

Andreu Olesti Rayo

Catedrático de Derecho Internacional Público
(Derecho Comunitario) de la
Universidad de Barcelona

LA NORMATIVA Y LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

1. Introducción.
2. Actividad normativa.
 - El establecimiento del Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras.
 - El establecimiento del Sistema de Información Schengen de segunda generación.
3. Programa de actuación política.
4. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

1. INTRODUCCIÓN

La actividad de las instituciones de la Unión Europea durante el año 2006 ha sido relativamente intensa. En la vertiente normativa se destaca especialmente la adopción del Reglamento por el que se establece el denominado Código de fronteras Schengen; seguido, ya a finales de año, por la adopción del Sistema de Información Schengen de segunda generación llamado a sustituir al actualmente vigente, y cuya aplicación efectiva aún tardará un tiempo en producirse. La actividad política ha sido también importante aunque muy vinculada a los problemas derivados de la inmigración irregular, especialmente por vía marítima. También ha sido un año de decisiones jurisprudenciales importantes, y entre estas, se destaca especialmente la emitida el 31 de enero, condenando a España por el incumplimiento del derecho comunitario denegando la entrada en el espacio Schengen a dos nacionales de terceros estados, cónyuges de ciudadanos europeos.

Se pasa a continuación a examinar las actuaciones, decisiones y realizaciones más reseñables que han sido adoptadas por las instituciones de la Unión Europea durante el año 2006.

2. ACTIVIDAD NORMATIVA

El establecimiento del Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras

El 15 de marzo de 2006 el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron su Reglamento 562/2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras, denominado Código de fronteras Schengen.¹ Este acto afecta al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS), completando y derogando alguna de sus disposiciones (en el artículo 39 se dispone la derogación de los artículos 2 a 8 del CAAS). Conviene de inicio matizar que este acto no es aplicable a todos los Estados Miembros de la Unión Europea, sino solo a aquellos a los que se aplica el CAAS de forma completa; es decir a todos los Estados Miembros de la Unión Europea, exceptuando a Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, y los diez Estados Miembros que se adhirieron el 1 de mayo de 2004 (Polonia, Hungría, República Checa, República Eslovaca, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia, Chipre y Malta) a los que no les es aplicable, de momento, el CAAS en su totalidad.

Desde la entrada en vigor del CAAS, el control de la entrada en el territorio de los Estados Miembros se traslada, en principio, al momento del cruce de las fronteras exteriores, dado que los controles en las interiores desaparecen. Ello no impide que los Estados Miembros puedan, por motivos de orden público o seguridad nacional, adoptar, durante un período de tiempo limitado, controles fronterizos internos. Tampoco evita el ejercicio de las competencias de policía por cada parte contratante, ni la exigencia de estar en posesión de los títulos y documentos de viajes pertinentes, ni que los nacionales de terceros Estados estén obligados a declarar a las autoridades competentes su presencia en el territorio de los Estados parte.

El Reglamento se aplica a los nacionales de terceros Estados definidos como aquellos que no son ciudadanos de la

Unión Europea y que además no se beneficien del derecho comunitario a la libre circulación. Los extranjeros a los que se aplica la libre circulación comunitaria son los miembros de la familia del ciudadano europeo, y los nacionales de terceros Estados, y los miembros de su familia, que en virtud de acuerdos internacionales suscritos por la Comunidad Europea y el tercer Estado, tengan derechos en el ámbito de la libre circulación que sean equivalentes a los ciudadanos europeos.

Al respecto interesa destacar que el concepto de familia del ciudadano de la Unión se precisa en la Directiva del Consejo y del Parlamento Europeo 2004/38 de 20 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. Según la directiva, es miembro de la familia del ciudadano de la Unión, que goza de los derechos previstos en la directiva con independencia de su nacionalidad, los siguientes sujetos (art. 2): el cónyuge, la pareja de hecho que ha celebrado una unión registrada de acuerdo con la legislación de un Estado Miembro, en la medida en que la legislación interna del Estado receptor concede a las uniones registradas un trato equivalente al matrimonio (y en la condiciones que el Estado receptor establezca); los descendientes directos menores de 21 años, o a cargo del nacional comunitario, y los del cónyuge o su pareja de hecho; y sus ascendientes directos o de su cónyuge o pareja de hecho que estén a su cargo. Facultativamente, el Estado Miembro receptor habría de facilitar, de acuerdo con su legislación nacional, la entrada y residencia de cualquier otro miembro de la familia del nacional comunitario que esté a su cargo o viva con él; o que cuando por motivos graves de salud sea estrictamente necesario que el ciudadano de la Unión se haga cargo del cuidado personal del miembro de la familia. Asimismo se debería admitir a la pareja que mantenga una relación estable (debidamente probada) con el ciudadano de la Unión (art.3).

Los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad Europea que conceden un derecho a circular libremente equivalente al que tienen los ciudadanos de la Unión se refieren al Espacio Económico Europeo (EEE), firmado con

¹ En DOUEL nº 105, de 13 de abril de 2006. El Reglamento entró en vigor el 13 de octubre de 2006 (art. 40).

Liechtenstein, Islandia y Noruega, no miembros de la Unión Europea, y cuyas disposiciones garantizan la libre circulación de personas.² De hecho, Noruega e Islandia están asociadas al CAAS, y aplican determinados actos comunitarios que sustituyen a las disposiciones equivalentes del CAAS y los actos que modifiquen o desarrollen las disposiciones de tales actos.³ En la misma situación se encontrarían los nacionales suizos desde el 1 de junio de 2002, fecha de la entrada en vigor del acuerdo sobre libre circulación de personas.⁴ Además, este Estado se hallaría en una situación equivalente a Noruega e Islandia, después de la firma el 25 de octubre de 2004 del Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Helvética sobre la asociación de Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo Schengen.⁵ En consecuencia, y en principio, todo aquel que no sea nacional de un Estado perteneciente a los países del EEE, o nacional de Suiza, deberá estar sujeto a los requisitos previstos en el Reglamento.

a. Concretado el ámbito de aplicación personal del Reglamento, se expone a continuación las condiciones de entrada previstas para las estancias no superiores a los tres meses (en un período de seis meses). Los extranjeros deben cumplir unos requisitos para ser autorizados a cruzar las fronteras exteriores de la Unión Europea y entrar en el territorio de un Estado parte (art. 5). Estas exigencias son las siguientes: poseer un documento o documentos válidos que permitan el cruce de la frontera; estar en posesión de un visado válido cuando este sea exigido; en su caso, presentar los documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista y disponer de medios adecuados de subsistencia, tanto para el período de estancia previsto como para el regreso al país de procedencia o el tránsito hacia un tercer Estado en el que su admisión esté garantizada, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios; estar excluido de la lista de no admisibles; y no suponer un peligro para el orden público, la

seguridad nacional o las relaciones internacionales de una de las partes contratantes. En el supuesto de no cumplir con todas estas condiciones, dado que estas son acumulativas, se le negará la entrada al extranjero, si bien por motivos humanitarios, de interés nacional o por obligaciones internacionales se puede establecer una excepción pero en tal caso la admisión solo quedaría limitada al territorio de la parte contratante que deberá advertir de ello a las demás partes. Conviene que a continuación nos detengamos en algunas de estas condiciones exigidas.

EL CÓDIGO DE FRONTERAS SCHENGEN (REGLAMENTO 562/2006) SE APLICA A LOS NACIONALES DE TERCEROS ESTADOS DEFINIDOS COMO AQUELLOS QUE NO SON CIUDADANOS DE LA UNIÓN EUROPEA Y QUE ADEMÁS NO SE BENEFICIEN DEL DERECHO COMUNITARIO A LA LIBRE CIRCULACIÓN

El primer requisito se refiere a la tenencia de los documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista, y la disposición de los medios económicos suficientes para sufragarla y para garantizar el regreso al país de procedencia. En este sentido, el anexo I del Reglamento contiene una relación de documentos que, de forma no exhaustiva, justifican el cumplimiento de las condiciones de entrada. Para ello se clasifican los motivos del desplazamiento y estancia en las siguientes tipologías de viajes: negocio, por estudios o en el marco de otro tipo de formación, de carácter turístico o privado, y los derivados de acontecimientos de carácter político, científico, cultural, deportivo o religioso. Los documentos incluidos en el anexo son muy flexibles, poco formales, y en apariencia parece que su fina-

² En DOCEL nº 1, de 3 de enero de 1994. El Acuerdo entró en vigor el 1 de enero de 1994.

³ Acuerdo celebrado el 18 de mayo de 1999 por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, en DOCEL nº 176, de 10 de julio de 1999.

⁴ Acuerdo celebrado el 21 de junio de 1999 entre la Confederación Helvética de un lado y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, de otro, sobre la libre circulación de personas, en DOCEL nº 114, de 30 de abril de 2002.

⁵ Se trata de la Decisión del Consejo 2004/849, de 25 de octubre de 2004, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea (DOUEL nº 368, de 15 de diciembre de 2004); y la Decisión del Consejo 2004/860 de 25 de octubre de 2004, relativa a la firma, en nombre de la Comunidad Europea del Acuerdo (DOUEL nº 370, de 17 de diciembre de 2004), así como la aplicación provisional de determinadas disposiciones del Acuerdo.

lidad sea reunir los indicios suficientes para confirmar que el motivo alegado por el nacional del tercer Estado responde al objeto real del desplazamiento.

La condición de establecer unos recursos económicos mínimos corresponde a cada uno de los Estados Miembros. El montante será notificado anualmente a la Comisión por las autoridades competentes de los Estados Miembros. El criterio para calcular estos medios de subsistencia se realizará en función de la duración y el motivo de la estancia, usándose como referencia los precios medios del alojamiento y alimentación, en hospedaje económico, multiplicado por el número de días de estancia. Para probar la suficiencia de medios se podrá recurrir al dinero efectivo, los cheques de viaje y las tarjetas de crédito que acredite el nacional del tercer país; así como a las invitaciones o las declaraciones que permitan su alojamiento en el domicilio de una persona de acogida, cuando estén permitidas en el Estado receptor.

La posesión de un visado válido se refiere a que los nacionales de determinados Estados terceros les es exigible la provisión de un visado para cruzar las fronteras exteriores. Esta relación es recogida en el Reglamento del Consejo nº 539/2001 de 15 de marzo de 2001, por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esta obligación (DOCEL nº 81, de 21 de marzo de 2001). Los terceros Estados quedan distribuidos en dos listas. Una primera a cuyos nacionales se les exige un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados Miembros; y una segunda que incluye a los países cuyos nacionales se encuentran exentos de la obligación de presentar un visado siempre que la duración de la estancia no exceda de los tres meses. La composición de ambas listas no ha sido estática, sino que su contenido, por diversas razones, ha ido evolucionando. La última modificación de las listas se ha

⁶ Artículo 96.1 y 2 CAAS. Cuando se trata de razones serias para creer que ha cometido hechos delictivos graves se incluyen los supuestos previstos en el artículo 71 CAAS que se refieren a la prevención y represión de los del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, así como su demanda ilícita.

producido mediante el Reglamento del Consejo 1932/2006 de 21 de diciembre de 2006 (DOUEL nº 405, de 30 de diciembre de 2006). Este cambio ha comportado, entre otros aspectos, la exigencia de visado para los nacionales de Bolivia a partir del 1 de abril de 2007, y la exención del mismo para los nacionales de Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Mauricio, San Cristóbal y Nieves, y Seychelles (que se hará efectivo a partir de la fecha de entrada en vigor de un acuerdo de exención de visado que deberá celebrarse con la Comunidad Europea y cada uno de estos Estados), así como diversas precisiones sobre los ciudadanos británicos que no tienen la condición de nacionales del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte a los efectos de beneficiarse del derecho comunitario.

La no inclusión en el Sistema de Información Schengen (SIS), y el no suponer una amenaza para el orden público, seguridad o salud públicas, es otro de los requerimientos exigidos para el cruce de las fronteras exteriores. La introducción de una persona en el listado del SIS depende de las legislaciones nacionales de los Estados contratantes, y en concreto de las autoridades administrativas o jurisdiccionales competentes del Estado que lo decida. Según el CAAS, la decisión se puede basar en la amenaza que, para el orden público o la seguridad nacional, represente la presencia del extranjero en el territorio nacional. Entre estos supuestos, se incluyen (de forma particular) los siguientes: cuando un extranjero haya sido condenado por una infracción sancionada con una pena privativa de libertad de una duración mínima de un año; o cuando existan razones serias para creer que ha cometido hechos delictivos graves o existan indicios reales de que piensa cometer tales delitos.⁶ Asimismo, se puede incluir al nacional del tercer Estado cuando haya incumplido con las disposiciones nacionales relativas a la entrada o residencia de extranjeros que le comporte la aplicación de una medida de expulsión, devolución o aleja-

⁷ Artículo 96.3 CAAS. Piénsese que si una parte contratante quisiera expedir un permiso de residencia a un nacional de un tercer Estado inscrito como no admisible, en principio solo podría ser expedido por "motivos serios, especialmente de carácter humanitario o derivados de obligaciones internacionales"; si se expide el permiso la parte contratante informadora retirará la inscripción, aunque podrá inscribirlo en su lista nacional de personas no admisibles (art. 25 del CAAS).

miento (que no haya sido revocada ni suspendida) y que incluya la prohibición de entrada (o residencia).⁷ Esta formulación deja un amplio margen de discrecionalidad a los Estados contratantes, dado que las causas previstas en el CAAS que inciden en la inclusión de una persona son relacionadas meramente a título indicativo; y además su enumeración se realiza en unos términos suficientemente amplios como para dar cabida a otras situaciones. Ello puede suponer que un determinado comportamiento de un extranjero en un Estado parte acarree su inserción en la lista de no admisibles, mientras que la misma conducta en otro Estado parte no signifique su inclusión.

El requisito de no representar una amenaza al orden público, la seguridad nacional o las relaciones internacionales de una de las partes contratantes implica que los nacionales de terceros Estados deben, en última instancia, satisfacer las condiciones acumulativas de todas las partes contratantes. Ya no se trata de que no represente una amenaza al orden público o la seguridad nacional de un Estado parte, sino de todos ellos. Esta capacidad discrecional tiene un aspecto que se ha considerado positivo pues, aun no cumpliendo con los requisitos –por motivos humanitarios, de interés nacional o por obligaciones internacionales–, se puede admitir al extranjero, pero circunscrito al Estado que lo acepte. De otro lado, esta discrecionalidad también confirma la falta de voluntad de desarrollar una política común relativa a la entrada por razones humanitarias y/o derivadas de obligaciones internacionales.

b. Para el tráfico fronterizo menor se ha previsto un régimen diferenciado que está regulado en el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo nº 1931/2006 de 20 de diciembre de 2006 (en DOUEL nº 405, de 30 de diciembre de 2006).⁸ El objetivo de este acto es establecer los criterios y condiciones que deben cumplirse para simplificar el cruce de las fronteras terrestres exteriores a residentes fronterizos;

⁸ Se trata del Reglamento nº 1931/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006 por el que se establecen normas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados Miembros y por el que se modifican las disposiciones del Convenio de Schengen.

esto es, a los nacionales de terceros Estados que hayan residido legalmente en la zona fronteriza de un país vecino de un Estado Miembro durante un período mínimo de un año (en determinadas circunstancias podrá ser menor). Estos criterios y condiciones deben garantizar un equilibrio entre la simplificación del cruce de fronteras a residentes fronterizos que tienen razones legítimas para cruzar frecuentemente una frontera terrestre exterior y la necesidad de prevenir la inmigración ilegal, así como las amenazas potenciales para la seguridad derivadas de las actividades delictivas.

ESTA DISCRECIONALIDAD TAMBIÉN CONFIRMA LA FALTA DE VOLUNTAD DE DESARROLLAR UNA POLÍTICA COMÚN RELATIVA A LA ENTRADA POR RAZONES HUMANITARIAS Y/O DERIVADAS DE OBLIGACIONES INTERNACIONALES

El instrumento creado es un permiso de tráfico fronterizo menor, con validez territorial limitada a la zona fronteriza del Estado Miembro que lo expida, con una validez mínima de un año y máxima de cinco años. Para su expedición se requiere el cumplimiento de las siguientes condiciones: un documento o documentos de viaje válidos que le permita el cruce de las fronteras exteriores; la ausencia de inscripción como no admisibles en el Sistema de Información de Schengen (SIS); y no suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados Miembros ni, en particular, estén inscritos como no admisibles en las bases de datos nacionales de los Estados Miembros por iguales motivos.

Se debe señalar que el Reglamento expresamente excluye su aplicación a Ceuta y Melilla. En efecto, en el artículo 16 se manifiesta que sus disposiciones no afectarán a las normas especiales que se aplican a las ciudades de Ceuta y Melilla, según lo establecido en la Declaración del Reino de España relativa a las ciudades de Ceuta y Melilla que figura en el Acta final del Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.

c. El Reglamento nº 562/2006 también regula el cruce de las fronteras interiores entre los Estados a los que se aplica dicho acto. Para ello se dispone la ausencia de inspección fronteriza alguna de las personas que crucen las fronteras interiores, independientemente de su nacionalidad. La supresión del control en las fronteras interiores no comporta que los Estados Miembros dejen de ejercer sus competencias de policía, de acuerdo con su ordenamiento jurídico interno, siempre que no sean medidas que tengan un efecto equivalente a una inspección fronteriza. Para ello los controles deben reunir los siguientes requisitos: no pueden tener como objetivo el control de fronteras; deben estar concebidos, y ejecutados, de un modo claramente diferenciados de las inspecciones sistemáticas de personas en las fronteras exteriores; deben tener un carácter aleatorio, y las medidas deben estar basadas en la información y experiencia policiales de carácter general sobre posibles amenazas a la seguridad pública y deben estar destinadas, en particular, a combatir la delincuencia transfronteriza. La ausencia de control tampoco afecta a la posibilidad de que un Estado Miembro imponga la obligación de llevar consigo determinados documentos, o la obligación que, de acuerdo con el artículo 22 del CAAS, tienen los nacionales de terceros Estados de señalar su presencia en el territorio de un Estado Miembro. Finalmente, tampoco se considera un control en las fronteras internas, las inspecciones de seguridad en los puertos o aeropuertos, efectuadas sobre las personas por las autoridades competentes en virtud del Derecho interno de cada Estado Miembro por los responsables portuarios o aeroportuarios o por los transportistas, siempre que estas inspecciones se efectúen también sobre las personas que viajen dentro de un Estado Miembro.

Ahora bien, temporalmente y excepcionalmente, un Estado Miembro puede restablecer los controles en las fronteras interiores, siguiendo un procedimiento específico previsto en el Reglamento. Ello es posible si existe una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior. La amplitud y la duración del restablecimiento temporal de los controles no deberían exceder lo que sea

estrictamente necesario para responder a la amenaza grave, y en principio no debería sobrepasar el plazo de 30 días, si bien este período es ampliable si persistiera la amenaza grave.

El establecimiento del Sistema de Información Schengen de segunda generación

El 20 de diciembre de 2006, el Consejo y el Parlamento Europeo adoptaron el Reglamento nº 1987/2006 relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) (publicado en el DOUEL nº 381, de 28 de diciembre de 2006). Este acto entró en vigor el 18 de enero de 2007; su contenido será aplicable en un futuro cuando así lo determine el Consejo después de que los Estados participantes hayan adoptado las medidas técnicas y legales necesarias para hacer efectivo este nuevo sistema, y se hayan realizado las pruebas oportunas que acrediten su buen funcionamiento.

Se debe tener presente que la creación del SIS, como hemos apuntado, se recoge en el título IV del CAAS, del cual constituye un instrumento fundamental. En líneas generales se trata de un registro informatizado, con datos de descripciones de personas y objetos que se nutre de las informaciones suministradas y gestionadas por los Estados Miembros. Se diseña como un instrumento, en mano de las autoridades competentes de los Estados Miembros, para realizar los controles policiales en las fronteras, y las comprobaciones o controles de policía dentro del territorio de un Estado. También se utiliza para detectar si un extranjero se encuentra en la lista de no admisibles a los efectos de expedir visados, permisos de residencia, y en general en la administración de extranjeros en el marco de la libre circulación de personas. La operatividad del servicio del SIS es limitada y no satisface correctamente las necesidades actuales; por ello su capacidad debe ser ampliada, para permitir la integración de los nuevos Estados adheridos a la Unión Europea, y su funcionamiento mejorado. Esta es la causa de la creación del nuevo sistema SIS-II que sustituirá al SIS creado mediante el CAAS.

La base jurídica sobre la que se fundamentará el nuevo Sistema es doble. De un lado este Reglamento constituye la base legislativa necesaria para regular el SIS II en las materias que entran en el ámbito de aplicación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. De otro lado, una Decisión del Consejo en el ámbito de la Cooperación policial y judicial en materia penal será el fundamento jurídico necesario para regular el SIS II en las materias que entran en el ámbito del Tratado de la Unión Europea. Ello no evita que el SIS II constituya un único sistema de información que debe funcionar como tal.

En este acto se da respuesta a cuestiones relativas a la arquitectura técnica y funcionamiento del SIS-II, y se exponen técnicas y procedimientos para la migración, cuando corresponda, de los datos incluidos en el SIS al SIS-II. Interesa subrayar en todo caso que la información que se incluya sobre las personas está tasada, y como máximo consiste en los siguientes datos: el nombre y apellidos (incluyendo en su caso los nombres y apellidos de nacimiento, y los nombres y apellidos anteriores, así como los alias registrados por separado); los rasgos físicos particulares que sean objetivos e inalterables; la fecha y el lugar de nacimiento; el sexo; fotografías; impresiones dactilares; la nacionalidad o las nacionalidades; la indicación de que las personas de que se trate estén armadas, sean violentas o se hayan escapado; el motivo de la inscripción; la autoridad informadora; la referencia a la decisión que haya dado lugar a la descripción; la conducta que debe observarse; y la conexión con otras descripciones que puedan ser introducidas en el SIS-II.

Ahora bien, los datos de los nacionales de terceros Estados incluidos a efectos de denegación de entrada o estancia deben ser introducidos sobre la base de una decisión adoptada, observando las normas de procedimiento previstas por la legislación nacional, por las autoridades administrativas o por los órganos jurisdiccionales competentes. En este sentido se puede introducir una descripción cuando la decisión se base en la amenaza que para el orden público o la seguridad nacional pueda constituir la presencia de un nacional de un tercer país en el territorio de un Estado Miembro. Ello se produce especialmente cuando

este haya sido condenado en un Estado Miembro por un delito sancionado con una pena privativa de libertad de un año como mínimo; o existan razones serias para creer que ha cometido delitos graves, o sobre el cual existan indicios claros de que piensa cometer tales delitos en el territorio de un Estado Miembro.

EL SIS ES UN REGISTRO INFORMATIZADO, CON DATOS DE DESCRIPCIONES DE PERSONAS Y OBJETOS QUE SE NUTRE DE LAS INFORMACIONES SUMINISTRADAS Y GESTIONADAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS

El acceso a los datos integrados en el SIS-II y el derecho a consultarlos se reserva a las autoridades competentes para la realización y coordinación de controles fronterizos, y las demás comprobaciones de policía y aduana dentro del país. Las autoridades judiciales nacionales en el desempeño de sus funciones también podrán consultarlos directamente, según se disponga en la legislación nacional. Además el acceso y la consulta de los datos relativos a los extranjeros incluidos en la lista de no admisibles podrán realizarlo las autoridades competentes para la expedición de visados, las autoridades centrales competentes para el examen de las solicitudes de visado y las autoridades competentes para la expedición de permisos de residencia y para la aplicación de la legislación sobre nacionales de terceros países en el marco de la aplicación del acervo comunitario relativo a la circulación de las personas. El acceso a la información está regulado por el ordenamiento jurídico interno de los Estados Miembros, y la lista de autoridades que pueden consultar los datos debe comunicarse a la autoridad que gestiona el SIS, y se publicará en el Diario Oficial de la Unión Europea.

La modificación de los datos alojados en el sistema corresponde al Estado informador, esto es al que los ha introducido en el SIS-II; a este le corresponde toda medida que suponga modificar, completar, rectificar, actualizar o suprimir

los datos que haya introducido. Si otro Estado tuviera indicios que hagan presumir que un dato contiene errores de hecho o de derecho, informará de ello al Estado Miembro informador en cuanto sea posible, y este, en caso necesario, lo corregirá o suprimirá sin demora. En todo caso, toda persona tiene derecho a hacer rectificar datos sobre su persona que contengan errores de hecho o a hacer suprimir los que contengan errores de derecho.

3. PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICA

El Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 15 y 16 de diciembre de 2005 mostró su sensibilidad hacia la necesidad de diseñar y aprobar una política global europea de migración. Su finalidad sería adoptar un enfoque equilibrado, global y coherente, que abarque medidas orientadas a luchar contra la inmigración ilegal y aproveche, en cooperación con terceros países, los beneficios de la migración legal. Inicialmente, y coyunturalmente, se preveía para el año 2006 reforzar su diálogo y su cooperación con las regiones del este, el sureste y el Mediterráneo (regiones limítrofes de la Unión Europea) sobre las cuestiones relativas a las migraciones, entre ellas la de la gestión de los retornos. En un inicio y para este año las medidas previstas se centraban en unas acciones concretas destinadas a reducir los flujos de inmigración irregular provenientes de África y los países mediterráneos, y se enmarcaban dentro de un plan general para desarrollar las relaciones de estos con la Unión Europea. Las medidas sancionadas por el Consejo para ser desarrolladas durante el año 2006 eran las siguientes: aumentar la cooperación práctica entre los Estados Miembros de la Unión Europea, incrementar el diálogo político y la estructura de cooperación con África y colaborar más estrechamente con los países terceros mediterráneos. Como se observa eran todas medidas dirigidas esencialmente, aunque no exclusivamente, a controlar el flujo de migraciones irregulares.

La experiencia y las enseñanzas adquiridas en el diseño y la aplicación de estas medidas concretas han servido de base para que, en su reunión del 14 y 15 de diciembre de 2006, el Consejo Europeo acordase un programa de

acción, ambicioso, que amplía el ámbito de actuación a otras políticas y a otras regiones geográficas. Este conjunto de acciones dota de contenido a la política global europea de migración, que debería ser desarrollada, y empezar a dar sus frutos durante el año 2007. Las acciones aprobadas por el Consejo Europeo para implementarse durante el próximo año se incluyen en las siguientes líneas de actuación:

a. En primer lugar, reforzar y profundizar la cooperación y el diálogo internacionales con los terceros países de origen y tránsito de los emigrantes, iniciado ya en el año 2006. A este ámbito se le dedica una pluralidad de acciones que comprenden esencialmente medidas para integrar y vincular más estrechamente las nociones de emigración y desarrollo en las políticas comunitarias y acciones que estimulen el retorno y la repatriación de los emigrantes; incluyendo también la negociación de acuerdos de readmisión entre la Comunidad Europea y terceros Estados. Dentro de esta línea, unas primeras acciones ya han sido adoptadas.

Así, los días 10 y 11 de julio de 2006 se celebró en Rabat la Conferencia Euro-africana sobre Migración y Desarrollo. Fue convocada por España y Marruecos, con el apoyo de Francia y de la Comisión Europea; y asistieron delegaciones de 57 países de origen, tránsito y destino de las rutas migratorias entre las fronteras africanas y las de la Unión Europea (27 países africanos y 30 países europeos). El objetivo era crear una asociación que permitiera reducir el flujo de migraciones irregulares (centrándose especialmente en las rutas de los países de África occidental); para ello se prevén, además de medidas de seguridad y control en las fronteras, acciones en el ámbito de la cooperación al desarrollo para reducir las causas que incitan a la emigración. En la Declaración final de la Conferencia adoptada por los participantes, se establecen las bases y los fundamentos sobre los que se asienta la asociación. Junto a este acto se adoptó también un Plan de Acción en el que se programa más concretamente un conjunto de acciones específicas que debieran desarrollarse a corto y medio plazo. Estas acciones se articulan en los siguientes cuatro

ejes: migración y desarrollo, migración legal, inmigración irregular y cooperación policial y judicial, y ayuda a las víctimas; para el desarrollo de las acciones previstas en estos cuatro ejes se prevé una dotación financiera, no exclusivamente de la Unión Europea, y un instrumento que institucionalice el seguimiento de la aplicación de las acciones.

En este marco, los días 22 y 23 de noviembre de 2006 se celebró, en Trípoli (Libia), la Conferencia ministerial UE-África sobre migración y desarrollo. En la reunión, se identificaron algunas prioridades para la cooperación conjunta entre ambas regiones en diversas áreas relativas a la lucha contra la migración ilegal, la facilitación de los desplazamientos regulares de las personas y la acción para abordar las causas profundas de la migración. Asimismo se comprometieron, en la Declaración final de la Conferencia, a la ejecución de determinadas acciones en cada una de las áreas. Los resultados concretos a los que se puedan llegar en aplicación de estas acciones serán presentados en una segunda Conferencia ministerial que se celebrará en el año 2009.

b. En segundo lugar, reforzar la cooperación entre los Estados Miembros en la lucha contra la inmigración ilegal, tanto en la vertiente de incorporar medidas contra el empleo ilegal en los Estados Miembros como en la mejora del control fronterizo, con mayor fiabilidad en la identificación de las personas.

c. La tercera línea de acción es la mejora de la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea sobre la base de la estrategia de gestión integrada de las fronteras, adoptada por el Consejo en su reunión de los días 5 y 6 de octubre de 2006. En este ámbito se pretende la potenciación de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (FRONTEX)⁹ para permitir hacer frente a los desafíos migratorios que se prevén para próximos años. Para ello se contempla proporcionar recursos humanos y económicos suficientes, aprovechándolos de

modo efectivo, creando procedimientos para situaciones de urgencia, reforzando los medios operativos y fortaleciendo los vínculos con la red de funcionarios de enlace de inmigración. Merece subrayarse especialmente en este ámbito la previsión de dar prioridad a la creación de un sistema europeo de vigilancia para las fronteras marítimas meridionales; urgiendo a FRONTEX que, junto con los Estados Miembros de la región, cree una Red Mediterránea de Patrullas Costeras permanente en las fronteras marítimas meridionales. En este sentido, FRONTEX presentó, el 14 de julio de 2006, un estudio de viabilidad titulado "Medsea," en el que se señala la necesidad de una red de patrullas costeras permanente para las fronteras exteriores marítimas meridionales. La Comisión opina que esta red de patrullas tendría un valor añadido real al permitir a los Estados Miembros coordinar sus regímenes de patrulla, poner en común sus activos civiles y militares e intercambiar información estratégica y táctica en tiempo real.

**FRONTEX PRESENTÓ EL ESTUDIO
"MEDSEA" QUE SEÑALA LA NECESIDAD
DE UNA RED DE PATRULLAS COSTERAS
PERMANENTE PARA LAS FRONTERAS
EXTERIORES MARÍTIMAS MERIDIONALES**

Se debe subrayar con carácter preliminar, que la Agencia solo podrá tener resultados tangibles, efectivos, si los Estados Miembros se comprometen a aportar a FRONTEX los recursos humanos y los activos técnicos necesarios para efectuar operaciones conjuntas; esto es, si participan activamente en las actividades operativas poniendo en práctica la responsabilidad común de la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea.¹⁰ Además, se debe mencionar que la preocupación por las fronteras marítimas meridionales se produce por la crisis humanitaria que se registra especialmente en el Mediterráneo y en el Atlántico. Esta tiene su origen en el número de inmigrantes que llegan por vía marítima, en condiciones sanitarias

⁹ La Agencia fue creada mediante el Reglamento del Consejo 2007/2004 de 26 de octubre de 2004, en DOUEL nº 349, de 25 de noviembre de 2004.

¹⁰ Véase la Comunicación de la Comisión titulada "Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea", en COM (2006) 733 final de 30 de noviembre de 2006.

y personales muy extremas, a determinados territorios de algunos Estados Miembros; de forma particular a las islas Canarias, a Lampedusa, a Malta y a las islas griegas.

La Agencia, durante el año 2006, ha realizado operaciones conjuntas y misiones piloto, como por ejemplo, la operación Poseidón (25 de junio-5 de julio), en la frontera terrestre de Grecia y Turquía, y en algunos puertos marítimos de Italia y Grecia, diseñada para controlar la emigración irregular procedente de los Balcanes; la operación Hera (Hera I del 17 de julio al 1 de octubre; y Hera II a partir del 11 de agosto), dirigida a reducir el flujo migratorio de Senegal y Mauritania a las islas Canarias; o la operación Nautilus (del 5 al 15 de octubre) en el sur de Sicilia y Malta para disminuir la presión migratoria desde Libia.¹¹

LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DE LA COMISIÓN ES CREAR EQUIPOS DE INTERVENCIÓN RÁPIDA EN LAS FRONTERAS PARA QUE PARTICIPEN EN OPERACIONES CONJUNTAS ORGANIZADAS POR FRONTEX

En este contexto se debe señalar que la Comisión presentó, en julio de 2006, una propuesta de Reglamento por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras.¹² El objetivo del Reglamento es establecer un mecanismo destinado a proporcionar una asistencia técnica y operativa al Estado Miembro que lo solicite y que se encuentre ante una situación que lo someta a presiones específicas; en particular, en el caso de llegada a determinados puntos de las fronteras exteriores de un gran número de nacionales de países terceros que intenten entrar clandestinamente en la Unión Europea. Se trata de crear unos equipos de intervención rápida en las fronteras de los Estados Miembros para que participen en operaciones conjuntas organizadas por FRONTEX. La

¹¹ Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulada "El planteamiento global de la migración un año después: hacia una política global europea en materia de migración", en COM (2006) 735 final de 30 de noviembre de 2006.

Agencia los formaría, en cooperación con los Estados Miembros, y sería responsable de la gestión de los equipos, tanto administrativamente (mantenimiento de las listas de agentes disponibles y organización de cursos de formación especializada para estos últimos) como por lo que se refiere a la toma de todas las decisiones relativas al despliegue de los equipos en los Estados Miembros que lo soliciten.

d. La cuarta línea de acción, formulada de forma más general y abstracta, se proyecta sobre la inmigración regular y comprende la ayuda a los Estados Miembros para cubrir las necesidades actuales y futuras de mano de obra, contribuyendo simultáneamente al desarrollo sostenible de todos los países. Se incluye también la promoción de un diálogo intercultural y la lucha contra todas las formas de discriminación tanto en el ámbito de los Estados Miembros como en el de la Unión Europea.

4. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) ha tenido la ocasión de pronunciarse y decidir sobre las diferentes esferas de la actuación de los Estados y de las instituciones de la Unión Europea en el ámbito de la política migratoria.

a. En primer lugar, el Tribunal se ha pronunciado sobre la idoneidad de la acción de los Estados Miembros en la aplicación de la normativa comunitaria; en concreto sobre el cumplimiento de las obligaciones de estos en la adopción de las medidas necesarias para transponer al ordenamiento jurídico interno las directivas comunitarias. En su Sentencia de 7 de diciembre de 2006, la Sala Quinta del TJCE declaró el incumplimiento del Gran Ducado de Luxemburgo, asunto C-48/06, por no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para

¹² Se trata de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo, en COM (2006) 401 final de 17 de julio de 2006.

transponer al ordenamiento jurídico interno la Directiva del Consejo 2002/90/CE, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares (el plazo para la transposición de la Directiva al ordenamiento jurídico interno había expirado el 5 de diciembre de 2004). También sería el supuesto de la sentencia del TJCE, Sala Sexta, de 26 de octubre de 2006 (C-102/06), declarando que Austria había incumplido la Directiva del Consejo 2003/9/CE, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados Miembros. La justificación utilizada por Austria, que no fue recogida por el TJCE, fue que cinco länder (Salzbourg, Haute-Autriche, Carinthie, Burgenland y Basse-Autriche) no habían adoptado las medidas necesarias para transponer la directiva, si bien su adopción estaba prevista para el último trimestre del año (el plazo de transposición de la directiva había finalizado el 6 de febrero de 2005).

A parte de las sentencias señaladas, están pendientes de resolución otros recursos por incumplimiento del derecho comunitario europeo contra los Estados Miembros por infringir las mismas directivas. Así, el 24 de noviembre de 2006 la Comisión interpuso un recurso de incumplimiento contra la República Federal de Alemania (asunto C-485/06) por no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para transponer al ordenamiento jurídico alemán la Directiva del Consejo 2002/90/CE, de 28 de noviembre de 2002. Mientras que la Comisión ha incoado varios procedimientos por incumplimiento del derecho comunitario ante la ausencia de medidas legales, reglamentarias y administrativas para transponer correctamente al ordenamiento jurídico interno la Directiva del Consejo 2003/9/CE, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados Miembros. En concreto se ha interpuesto recurso contra el Gran Ducado de Luxemburgo (interpuesto el 30 de enero de 2006, asunto C-47/06), la República Helénica (interpuesto el 7 de febrero de 2006, asunto C-72/06), Portugal (en fecha de 8 de febrero de 2006, asunto C-75/06), Bélgica (20 de septiembre de 2006, asunto C-389/06) y la República Federal de Alemania (incoado el 4 de diciembre de 2006, asunto C-496/06).

b. El Tribunal también ha tenido ocasión de pronunciarse sobre las relaciones entre las instituciones de la Unión Europea. Entre estas se debe subrayar la sentencia del TJCE, en Gran Sala, de 27 de junio de 2006, sobre el recurso de anulación que interpuso el Parlamento Europeo contra el Consejo (C-540/03). El Parlamento solicitaba la anulación de varias disposiciones de la Directiva del Consejo 2003/86/CE, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. En concreto, se impugnaba la verificación del cumplimiento de algún criterio de integración previsto por la legislación existente en la fecha de la aplicación de la Directiva, para autorizar la entrada y su residencia de un hijo que tenga más de doce años y llegue independientemente del resto de su familia. Así como la pretensión de que los Estados Miembros puedan, excepcionalmente, exigir que las solicitudes relativas a la reagrupación de los hijos menores se presenten antes de los quince años de edad, si así lo disponen sus legislaciones vigentes en la fecha de aplicación de la presente Directiva. (art. 4, apartados 1, último párrafo, y 6). La otra disposición objetada es la posibilidad de que los Estados Miembros puedan requerir que el reagrupante haya residido legalmente en su territorio durante un período de tiempo, no superior a dos años, antes de reagrupar a los miembros de su familia con él; si bien excepcionalmente, cuando la legislación existente en un Estado Miembro en la fecha de adopción de la Directiva tenga en cuenta su capacidad de acogida, se podría establecer un período de espera de tres años como máximo entre la presentación de la solicitud de reagrupación familiar y la expedición de un permiso de residencia a los miembros de la familia (art. 8).

El motivo principal era la afirmación del Parlamento de que las disposiciones impugnadas no respetaban los derechos fundamentales, especialmente el derecho a la vida familiar y el derecho a la no discriminación, tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados Miembros como principios generales del derecho comunitario, que la Unión Europea debe

respetar en aplicación del artículo 6 TUE, apartado 2. El Tribunal no atendió a las razones esgrimidas por el Parlamento y desestimó el recurso.

EL MOTIVO PRINCIPAL ERA LA AFIRMACIÓN DEL PARLAMENTO DE QUE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS NO RESPETABAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, ESPECIALMENTE EL DERECHO A LA VIDA FAMILIAR Y EL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN

c. Algunas decisiones jurisprudenciales se refieren más específicamente a los ciudadanos europeos que se benefician de la libre circulación comunitaria. Aunque se encuentra indirectamente relacionado con política migratoria, conviene destacarlo por su interés en ver cómo actúan las instituciones comunitarias respecto a este régimen de extranjería privilegiado. Un caso subrayable sería la sentencia del TJCE (Sala Primera), de 30 de marzo de 2006, asunto C-10/05. Se trata de una cuestión prejudicial planteada en Luxemburgo en un procedimiento entre Cynthia Mattern, nacional belga, y Hajrudin Cikotic, cónyuge y nacional de un tercer Estado, contra el Ministro de Trabajo y de Empleo de Luxemburgo. La Sra. Mattern había ejercido una actividad económica en Bélgica (en sentido amplio pues había realizado un período de prácticas profesionales como auxiliar de clínica), si bien no acreditaba tal circunstancia en Luxemburgo. El Sr. Cikotic solicitó un permiso de trabajo en Luxemburgo que le fue denegado. En la apelación consiguiente el Tribunal luxemburgués competente solicitó una cuestión prejudicial sobre la interpretación del artículo 11 del Reglamento del Consejo 1612/68, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad. Esta disposición indica que "cuando un nacional de un Estado Miembro ejerza en el territorio de otro Estado Miembro una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia, su cónyuge y los hijos menores de 21 años a su cargo tendrán derecho a acceder a cualquier actividad por cuenta ajena en todo el territorio de ese mismo Estado, incluso aunque no tengan la nacionalidad de un Estado

Miembro". El TJCE niega la posibilidad de conceder el permiso de trabajo en Luxemburgo pues interpreta el precepto en el sentido de que no concede al nacional de un Estado tercero el derecho a acceder a una actividad por cuenta ajena en un Estado Miembro diferente de aquel en el que su cónyuge, nacional comunitario que ha hecho uso de su derecho a la libre circulación, ejerce o ha ejercido una actividad por cuenta ajena.

d. Para finalizar este apartado, se debe señalar la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 31 de enero de 2006, Comisión contra España, asunto C-503/03, relativa a la denegación de visado a dos nacionales de países terceros que eran familiares de ciudadanos de la Unión Europea. Los hechos que dieron lugar al asunto hacen referencia a dos nacionales argelinos, el Sr. Farid y el Sr. Bouchair cónyuges de nacionales españolas que residen en un caso en Dublín y en otro en Londres. En ambos supuestos, se les niega la concesión del visado Schengen, y la entrada en España, por haber sido incluidos en la lista de extranjeros no admisibles, por la República Federal de Alemania, en el Sistema de Información Schengen (SIS). El motivo de la inscripción obedecía en ambos casos, según se desprende de los hechos, a la existencia de condenas penales. El Sr. Farid fue condenado, en 1994, a una multa por haber conducido un camión sin permiso de conducir, y el Sr. Bouchair había sido condenado, en 1989, a una pena privativa de libertad de cinco meses porque, con anterioridad a su matrimonio con la nacional española, había presentado una solicitud de asilo con una identidad falsa en la República Federal de Alemania.

La Comisión interpuso un recurso de incumplimiento contra España alegando la infracción de diversos aspectos contenidos en la Directiva del Consejo 64/221. Esta Directiva, que en la actualidad ha sido derogada por la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2004/38, establecía los requisitos que se deben exigir para restringir la entrada y residencia de nacionales de otros Estados Miembros, y sus familias, por razón de orden público, salud y seguridad públicas. España, según la Comisión, realizaba una práctica administrativa consistente

en no permitir la entrada a los nacionales de terceros Estados, familiares de nacionales comunitarios, que se encuentran incluidos en el SIS sin realizar un análisis individualizado de la situación de cada uno de ellos. Junto a ello, alegaba, además, la insuficiente motivación en las resoluciones denegatorias adoptadas por las autoridades españolas. Las autoridades competentes españolas sostenían que la responsabilidad de tal inscripción correspondía al Estado que la había efectuado, aspecto que es indiscutible tal y como se deduce de los artículos 5 y 105 CAAS: Alemania es la parte contratante “responsable de la exactitud, actualidad y licitud de los datos que ha introducido en el SIS, y el único autorizado para completarlos, rectificarlos o suprimirlos” y “los demás Estados contratantes están obligados [...] a denegar la entrada y el visado al extranjero que esté inscrito en la lista de no admisibles” (apartado 36).

El problema en el asunto comentado se plantea porque se aprecia una incompatibilidad entre lo dispuesto en el CAAS y la normativa comunitaria relativa a la libre circulación de personas. En el primero no diferencia entre extranjero, nacional de un tercer Estado, y extranjero al que le es aplicable el derecho comunitario en virtud de la normativa comunitaria, como, por ejemplo, el cónyuge de un ciudadano europeo que ejerce la libre circulación. A esta segunda categoría le es aplicable la normativa comunitaria relativa al derecho de entrada y residencia en otro Estado Miembro. La reserva de orden público o seguridad pública aplicada a las personas que se benefician del derecho comunitario europeo, como el caso en cuestión, supone reducir sensiblemente la discrecionalidad de la que gozan los Estados Miembros. Esta excepción a la entrada de una persona a un Estado Miembro es interpretada muy restrictivamente por la jurisprudencia del TJCE, y se aplica únicamente cuando el sujeto acreedor de la medida realiza un comportamiento personal que “representa una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad”. En cambio, la inscripción de un extranjero en la lista de no admisibles según el CAAS es mucho más flexible pues se puede inscribir a un extranjero, por ejemplo, por haber

sido condenado por una infracción sancionada con una pena privativa de libertad de un año.

Bajo la misma rúbrica se encuentran dos contenidos diferentes de la noción de orden público. El Tribunal examina, pues, la posible contradicción entre el precepto del CAAS y la norma comunitaria, ya que “la conformidad de una práctica administrativa con las disposiciones del CAAS solo permite justificar el comportamiento de las autoridades nacionales competentes en la medida en que la aplicación de las disposiciones controvertidas sea compatible con las normas comunitarias que regulan la libre circulación de personas” (apartado 35). Y en el caso concreto, España estaba incumpliendo el derecho comunitario, que no el CAAS. El derecho comunitario tiene unos límites que le obligan a examinar, a comprobar, si la presencia de estas personas representa efectivamente una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad, y esta comprobación no fue efectuada por España. La circunstancia de que otro Estado Miembro hubiera inscrito a estas personas en la lista de no admisibles no es motivo suficiente para justificar que representan una amenaza. Existen mecanismos, y el Tribunal cita expresamente al Sirene (Supplementary Information Request at the National Entry) que se creó para complementar al SIS poniendo en disposición de las demás partes contratantes un punto de contacto único y de acceso permanente (deben funcionar 24 horas al día durante todo el año), que permiten recabar información suplementaria entre los Estados parte para completar el alcance y la actualidad de las circunstancias de la inscripción en el SIS.