

## LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS, ¿UN NUEVO FRONTEX?<sup>1</sup>

M<sup>a</sup> Teresa ACOSTA PENCO  
*Universidad de Córdoba*

**Resumen:** En terminología Schengen, el establecimiento de unas fronteras exteriores comunes y el incremento de controles en estas se encuentran dentro de las llamadas “medidas compensatorias”. Estas responden a la idea de “compensar” la ausencia de fronteras interiores con otro tipo de medidas como la cooperación judicial y policial. Ese es el origen del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia introducido en el Tratado de Amsterdam. En definitiva, se trata de garantizar la libertad en un contexto de seguridad y justicia común.

El presente trabajo tratará de analizar la evolución de la regulación de uno de los “mecanismos compensatorios” de la libre circulación, FRONTEX, y las causas de las sucesivas revisiones de su mandato, culminadas en la nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas (GEFC). El Reglamento regulador de la GEFC, está provocando un intenso debate entre los especialistas en Derecho de la Unión Europea; para parte de la doctrina supone un verdadero paso hacia una política común en materia de control común de las fronteras exteriores y para otros no es más que “FRONTEX+ ”. Por ello, trataremos de dar noticia de los aspectos más relevantes de la nueva regulación para dar cierta luz y facilitar la toma de posiciones.

**Palabras clave:** Schengen, ELSJ, FRONTEX, Guardia Europea de Fronteras y Costas.

**Summary:** In Schengen terminology, the establishment of common external borders and the increase of controls on them are part of the so-called "compensatory measures". They respond to an idea of "compensating" for the absence of internal borders, and consequent free internal movement, with other measures such as a common immigration policy, judicial and police cooperation, etc. It is the origin of the Freedom, Security and Justice Area introduced in the Treaty of Amsterdam. In sum, it is about guaranteeing freedom in a context of security and justice.

The present paper tries to analyze the evolution of the regulation of one of the "compensatory mechanisms" of free circulation, FRONTEX, and the causes of successive revisions of its mandate, included the new European Border and Coast Guard (EBCG). Regulation 1624/2016 about EBCG, is provoking an intense debate between the specialists of European Union Law; for some of them the EBCG is a real step towards a common policy on common control of external borders, and for others it is nothing more than "Frontex + ". For this reason, we will try to provide the critical news of the latest regulation for lighting and facilitate the taking of positions.

**Key words :** Schengen, FSJA, FRONTEX, European Border and Coast Guard

---

<sup>1</sup> M<sup>a</sup> Teresa Acosta Penco, Becaria FPU del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Área de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho, CCEE y Empresariales de la Universidad de Córdoba. Grupo de Investigación de la Junta de Andalucía SEJ-196. Proyecto DER2015-67695-C2-1-P (MINECO FEDER UE). Este trabajo es fruto de las investigaciones realizadas como consecuencia de la obtención de la Beca Premio Carlos V, “Sofía Corradi, Mamma Erasmus” concedido por la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste por resolución de 30 de mayo de 2017. Parte de los resultados de esta investigación fueron expuestos en el Seminario Doctoral celebrado en el Monasterio de Yuste los días 24-26 de julio de 2017. Correo electrónico: d92acpem@uco.es

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Los orígenes de FRONTEX: el debate institucional y gubernamental en el seno de la UE. 3. Base jurídica y competencial de FRONTEX. 4. Evolución de FRONTEX, el método ensayo-error. 4.1 El Reglamento (CE) 2007/2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. 4.2 Primera revisión del Mandato de FRONTEX: el Reglamento n<sup>o</sup> 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007 por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras (RABITS). 4.3 Segunda Revisión del Mandato de FRONTEX: el Reglamento (UE) n<sup>o</sup> 1168/2011 de 25 de octubre de 2011. 4.4 ¿Tercera revisión del Mandato de FRONTEX o nuevo mecanismo? El Reglamento (UE) 2016/1624 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas. 5. Conclusiones. 6. Referencias bibliográficas.

## 1. INTRODUCCIÓN

En general, la doctrina europea coincide en que el trazo más importante de la frontera exterior de la Unión se encuentra en el mar, “donde la óptica de la seguridad adquiere una especial crudeza que llega a condicionar el alcance propio del concepto de frontera”<sup>2</sup>. Por otra parte, se ha afirmado que la libertad alcanzada en Europa como espacio de paz y prosperidad “no debería considerarse dominio exclusivo de los ciudadanos de la Unión, [ya que] ejerce un poder de atracción para muchos otros ciudadanos de todo el mundo que no pueden gozar de la libertad que los ciudadanos de la Unión dan por descontada”<sup>3</sup>.

Pues bien, es precisamente ese anhelo de libertad que lleva a los inmigrantes a poner en riesgo su vida en el Mar Mediterráneo el que ha provocado la mayor crisis humanitaria en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. La creación de la nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas, sucesora de FRONTEX, constituye el último eslabón de la evolución del control de las fronteras exteriores comunes en la Unión Europea que analizaremos a continuación.

## 2. LOS ORÍGENES DE FRONTEX: EL DEBATE INSTITUCIONAL Y GUBERNAMENTAL EN EL SENO DE LA UE

La creación de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de la Unión Europea (en adelante FRONTEX) fue el resultado de un debate institucional e intergubernamental en el seno de la UE sobre cuál era el mejor medio para afrontar la gestión común de las fronteras exteriores.

Fue en el Consejo de Tampere de 1999 cuando se inició el debate en materia de control de fronteras, al destacarse la necesidad de que se reforzase la cooperación y la asistencia técnica mutua entre los servicios de control fronterizo de los Estados miembros<sup>4</sup>. Dicha necesidad fue dramáticamente confirmada tras los devastadores atentados del 11 de septiembre de 2001 en EEUU, tras los cuales

---

<sup>2</sup> Quindimil López, J.A (2012): “La Unión Europea, FRONTEX y la seguridad en las fronteras marítimas. ¿Hacia un modelo europeo de seguridad humanizada en el mar?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n<sup>o</sup> 41, p. 60.

<sup>3</sup> Conclusiones del Consejo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999, apartado 3. DOUE n<sup>o</sup> 10/1999, C 59.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

se movilizaron tanto los Estados miembros (en concreto Bélgica, Alemania, Francia, Italia y España) como las instituciones de la Unión. Los primeros, liderados por Italia y financiados por el programa *Odysseus*<sup>5</sup>, se embarcaron en un estudio sobre una Guardia Europea de Fronteras; por su parte, la Comisión también llamó a una estrategia más coherente sobre la gestión de fronteras en su Comunicación “Sobre una política común de inmigración ilegal”<sup>6</sup>.

En el Consejo Europeo de Laeken de 14 y 15 de diciembre de 2001, donde conscientemente se evitó mencionar la Guardia Europea de Fronteras, se reconoció que “una mejor gestión del control de las fronteras exteriores de la Unión contribuirá a la lucha contra el terrorismo, las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos”<sup>7</sup>. Y continuaba el Consejo Europeo solicitando al Consejo y a la Comisión que definieran “los mecanismos de cooperación entre los servicios encargados del control de las fronteras exteriores”<sup>8</sup>. En mayo de 2002, la Comisión, conforme al mandato de Laeken y tras haber consultado el estudio de viabilidad sobre la Guardia Europea llevado a cabo por Italia<sup>9</sup>, publicó una Comunicación titulada “Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE”<sup>10</sup>. Por su parte, el Consejo, también en cumplimiento del mandato de Laeken, se reunió el 13 de junio de 2002 en su formación de Justicia y Asuntos Interiores y elaboró el “Plan para la gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea” o “Plan de Acción”. Este arruinó las pretensiones integradoras de la Comisión y algunos Estados miembros abandonando la idea de la Guardia Europea de Fronteras y puso el acento en incrementar la cooperación, coordinación, convergencia y consistencia entre responsables de las fronteras de los Estados miembros. Sin embargo, y como se verá en el último epígrafe de este trabajo, años después la idea de la Guardia Europea de Fronteras acabaría siendo rescatada e implementada.

El mencionado “Plan de acción” fue aprobado en el Consejo Europeo de Sevilla de 21 y 22 de junio de 2002. El resultado tangible del mismo fue la

---

<sup>5</sup> Adoptado por el Consejo de Ministros el 19 de marzo de 1998 como programa de instrucción, intercambio y cooperación en los ámbitos de asilo, inmigración y cruce de fronteras. Se desarrolló en el periodo 1998-2002, permitiendo medidas de instrucción común, intercambios y estudios en el área del cruce y el control de fronteras, lo que supuso un paso adelante hacia una aproximación común de la UE más allá de los límites del grupo Schengen.

<sup>6</sup> COM (2001) 672, de 15 de noviembre de 2001.

<sup>7</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken de 15 de diciembre de 2001, SN 300/1/01.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Los Estados participante en el informe estaban a favor de este cuerpo para compartir la carga de los controles en las fronteras e incrementar la eficiencia en los mismos mediante el desarrollo de tecnología específica en la materia. El plan de viabilidad es, de hecho, el que propone la creación de una red de oficiales de enlace de inmigración en los aeropuertos internacionales, un centro para la formación común en el ámbito de la policía de fronteras y las unidades de respuesta rápida. Sin embargo, puede decirse que, en este momento, no se considera viable la creación de una Guardia de Fronteras Europea, por la oposición de algunos Estados, como Reino Unido, y porque parece un proyecto demasiado ambicioso.

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE”. COM (2002) 233 final, de 7 de mayo de 2002.

creación del Órgano común de expertos en fronteras exteriores (UCEFE)<sup>11</sup> y de varios Centros *ad hoc* o pre-agencia<sup>12</sup>.

Pese a los esfuerzos, el Órgano Común y los Centros *ad hoc* pronto mostraron sus debilidades. Como apunta Fernández Rojo “la preparación y planificación eran inadecuadas y la coordinación, cooperación y base jurídica para desarrollar las operaciones eran insuficientes”<sup>13</sup>. Por ello, de cara al futuro se buscaba “una nueva y permanente estructura comunitaria, que pudiera encargarse diariamente de la gestión y coordinación de las tareas en las fronteras exteriores”<sup>14</sup>. En esta misma línea, en las conclusiones del Consejo Europeo de Tesalónica de 19 y 20 de junio de 2003, se pidió a la Comisión “examinar la necesidad de crear nuevos mecanismos institucionales, incluyendo la posible creación de una estructura operacional comunitaria”. El 11 de noviembre de 2003, la Comisión respondió a las demandas del Consejo realizando una propuesta de Reglamento con el fin de “mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE”, para lo cual consideró oportuno el establecimiento de una Agencia para la Cooperación Operacional en las Fronteras Exteriores<sup>15</sup>, la cual sería posteriormente aprobada mediante el Reglamento (CE) 2007/2004 de 26 de octubre de 2004 (en adelante, Reglamento FRONTEX).

Además del temor de algunos Estados miembros por la seguridad de las fronteras tras la ampliación de la Unión a los países del este en 2004, otro factor que facilitó las negociaciones en el Consejo en torno a la nueva Agencia fue el tránsito al proceso de codecisión en materia de fronteras exteriores<sup>16</sup>. De este modo, en el momento de las discusiones sobre la regulación de la Agencia, el Parlamento solo debía ser consultado, lo cual significaba que su postura podía ser ignorada.

---

<sup>11</sup> Situado dentro del grupo SCIFA+ (*Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum*) del Consejo.

<sup>12</sup> El Centro de fronteras terrestres (Alemania), el Centro de análisis de riesgos (Finlandia), el Centro de excelencia para el desarrollo de tecnologías en los controles de las fronteras (Reino Unido), el Centro marítimo en Grecia para el Este del Mar Mediterráneo (ESBC) y en Madrid para el Oeste (WSBC) y el Centro de Formación para Policía de Fronteras.

<sup>13</sup> Fernández Rojo, D. (2017): “Reglamento 2016/1624: de FRONTEX a la Guardia Europea de Fronteras y Costas”, *Revista General de Derecho Europeo*, 41, p. 230

<sup>14</sup> Leonard, S. (2009): “The creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy”. *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 5, Issue 3, p. 380.

<sup>15</sup> COM/2003/0687 final, de 11 de noviembre de 2003.

<sup>16</sup> A las medidas relativas al cruce de las fronteras exteriores (entre otras), se les había dado un periodo de transición de 5 años (que acababa el 1 de mayo de 2004), durante los cuales se iban permitían especiales formas de toma de decisiones: la Comisión compartía el derecho a la iniciativa con los Estados miembros, el Parlamento solo era consultado en las propuestas legislativas y el Consejo tenía que tomar las medidas por unanimidad (art. 67 TUE). Las medidas relativas al cruce de fronteras exteriores debían adoptarse de acuerdo con el proceso de codecisión desde 1 de enero de 2005.

### 3. BASE JURÍDICA Y COMPETENCIAL DE FRONTEX

En primer lugar es necesario recordar que el fundamento de las competencias de la Unión Europea reside en la atribución que hacen los Estados miembros a favor de esta por medio de los Tratados<sup>17</sup>.

Para facilitar la ardua tarea de delimitar las competencias entre UE y Estados miembros, y de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE, el propio Reglamento FRONTEX señaló que su base jurídica eran los artículos 62.2 y 66 del Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas (en adelante TCE), ambos pertenecientes al Título IV relativo a “Visados, Asilo, Inmigración y otras políticas relacionadas con la Libre Circulación de personas”<sup>18</sup>. De este modo podemos observar, como apunta García Gutiérrez, que el campo de cooperación en el que la Agencia ha venido operando se inscribe en el Acervo Schengen<sup>19</sup>.

Sin embargo, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa las previsiones sobre las fronteras exteriores fueron revisadas. En primer lugar, el TFUE mantuvo en su artículo 4 j), que el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (donde se encuentran las políticas relacionadas con la libre circulación y, entre ellas, el control de las fronteras) es un ámbito de competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros<sup>20</sup>. Por otra parte, es en los artículos 77 y 74 del TFUE donde encontramos los nuevos preceptos que habilitan a la UE para adoptar medidas sustantivas y administrativas en materia de fronteras exteriores, respectivamente.

En virtud del art. 77.1.c) del TFUE “La Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores”<sup>21</sup>. Por su parte, el art. 74 TFUE dispone que “El

---

<sup>17</sup> Así lo dispone el art. 5.2 del TUE, según el cual “En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que estos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros”.

<sup>18</sup> En virtud del art. 62.2 TCE “El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 67, adoptará, en el plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam: medidas sobre el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros (...)”. Por su parte, el art. 66 TCE disponía que “El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 67, tomará las medidas necesarias para garantizar la cooperación entre los servicios pertinentes de las administraciones de los Estados miembros en los ámbitos previstos en el presente título, así como entre dichos servicios y la Comisión”.

<sup>19</sup> García Gutiérrez, L. (2009): “TJCE- Sentencia de 18.12.2007, *Reino Unido v. Consejo*, C-77/2005- creación de la agencia Frontex- Validez- Exclusión Reino Unido- Acervo y Protocolo Schengen”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 34, p. 1084.

<sup>20</sup> Partiendo de la base de que la política sobre el control de las fronteras es uno de los ámbitos materiales del ELSJ, podemos concluir que nos encontramos en un ámbito de competencias compartidas.

<sup>21</sup> Mungianu, R. en (2013) “Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control”, *European Journal of Migration and Law*, p. 366, se decanta por un concepto estricto de sistema de gestión integrado: “According to this narrower interpretation, integrated management system may be

Consejo adoptará medidas para garantizar la cooperación administrativa entre los servicios competentes de los Estados miembros en los ámbitos a que se refiere el presente título, así como entre dichos servicios y la Comisión”.

Como podemos observar, los citados artículos se complementan a la perfección para conseguir una actuación institucional coherente y efectiva en materia de control de las fronteras exteriores: el art. 77.1.c) TFUE constituye un título habilitante que permite a la UE desarrollar una auténtica política común de gestión de las fronteras exteriores y el art. 74 TFUE habilita al Consejo para adoptar medidas de cooperación administrativa entre Estados miembros y entre estos y la Comisión<sup>22</sup>.

Sin embargo, volviendo al principio de atribución de competencias, entendemos que la Unión Europea no tiene la competencia de ejecución en materia de fronteras exteriores. Como sabemos, lo que no se ha atribuido a la UE corresponde a los Estados, por lo que cabe entender que estos conservan la ejecución de la política de control de las fronteras exteriores, sin perjuicio de la previsión genérica establecida en el art. 291.2 TFUE sobre ejecución por parte de la Comisión o, en su caso, el Consejo<sup>23</sup>.

#### **4. EVOLUCIÓN DE FRONTEX, EL MÉTODO ENSAYO-ERROR**

Como se expondrá a continuación, muchas de las modificaciones llevadas a cabo en FRONTEX son consecuencia de la puesta en práctica de sus funciones, en concreto la de cooperación operativa mediante las llamadas operaciones conjuntas. Estas han puesto de manifiesto las mayores vulnerabilidades de la Agencia, lo cual ha servido para ir introduciendo mejoras tanto de carácter material como formal. Es por ello que podemos afirmar que la evolución de la Agencia responde al método ensayo-error.

##### **4.1 El Reglamento (CE) 2007/2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea**

Como se ha señalado anteriormente, FRONTEX fue diseñada formalmente y aprobada mediante el Reglamento FRONTEX. Localizada en Varsovia desde el 3 de octubre de 2005, se trataba de un órgano europeo provisto

---

considered to entail border control together with those activities which are connected with the management of the borders”.

<sup>22</sup> Uno de los ejemplos más representativos de dichas medidas es el propio Reglamento FRONTEX y sus sucesivas modificaciones.

<sup>23</sup> No siempre es así, ya que hay materias en las que la UE también tiene atribuida la ejecución de la política en cuestión. Además de la conocida política monetaria, uno de los ejemplos más claros es la defensa de la competencia del mercado interior, donde, como afirma Bueno Armijo A. en (2016) “Derecho Administrativo Internacional y Derecho Administrativo de la Unión Europea” en Rebollo Puig, M. (coord.) *Derecho Administrativo, Tomo I, Conceptos Fundamentales, Fuentes y Organización*, Tecnos, Madrid, p.434, “los funcionarios de la comisión realizan por sí mismos inspecciones en empresas de toda la Unión Europea, buscan pruebas de actuaciones o pactos entre empresas contrarios a la competencia (...)”.

con un presupuesto autónomo y personalidad jurídica propia, de forma que sus actos gozaban de plena autonomía e independencia. Su creación fue un hito en materia de gestión de las fronteras exteriores, hasta el punto de que autores especialistas en ese ámbito, como Carrera, la catalogaron como el actor fundamental de la consolidación, implementación y expansión del Sistema Integrado de Gestión de Fronteras<sup>24</sup>.

Es importante subrayar que la Agencia no sustituyó a los servicios nacionales de control de fronteras, ni tenía agentes de fronteras, barcos u aviones propios<sup>25</sup>. FRONTEX, amparándose en el art. 74 TFUE, simplemente adoptaba medidas de cooperación operacional entre Estados miembros y ello comprendía las siguientes funciones (art. 2.1 del Reglamento FRONTEX):

a) Mejora de la coordinación de la cooperación operativa entre Estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores (art. 3 del Reglamento FRONTEX). En este sentido la Agencia era el organismo encargado de examinar, aprobar y, en su caso, coordinar las propuestas de operaciones conjuntas y proyectos piloto que hubieran sido presentadas por los Estados o a iniciativa propia<sup>26</sup>.

b) Asistencia y ayuda en términos de formación de guardias nacionales de fronteras (art. 5 del Reglamento FRONTEX). Según Urrea “ello incluía la impartición en el territorio de los Estados de cursos y seminarios sobre temas vinculados al control y vigilancia de las fronteras así como al retorno de nacionales de terceros países”<sup>27</sup>.

c) Análisis de riesgos (art. 4 del Reglamento FRONTEX). Los análisis de riesgos describen, entre otras cosas, las condiciones de los países de tránsito, los puntos de partida, las rutas y el *modus operandi* de los flujos migratorios irregulares. En definitiva se trataba de “apreciar los peligros, examinar las vulnerabilidades y evaluar las consecuencias”, a fin de establecer las prioridades en lo que respecta a las amenazas en las fronteras exteriores<sup>28</sup>. Para ello la

---

<sup>24</sup> Carrera, S. (2007): “The EU Border Management Strategy. Frontex and the challenges of irregular migration in the Canary Islands”. *CEPS Working Document* nº 261, p. 8.

<sup>25</sup> A título de ejemplo, el art. 17 del Reglamento FRONTEX disponía que “El personal de la Agencia estará integrado por un número suficiente de funcionarios y de expertos nacionales en control y vigilancia de las fronteras exteriores destacados por los Estados miembros para ejercer funciones de gestión. El resto del personal estará integrado por agentes que la Agencia contratará según sus necesidades para el desempeño de sus funciones”. La ausencia de personal permanente al servicio de la Agencia ha sido criticada constantemente durante la existencia de FRONTEX, lo que ha intentado subsanarse en la nueva Guardia de Fronteras y Costas (Epígrafe 6).

<sup>26</sup> En esta labor fue de gran ayuda la confección del CRATE (*Centralised Record of Available Technical Equipment*), un inventario central de los equipos técnicos de los que disponían los Estados miembros y que, llegado el caso, estarían dispuestos a poner a disposición de otros Estados miembros que lo solicitasen, previo análisis de las necesidades y los riesgos.

<sup>27</sup> Urrea, M. (2006): “Control de Fronteras Exteriores y Seguridad interna en la Unión Europea: la Puesta en marcha de FRONTEX” en Aldecoa Luzárraga, F. y Sobrino Heredia, J.M (coords.) *Migraciones y Desarrollo, II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006, Marcial Pons, Madrid, p. 475.

<sup>28</sup> Rodier, C. (2011): “Frontex: el brazo armado de la Europa fortificada”, *El estado del mundo: anuario económico geopolítico mundial*, nº 27, 2011, p. 136.

Agencia contaba con la Unidad de Análisis de Riesgo (RAU), que utilizaba el “Modelo Común Integrado de Análisis de Riesgos” (CIRAM)<sup>29</sup>.

d) Seguimiento de la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de fronteras exteriores (art. 6 del Reglamento FRONTEX).

e) Asistencia a los Estados miembros que se enfrentaran a una situación que exigiera asistencia operativa y técnica reforzada en sus fronteras exteriores. Esa ayuda podía consistir en una labor de coordinación [art. 8.2.a) del Reglamento FRONTEX], mediante la asistencia en toda materia relacionada con la coordinación entre dos o más Estados miembros a fin de solucionar problemas registrados en las fronteras exteriores, o bien en una labor asistencial [art. 8.2 b) del Reglamento FRONTEX] , mediante el envío de sus expertos con su propio equipo técnico de control y vigilancia para que colaborasen durante el tiempo necesario con las autoridades competentes del Estado o Estados miembros afectados<sup>30</sup>.

f) Coordinación de las operaciones conjuntas de retorno (art. 9 del Reglamento FRONTEX).

Muchas de estas funciones fueron tomadas de los ya mencionados Centros pre-agencia y del Órgano Común, lo cual, como argumentó Bermejo Casado<sup>31</sup>, era síntoma de que la Agencia fue heredera o resultado de su evolución.

#### **4.2 Primera revisión del Mandato de FRONTEX: el Reglamento n° 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007 por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras (RABITS)**

Durante el verano de 2005, la llegada de “cayucos” procedentes de África a las Islas Canarias constituyó la primera oportunidad para comprobar la eficacia de FRONTEX como Agencia encargada de la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de la Unión Europea. Junto con la reacción del gobierno español, en el marco de la UE se realizó una operación coordinada por la Agencia, la operación conjunta HERA.

Por desgracia, como ha señalado Acosta Sánchez, desde su inicio, HERA demostró su falta de eficacia respecto de los medios, la rapidez de la puesta en marcha y sus resultados<sup>32</sup>. De hecho, de los trece países europeos que se comprometieron inicialmente a apoyar a España, solo cuatro (Italia, Luxemburgo,

---

<sup>29</sup> Este fue ideado en el Consejo Europeo de Sevilla de 2002 como centro pre-agencia. La propuesta fue acordada por el Órgano Común de Expertos del grupo SCIFA+ en Elsinore el 22 de julio de 2002. En enero de 2003 se estableció en Helsinki junto a la sede de la Guardia de Fronteras.

<sup>30</sup> En relación con esta función, a partir del año 2007 se vio afectada por el Reglamento 863/2007 mediante el que se crearon los equipos de intervención rápida (RABITS. *Rapid Border Intervention Teams*). Vid. Epígrafe 4.2.

<sup>31</sup> Bermejo Casado, R. (2010): “El proceso de institucionalización de la cooperación en la gestión operativa de las fronteras externas de la UE. La creación de Frontex” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 91, p. 53.

<sup>32</sup> Acosta Sánchez, M.A (2006): “La crisis de los cayucos. La Agencia Europea de Fronteras- Frontex y el control marítimo de la inmigración clandestina”, *Tiempo de paz*, n° 83, p. 23.

Finlandia y Portugal) participaron realmente en la misión de control de la frontera sur de Europa.

A la vista de la experiencia en Canarias, el Consejo Europeo, en las conclusiones de su reunión en Bruselas el 15 y 16 de diciembre de 2005 (en un anexo titulado “Enfoque global de la migración: medidas centradas en África y el Mediterráneo”)<sup>33</sup>, propuso una serie de medidas entre las cuales se encontraba la creación de los equipos de intervención rápida<sup>34</sup>. Conforme a lo anterior, en julio de 2006 la Comisión elaboró una propuesta para el establecimiento de los RABITs (*Rapid Border Intervention Teams*)<sup>35</sup>, la cual derivó en el Reglamento nº 863/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007 (en adelante, Reglamento RABITs).

En línea con las críticas vertidas sobre la operación HERA, el Considerado 5 del Reglamento RABITs reconocía que “Las posibilidades actuales de proporcionar una asistencia práctica eficaz en lo que respecta al control de las personas en las fronteras exteriores y a la vigilancia de las fronteras exteriores a escala europea no se consideran suficientes (...)”. Por todo lo cual, en virtud del art. 1 Reglamento RABITs, se establecía “un mecanismo destinado a proporcionar durante un período limitado una asistencia operativa rápida, en forma de equipos de intervención rápida en las fronteras, al Estado miembro que lo solicite por encontrarse este ante una situación de presión urgente y excepcional, en particular la llegada a determinados puntos de las fronteras exteriores de un gran número de nacionales de terceros países que intentan entrar ilegalmente en el territorio del Estado miembro”.

#### 4.3 Segunda Revisión del Mandato de FRONTEX: el Reglamento (UE) nº 1168/2011 de 25 de octubre de 2011

El compromiso de la UE con el respeto y protección de los derechos humanos es histórico<sup>36</sup>. Pese a ello, las referencias a la protección y respeto de los derechos humanos en el Reglamento FRONTEX brillaban por su ausencia.

<sup>33</sup> Disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-05-4\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-05-4_es.htm), consultado el 10 de mayo de 2017. Documento 15914/05.

<sup>34</sup> Otras medidas propuestas fueron las siguientes: reforzar FRONTEX con más personal, presupuesto y nuevas capacidades; la creación de una Red Mediterránea de Patrullas Costeras de carácter permanente (MEDSEA) y la creación de un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras que pudiera abarcar inicialmente la totalidad de la frontera marítima meridional de la Comunidad y el Mar Mediterráneo (BORTEC).

<sup>35</sup> COM (2006) 401 final

<sup>36</sup> Pese a que los objetivos originarios de los Tratados eran de carácter meramente económico, pronto el TJUE comenzó con la llamada “construcción pretoriana” del sistema de protección de los Derechos Humanos en la UE a través de las sentencias *Stauder* (STJCE de 11 de noviembre de 1969, *Stauder*, as. 26/69), *Internationale Handelsgesellschaft* (STJCE de 17 de diciembre de 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, as. 11/70) o *Nold* (STJCE de 14 de mayo de 1974, *Nold*, as. 4/73). No fue hasta el Tratado de Maastricht de 1993 cuando dicha protección fue positivizada mediante una referencia al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Finalmente, tras la proclamación solemne de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante CDFUE) en Niza en el año 2000, y con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se produce su incorporación al Derecho de la Unión “por referencia” en el art. 6 TUE. Este equiparó el valor de la CDFUE con el de los Tratados, donde por cierto también se reconoce el derecho al asilo.

Posteriormente, el Reglamento RABITs estableció que se aplicaría sin perjuicio de los derechos de los refugiados y de las personas que solicitan protección internacional, en particular por lo que se refiere a la no devolución<sup>37</sup>. Sin embargo el respeto a los derechos humanos en las operaciones conjuntas era cuestionable. En palabras de Carrera académicos y ciudadanos en toda Europa aludieron y mostraron evidencias de ciertas prácticas en las fronteras que provocaban violaciones de derechos humanos, del principio de no discriminación y de las libertades de circulación<sup>38</sup>.

Pese a que el Consejo trató de subsanar esta situación estableciendo un régimen especial para el caso particular de las fronteras marítimas mediante la anulada Decisión 252/2010<sup>39</sup>, la conciliación de la seguridad con el respeto a los derechos humanos de los migrantes se consideró “incompleta y claramente insuficiente”<sup>40</sup>. Además, junto al problema del respeto en materia de derechos humanos, desde su creación la Agencia había estado sujeta a demandas para el refuerzo de sus competencias.

Para subsanar ambos problemas (protección de los derechos humanos y refuerzo de las competencias) se adoptó el Reglamento n° 1168/2011 de 25 de octubre de 2011 (en adelante Reglamento FRONTEX 2011), que modificó el Reglamento FRONTEX<sup>41</sup>. Por lo tanto, las principales novedades se pueden dividir en dos bloques diferentes, aunque conectados entre sí:

*a) Cuestiones operativas*

En primer lugar cabe destacar la ampliación y profundización de las funciones de la Agencia<sup>42</sup>, tanto en situaciones de especial exigencia técnica y

---

<sup>37</sup> Art. 2 Reglamento RABITs. Ya en su preámbulo se adelantaba que “[e]l presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Debe aplicarse respetando las obligaciones de los Estados miembros en materia de protección internacional y no devolución” (Considerando 17).

<sup>38</sup> Carrera, S. “Towards a Common European Border Service?” *CEPS Working Document* n° 331/June 2010, p. 8.

<sup>39</sup> Con el propósito de que las operaciones coordinadas por FRONTEX se desarrollaran de conformidad con lo establecido en la normativa internacional y que las operaciones de salvamento y, en su caso, desembarque fueran realizadas de acuerdo a un conjunto de directrices comunes, el Consejo aprobó la Decisión 2010/252 por la que se completa el Código de Fronteras Schengen en lo relativo a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por FRONTEX. Sin embargo, la mencionada Decisión 2010/252 fue anulada por la STJUE de 5 de septiembre de 2012, *Parlamento Europeo c. Consejo de la Unión Europea*, as. C-355/10, y fue sustituida por el Reglamento (UE) n° 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la UE

<sup>40</sup> Quindimil López, J.A (2015): “La Unión Europea, FRONTEX y la seguridad en las fronteras marítimas. ¿Hacia una modelo europeo de seguridad humanizada en el mar?”..., cit. p. 108.

<sup>41</sup> Como establece el Considerando 9 del propio Reglamento, su objetivo es revisar “el mandato de la Agencia a fin de reforzar, en concreto, sus capacidades operativas, sin dejar de garantizar que todas las medidas adoptadas son proporcionadas a los objetivos perseguidos, son eficaces y respetan íntegramente los derechos fundamentales y los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo, incluida, en particular, la prohibición de devolución”

<sup>42</sup> Por una parte, en virtud del art. 2.e) la Agencia deberá “asistir a los Estados miembros enfrentados a una situación que exija una asistencia operativa y técnica reforzada en las fronteras exteriores,

operativa<sup>43</sup> o en las operaciones de retorno<sup>44</sup>, como en relación con los sistemas de operación y vigilancia<sup>45</sup>. Sin embargo, coincidimos en que la mayor innovación operativa del Reglamento FRONTEX 2011 es la creación de los equipos europeos de agentes de guardias de fronteras (*European Border Guard Teams* o EBGTT en inglés). Se trata de grupos de guardas fronterizos que son desplegados durante las operaciones conjuntas, proyectos piloto e intervenciones rápidas<sup>46</sup>. Los equipos están compuestos por guardas de fronteras desplegados por los Estados miembros (Estado miembro anfitrión y Estados miembros invitados)<sup>47</sup> y los guardas de fronteras temporalmente puestos a disposición de FRONTEX en comisión de servicios por los Estados miembros, no existiendo personal propio de FRONTEX en los EGBT<sup>48</sup>.

*b) Protección de los derechos humanos*

Gracias al Reglamento FRONTEX 2011 el respeto de los derechos humanos se convirtió en requisito y condicionante del funcionamiento de la Agencia<sup>49</sup>, “desde la formación de los agentes<sup>50</sup>, hasta la evaluación final<sup>51</sup>,

---

*especialmente a aquellos que se enfrentan a presiones específicas y desproporcionadas”* (lo que constituyó una conquista para los Estados miembros más afectados por la inmigración irregular: España, Italia, Malta y Grecia). Además, se amplían tanto la función de análisis de riesgos [art.2.c) “realizar análisis de riesgos, *incluida la evaluación de la capacidad de los Estados miembros de hacer frente a las amenazas y presiones en las fronteras exteriores”*] como la función de investigación, en la que pasa de tener un papel pasivo a un papel activo (art. 2. “participar en la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores”). La cursiva marca lo añadido por el Reglamento 1168/2011.

<sup>43</sup> Se incorpora el apartado 2.d bis) “asistir a los Estados miembros en circunstancias que requieran un aumento de la asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores, teniendo en cuenta que algunas situaciones pueden implicar emergencias humanitarias y salvamento marítimo”.

<sup>44</sup> Conforme a la regulación anterior, la Agencia solo podía, en virtud del art.2.f) “facilitar a los Estados miembros el apoyo necesario para la organización de las operaciones de retorno”, pero conforme a la nueva regulación también puede coordinarlas y organizarlas previa solicitud estatal.

<sup>45</sup> En virtud del art. 2.i) se introduce el fundamento jurídico para la contribución de FRONTEX al futuro sistema de vigilancia EUROSUR, en la medida en que le corresponderá “proporcionar asistencia necesaria para el desarrollo y funcionamiento de un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras y, cuando resulte apropiado, para la creación de un entorno común de intercambio de información [...]”. EUROSUR fue creado mediante el Reglamento (UE) n° 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de Octubre de 2013.

<sup>46</sup> Las tareas de los EGBT eran más amplias que las de los RABITs, ya que aquellos no se despliegan solo durante las intervenciones rápidas sino también en operaciones conjuntas y proyectos piloto.

<sup>47</sup> Mungianu, R. aclara en (2013): “Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control”, cit., p. 381, que el grado en que el despliegue de guardas de fronteras es obligatorio para los Estados miembros fue aclarado por la Comisión durante las negociaciones del art. 3b del Reglamento FRONTEX. Siguiendo una pregunta realizada por Lituania, Suecia, Francia, Holanda y Malta, la Comisión explicó que el Reglamento establece la obligación de despliegue para los Estados miembros y que los perfiles y el número exacto de guardias de fronteras que deben ser desplegados los decide el Consejo de Administración (Doc. 7497/10 FRONT 35 CODEC 224 COMIX 212).

<sup>48</sup> Mungianu, R. en (2013): “Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control”..., cit. p. 381, define el mecanismo como “on call” (de guardia), ya que el Reglamento prevé que los Estados miembros sean requeridos para desplegar guardas de fronteras ante una demanda de FRONTEX pero no tienen una base permanente

<sup>49</sup> En virtud del art.1 del Reglamento FRONTEX 2011 “La Agencia cumplirá sus cometidos dentro del pleno respeto del Derecho de la Unión pertinente, incluida la Carta de los Derechos Fundamentales

pasando por las operaciones conjuntas y proyectos piloto<sup>52</sup>, por la financiación de actividades y operaciones<sup>53</sup> y por la cooperación con terceros<sup>54,55</sup>.

Por otra parte se ideó el establecimiento de un Código de Conducta (art. 2 bis Reglamento FRONTEX 2011), aplicable a todas las operaciones que coordinase la Agencia y a todas las personas que participaran en ellas, donde se establecerían los procedimientos destinados a garantizar los principios del Estado de Derecho y el respeto a los derechos fundamentales.

Por último se previó la figura del Agente responsable en materia de derechos fundamentales (art. 3.3 Reglamento FRONTEX 2011), que se suma al Foro Consultivo para dar visibilidad a los derechos humanos en la estructura de FRONTEX.

#### **4.4 ¿Tercera revisión del Mandato de FRONTEX o nuevo mecanismo? El Reglamento (UE) 2016/1624 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas**

En mayo de 2015 la “Agenda Europea de Migración”<sup>56</sup>, aprobada como reacción a la crisis migratoria y de refugiados en la UE, estimó necesario que la Comisión considerara el diseño de un sistema europeo de guardias de fronteras menos dependiente de los Estados miembros y con una mayor capacidad técnica y operativa. En la misma línea, los Consejos Europeos de 25 y 26 de junio y 15 de octubre de 2015 solicitaron mayores compromisos para solucionar la crisis migratoria. Para ello se destacaba la necesidad de reforzar la gestión de las fronteras exteriores y fortalecer FRONTEX por medio de más recursos técnicos y humanos.

Obedeciendo al mandato del Consejo Europeo, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento para la creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas en diciembre de 2015, la cual fue aprobada el 14 de septiembre de 2016.

No son pocos los autores que advierten que el nombre “Guardia Europea de Fronteras y Costas” puede llevar a equívoco, ya que no estamos ante un cuerpo europeo de fronteras con competencias exclusivas y ejecutivas en el control de las fronteras, sino que simplemente, las tareas de FRONTEX se amplían, reforzándose su capacidad operativa y técnica, pero sin delegar competencia

---

de la Unión Europea (“Carta de los Derechos Fundamentales”); del Derecho internacional pertinente, incluida la Convención de sobre el Estatuto de los Refugiados hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 (“la Convención de Ginebra”); de las obligaciones relativas al acceso a la protección internacional, en especial el principio de no devolución, y de los derechos fundamentales, y teniendo en cuenta los informes del Foro Consultivo a que hace referencia el artículo 26 bis del presente Reglamento”.

<sup>50</sup> Art. 5 Reglamento FRONTEX 2011

<sup>51</sup> Art. 33.1 Reglamento FRONTEX 2011

<sup>52</sup> Art. 3.1bis Reglamento FRONTEX 2011

<sup>53</sup> Considerando 20 Reglamento FRONTEX 2011, *in fine*.

<sup>54</sup> Art. 14 Reglamento FRONTEX 2011

<sup>55</sup> Quindimil López, J.A. (2012): “La Unión Europea, FRONTEX y la seguridad en las fronteras marítimas. ¿Hacia un modelo europeo de seguridad humanizada en el mar?”..., cit. pp. 108 y ss.

<sup>56</sup> COM (2015) 240 final, de 13 de mayo de 2015.

ejecutiva alguna en la agencia<sup>57</sup>. En definitiva, nos encontraríamos ante lo que algunos han llamado “FRONTEX + ”<sup>58</sup>.

No obstante, se considera que ha habido importantes reformas respecto a la regulación anterior (ahora parcialmente derogada). A continuación destacaremos las principales:

*a) Protección de los derechos fundamentales*

A pesar de las modificaciones llevadas a cabo en el Reglamento FRONTEX por el Reglamento RABITs en 2007 y el Reglamento FRONTEX 2011 en materia de protección y respeto a los derechos fundamentales, el Defensor del Pueblo europeo denunció en 2013 la falta de mecanismos de queja internos en FRONTEX, recomendando la articulación de los mismos para denunciar vulneraciones de derechos durante las operaciones conjuntas<sup>59</sup>.

Precisamente una de las novedades de la nueva regulación es el establecimiento del citado mecanismo en su art. 72, cuyo objetivo principal es supervisar y garantizar el respeto de los derechos fundamentales en las actividades de la Agencia. De esta forma, cualquier persona afectada por las acciones del personal que participa en algunas de las acciones operativas de la Agencia puede presentar denuncia por escrito.

Pese al significativo avance, hay autores que muestran cierta preocupación sobre la falta de independencia de este mecanismo y a cargo de quién están las decisiones trascendentales. Además, como argumenta Carrera, deben clarificarse las vías de recurso disponibles para recurrir una decisión desfavorable<sup>60</sup>.

*b) Una necesaria solidaridad impuesta*

Según el mismo autor, de los 775 guardas requeridos por FRONTEX en 2015, la Agencia recibió 447. Por ello, otra de las novedades de la nueva regulación es, precisamente, remediar la escasez de contribuciones de los Estados miembros mediante una paradójica “solidaridad impuesta”. En virtud del art. 20.5 del Reglamento 1624/2016, “El contingente de reacción rápida será un cuerpo permanente a disposición inmediata de la Agencia (...). A tal fin, cada Estado miembro pondrá anualmente a disposición de la Agencia un determinado número de guardias de fronteras u otro personal competente. (...) El número total de personal puesto a disposición por los Estados miembros, ascenderá a un mínimo de 1.500 guardias de fronteras u otro personal competente (...)”.

Recientemente, la Comisión ha confirmado la plena disponibilidad de los 1.500 agentes de guardia de fronteras para el contingente de reacción rápida, por

---

<sup>57</sup> Fernández Rojo, D. (2017) “Reglamento nº 2016/1624: de FRONTEX a la Guardia Europea de Fronteras y Costas...”, cit., p. 232.

<sup>58</sup> De Bruycker, P. (2016): “The European Border and Coast Guard: A new Built on an Old Logic”, *European papers*, 1 (2), pp. 559-569.

<sup>59</sup> Defensor del Pueblo Europeo, “Draft recommendation of the European Ombudsman in his own-initiative inquiry 0115/2012/BEH-MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX)”, de 9 de abril de 2013.

<sup>60</sup> Carrera, S. and den Hertog, L. (2016): “A EBCG. What’s in a name?” *CEPS paper in Liberty and Security* nº 99, p. 15.

lo que parece que los Estados han cumplido con su compromiso<sup>61</sup>. Sin embargo, los medios técnicos y humanos en la nueva “FRONTEX+ ” siguen dependiendo de los Estados miembros, no existiendo personal propio de la Guardia Europea<sup>62</sup>.

A la vista de la dificultad que tienen los Estados miembros para cumplir con los compromisos de recursos materiales, quizás sea necesario introducir un art. 20.5 bis y un anexo relativo a ese tipo de contribuciones similar a lo dispuesto en el anexo I<sup>63</sup>.

*c) Una mayor integración*

Por último, es necesario destacar la existencia de unos primeros indicios hacia la integración en el control y gestión de las fronteras exteriores.

La nueva redacción dada al art. 29.1 del nuevo Código de Fronteras Schengen por parte del Reglamento (UE) 2016/1324 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, permite el restablecimiento de controles fronterizos internos como consecuencia del incumplimiento, por parte de un Estado miembro, de la decisión del Consejo a que se refiere el art. 19.1 de este último Reglamento:

“1. Cuando el control de las fronteras exteriores se vuelva tan ineficaz que pueda poner en peligro el funcionamiento del espacio Schengen, porque (...) un Estado miembro no tome las medidas necesarias fijadas en una decisión del consejo de administración, según lo dispuesto en el artículo 13, apartado 8<sup>64</sup>, (...) el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá adoptar sin demora, mediante un acto de ejecución, una decisión (...) en la que se exija al Estado miembro implicado que coopere con la Agencia en su aplicación (...). Si el Estado miembro en cuestión no ejecuta la decisión del Consejo a que se refiere el apartado 1 en el plazo de 30 días y no coopera con la Agencia con arreglo a lo dispuesto en el

---

<sup>61</sup> Comisión Europea, “Securing Europe’s external borders. A European Border and Coast Guard”. (Marzo de 2017) y Comisión Europea, “Report from the Commission: Third report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on the operationalisation of the European Border and Coast Guard”, COM (2017) 219 final, de 2 de mayo de 2017.

<sup>62</sup> Esto sigue provocando problemas, como demuestra el comunicado de prensa de la Comisión Europea de 2 de marzo de 2017 según el cual “siguen siendo muy insuficientes las contribuciones materiales al contingente de equipo de reacción rápida, las dotaciones para las operaciones conjuntas en curso y para los tres nuevos contingentes de supervisores del retorno forzoso, escoltas para retorno forzoso y especialistas en materia de retorno. Los Estados miembros deben subsanar estas deficiencias antes del final de marzo de 2017 para que la Agencia pueda prestar el apoyo necesario a los Estados miembros en las fronteras exteriores”.

<sup>63</sup> El anexo I del Reglamento recoge la tabla de contribuciones que cada Estado miembro debe realizar para alcanzar la cifra de 1500 guardas de fronteras y costas. En el caso de España, nuestro país se ha comprometido con 111 agentes.

<sup>64</sup> Art. 13.8. Reglamento 1624/2016: “En caso de que un Estado miembro no aplique las medidas necesarias de la recomendación en el plazo previsto en el apartado 6 del presente artículo, el director ejecutivo remitirá el asunto al consejo de administración e informará de ello a la Comisión. El consejo de administración tomará una decisión a propuesta del director ejecutivo en la que se determinen las medidas necesarias que deberá adoptar el Estado miembro implicado y el plazo para su aplicación. La decisión del consejo de administración será vinculante para el Estado miembro. Si el Estado miembro no aplicara las medidas en el plazo previsto en dicha decisión, el consejo de administración informará al Consejo y a la Comisión y podrán tomarse medidas adicionales en virtud de lo previsto en el artículo 19”.

apartado 8 del presente artículo, la Comisión podrá activar el procedimiento previsto en el art. 29 del Reglamento (UE) 2016/399”.

El hecho de que las instituciones de la Unión puedan adoptar actos de obligado cumplimiento para los Estados miembros constituye uno de los mayores avances del nuevo Reglamento. Parece que se acabaron los incumplimientos sin consecuencias en materia de gestión de las fronteras exteriores para los Estados miembros. De hecho, autores como Acosta Sánchez<sup>65</sup>, interpretan los arts. 13 y 19 del nuevo Reglamento como una señal de superación del sistema de competencias compartidas en esta materia, lo cual podría suponer que no estamos lejos de que la Guardia Europea de Fronteras y Costas tenga, finalmente, su propio personal.

## 5. CONCLUSIONES

Pese a la aparente novedad de la Guardia Europea de Fronteras y Costas se ha podido constatar que se trata de un proyecto que tuvo su origen en el intenso debate sobre el control de las fronteras exteriores de la UE tras los atentados del 11-S de 2001.

Quince años después y, tras comprobarse que los mecanismos por los que se optó en aquel momento han resultado insuficientes para solventar la crisis migratoria actual, la Guardia Europea se ha convertido en el mejor medio para crear un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores en la Unión.

Aunque el nuevo cuerpo de fronteras sea una evolución material de FRONTEX, el tiempo ha demostrado que el mero papel de coordinador operativo conferido a la UE en la Agencia fue insuficiente para gestionar los problemas derivados de un espacio sin fronteras interiores. Por ello, con el nuevo Reglamento 1624/2016, se ha tratado de forzar la solidaridad de los Estados miembros y dar un papel más trascendental a las instituciones de la Unión, lo que a su vez permite hablar de una cierta comunitarización de esta política. Muestra de ello es el carácter vinculante de las Decisiones del Consejo relativas al control y gestión de las fronteras nacionales (arts. 13 y 19 del Reglamento 1624/2016).

Parece que la imperante necesidad de seguridad ha provocado que los Estados miembros comiencen a pensar en conjunto y dejen a un lado sus reticencias soberanistas. La Guardia Europea de Fronteras y Costas ha vuelto para quedarse, su futuro depende de que lo regulado respecto a las fronteras exteriores se materialice con la misma eficacia con que se suprimieron las fronteras interiores hace ya más de tres décadas.

## 6. Referencias bibliográficas

Acosta Sánchez, M.A., (2016), “La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas: una necesaria evolución de FRONTEX”, Documento de Opinión, Instituto Nacional de Estudios Estratégicos.

Acosta Sánchez, M. A. (2006), “La crisis de los cayucos. La Agencia Europea de Fronteras- Frontex y el control marítimo de la inmigración clandestina”, *Tiempo de paz*, nº 83. Invierno 2006, pp.19-30.

---

<sup>65</sup> Acosta Sánchez, M.A. (2016): “La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas: una necesaria evolución de FRONTEX”, Documento de Opinión, *Instituto Nacional de Estudios Estratégicos*, pp. 16 y 17.

- Bermejo Casado, R. (2010), “El proceso de institucionalización de la cooperación en la gestión operativa de las fronteras externas de la UE. La creación de Frontex” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm.91, pp.29-62.
- Bueno Armijo, A. “Derecho Administrativo Internacional y Derecho Administrativo de la Unión Europea” en Rebollo Puig, M. (coord.) (2016), *Derecho Administrativo, Tomo I, Conceptos Fundamentales, Fuentes y Organización*, Tecnos, Madrid, pp. 425-450.
- Carrera, S., (2010), “Towards a Common European Border Service?” CEPS Working Document n°331.
- Carrera, S. and den Hertog, L. (2016) “A EBCG. What’s in a name?” CEPS paper in Liberty and Security N° 99.
- De Bruycker, P. (2016), “The European Border and Coast Guard: A new Built on an Old Logic”, *European papers*, 1 (2), 2016, pp.559-569.
- Fernández Rojo, D. (2017), “Reglamento 2016/1624: de FRONTEX a la Guardia Europea de Fronteras y Costas”, *Revista General de Derecho Europeo*, 41, pp. 223-251
- García Gutiérrez, L. (2009), “TJCE- Sentencia de 18.12.2007, Reino Unido v. Consejo, C-77/2005- creación de la agencia Frontex- Validez- Exclusión Reino Unido- Acervo y Protocolo Schengen”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 34, pp. 1083-1093.
- Leonard, S. (2009), “The creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy”, *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 5, pp. 371-388.
- Mungianu, R. (2013), “Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control, European Journal of Migration and Law”, *European Journal of Migration and Law*, pp. 359-385.
- Quindimil López, J.A. (2012), “La Unión Europea, FRONTEX y la seguridad en las fronteras marítimas. ¿Hacia un modelo europeo de seguridad humanizada en el mar?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 41, pp. 57-118.
- Rodier, C., (2011), “Frontex: el brazo armado de la Europa fortificada”, *El estado del mundo: anuario económico geopolítico mundial*, n° 27, pp.135-139.
- Urrea, M., “Control de Fronteras Exteriores y Seguridad interna en la Unión Europea: la Puesta en marcha de FRONTEX” en Aldecoa Luzárraga, F y Sobrino Heredia, JM. (coords.) (2006) *Migraciones y Desarrollo, II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Montevideo, 25 y 26 y 27 de octubre de 2006, Marcial Pons, Madrid, pp.469-482.