

Índice

Prólogo	15
Presentación	23
Introducción	27
Capítulo I. Origen y evolución del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. El modelo europeo de fronteras	31
1. LA CONCEPCIÓN TRADICIONAL DE LA FRONTERA	31
1.1. <i>El concepto tradicional de frontera</i>	31
1.2. <i>La fijación de las fronteras (demarcación y delimitación)</i>	33
1.3. <i>Las funciones de las fronteras</i>	34
2. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA	36
2.1. <i>El principio de libre circulación desde los orígenes de la Unión Europea hasta el Tratado de Maastricht</i>	36
2.1.1. El reconocimiento del principio de libre circulación en los Tratados originarios.	36
2.1.2. El objetivo del Acta Única Europea, un espacio sin fronteras interiores	39
2.1.3. El Tratado de Maastricht y la ciudadanía de la Unión	41
2.2. <i>La constitución del Espacio Schengen</i>	43
2.3. <i>El Tratado de Ámsterdam: el final de la regulación paralela del principio de libre circulación</i>	47
2.3.1. Comunitarización parcial del tercer pilar en el Título IV TCE ..	48
2.3.2. Remodelación del pilar intergubernamental del Título VI TUE.	49
2.3.3. Incorporación del acervo Schengen en los Tratados de la Unión Europea	50
2.4. <i>El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Lisboa</i>	52
2.5. <i>La composición actual del Espacio Schengen</i>	53
2.5.1. Régimen especial de Irlanda	54
2.5.2. Régimen especial de Dinamarca	56
2.5.3. Régimen de Suiza	56
2.5.4. Régimen especial de Ceuta y Melilla	58

3.	EL MODELO EUROPEO DE FRONTERAS	60
3.1.	<i>Fronteras interiores y fronteras exteriores</i>	60
3.2.	<i>El cambio producido en la frontera como lugar de control</i>	65
3.2.1.	Las fronteras interiores como meras demarcaciones administrativas a efectos de libre circulación y el restablecimiento de controles fronterizos como excepción	66
3.2.2.	La transferencia de los controles a las fronteras exteriores	70
4.	EL IMPACTO DE LA CRISIS MIGRATORIA EN EL MODELO EUROPEO DE FRONTERAS	72
4.1.	<i>La frontera como lugar de control migratorio</i>	72
4.2.	<i>El impacto de la crisis migratoria en las fronteras interiores</i>	75
4.2.1.	Los movimientos secundarios de inmigrantes como una cuestión de seguridad interior y orden público	75
4.2.2.	Los movimientos secundarios de inmigrantes como origen de una nueva modalidad de restablecimiento de controles fronterizos	78
4.3.	<i>El impacto de la crisis migratoria en las fronteras exteriores</i>	82
 Capítulo II. La Política común de gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea		83
1.	CONTEXTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA COMÚN DE GESTIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA	83
2.	OBJETIVOS DE LA POLÍTICA COMÚN DE GESTIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA	85
2.1.	<i>Garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores</i>	86
2.2.	<i>Instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores</i>	87
3.	LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE GESTIÓN INTEGRADA DE LAS FRONTERAS EXTERIORES.	90
3.1.	<i>Las competencias atribuidas por los Tratados</i>	90
3.2.	<i>Los límites al ejercicio de competencias legislativas por parte de la Unión Europea</i>	92
3.2.1.	El principio de subsidiariedad	92
3.2.2.	Las reservas a favor de los Estados miembros en materia de seguridad interior y orden público.	94
3.3.	<i>El Código de Fronteras Schengen como norma de referencia en materia de control fronterizo</i>	96
3.3.1.	Ámbito de aplicación objetivo	97
3.3.2.	Ámbito de aplicación subjetivo y categorización de la actividad de control fronterizo como actividad administrativa de policía	97
3.3.3.	Ámbito de aplicación territorial.	100

ÍNDICE	11
4. LOS MODELOS DE EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN Y SU APLICACIÓN A LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA.	100
4.1. <i>Concepto, formas y potestades de ejecución en el Derecho de la Unión Europea.</i>	100
4.2. <i>La ejecución indirecta del Derecho de la Unión</i>	104
4.3. <i>La ejecución directa del Derecho de la Unión.</i>	105
4.3.1. Los distintos fundamentos del ejercicio de las potestades ejecutivas atribuidas a la Unión.	106
4.3.2. La proporcionalidad como límite a la ejecución directa	108
5. EL PROTAGONISMO DE LA EJECUCIÓN INDIRECTA EN EL EJERCICIO DE POTESTADES OPERATIVAS DE CONTROL FRONTERIZO	109
Capítulo III. La Agencia de la Guardia Europea de Fronteras y Costas como órgano ejecutivo de la Unión Europea en la gestión de las fronteras exteriores	113
1. LA AGENCIA FRONTEX: EL ORIGEN DE LA AGENCIA DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS	113
2. LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS. DEL CAMBIO NOMINAL AL CAMBIO MATERIAL.	116
3. COMPOSICIÓN DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS	118
4. LAS POTESTADES EJECUTIVAS DE LA AGENCIA DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS	120
4.1. <i>Las potestades ejecutivas de las agencias europeas</i>	120
4.2. <i>La evolución de las potestades ejecutivas operativas de la Agencia GEFC.</i>	123
4.3. <i>Elaboración de una estrategia técnica y operativa de gestión europea integrada de las fronteras</i>	126
4.4. <i>Coordinación de la cooperación operativa entre Estados miembros.</i>	129
4.5. <i>Supervisión de la gestión de las fronteras exteriores realizada por los Estados miembros y reacción ante incumplimientos</i>	131
4.6. <i>Actividad material de refuerzo en materia de gestión fronteriza.</i>	132
Capítulo IV. La ejecución de la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea mediante la cooperación operativa coordinada por la Agencia GEFC.	139
1. LA COORDINACIÓN DE LA COOPERACIÓN OPERATIVA REALIZADA POR LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS.	139
2. LAS PRIMERAS FORMAS DE COOPERACIÓN OPERATIVA	140
2.1. <i>Las operaciones conjuntas</i>	142
2.1.1. Concepto	142
2.1.2. Evolución y puesta en práctica hasta 2019.	142

2.2.	<i>Los Equipos de Intervención Rápida en las Fronteras (RABITs)</i>	146
2.2.1.	Concepto	146
2.2.2.	Composición y despliegue.	147
2.3.	<i>Los Equipos Europeos de Guardia de Fronteras (EBGT)</i>	148
2.3.1.	La reordenación de las modalidades de cooperación operativa coordinadas por la Agencia	148
2.3.2.	Composición, despliegue, funciones y régimen de responsabilidad de los EBGT	150
3.	RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS MODALIDADES ACTUALES DE COOPERACIÓN OPERATIVA	153
3.1.	<i>Las operaciones conjuntas y las intervenciones fronterizas rápidas: aspectos comunes</i>	155
3.1.1.	La puesta en marcha de la operación	155
3.1.2.	El Plan Operativo	157
3.1.3.	La suspensión o conclusión de las operaciones	159
3.2.	<i>Particularidades de las operaciones conjuntas</i>	160
3.3.	<i>Particularidades de las intervenciones fronterizas rápidas</i>	161
3.4.	<i>Las operaciones de búsqueda y salvamento (SAR)</i>	163
4.	LOS MEDIOS HUMANOS A DISPOSICIÓN DE LA COOPERACIÓN OPERATIVA.	167
4.1.	<i>Composición y despliegue</i>	167
4.1.1.	La regulación previa al Reglamento GEFC 2019	168
4.1.2.	Regulación actual de los equipos de la GEFC	175
4.2.	<i>El régimen jurídico relativo al ejercicio de competencias ejecutivas por parte de los miembros de los equipos</i>	183
4.2.1.	El régimen jurídico establecido por el Derecho de la Unión	183
4.2.2.	La influencia del ordenamiento jurídico del Estado miembro de acogida	185
4.3.	<i>Los derechos humanos como límite del ejercicio de competencias ejecutivas por parte de los miembros de los equipos</i>	188
4.4.	<i>El régimen de responsabilidad de los miembros de los equipos</i>	189
4.4.1.	El régimen de responsabilidad disciplinaria.	190
4.4.2.	El régimen de responsabilidad civil	191
4.4.3.	El régimen de responsabilidad penal	195
5.	LOS AGENTES DE COORDINACIÓN	195
6.	LOS MEDIOS TÉCNICOS A DISPOSICIÓN DE LA COOPERACIÓN OPERATIVA.	197
6.1.	<i>Concepto y régimen posesorio de los equipos técnicos</i>	197
6.2.	<i>Los contingentes de equipos técnicos: modalidades y despliegue</i>	199
6.3.	<i>Alcance de las obligaciones de contribución de los Estados a los contingentes</i>	200

Capítulo V. La ejecución directa y subsidiaria de la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea mediante la Agencia GEFC	203
1. LA IMPORTANCIA DE LAS POTESTADES DE SUPERVISIÓN Y REACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LOS INCUMPLIMIENTOS Y DEFICIENCIAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL ÁMBITO DEL CONTROL FRONTERIZO	203
1.1. <i>La efectividad del Derecho de la Unión como límite a la autonomía procedimental en materia de vigilancia fronteriza</i>	203
1.2. <i>Las potestades de supervisión y reacción como instrumentos para garantizar la efectividad del Derecho de la Unión</i>	205
1.3. <i>La pluralidad de instancias europeas con potestades de supervisión y reacción en materia de control fronterizo</i>	207
1.3.1. El legislador europeo como artífice de la distribución de competencias ejecutivas de control fronterizo en el seno de la Administración Europea	207
1.3.2. El ejercicio de la potestad de supervisión por parte de la Comisión y la Agencia GEFC en materia de control fronterizo .	209
1.3.3. El ejercicio de la potestad de reacción por parte de la Comisión, el Consejo y la Agencia GEFC frente a incumplimientos y deficiencias en materia de control fronterizo	211
2. EL PRESUPUESTO NECESARIO PARA EL EJERCICIO DE POTESTADES SUPERVISORAS: LA OBLIGACIÓN DE INTERCAMBIAR INFORMACIÓN	213
2.1. <i>Bases jurídicas y mecanismos para recabar información a disposición de la Agencia GEFC</i>	213
2.2. <i>EUROSUR como fuente de información de la Agencia GEFC</i>	216
3. LAS FUNCIONES SUPERVISORAS ATRIBUIDAS A LA AGENCIA GEFC PARA GARANTIZAR LA EFECTIVIDAD DEL DERECHO DE LA UNIÓN EN MATERIA DE CONTROL FRONTERIZO	217
3.1. <i>Supervisar la gestión de las fronteras exteriores mediante funcionarios de enlace desplegados en los Estados miembros</i>	218
3.2. <i>Supervisar los flujos migratorios y realizar análisis de riesgos que abarquen todos los aspectos de la gestión integrada de las fronteras</i>	220
3.3. <i>Realizar evaluaciones de la vulnerabilidad, incluida la evaluación de la capacidad y la preparación de los Estados miembros para hacer frente a las amenazas y a los retos en las fronteras exteriores</i>	223
3.3.1. Objeto de las evaluaciones de vulnerabilidad	223
3.3.2. Procedimiento para la realización de evaluaciones de vulnerabilidad	224
3.3.3. Análisis comparativo entre el Mecanismo de Evaluación Schengen y la Evaluación de Vulnerabilidad	226
3.3.4. Consecuencias regladas de los resultados de las evaluaciones de vulnerabilidad: la atribución de niveles de impacto a las fronteras	229

4. LOS MECANISMOS DE REACCIÓN DE LA AGENCIA GEFC ANTE INCUMPLIMIENTOS Y DEFICIENCIAS DETECTADAS EN LAS FRONTERAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS . . .	231
4.1. <i>Breve excursio sobre las recomendaciones y las decisiones en el Derecho de la Unión</i>	231
4.1.1. Las recomendaciones	231
4.1.2. Las decisiones	233
4.2. <i>El régimen jurídico de las recomendaciones y decisiones adoptadas por la Agencia GEFC</i>	233
4.2.1. Procedimiento mediante el que se recomiendan y, en su caso, imponen medidas que se deben adoptar en el ámbito nacional	234
4.2.2. Procedimiento mediante el que se recomienda la puesta en marcha de una cooperación operativa en un determinado Estado miembro	239
5. LA INTERVENCIÓN DE LA AGENCIA GEFC EN UN ESTADO MIEMBRO POR DECISIÓN DEL CONSEJO COMO MEDIDA DE <i>ULTIMA RATIO</i> PARA GARANTIZAR LA EFECTIVIDAD DEL DERECHO DE LA UNIÓN EN MATERIA DE CONTROL FRONTERIZO. .	242
5.1. <i>Causas de la adopción de la medida</i>	242
5.1.1. Causas directas	242
5.1.2. Causa remota	245
5.2. <i>Procedimiento de ejecución de la Decisión del Consejo</i>	246
5.3. <i>Implicaciones de la medida y su compatibilidad con las reservas nacionales relativas al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior</i>	248
5.4. <i>Consecuencias del incumplimiento de la Decisión del Consejo por parte del Estado miembro anfitrión. El restablecimiento de los controles fronterizos . . .</i>	251
Conclusiones	257
Bibliografía	263