

LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LIBRE CIRCULACION DE PERSONAS EN SIETE DE LOS QUINCE PAISES DE LA UNION EUROPEA

Por
Aurelia ALVAREZ RODRIGUEZ

La eliminación gradual de las fronteras intracomunitarias y la delimitación de las fronteras exteriores de la Unión Europea se está demorando, ya que todavía no ha sido posible la adopción de textos definitivos. Esto supone que, en el ámbito comunitario, la libre circulación de personas no se hará efectiva hasta dentro de varios años debido a los obstáculos puestos por el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Sin embargo, la supresión de las fronteras interiores, al menos en siete de los quince países comunitarios, —Francia, Alemania, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, España y Portugal— se ha puesto en marcha, después de múltiples posposiciones, siendo una realidad desde el día 26 de marzo de 1995 como expresamente se establece en la Resolución de 21 de marzo de 1995, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores (BOE, 24-III-95, p. 9213). Mediante dicha Resolución se anuncia públicamente la obligatoriedad de la totalidad de las disposiciones del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica del Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, al que se adhirieron posteriormente Italia, España, Portugal y Grecia. Es cierto que las disposiciones del Convenio de aplicación relativas a la creación, actividades y competencias del Comité ejecutivo habían entrado en vigor el 1 de marzo de 1994, según lo establecido en el artículo 140, y en el párrafo 2 del artículo 139 del mismo (ibid., 5-IV-94; corrección de erratas: ibid., 9-IV-94). No obstante, en el Acta Final se recogió una declaración común relativa al artículo 139 en la que se establece que: "El Convenio no entrará en vigor hasta que las condiciones previas a la aplicación del Convenio se cumplan en los Estados signatarios y los controles en las fronteras exteriores sean efectivos". Por tanto, la obligatoriedad de las normas convencionales estaban subordinadas al cumplimiento de estos dos requisitos, que aún no han sido superados por Italia ni por Grecia, con el fin de equilibrar los objetivos básicos —a priori contradictorios— perseguidos por el Convenio: la libertad total en el interior de un espacio determinado y el mantenimiento de un nivel elevado de seguridad (cf. V. Hrebly: *La libre circulación des presonnes*. Les accords de Schengen, París, Puf, 1994, p. 31).

El equilibrio entre estos dos polos —seguridad y libertad— debía lograrse, según los autores de Schengen, sin que ello supusiera ni la edificación de una fortaleza cerrada o inalcanzable para los extracomunitarios ni el paso libre generador de criminales (cf. M. Fischbach: "La politique de Schengen". *Les accords de Schengen: Abolition des frontières intérieures ou menace pour les libertés publiques?* Actes du colloque à Luxembourg les 18 et 19 juin 1992. Institut européen d'administration publique, Maastricht, Pays-Bas, 1992, p. 3). Por ello, los Ministros y Secretarios de Estado hicieron la siguiente declaración: "teniendo en cuenta los riesgos en materia de seguridad y de inmigración clandestina, subrayan la necesidad de establecer un control eficaz en las fronteras exteriores" (BOE, 5-IV-94, p. 10422). La libertad de circulación de personas, que debería haber sido objetivo nuclear de las normas convencionales, quedó subordinada a que todos los Estados garantizaran un nivel mediante la adopción de las siguientes medidas: controles en fronteras exteriores y manual común; modalidades de expedición del visado uniforme y manual común; tratamiento de las demandas de asilo; la realización del sistema de información Schengen; el respeto de las disposiciones legales en materia de protección de datos de carácter personal; el respeto de las disposiciones del Convenio relativas a los estupefacientes y al régimen de la circulación de personas en los aeropuertos (cf. V. Hrebly: *op. cit.*, p. 36). En todo caso, los múltiples retrasos se han debido fundamentalmente a las deficiencias técnicas del Sistema informático Schengen, tanto en su sede central de Estrasburgo como de los N-SIS (vid. X. Denoel: "La libre circulación de los ciudadanos extracomunitarios antes y después del tratado de Maastricht: Perspectiva comunitaria e intergubernamental". *Actualidad administrativa*, núm. 47, 25 diciembre 1994, p. 712).

El convenio de aplicación es bastante vasto, complejo, extremadamente minucioso y, en algunos casos, ilegible incluso para juristas (cf. J. De Miguel Zaragoza: "La Cooperación Judicial en los Pactos de Schengen". *BIMJ*, núm. 1676, 1993, p. 3428). Dicho convenio consta de 142 artículos distribuidos en ocho títulos que abordan respectivamente definiciones (art. 1), supresión de controles en las fronteras interiores y circulación de personas (arts. 92-119), transporte y circulación de mercancías

as (arts. 120-125), protección de datos de carácter personal (arts. 126 a 130), Comité Ejecutivo (arts. 131-133) y disposiciones finales (vid. L. Chocheyras: "La convention d'application de l'accord de Schengen", AFDI, 1991, pp. 810-816; P. Jiménez de Parga Maseda: El derecho a la libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 140-157; F. J. Rubio de Urquía: "El acuerdo de Schengen y su convenio de aplicación", Boletín ICE Economía, núm. 2289, julio 1991, pp. 2472-2477; J. Villegas Martínez: "El Acuerdo de Schengen y la libre circulación de personas en la Comunidad Económica Europea", Boletín de Documentación del Ministerio del Interior, núm. 125, 1991, pp. 45-50). A los efectos de la libre circulación de personas son especialmente relevantes: la definición que se otorga de extranjero, el título II, relativo a la supresión de controles en fronteras (arts. 2-38) y, el título VII, sobre el Sistema de información de Schengen (arts. 92-119), la importancia de la definición de extranjero se debe a que de alguna forma hemos modificado el concepto contenido en el artículo 1 de la LOE. La obligatoriedad del Convenio de aplicación nos conduce a señalar que es extranjero "todo aquel que no posea la nacionalidad de un Estado de la Unión". Por tanto, a los efectos de este Tratado los nacionales de los otros catorce países que integran la Unión Europea no son considerados como extranjeros, ello debido al principio de no discriminación por razón de nacionalidad que rige en el Derecho comunitario. Evidentemente, cabría extender esta misma consideración a los nacionales de los países de la AELC, que, en virtud del Acuerdo del Espacio Económico Europeo, desde el 1 de enero de 1994, gozan del mismo privilegio (BOE, 25-I-94). Por ello, los islandeses y los noruegos no son considerados extranjeros ni tampoco lo serán los nacionales de Liechtenstein a partir de 1998.

Por su parte, el título II, relativo a la supresión de controles en las fronteras interiores y circulación de personas, consta de siete capítulos que versan sobre el cruce de fronteras interiores (art. 2), cruce de fronteras exteriores (arts. 3-8), visados (arts. 9-18), condiciones de circulación de los extranjeros (arts. 19-24), permisos de residencia e inscripción en la lista de no admisibles (art. 25), medidas de apoyo (arts. 26-27), responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo (arts. 28-38). Dejando a un lado este último apartado por haber sido tratado minuciosamente (vid. C. Escobar Hernández: "El convenio de aplicación del acuerdo de Schengen y el convenio de Dublín: una aproximación al asilo desde la perspectiva comunitaria", RIE, vol. 20, 1993, pp. 53-100), la supresión de los controles interiores para los nacionales no comunitarios conlleva la adopción de una política común en tres cuestiones: entrada, circulación y permanencia en los países del espacio Schengen (vid. J. Charpentier: "Les conditions d'accès des étrangers dans l'espace Schengen", Les accords de Schengen, op. cit., pp. 65-78). La armonización de la documentación exigida para acceder, para circular y en su caso, para permanecer responden a un único objetivo: combatir la inmigración ilegal. Esto significa que, al igual que los demás países signatarios, España debe modular el régimen general de extranjero como consecuencia de la entrada en vigor del convenio de aplicación (vid. Aprell Lasagabaster: Régimen administrativo de los extranjeros en España. Ciudadanos

comunitarios y nacionales de terceros Estados, Madrid, marcial Pons / Universidad de Málaga, 1994, p. 78). De hecho, además del concepto de extranjero previsto en el artículo 1 LOE, pueden haber sido afectados tanto los artículos 11 a 13 de la Ley orgánica 7/85, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (BOE, 3-VII-85) como los artículos 5 a 29 del R. Decreto 1119/86, de 26 de mayo (BOE, 12-VI-86). Es más, en todo caso, muchos de estos últimos, según nuestro Ministerio de Justicia e Interior, han sido modificados (Circular 3/95, de 3 de marzo, de la Secretaría de Estado de Interior).

El cruce de las fronteras exteriores —marítimas, aéreas o terrestres— para los nacionales extracomunitarios está sometido a unos principios comunes y a la exigencia de una documentación armonizada. En concreto, el artículo 5 del convenio regula las condiciones de entrada para estancias inferiores a tres meses (cf. X. Denoel: "La libre circulación", loc. cit., p. 713). Se incorporan tres tipos de condiciones: de orden administrativo (documentos de viaje válidos y visados), de orden económico (poseer medios de subsistencia suficientes), de orden político (no suponer peligro para orden público y la seguridad nacional) y de orden penal (no estar incluido en la lista de no admisibles). La entrada al territorio Schengen queda subordinada a un control minucioso de la concurrencia de requisitos y condiciones establecidos en el artículo 5 del convenio. Dicho control se efectuará "en el marco de las competencias nacionales y de la legislación nacional" e "incluirlá no sólo la comprobación de los documentos de viaje y de las restantes condiciones de entrada, de residencia, de trabajo y de salida, sino también la investigación y la prevención de peligros para la seguridad nacional y el orden público de las partes contratantes" (art. 6.1.a).

Si hacemos una comparación con la legislación española, hasta ahora vigente, parece claro que se han incrementado los requisitos exigidos a los extranjeros, ya que, sólo se autorizará su entrada en España si cumplen las condiciones expresamente establecidas en el artículo 5 del convenio. Con respecto a este precepto, se pueden hacer las siguientes matizaciones: primera, que no sabemos, puesto que lo debe determinar el Comité, cuáles son los documentos que permiten la identificación del extranjero en el cruce de fronteras. De hecho, lo más probable es que se mantengan los recogidos en el artículo 4 del R. Decreto 1119/86; segunda, en cuanto a la exigencia o no del requisito del visado, debemos pensar en la vigencia de las normas internas, sin embargo, no existe total claridad con respecto al mantenimiento de la totalidad de los Canjes de notas de supresión de visados que vinculan a nuestro país, y, además, en virtud de la Circular 3/95, de 3 de marzo, de la Secretaría de Estado de Interior parece que algunos de los casos exentos de visado dejarán de gozar de este privilegio (ej. menores de catorce años; los miembros de las tripulaciones de barcos extranjeros, cuando se hallen documentados con la libreta naval y sólo durante la estancia del barco, así como los extranjeros que pretendan entrar en el territorio nacional para prestar su ayuda, en caso de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública". La aplicación de la mencionada circular supone la modificación de las letras a), d) y g) del artículo 5.2 del R. Decreto 1119/86. Ter-

cera, es necesario "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". La comprobación de medios de vida no supone la imposición de una exigencia nueva, pues en virtud la orden del ministerio del interior de 22 de febrero de 1989 —desarrollo del artículo 11 del R. Decreto 1119/86—, los extranjeros, deben disponer por día de cinco mil pesetas —o su equivalente en moneda extranjera— multiplicada por el número de personas de la familia o allegados que viajen juntos; la cantidad a acreditar deberá alcanzar, en todo caso, un mínimo de 50.000 pesetas por persona, con independencia del tiempo de estancia (BOE, 6-III-89). Es decir, que, antes de permitir el acceso al territorio español nuestras autoridades se van a cerciorar del objeto de la visita a España, las condiciones y lugar de alojamiento y demás se debe asegurar la salida junto con el importe mínimo de subsistencia para la duración de la estancia, así como para el regreso o el tránsito a un tercer Estado. Cuarta, debe concurrir en el extranjero una circunstancia de carácter negativo: "no debe estar incluido en la lista de no admisibles"; dicha exigencia produce la máxima transformación del régimen general de extranjería. En último lugar, se exige que la entrada no suponga "un peligro para el orden público, la seguridad nacional o las relaciones internacionales de una de las partes contratantes" (art. 5.2). Igualmente, mediante la incorporación de este requisito, se modifica nuestro régimen vigente, pues ya, no sólo se examina o controla que el extranjero o suponga un peligro para España sino que no lo suponga para el resto de los países obligados por el convenio.

Como hemos expuesto, el control de entrada queda subordinado al cumplimiento de unas normas comunes. El mayor control y la máxima coordinación entre los países Schengen gira en torno al visado. El convenio establece dos tipos de visados: de un lado, los visados para estancias de corta duración; y de otra parte, los visados para estancias de larga duración (art. 18). Cuando la estancia sea superior a tres meses la emisión del visado será competencia de las partes contratantes y se expedirá con arreglo a la legislación nacional. En cambio, la expedición de los visados de corta duración —inferiores a noventa días— adoptará unas normas comunes a todos los Estados Schengen (arts. 9 a 17). Los países contratantes se comprometen, en virtud del Tratado, "a proseguir de común acuerdo la armonización de su política en materia de visados" (art. 9). Por ello, con ocasión de la firma, se confirmó "la decisión del Grupo Central de Negociación de crear un grupo de trabajo que se encargará: De elaborar medidas concretas en la perspectiva de la circulación de los extranjeros esentos de la obligación de visado con carácter previo a la entrada en vigor del convenio y de presentar propuestas para la armonización de las modalidades del control de personas en las futuras fronteras exteriores" (BOE, 5-IV-94, p. 10422). En cumplimiento de esta declaración, una de las primeras medidas adoptadas fue el establecimiento de una lista de terceros Estados cuyos nacionales estaban sujetos a un régimen de visado común a todas las partes contratantes (vid. P. M.

Mercier y O. Jacot-Guillarmod: *La libre circulation des personnes et des services*, Bâle et Francfort-sur-le-Main, Helbing & Lichtenhahn, 1991, pp. 46-49). Finalmente, se han tenido que tealizar tres listas puesto que al menos podemos encontrar con las siguientes situaciones: nacionales de países a los que ningún Estado territorio Schengen exige visado —consta de 25 países de los que habrá que destacar, desde el 1 de abril de 1995, a Canadá por la denuncia hecha por España—; segunda lista de países a los que todos exigen visado —consta de 126 países—; y tercera lista de países a los que algunos países no les exige visado —consta de 30 países.

La regla general para la entrada de nacionales de los 126 países, que engloban la lista de Estados a los que todos los signatarios de Schengen exigen visado, está supeeditada a la tenencia de un visado común (art. 10). El visado uniforme válido para todos los Estados Schengen puede presentar dos modalidades (art. 11): "visado de viaje" para estancia de menos de noventa días; y "visado de tránsito", cuya duración no puede ser superior a cinco días, que sirve para cruzar el territorio de los Estados parte con destino a un tercer país. En todo caso, para que se emitan cualesquiera de los visados mencionados es necesario que los extranjeros estén en posesión de la documentación de viaje no caducada y de medios económicos; y, además, no estar incluido en las listas de no admisibles ni redpresentar ningún peligro para el orden público o seguridad de las partes contratantes (vid. J. M.ª Espinar Vicente y E. Pérez dMartín: *La nacionalidad y la extranjería en el sistema jurídico español*, 1.ª ed., Madrid, Civitas, 1994, pp. 245-248). La tramitación de las solicitudes de estos visados, de corta duración, a pesar de estar recogida en los artículos 12 a 17 del convenio, no está excesivamente clara ya que la mayoría de los requisitos a cumplir exige el conocimiento de las normas elaboradas por el comité ejecutivo que aún no se han publicado a nivel general.

Pasando a analizar las condiciones de circulación de los extracomunitarios por el espacio Schengen, podemos encontrarnos ante situaciones diferentes según se trate de extranjeros residentes en la Unión Europea o fuera de ella. En cuanto a los primeros, los extranjeros de países terceros, que se encuentren en posesión de una tarjeta de residencia expedida por uno de los Estados Schengen, podrán —al amparo de dicho permiso y de un documento de viaje que sean válidos— circular libremente durante un período de tres meses como máximo por el territorio de las demás partes contratantes (art. 21). En cuanto a los segundos, los que quieren acceder al territorio Schengen, pueden englobarse en dos categorías distintas según posean o no visado uniforme. Por un lado, los extranjeros titulares de un visado suniforme que hayan entrado regularmente en el territorio de la partes contratantes podrán circular libremente por el territorio de todas las partes contratantes durante el período de validez del visado (art. 19). en cambio, los extranjeros que no estén sujetos a la obligación de visado uniforme, los nacionales de los países que figuran en la lista de Estados a los que se les exige o sólo se les exige por alguna de las partes contratantes, podrán circular libremente por territorio Schengen por una duración máxima de tres meses en un período de seis meses a partir de la fecha de su primera entrada (art. 20). De todas formas, todos ellos están suje-

tos a cumplir una serie de requisitos: de un lado, deben poseer documentación de viaje no caducada, recursos económicos, no estar incluidos en la lista de no admisibles y no provocar ningún riesgo para el orden público y seguridad de las partes contratantes (arts. 19.1, 20.1 y 21.1); de otro lado, están obligados a dar noticia de su presencia en el territorio del Estado en el que están ejerciendo el derecho a circular (art. 22). En cuanto a nuestro país, la obligatoriedad de este último precepto implica que "Los extranjeros que pretendan entrar en territorio español procedentes de un Estado en el que haya entrado en vigor el convenio de aplicación del acuerdo de Schengen o de cualquier otro Estado, tendrán la obligación de declarar la entrada ante las autoridades españolas. La declaración deberá realizarse en el momento en el que se efectúa la entrada en el puesto policial existente en la frontera. En el caso de que no exista dicho puesto policial, la declaración deberá efectuarse en cualquier comisaría de Policía u oficina de extranjeros en el plazo máximo de tres días a partir de la entrada en España" (Circular 3/95, de la Secretaría de Estado de Interior). En todo caso, el plazo mencionado, aunque se trate de tres días hábiles, a todas luces parece insuficiente máxime cuando no se han establecido con claridad las consecuencias de la ausencia de la realización de esta formalidad. Así pues, se puede afirmar que han eliminado fronteras interiores, y por tanto se pueden cruzar sin que se lleve a cabo ningún control, aunque no ha desaparecido la vigilancia ni el ejercicio de las competencias de policía por las autoridades competentes en virtud de la legislación de cada parte contratante sobre el conjunto de su territorio, ni las obligaciones de poseer, llevar consigo y presentar títulos y documentos contemplados en su legislación (art. 2.3). En caso de incumplimiento de estas normas (arts. 19 a 22) a los extranjeros se les puede exigir que abandonen sin demora el territorio de las partes contratantes. Si no abandonan el territorio voluntariamente o se puede presumir que no lo abandonarán, o si fuera necesaria su salida inmediata por motivos de seguridad nacional o de orden público, los extranjeros serán expulsados. Dicha expulsión podrá realizarse desde el territorio de ese Estado al país de origen del extranjero o a cualquier otro Estado donde sea posible su admisión, en aplicación de las disposiciones pertinentes de los acuerdos de readmisión (art. 23). Especial mención merece el acuerdo relativo a readmisión de personas en situación irregular, hecho en Bruselas el 29 de marzo de 1991 por las partes contratantes en el acuerdo de Schengen y la República de Polonia (BOE, 19-I-93 y 4-II-93; vid. X. Denoel: "Les accords de réadmission: Du Bénélux à Schengen et au-delà", RTDE, 1993-4, pp. 646-648). En este contexto, España, por su situación geográfica, frontera exterior en la comunidad, debe velar por la legalidad de extranjeros de terceros países a la hora de penetrar en territorio comunitario. Con esta finalidad se han firmado dos acuerdos: el acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente, firmado en Madrid el 13 de febrero de 1992 (ibid. 25-IV-95); y el acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa relativo a la readmisión de personas en situación irregular, hecho en Granada el 15 de febrero de 1993 (ibid. 31-III-95).

Además, a los extranjeros no comunitarios que solici-

ten un permiso de residencia en una de las partes contratantes —aunque los Estados no han cedido soberanía para estancias superiores a tres meses— se les puede denegar por el convenio de aplicación. En concreto, el acuerdo exige que con anterioridad a la expedición de permisos de residencia deberá efectuarse la correspondiente consulta al SIS para comprobar si el extranjero no figura inscrito como no admisible (art. 25.1). Si el extranjero figurase como no admisible el permiso de residencia sólo podrá ser expedido por motivos serios, especialmente de carácter humanitario o derivados de obligaciones internacionales.

Desde luego, la libre circulación de personas se sujeta constantemente al principio de seguridad. Las cautelas se observan en todo el articulado, denegando cualquier derecho al ejercicio de la libre circulación si el extranjero consta en la lista de los no admisibles (arts. 5.1.d, 19.1, 20.1, 21.1 y 25). Es decir, no se concederá el visado, ni se admitirá la entrada al territorio Schengen, o en caso, tampoco se expedirá un permiso de residencia si se comprueba la inscripción en el SIS como persona indeseable —no admisible—. Evidentemente, la entrada en vigor del convenio de aplicación exigía el buen funcionamiento del intercambio de informaciones para la coordinación y transmisión de estos datos. Sin embargo, el sistema de información Schengen, que consta de una parte nacional en cada una de las partes contratantes (N-SIS) y de una unidad de apoyo técnico (C-SIS) suscita ciertas preocupaciones no por la información de datos sino por la naturaleza, en algunos supuestos, "sensible" de los mismos, especialmente los relativos a las personas al comportar un riesgo considerable para su libertad (vid. P. Billaud: "La protection des donnés informatiques dans le cadre des Accords de Schengen", Les accords de Schengen, op. cit. pp. 27-38, esp. 30-36). Motivo por el cual el Título IV del convenio (arts. 92 a 119), relativo al SIS, ha sido duramente criticado (cf. B. Neel: "L'Europe sans frontières intérieures. L'accord de Schengen", L'Actualité juridique. Droit administratif, 1991, núm. 10, p. 665). Ahora bien, el propio convenio de aplicación, en aras a la protección de la vida privada de las personas en lo referente al tratamiento informatizado de datos, establece en su artículo 94 una lista exhaustiva de los elementos que pueden ser objeto de descripción. De todas formas, los negociadores del convenio siendo conscientes del peligro que puede entrañar la existencia de estos ficheros y la libre circulación de estos datos, establece una doble reglamentación protectora: de un lado, una regulación específica, en el capítulo 3 del Título IV (arts. 102-118), relativa a la protección de los datos de carácter personal y seguridad de los mismos en el marco del SIS; y de otro, una regulación genérica, sobre protección de los datos de carácter personal, prevista en el Título VI (arts. 126-130). En concreto, los artículos 117 y 126 imponen a los Estados, la necesidad de introducir en sus legislaciones nacionales, un nivel de protección que sea al menos igual al resultante de los principios del Convenio del consejo de Europa, de 28 de enero de 1981, para la protección de las personas en lo referente al tratamiento automatizado de datos de carácter personal (BOE, 15-XI-85). Algunos países signatarios del convenio de aplicación carecían de normativa específica por lo que tuvieron que dotarse de ella. España ha respondido a esta exigencia mediante la aprobación de la ley orgánica

5/1992, de 29 de octubre, sobre regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (BOE, 31-X-1992). Además, en virtud de los artículos 92.2 y 119.2 del convenio de aplicación, la parte nacional deberá crear y mantener a su cargo un fichero de datos (N-SIS). La parte nacional española es controlada por la agencia de protección de datos, cuyo director será el encargado de autorizar la transferencia de datos (vid. art. 4.1. b) del R. Decreto 1332/1994, de 20 de junio, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal) y además tendrá como función designar a los dos representantes españoles que compondrán la autoridad de control común del SIS-C (vid. art. 10 R. Decreto 428/1993, de 26 de marzo, Estatuto de la Agencia de Protección de Datos).

La puesta en marcha de la libre circulación de personas es una realidad desde el 26 de marzo de 1995. Este hecho se ha notado en las fronteras exteriores españolas, constituidas por los 18 puertos, los 26 aeropuertos así como por Ceuta, Melilla, La Seo de Urgel y la Línea de la Concepción, por los retrasos producidos en el cruce de las mismas tanto para los nacionales como para los extranjeros al haberse extremado los controles con respecto a los no comunitarios. Salvo la confusión inicial, para los nacionales de los países de la Unión Europea no ha supuesto ningún cambio trascendental, a no ser por la eliminación de los puestos fronterizos fijos intracomunitarios. Ciertamente, la documentación exigida a los nacionales de los Estados comunitarios para identificarse y cruzar las fronteras exteriores son los mismos antes o después del 26 de marzo de 1995. La transformación, en cambio, es notoria en relación a los extracomunitarios. La mutación no puede ser valorada como positiva ya que presenta pocas luces y muchas sombras. La claridad se otorga en dos frentes: los extracomunitarios con tarjeta de residencia en un país del Espacio Schengen puede pasar a cualquier otro país Schengen con dicho permiso y con algún documento que le identifique para el cruce de fronteras, eximiéndole de la obligación de visado; y, por otra parte, los extracomunitarios residentes fuera de la Unión Europea que pretenden acceder para una estancia inferior a noventa días pueden moverse por todo el territorio Schengen con un único visado, con respecto al ordenamiento español, se puede observar el incremento de requisitos a superar por los extracomunitarios no sólo para poder acceder a la fortaleza edificada por los siete países Schengen (art. 5 convenio) sino también para documentarse como residentes (art. 25); en segundo lugar, se desconocen las consecuencias del eventual incumplimiento del requisito de declaración de entrada en un país Schengen (art. 22).

El establecimiento de unos principios uniformes para el cruce de fronteras y de una cooperación intergubernamental ha planteado, plantea y planteará muchas dificultades por la diversidad y sensibilidad de materias reguladas. La introducción de la libre circulación de personas sin controles fronterizos intracomunitarios choca frontalmente con la lucha contra la inmigración ilegal, el narcotráfico, el tráfico de armas, las bandas terroristas internacionales siendo todo ello recogido en las mismas disposiciones. Sin embargo, a pesar de las múltiples críticas emitidas sobre el convenio de aplicación del acuerdo de Schengen, de 19 de junio 1990, hay que tener muy

en cuenta que debe ser considerado como el laboratorio experimental del futuro espacio sin fronteras interiores de la Unión Europea, es el banco de ensayos (cf. H. Blanc: "Schengen: le chemin de la libre circulation en Europe", *Revue de Marche Commun*, núm. 351, 1991, pp. 723; P. Weckel: "La convention additionnelle a l'accord de Schengen", *RGDIPub*, t. 95, 1991, p. 431). Y ello, debido a que en el propio texto se prevé no sólo la compatibilidad con el Derecho comunitario (art. 134) sino también la sustitución o modificación de dicho convenio una vez que sea regulado por el derecho comunitario (art. 142). Y a ello se suma el reconocimiento expreso que se contiene en la declaración de los ministros y secretarios de Estado al señalar que "Las partes contratantes consideran que el convenio constituye una etapa importante con vistas a la realización de un espacio sin fronteras interiores y se inspirarán en él para la continuación de los trabajos de los Estados miembros de las comunidades Europeas" (BOE, 6-IV-94, p. 10422). Por tanto, sólo nos queda esperar que vean pronto la luz las propuestas comunitarias para la realización de la libre circulación de personas: Propuesta de decisión por la que se aprueba el convenio relativo al control de las personas en el cruce de las fronteras exteriores (DOCE, núm. C 15, 15-I-94, pp. 6-15), propuesta de reglamento por el que se determinan los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado para cruzar las fronteras exteriores (ibid., pp. 15-17) y propuesta de reglamento por el que se establece un modelo uniforme de visado (ibid. núm. C238, 26-VIII-94, pp. 8-9). La necesaria aprobación definitiva de estas disposiciones para nuestro país, en principio, sólo producirá un cambio: que en caso de problemas interpretativos conozca el TJCE (cf. D. O'Keefe: "European Immigration Law and Policy: The Schengen Conventions and European Community Law", *Les accords de Schengen*, op. cit. p. 174) mientras en estos momentos está en manos del comité ejecutivo que "es el encargado con carácter exclusivo y como misión general de velar por la aplicación correcta de la totalidad del texto convencional" (art. 131.2).

La entrada en vigor del mencionado convenio para España supone la incorporación de nuevas restricciones en la legislación general de extranjería. Nos resta aguardar, por tanto, a la publicación de la reforma, ya prevista, para conocer con total transparencia los cambios operados por la obligatoriedad del convenio de aplicación del acuerdo de Schengen. Ahora bien, hemos de confiar en que dicho convenio sólo haya afectado al R. Decreto 1119/86, ya que si ha alcanzado a la ley 7/85 se debería plantear que, como ya se ha señalado con respecto a otras disposiciones del ordenamiento español, mediante un tratado internacional, aprobado por mayoría simple se ha derogado una ley orgánica, adoptada por mayoría absoluta (cf. J. De Miguel Zaragoza: "La cooperación judicial en los pactos de Schengen", *Noticias CEE*, núm. 90, 1992, p. 74). De todas formas, en principio, parece claro que, como consecuencia de la entrada en vigor del convenio, se ha consolidado la impenetrabilidad de las fronteras externas tanto en sentido espacial como normativo (vid. A. Borrás Rodríguez: "Los ciudadanos no europeos en la Unión Europea", *Sistema*, núms. 114-115, 1993, p. 230).

• B O L E T I N •

• D E • L O S • C O L E G I O S • D E •
• A B O G A D O S • D E • A R A G O N •

AÑO XXXVI. Nº 138. 1996.

