Comisión Europea (24 de marzo de 2020), Información procedente de las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea, “Comunicación de la Comisión sobre la puesta en marcha de los «carriles verdes» en el marco de las Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales”, Bruselas: Comisión Europea, *DOEU C 96 I/1*.

Comisión Europea “Full list of Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code” Comisión Europea, 2022 (disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2022-01/Full%20list%20of%20notifications%2014012022_en.pdf; última consulta 23/01/2022)

Consejo de la Unión Europea (8 de septiembre de 1999) Informe anual 1998 sobre la aplicación del Convenio de Aplicación de Schengen (CAS). Bruselas: Consejo de la Unión Europea n° 10846/99.

Consejo Europeo, “Conclusiones del Consejo Europeo de 11 de marzo de 2011”, Bruselas, 2011, EUCO 7/11, pp- 3-4.

Consejo de la UE “Cronología: actuaciones del Consejo en relación con la COVID-19” Consejo de la UE, 2022 (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/coronavirus/timeline/>; última consulta 07/02/2022)

Consejo de la UE, “Preventive actions in the context of the Schengen Borders Code aimed at reducing the risk of coronavirus spreading” *Consejo de la UE* 2020 (disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6823-2020-INIT/en/pdf>; última consulta 24/03/2022)

Consejo de la UE, “Temporary reintroduction of border controls at the Danish internal borders in accordance with Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)” Consejo de la UE 2020 (disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6846-2020-INIT/en/pdf>; última consulta 09/03/2022)

Consejo de la UE, “Temporary reintroduction of border controls at the Hungarian internal borders with Slovenia and Austria in accordance with Article 28 of Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)” Consejo de la UE 2020 (disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6788-2020-INIT/en/pdf>; última consulta 24/03/2022)

Consejo de la UE, “Temporary reintroduction of border controls at the Lithuanian internal borders in accordance with Article 28 of Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)” *Consejo de la UE* 2020 (disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6848-2020-INIT/en/pdf>; última consulta 24/03/2022)

Consejo de la UE, “Temporary reintroduction of border controls at the Norwegian internal borders in accordance with Article 28 of Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)” Consejo de la UE 2020 (disponible en

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6850-2020-INIT/en/pdf>; última consulta 09/03/2022)

Libro Blanco de la Comisión para el Consejo Europeo sobre la consecución del mercado interior. Milán, Italia. *COM, 85/ 310 final* de 14 de junio de 1985.

Parlamento Europeo (19 de junio de 2020) Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de junio de 2020, sobre la situación en el espacio Schengen tras el brote de COVID-19 (2020/2640(RSP)). Estrasburgo: Parlamento Europeo P9_TA(2020)0175.

Parlamento Europeo, “La crisis migratoria en Europa” Parlamento Europeo. Europarl, 2020 (disponible en <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170629STO78631/la-crisis-migratoria-en-europa>; última consulta 23/01/2022).

Ursula von der Leyem (16 de marzo de 2020) Statement by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel, following the G7 Leaders' videoconference on COVID-19. Bruselas: Comisión Europea: Declaración 20/477

ARTÍCULO DE REVISTA

Acosta Penco, M.T., “Los nuevos límites a la libre circulación de turistas en la Unión Europea”, *International Journal of Scientific Managment Tourism*, vol. 2, n. 3, 2016, pp. 41-62.

Acosta Penco, M.T., “Primer caso de restablecimiento de controles fronterizos en circunstancias excepcionales que ponen en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen: comentario a la decisión de ejecución (UE) nº 2016/894 del Consejo, de 12 de Mayo de 2016”, *Revista General de Derecho Europeo*, n. 41, 2017, pp. 252-273.

Álvarez Rodríguez, A., “La entrada en vigor de la libre circulación de personas en siete de los 15 países de la Unión Europea”, *Boletín de los Colegios de Abogados de Aragón*, n. 38, 1996, pp. 54-58.

Arenas, M., “Pasaporte COVID,¿ libertad de circulación de forma segura o discriminación y privacidad en juego?”. *La Ley privacidad*, n. 8, 2021, pp. 1-16.

Barbero, I., “A Ubiquitous Border for Migrants in Transit and Their Rights: Analysis and Consequences of the Reintroduction of Internal Borders in France”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 22, n. 3, 2020, pp. 366–385.

Casares, M. L., “El aumento de la seguridad fronteriza ante la crisis migratoria - amenaza al espacio Schengen, *Grupo de Estudios sobre la Unión Europea UNR*, n. 6, 2018, pp. 1-7.

Claro Quintáns, I., “La normativa y las políticas de la Unión Europea sobre inmigración y asilo en 2012-2013”, *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2014, pp. 235-249.

De Bresson, H., "European integration and immigration control: the Schengen Agreement". *People and Place*, vol. 3 n. 2, 1985, pp. 55-59.

De Toro Mezquita, I., “La solución europea a la crisis migratoria: “análisis de los mecanismos de prevención y gestión de crisis migratorias”, *Revista de Derecho UNED*, N. 25, 2019, pp. 745-774.

Easton, S.H., “Honor Thy Promise: Why the Dutch Drug Policies Should Not Be a Barrier to the Full Implementation of the Schengen Agreement”, *Boston College International & Comparative Law Review*, n. 121, 1999, pp. 121-133.

Fassiaux, S., “El difícil equilibrio entre la crisis del sector aéreo y los derechos de los pasajeros en la era de la COVID-19.” *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 68, 2020, pp. 185-225.

González Enríquez, C., “¿Schengen en peligro?”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, n. 87, 2011, pp. 11-16.

Groenendijk, K., “Reinstatement of controls at the internal borders of Europe: why and against whom?”, *European Law Journal*, vol. 10, n. 2, 2004, pp. 150-170.

Gülzau, F., “A “New Normal” for the Schengen Area. When, Where and Why Member States Reintroduce Temporary Border Controls?”, *Journal of Borderlands Studies*, ahead-of-print, 2021, pp. 1.

Hernández-Mesa N, Hernández Llanes J, Llanes Betancourt C. “Las grandes epidemias de la Historia. De la peste de Atenas a la COVID-19.” *Revista Habanera de Ciencias Médicas* n. 5, 2020, pp. 1-13

Illamola Dausà, M., “Hacia una gestión integrada de las fronteras. El Código de Fronteras Schengen y el cruce de fronteras en la Unión Europea”, *Documents CIDOB*, serie Migraciones, n. 15, 2008, pp. 7-45.

Izquierdo-Sans, C., "Las fronteras exteriores de la Unión Europea y el Convenio de Schengen", *Anuario de derecho internacional*, vol. XVI, 2000, pp. 133-190.

Janer Torrens, J. D. "El restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores de la Unión Europea como respuesta a las amenazas al orden público y a la seguridad interior: entre la excepcionalidad y la normalidad." *Revista de Derecho Comunitario Europeo* n.61, 2018, pp 899-931.

Jasiewicz, J., "A not-so-temporary reinstatement of internal border controls?", *Mobility and Security in Europe*, vol. 2, n. 7, 2018, pp. 1-4.

Koukiadis, D.I., "The non-discrimination principle and personal data protection in the context of the EU digital COVID certificate." *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, vol. 12, n. 1, 2022, pp.66-88.

Mangas Martín, A., "Territorio, integridad territorial y fronteras del Estado en la Unión Europea", *Revista Jurídica de la ULE*, n. 2, 2015, pp. 221-236.

Martín, M. M., "Las restricciones a la libre circulación de personas en la UE durante la era COVID-19: hacia un futuro incierto", *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, vol. 22, n. 45, 2020, pp. 311-335.

Martín Martínez, M.M., "Límites a la libre circulación de personas en la UE por razones de orden público, seguridad o salud pública en tiempos de crisis: una revaluación a la luz de la jurisprudencia del TJUE", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.49, 2014, pp. 767-804.

Montaldo, S., "The COVID-19 emergency and the reintroduction of internal border controls in the Schengen area: Never let a serious crisis go to waste.", *European Papers- A Journal on Law and Integration*, 2020(1), 2020, pp. 523-531

Morillas, P., "Lecciones de una crisis global: coronavirus, orden internacional y el futuro de la UE." *Cidob Notes Internacionals*, vol. 231, 2020.

Olesti Rayo, A. "El espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea." *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* n.15, abril de 2012, pp. 44-82.

Outrive, L. V. “Ciudadanía Europea e inmigración.” *Afers Internacionals* n. 53, mayo de 2001, pp 43-61.

Pulido, S., “¿Cuál es la diferencia entre brote, epidemia y pandemia?”. *Gaceta medica*, vol. 12, n. 3, 2020.

Thym, D. “Travel Bans in Europe: A Legal Appraisal (Part I)”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2020.

Thym, D. “Travel Bans in Europe: A Legal Appraisal (Part II)”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2020.

Van der Woude, M., “Crimmigration at the Internal Borders of Europe? Examining the Schengen Governance Package”, *Utrecht Law Review*, vol. 11, n. 1, 2015, pp. 61-79.

Van Outrive, L., "Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen". *CIDOB d'afers internacionals*, n. 53, 2001, pp. 44-47.

Vicente Blanco, D. J., “El sistema de los acuerdos de Schengen desde el Derecho internacional Privado (I)”, *Revista de Estudios Europeos*, n. 10, 1995, pp. 47-80.

Wodak, R., “Crisis communication and crisis management during COVID-19.”, *Global Discourse: An interdisciplinary journal of current affairs*, vol.11, n.3, 2021, pp. 329-353

LIBROS

Crowley, J., “Differential free movement and the sociology of the ‘internal border’” en Guild, E & Harlow, C. (eds), *Implementing Amsterdam: Immigration and Asylum rights in EC Law*, Hart Publishing, Oxford, 2001, pp. 13-33.

Gortázar, C., “Abolishing Border Controls: Individual Rights and Common Control of the EU External Borders” en Guild, E & Harlow, C. (eds), *Implementing Amsterdam: Immigration and Asylum rights in EC Law*, Hart Publishing, Oxford, 2001, pp. 136-140.

Macho, A., “La afectación a la libre circulación de personas en la Unión Europea como consecuencia de las respuestas nacionales a la pandemia de Covid-19.”, en Dueñas, A.I, Fernández, D., Guerrero, P. y Moreno G. (coords.), *La constitución en tiempos de pandemia*, Dykinson, Madrid, 2021, pp. 215-231.

Mangas, A. & Liñán, D. J., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Tecnos, Madrid, 2012, pp. 86-87.

Monnet, J., *Los Estados Unidos de Europa han comenzado*, Editions Robert Laffont, París, 1955.

Ramji-Nogales, J., Goldner Lang, I., *Migration in the Time of COVID-19: Comparative Law and Policy Responses*, Frontiers Media SA, Lausana, 2021, pp. 93-96.

PUBLICACIONES DIGITALES

Carmona, A., “Crisis migratoria en Grecia”, *CISDE - Campus Internacional para la Seguridad y la Defensa*, 2020 (disponible en <https://crisis.cisde.es/crisis/crisis-migratoria-en-grecia/>; última consulta 21/02/2022).

Carrera, S., & Luk, N. C. “In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU”. *European Parliament* 2020 (disponible en <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2020/10/In-the-Name-of-COVID-19-An-Assessment-of-the-Schengen-Internal-Border-Controls-and-Travel-Restrictions-in-the-EU-1.pdf>; última consulta 10/03/2022)

Castaño, N., “Fronteras interiores en la Unión Europea: cuestiones jurídicas relevantes en la demarcación territorial de la raya ibérica.”, *Universidad del País Vasco*, 2020 (disponible en https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/40446/CASTA%C3%91O_GORDON_NEREA_TFG.pdf?sequence=1&isAllowed=y; última consulta 21/02/2022)

Comisión Europea, “Certificado COVID digital de la UE”, *Comisión Europea* (disponible en https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_es; última consulta 6/04/2022)

Gobierno de España, “¿Qué es el Certificado COVID Digital UE? ¿Cómo funciona?”, *Gobierno de España*, 2021 (disponible en <https://www.vacunacovid.gob.es/preguntas-y-respuestas/que-es-el-certificado-covid-digital-ue-como-funciona>; última consulta 2/04/2022).

Migration and Home Affairs, “Temporary Reintroduction of Border Control”, *European Commission*, 2022 (disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en; última consulta el 15/02/2022)

Ministerio de Consumo, “Nota informativa Posición de los Tribunales de Justicia sobre el uso del Certificado COVID en locales públicos”, *Ministerio de Consumo*, 2022

(disponible en [https://cec.consumo.gob.es/CEC/docs/documentos/noticias/CERTIFICADO_COVID EN ESTABLECIMIENTOS Y EVENTOS MASIVOS.pdf](https://cec.consumo.gob.es/CEC/docs/documentos/noticias/CERTIFICADO_COVID_EN_ESTABLECIMIENTOS_Y_EVENTOS_MASIVOS.pdf); última consulta 3/04/2022).

Moncloa, “Sánchez pide adoptar cuanto antes el Certificado Verde Digital para recuperar la movilidad segura en la UE”. *La Moncloa* 2021 (disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2021/250321-sanchezeuropeo.aspx> última consulta el 2/04/2022)

Naciones Unidas. “Consejos sobre los viajes durante la COVID-19”. (disponible en <https://www.un.org/es/coronavirus/un-managers-who-approve-travel-areas-ongoing-transmission-covid-19>; última consulta 10/03/2022)

OMS, “Preguntas y respuestas sobre la transmisión de la COVID-19”. OMS, 23 de diciembre de 2021 (disponible en [https://www.who.int/es/news-room/questions-and-answers/item/coronavirus-disease-covid-19-how-is-it-transmitted#:~:text=El%20virus%20puede%20propagarse%20a,peque%C3%B1as%2C%20o%20C2%BAerosoles%C2%BB.](https://www.who.int/es/news-room/questions-and-answers/item/coronavirus-disease-covid-19-how-is-it-transmitted#:~:text=El%20virus%20puede%20propagarse%20a,peque%C3%B1as%2C%20o%20C2%BAerosoles%C2%BB.;); última consulta 10/03/2022)

Pérez, A. “Los vacunados contagian 12 veces menos el Covid-19 que los no vacunados”. *Redacción médica* 2021 (disponible en <https://www.redaccionmedica.com/secciones/sanidad-hoy/los-vacunados-contagian-12-veces-menos-el-covid-19-que-los-no-vacunados-5122>; última consulta 2/04/2022)

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23.^a ed., [versión 23.5 en línea]. (disponible en <https://dle.rae.es/pandemia> ; última consulta 07/02/2022).

Schade, D., “Crisis-proof Schengen and freedom of movement: Lessons from the Covid-19 pandemic.” *Hertie School Jaques Delors Centre* 2021 (disponible en https://opus4.kobv.de/opus4-hsog/frontdoor/deliver/index/docId/3929/file/210525_Schengen_Schade_JDI-Paper.pdf; última consulta 11/03/2022)

Vila, N. “Si ya he pasado el covid, ¿me puedo volver a contagiar?” *Diari ARA* 2021 (disponible en https://es.ara.cat/sociedad/salud/he-pasado-covid-volver-contagiar_1_4226444.html; última consulta 2/04/2022)

Zwaan J.W., “Is the Schengen system sustainable? Historic elements, achievements and shortcomings” *Globsec* 2020 (disponible en <https://www.globsec.org/publications/is->

[schengen-system-sustainable-historic-elements-achievements-and-shortcomings/](#); última consulta 6/04/2022)

PRENSA

ABC. “La Policía española y lusa restablecen los controles fronterizos ante la visita del Papa a Fátima”. ABC, 9 de mayo de 2017 (disponible en https://www.abc.es/sociedad/abci-policia-espanola-y-lusa-restablecen-controles-fronterizos-ante-visita-papa-fatima-201705092152_noticia.html; última consulta 21/02/2021)

Albalá, A., “España, el 10 de marzo de 2020: cundía el miedo al desabastecimiento y Sánchez anunciaba medidas "contundentes", *20 minutos*, 10 de marzo de 2022 (disponible en <https://www.20minutos.es/noticia/4968058/0/dos-anos-pandemia-hemeroteca-10-marzo-2020-coronavirus/>; última consulta 3/04/2022)

Baczynska, G. y cía, “Baltic states send ships for citizens stranded on German-Polish border”, *Reuters*, 17 de marzo de 2020. (disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-baltics/baltic-states-send-ships-for-citizens-stranded-on-germany-poland-border-idUSKBN2143NE>; última consulta 21/02/2022)

Cantó, J., “¿Puede el Pasaporte Covid europeo incluir datos personales sanitarios sensibles de un ciudadano?”, *El Derecho*, 9 de diciembre de 2021 (disponible en <https://elderecho.com/puede-el-pasaporte-covid-europeo-incluir-datos-personales-sanitarios-sensibles-de-un-ciudadano/>; última consulta 3/04/2022)

Europa Press, “Alemania y Francia aceptan levantar las restricciones a la exportación de sus mascarillas al resto de la UE”, *Europa Press*, 13 de marzo de 2020. (disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-alemania-francia-aceptan-levantar-restricciones-exportacion-mascarillas-resto-ue-20200313161800.html>; última consulta 24/03/2022)

European Data Protection Board., “Las autoridades de protección de datos de la UE adoptan un dictamen conjunto sobre las propuestas de certificado digital verde”. *European Data Protection Board*, 6 de abril de 2021 (disponible en https://edpb.europa.eu/news/news/2021/eu-data-protection-authorities-adopt-joint-opinion-digital-green-certificate_es; última consulta 2/04/2022)

El Mundo. “La OMS confirma que el coronavirus no se transmite a través del aire”. *El Mundo*, 30 de marzo 2020 (disponible en <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/salud/2020/03/30/5e819b41fc6c83156e8b4691.html> última consulta 10/03/2021)

De Miguel, B., “La UE admite que cada país ponga límites al pasaporte de vacunación”. *El País*, 14 de abril de 2021 (disponible en <https://elpais.com/sociedad/2021-04-14/los-gobiernos-de-la-ue-acuerdan-restringir-el-uso-y-duracion-del-pasaporte-de-vacunacion.html>; última consulta 2/04/2022)

Morillas, P., “Coronavirus: entre lo global y lo nacional”, *El País*, 19 de marzo de 2020 (disponible en https://elpais.com/elpais/2020/03/18/opinion/1584531425_469076.html; última consulta 4/04/2022)

Pellicer, L., “Bruselas urge a los países a poner fin al bloqueo de material sanitario esencial”, *El País*, 20 de marzo de 2020 (disponible en <https://elpais.com/sociedad/2020-03-19/bruselas-urge-a-los-paises-a-poner-fin-al-bloqueo-de-material-sanitario-esencial.html>; última consulta 4/04/2022)

Del Rosal, P., “Aviso de Protección de Datos a las CCAA: el certificado covid puede vulnerar derechos”, *El Confidencial*, 30 de julio de 2021 (disponible en https://www.elconfidencial.com/juridico/2021-07-30/proteccion-de-datos-alerta-sobre-certificado-covid_3210091/; última consulta 3/04/2022)

Solis, A., “Coronavirus: Alemania y Francia requisan todas las mascarillas”, *Economía Digital*, 4 de marzo de 2020 (disponible en https://www.economiadigital.es/politica/coronavirus-alemania-y-francia-requisan-todas-las-mascarillas_20040249_102.html; última consulta 4/04/2022)