

# REFLEXIONES SOBRE LA PUESTA EN APLICACION «EN SU TOTALIDAD», EL 26 DE MARZO DE 1995, DEL CONVENIO DE APLICACION DEL ACUERDO DE SCHENGEN DE 19 DE JUNIO DE 1990

Por PATRICIA JIMENEZ DE PARGA Y MASEDA (1)

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. *ITER HISTÓRICO Y RATIO LEGIS* DE LA CONCLUSIÓN DEL CONVENIO DE APLICACIÓN DEL ACUERDO DE SCHENGEN DE 1990, ASÍ COMO DE SU ENTRADA EN VIGOR: A) *El fundamento del Convenio de Aplicación: El Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985.* B) *Ratio legis de la conclusión del Convenio de Aplicación.* C) *La complicada y escalonada puesta en aplicación completa del Convenio de 1990.*—III. CONTENIDO DEL CONVENIO DE APLICACIÓN: A) *El ensayo de una Europa sin controles fronterizos: un nuevo sistema aplicable al «espacio Schengen».* B) *La institucionalización de una cooperación intergubernamental para el control de las fronteras exteriores y para la fijación de las medidas compensatorias aplicables en el interior del espacio Schengen:* 1. El control de las fronteras exteriores. 2. Medidas compensatorias aplicables en el interior del espacio Schengen: a) La cooperación policial; b) La cooperación judicial en materia penal.—IV. CONSIDERACIONES FINALES.

## I. INTRODUCCION

El 24 de marzo de 1995 apareció publicada en el *BOE* (2) la *Resolución de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exterio-*

---

(1) Doctora en Derecho. Profesora Asociada de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la UCM.

(2) *Resolución de 21 de marzo de 1995, de la Secretaría General Técnica, sobre*

res, de 21 de marzo, por la que se dispone la publicación, para conocimiento general, de la *Decisión del Comité Ejecutivo, relativa a la puesta en aplicación del Convenio de Aplicación de Schengen de 19 de junio de 1990* (3), decisión adoptada en Bonn, el día 22 de diciembre de 1994, de la que el Consejo de Ministros español tomó conocimiento en su reunión del día 17 de marzo 1995. El contenido de la Decisión era el siguiente:

«El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen será puesto en aplicación en su totalidad el 26 de marzo de 1995 para los Estados signatarios Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos y los Estados adheridos —España y Portugal—. Para los demás Estados que se adhirieron al Convenio de Aplicación —Italia y Grecia— se adoptará una decisión cuando hayan cumplido las condiciones previas para la puesta en aplicación del Convenio de Aplicación mencionado».

Esta peculiar expresión (4) de puesta en aplicación «en su totalidad» (5) —del Convenio de Aplicación o también denominado Convenio de 1990— merece, a título preliminar, y para poder dejar bien claros los conceptos, dos matizaciones esenciales: si se habla de una puesta en aplicación «total» de las disposiciones de un Convenio internacional ello presupone que ha habido de forma previa una puesta en aplicación «parcial» de algunas de aquéllas; si queremos, en segundo lugar, aplicar —aunque fuere de forma parcial— un Convenio internacional es *conditio sine qua non* de la propia aplicabilidad el que el Convenio en cuestión haya entrado ya en vigor, puesto que por aplicación *strictu sensu* (6), no podemos entender aplicación provisional.

---

la puesta en aplicación del Convenio de aplicación de Schengen de 19 de junio de 1990, BOE núm. 71, de 24 de marzo de 1995, p. 9213.

(3) *Doc. SCH/Com-ex (94) 29, 2.º rev.*, Bonn, 22 de diciembre de 1994.

(4) Utilizada en la Decisión y puesta por nosotros en cursiva.

(5) Pero no de «entrada en vigor» del Convenio, fórmula esta última que, por el contrario, ha sido la unánimemente recogida por los medios de comunicación social del pasado 26 de marzo.

(6) O aplicación distinta a la de «las disposiciones de un tratado que regulen la autenticidad de su texto, la constancia del consentimiento de los Estados en obligarse por el tratado, la manera o la fecha de su entrada en vigor, las reservas, las funciones del depositario y otras cuestiones que se suscitan necesariamente antes de la entrada en vigor del tratado», según sienta el párrafo cuarto del artículo 24 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Pues bien, efectivamente, el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen *entró en vigor el 1 de marzo de 1994*, a saber, el primer día del segundo mes siguiente a la fecha del depósito del último instrumento de ratificación, aprobación o aceptación, para los cinco Estados signatarios y para el Reino de España (7). *Y fue a partir de esa fecha, el uno de marzo de 1994 cuando se aplicaron únicamente las disposiciones del Convenio relativas a la creación, actividades y competencias del Comité Ejecutivo*, porque así lo habían acordado las Partes contratantes en el párrafo segundo del artículo 139 del Convenio.

Luego con esta puesta en aplicación *en su totalidad*, el 26 de marzo de 1995, *de las restantes disposiciones del Convenio de 1990*, se hace por fin realidad uno de los sueños más anhelados de los europeos: la libre circulación de las personas por un auténtico espacio sin controles fronterizos.

Y para poder calibrar en su plenitud la trascendencia o el impacto de, —valga la redundancia—, la puesta en aplicación de todas las disposiciones de este Convenio internacional, consideramos necesario analizar, en primer lugar, cuáles han sido el *iter histórico* y la *ratio legis* de su conclusión así como de su entrada en vigor (I), antecedentes que nos permitirán en un segundo momento mostrar en sus líneas maestras cuál es su contenido (II).

## II. *ITER HISTORICO Y RATIO LEGIS* DE LA CONCLUSION DEL CONVENIO DE APLICACION DEL ACUERDO DE SCHENGEN DE 1990 ASI COMO DE SU ENTRADA EN VIGOR

### A) EL FUNDAMENTO DEL CONVENIO DE APLICACIÓN: EL ACUERDO DE SCHENGEN DE 14 DE JUNIO DE 1985

El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 19 de junio de 1990 trae causa (en tanto que instrumento de ejecución) del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985, concluido entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica del Benelux, de la República Federal de

---

(7) Según estipulan tanto el párrafo segundo del artículo 139 del Convenio de Aplicación como el párrafo segundo del artículo 5 del Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de Aplicación, de 1990, cuyo Instrumento de ratificación se publicó en el *BOE*, *núm. 81*, de 5 de abril de 1994, pp. 10390-10422.

Alemania y de la República Francesa sobre supresión gradual de controles en las fronteras comunes; acuerdo (8) al que, desde su entrada en vigor, se adherieron los Gobiernos de la República Italiana (Protocolo de adhesión firmado en París, el 27 de noviembre de 1990), de la República Portuguesa y del Reino de España [Protocolos de adhesión hechos en Bonn, el 25 de junio de 1991 (9)] y, por último, el de la República Helénica (Protocolo de adhesión firmado en Madrid, el 6 de noviembre de 1992) (10).

Por su parte, el Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 fue el resultado de la *ampliación a cinco* de otro acuerdo, el Acuerdo de Saarbrücken, celebrado entre Francia y la República Federal de Alemania el 13 de febrero de 1984 (11). Mas si el Acuerdo de Saarbrücken, concluido entre el Presidente Mitterrand y el Canciller Kohl después de la Cumbre de Rambouillet de junio de 1984, tuvo como pieza maestra *aligerar* los controles, pero no suprimirlos (12), por el contrario, el de Schen-

---

(8) La denominación de acuerdo se adoptó para poner énfasis en que el mismo *podía ser firmado sin reserva de ratificación o de aprobación*, según sienta su artículo 32. España se inclinó no obstante por el procedimiento previsto en el art. 94.1 de la C.E., es decir, por la *previa autorización parlamentaria* para dar su consentimiento en obligarse por el tratado, aprobando el Pleno del Senado —en su sesión de 26 de febrero de 1992— el *Protocolo de Adhesión del Gobierno del Reino de España al Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985*, sin introducir variación alguna al texto que le fue remitido por el Congreso de los Diputados (Vid. B.O.C.G., Senado, serie IV, número 149 (a) de 20 de febrero de 1992, pp. 1-7 y B.O.C.G., Senado, serie IV, núm. 149 (d), de 9-3-1992, p.13).

(9) BOE, núm. 181 de 20 de julio de 1991, pp. 25108-25111.

(10) *Protocolo de Adhesión del Gobierno de la República Helénica al Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica 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 14 de junio de 1985, tal como quedó enmendado por los Protocolos de Adhesión del Gobierno de la República Italiana, firmado en París el 27 de noviembre de 1990, y de los Gobiernos del Reino de España y de la República Portuguesa firmados en Bonn el 25 de junio de 1991*, BOE, núm. 34 de 9-2-1993, pp. 3598-3599.

(11) Cuyo texto puede consultarse en el J.O.R.F., 3 août 1984, pp. 2565-2566.

(12) En efecto, dicho acuerdo establecía: el *principio del libre paso*, es decir, la simple vigilancia visual por parte de las autoridades de policía y de aduanas de los vehículos que pasen, sin detenerse, a velocidad reducida; el *principio del control por sondeo*, a realizar en puntos precisos y sin interrumpir el paso de los otros vehículos ; el *principio del llamado disco verde*, es decir, la fijación de un símbolo mediante el cual se presume que quienes lo coloquen en los parabrisas de sus automóviles respetan las reglas de policía aduaneras y el *principio de los controles agrupados*, es decir, la concentración en un solo punto de todos los controles.

gen (13) preveía, entre sus medidas a largo plazo, *la supresión de los controles en las fronteras comunes y su traslado a unas fronteras externas* (art. 17 del Acuerdo). Esto suponía una armonización previa de las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas a las prohibiciones y restricciones en que se basaban los controles, es decir, la adopción de unas «medidas complementarias para salvaguardar la seguridad e impedir la inmigración ilegal de los nacionales de Estados no miembros de las Comunidades Europeas» (14).

A esta *conditio sine qua non* (auténtica *conditio iuris* de eficacia del Acuerdo) de la adopción de unas medidas complementarias —o también denominadas «compensatorias»— responde justamente el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 19 de junio de 1990, el cual quedó autenticado seis meses más tarde de la fecha inicialmente prevista (enero de 1990), debido, entre otras circunstancias, al proceso ya iniciado de la unificación alemana (15).

Mas si aquél fue el fundamento del Convenio de Aplicación (siendo éste el instrumento que permite la eficacia jurídica plena de aquél), lo cierto es que es preciso también hallar el porqué de su celebración, o lo que convenimos desde ahora en denominar, la *ratio legis de su conclusión*.

---

(13) El texto del Acuerdo se halla en su versión primera, en el boletín francés *J.O.R.F.* de 5-8-1986, pp. 9612-9615, en el que se publica el *Décret* núm. 86-907 du 30 juillet 1986 portant publication de l'accord entre les Gouvernements des États de l'union économique Bénélux, de la République Fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, fait à Schengen le 14 juin 1985. Y tras los Protocolos de adhesión del Gobierno de la República Italiana (París, 27 de noviembre de 1990) y del Reino de España y de la República Portuguesa (Bonn, 25 de junio de 1991), el texto enmendado puede hallarse en el *BOE*, núm. 181 de 20 de julio de 1991, pp. 25108-25111.

(14) Artículo 17 del Acuerdo de Schengen de 1985.

(15) En efecto, el Convenio, tras largas discusiones, estuvo listo para su firma el 15 de diciembre de 1989. No obstante, el 14 de diciembre, en un clima bastante tenso, el Gobierno de Bonn, el cual asumía por ende la Presidencia del Grupo, publicó un Comunicado en el que anunciaba que «ante la imposibilidad de que las Partes negociadoras hayan podido tomar en consideración, de forma satisfactoria, las nuevas perspectivas abiertas tras el derrumbamiento del muro de Berlín, el Gobierno de Bonn renuncia a firmar el Convenio de Aplicación, y solicita de las Partes contratantes su consecuente aplazamiento». Con el fin de hallar una solución a dicho proceso de unificación, el Convenio contiene diversas *Declaraciones anejas al Acta Final, una común a todas las Partes Contratantes, otra unilateral, de la República Federal de Alemania*, tendente la primera de ellas a constatar dicho proceso unificador y resuelta la segunda a *afirmarlo* con carácter general.

B) *RATIO LEGIS* DE LA CONCLUSIÓN DEL CONVENIO DE APLICACIÓN

Sabido es que el artículo 8.A del TCEE (16) estableció un mercado interior que implicaba un «espacio sin fronteras interiores» en el que debía garantizarse, entre otras, la libre circulación de las personas. Sin embargo, el procedimiento contemplado en el artículo 100A para la puesta en marcha del mercado interior, a saber, la mayoría cualificada de acuerdo con un proceso decisorio netamente comunitario de toma de decisiones quedó descartada para la libre circulación de las personas (17), dificultad a nuestro entender de ningún modo jurídica —puesto que hubiera sido posible utilizar los arts. 100, 235, o incluso los arts. 118 o 220 del TCEE (18)— sino tan sólo política, que fue no obstante interpretada por los Estados miembros de las (entonces) Comunidades Europeas, como una suerte de *auto-autorización en su favor* (19) para, sobre la base de una *competencia paralela o concurrente de los Estados miembros en ausencia de reglamentación comunitaria*, concluir acuerdos internacionales regidos por el Derecho Internacional (y no por el Derecho Comunitario —arts. 100 o 235 TCEE— ni tampoco por un sistema mixto comunitario-internacional —arts. 118 o 220 TCEE—).

Hecha la opción *provisional* en favor de un procedimiento intergubernamental (20), dos caminos distintos fueron emprendidos por los Es-

(16) Es decir, tras la revisión introducida por el art. 13 del Acta Unica Europea.

(17) *Vid.* apartado segundo del art. art. 100 A T.C.E.E. tal y como quedó redactado tras la revisión operada por el A.U.E.

(18) Para una defensa estrictamente jurídica de estas bases o procedimiento comunitario, remitimos al lector a la monografía por nosotros publicada: *La libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria. Del Acta Unica Europea al Tratado de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, Colección Ciencias Jurídicas, 1994, *espec.*, pp. 109-119.

(19) Combinando la exclusión del art. 100 A con lo dispuesto en la *Declaración Política de los Gobiernos de los Estados miembros sobre libre circulación de las personas*, aneja al Acta Final de la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, convocada en Luxemburgo el 9 de septiembre de 1985: «*Con objeto de promover la libre circulación de las personas, los Estados miembros cooperarán, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad, en particular en lo que respecta a la entrada, circulación y residencia de los nacionales de países terceros. Asimismo, cooperarán en lo que se refiere a la lucha contra el terrorismo, la criminalidad, la droga, el tráfico de obras de arte y de antigüedades.*».

(20) *Provisional* puesto que, en cuanto las Comunidades Europeas legislen (nos encontramos en los años 1988-89), adopten actos puramente comunitarios, estos actos

tados miembros de las Comunidades Europeas: el de la cooperación «a doce» en torno al que se denominó —por ser una iniciativa española— «el Documento de Palma» (21) y el de la cooperación «a nueve», configurador del denominado «Grupo Schengen». Esta segunda cooperación, exponente de una Europa a una primera velocidad (22), aunó los deseos de los partidarios de una *total supresión de los controles fronterizos intracomunitarios* —por no apreciar oscuridad alguna a lo enunciado en el art. 8.A TCEE— y tuvo su fundamento, como ya hemos indicado, en el Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985.

---

desplazarán cualesquiera otros instrumentos adoptados al margen de los Tratados, por ser el Derecho Comunitario —en coherencia con la tesis de las competencias concurrentes Estados miembros / Comunidades Europeas— *preferente* respecto al Derecho Internacional, debiendo quedar tal preferencia en todo momento a salvo en espera de una futura acción de la Comunidad. (Vid. *El derecho a la libre circulación de las personas físicas...*, pp. 119-120).

(21) En efecto, el Documento de Palma surgió a iniciativa española, al término de la Presidencia de España en el Consejo durante el primer semestre del año 1989, como un intento de *conciliar* dos intereses totalmente contrapuestos: los de cuatro Estados —el Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte, la República de Irlanda, el Reino de Dinamarca y la República Helénica, la cual variaría más tarde por completo de actitud— por completo *reticentes a cualquier supresión de los controles fronterizos intracomunitarios*, por interpretar dichos países el art. 8A T.C.E.E. como imponiendo únicamente una *suavización de los controles en las fronteras intracomunitarias, pero en modo alguno su supresión*, y la tesis del resto de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, a su vez partidarios de una *verdadera supresión de los controles fronterizos intracomunitarios*, aunque acompañada tal supresión de medidas *compensatorias*, es decir de medidas que puedan garantizar un nivel aceptable de seguridad, en la difícil balanza o binomio de *libertad-seguridad*.

(22) Puesto que lo cierto es que el desarrollo del Documento de Palma sigue planteando enormes dificultades, pudiendo destacar, como *único* fruto real del mismo, la conclusión del *Convenio de Dublín relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas de 15 de junio de 1990*, ya que el pretendido —por algunos— segundo desarrollo *se encuentra todavía en fase puramente embrionaria*: nos referimos al *Proyecto de Convenio de los Estados miembros de las Comunidades Europeas relativo al cruce de las fronteras exteriores*, el cual, insistimos, *ni siquiera ha sido adoptado* por los Estados reunidos en torno al Documento de Palma (Vid.: *El derecho a la libre circulación de las personas físicas...*, pp. 124-134).

C) LA COMPLICADA Y ESCALONADA PUESTA EN APLICACIÓN  
DEL CONVENIO DE 1990

El Convenio de Aplicación prevé su entrada en vigor *el primer día del segundo mes siguiente a la fecha del depósito del último instrumento de ratificación, aprobación o aceptación, para los cinco Estados signatarios* (art. 139.3 del Convenio de 1990) *y para España* (artículo 5.2 del Acuerdo de Adhesión). No obstante —primera matización—, en esa fecha, *tan sólo se aplicarán las disposiciones relativas al Comité Ejecutivo* (arts. 131 a 133). La *aplicación de las restantes disposiciones quedará aplazada*, según dispone el párrafo segundo del art. 139 del Convenio, *por un período de tres meses*.

La justificación de esta *escalonada puesta en aplicación* se halla, a nuestro entender, en la propia existencia, creación o constitución del Comité Ejecutivo, órgano al que se le confían misiones de control —«aplicación correcta del Convenio»— (23). Se pretende así que el comienzo del ejercicio de la plena libertad de circular de las personas físicas por el espacio Schengen no se produzca hasta tres meses después de la puesta en marcha del instrumento organizativo de control.

Mas si escalonada es —debía serlo, por imperativo del citado art. 139— la aplicación del Convenio de 1990, lo cierto es que, además, *ha venido a complicarse en la práctica* a causa de la existencia de *una condición singular*, la contenida en una *Declaración Común de las Partes Contratantes relativa al artículo 139*, incluida en el Acta Final, la cual reza así:

«[...] *El Convenio no entrará en vigor hasta que las condiciones previas para la aplicación del Convenio se cumplan en los Estados signatarios y los controles en las fronteras exteriores sean efectivos*».

En efecto, llegados a este punto podemos afirmar que si, en pura lógica jurídica, cabe asociar el perfeccionamiento de la manifestación del consentimiento de los Estados en quedar obligados por un Tratado a su

---

(23) En efecto, la redacción del artículo 131 no ofrece dudas: *«1. Se crea un Comité ejecutivo para la aplicación del Convenio. 2. Sin perjuicio de las competencias especiales que le atribuye el presente Convenio, el Comité Ejecutivo tendrá por misión general velar por la aplicación correcta del presente Convenio»*.



entrada en vigor (24) y consiguiente aplicación, en el caso del Convenio de Aplicación se estableció, *primo*, una primera condición jurídica (25) de carácter temporal a la puesta en aplicación de «todas» las disposiciones del Convenio (26) y, *secundo*, una segunda condición, si no plenamente jurídica sí, por lo menos, *de facto* o política (27) —también a su «completa aplicación»— a saber, el establecimiento o la concreción de unas medidas compensatorias a la supresión de los controles fronterizos. Esto equivale a afirmar que el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen pudo haber sido ratificado o aprobado por todos los Estados signatarios —situación que se dio el 13 de enero de 1994— (28), entrar en consecuencia en vigor —el 1 de marzo de 1994— y, sin embargo, no ser susceptible de ser aplicado en su totalidad, ni siquiera tres meses después de la fecha de la entrada en vigor —1 de junio de 1994— (29), por ausencia o defecto de algunas de las denominadas medidas compensatorias a la supresión de los controles fronterizos.

Razones todas ellas por las cuales, insítemos, el Convenio de Aplicación entró en vigor el 1 de marzo de 1994, mas no sería aplicado en su totalidad hasta el 26 de marzo de 1995 (30).

---

(24) En este caso, mediante el depósito de los instrumentos de ratificación, de aprobación o aceptación ante el Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo, quien notificará la fecha de entrada en vigor a todas las Partes contratantes, según dispone el propio art. 139 del Convenio así como, por lo que toca a España, el artículo 5 de nuestro Acuerdo de Adhesión.

(25) Puesto que estipulada en el propio texto del Convenio, en concreto, en el párrafo segundo del art. 139.

(26) En concreto, de tres meses de duración tras la entrada en vigor del Convenio.

(27) Ya que inscrita en una Declaración común contenida en el Acta Final.

(28) En efecto, la República Federal de Alemania depositó su instrumento de ratificación el 28 de octubre de 1993; el Reino de Bélgica el 31 de marzo de 1993; el Gran Ducado de Luxemburgo el 31 de marzo de 1993; el Reino de los Países Bajos el 30 de julio de 1993 y la República Francesa depositó su instrumento de aprobación el 13 de enero de 1994. Por lo que toca al Reino de España —Estado adherido— depositó su instrumento de ratificación el 30 de julio de 1993.

(29) Tal y como disponía el párrafo segundo del art. 139 del Convenio.

(30) Y en este punto es preciso recordar que para los otros dos Estados que se adhirieron al Convenio de Aplicación —Italia y Grecia— éste únicamente se aplicará en su totalidad cuando dichos Estados hayan cumplido todas las condiciones previas para su propia puesta en aplicación: en concreto, la medida que les falta *implementar* correctamente es el Sistema de Información Schengen (S.I.S.).

Por último es preciso indicar que por decisión del Comité Ejecutivo de 22 de diciembre de 1994, se acordó una nueva *fase inicial de aplicación del Convenio en su totalidad*, en suma, una suerte de período de prueba, de tres meses de duración, el cual concluyó el 1 de julio de 1995 (31).

### III. CONTENIDO DEL CONVENIO DE APLICACION

El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen responde, pese a su aparente complejidad (142 artículos repartidos en ocho Títulos, subdivididos en su mayoría en diversos Capítulos), a una única lógica, ser un *banco de pruebas*, un ensayo o una antesala de lo que deberá ser la libre circulación de las personas por un auténtico espacio sin controles fronterizos internos o intracomunitarios (A) y a un único método de trabajo, la *cooperación intergubernamental* en las más diversas materias, todas cuantas los Estados han considerado imprescindibles para poder eliminar aquellos controles (B).

#### A) EL ENSAYO DE UNA EUROPA SIN CONTROLES FRONTERIZOS: UN NUEVO SISTEMA APLICABLE AL «ESPACIO SCHENGEN»

El que el sistema resultante del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 1985 sea un ensayo, un intento o una prueba de lo que debió ser, el 1 de enero de 1993, el régimen jurídico aplicable al *espacio sin fronteras interiores* —proclamado por el artículo 8 A del TCEE— no plantea dudas. En efecto, fiel a la tesis de las competencias concurrentes Estados miembros/Comunidades Europeas, el Convenio de Aplicación establece, entre sus disposiciones, los siguientes principios esenciales: *Primo*, su *supeditación al ordenamiento jurídico comunitario*. En virtud del artículo 134 del Convenio, «las disposiciones del Convenio sólo serán aplicables en la medida en que sean compatibles con el Derecho comunitario». *Secundo*, su *provisionalidad*. Según sienta el artículo 142, «cuando se suscriban convenios entre los Estados miembros de las Comunidades

---

(31) Durante tal *período de prueba* (26 de marzo de 1995-1 de julio de 1995) la aplicación del Convenio se produjo de forma plena en los aeropuertos internacionales, mas tan sólo de forma *gradual* en las *fronteras terrestres* [Doc. SCH/Com-ex (94) 29, 2.<sup>a</sup> rev., de 22 -12-1994].

Europeas con vistas a la realización de un espacio sin fronteras interiores, las Partes contratantes acordarán las condiciones en las que las disposiciones del presente Convenio serán *sustituidas o modificadas* en función de las disposiciones correspondientes de dichos Convenios». *Tertio, su supletoriedad*, es decir, su vocación por cubrir el vacío jurídico resultante de la no consecución del objetivo comunitario (32).

Ya que, lejos de constituir un sistema cerrado, el Convenio de Aplicación tiene vocación de extenderse hasta la totalidad de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, pues, tal y como dispone el art. 140, «todo Estado miembro de las Comunidades Europeas podrá convertirse en Parte contratante del presente Convenio. La adhesión será objeto de un acuerdo entre dicho Estado y las Partes contratantes. Dicho acuerdo será sometido a ratificación, aprobación o aceptación por parte del Estado que se adhiera y de cada una de las Partes contratantes. Entrará en vigor el primer día del segundo mes siguiente al depósito del último instrumento de ratificación, de aprobación o de aceptación» (33).

Mas, además de constituir un *sistema jurídico*, el Convenio de Aplicación crea el que se ha venido a llamar «*espacio Schengen*», o sea, el espacio resultante de la suma de los territorios de los Estados que son

---

(32) El proclamado en el art. 8 A. En este sentido debemos poner muy en énfasis la importancia que ha tenido la presentación por parte de la Comisión (Vid. COM 95/347 de 12.7.1995, así como *Agence Europe* núm. 1948 de 5-8-1995) de sus tres Propuestas de Directivas de 12 julio de 1995 sobre libre circulación de personas por un espacio sin fronteras interiores (*Propuesta de Directiva relativa a la supresión de los controles sobre las personas en las fronteras interiores*, *Propuesta de Directiva relativa al derecho de los nacionales de los Estados terceros a viajar por el interior de la Comunidad*, y *Propuesta de Directiva por la que se modifica el Derecho derivado en el ámbito de la libre circulación de las personas*), las dos primeras con base jurídica en el art. 100 T.C.E.; la tercera en los arts. 49, 59.2 y 63.2 T.C.E., propuestas que confirman plenamente la tesis por nosotros defendida en nuestro trabajo de investigación sobre la existencia de *bases jurídicas netamente comunitarias para la libre circulación de las personas por un espacio sin controles fronterizos*.

(33) En virtud justamente de este artículo 140 del Convenio, *Austria* ha firmado su Protocolo de Adhesión el 28 de abril de 1995 y *Suecia* y *Finlandia* ya han entablado negociaciones, aunque se plantea el problema de su pertenencia a la Unión Nórdica de Pasaportes. Por lo que toca a otros dos países nórdicos, *mas no miembros de la Unión Europea*, *Islandia* y *Noruega*, están llevando a cabo *contactos preparatorios* con el Grupo Schengen, y según las últimas noticias (vid. *Agence Europe*, de 16-9-1995) el inicio de las *conversaciones oficiales* podría tener lugar en la reunión del Comité Ejecutivo de Schengen, a celebrar el próximo diciembre de 1995.

Partes en el mismo. En realidad, este espacio no se halla definido como tal en sus disposiciones, pero resulta de la combinación lógica de algunos conceptos, sí concretados por el artículo primero, a saber, las nociones de fronteras, tanto interiores (34) como exteriores (35), vuelo interior (36) y Estado tercero (37).

Por ello, surge ya una primera observación de tipo preliminar: *el espacio Schengen va a ser más reducido que el espacio comunitario*, puesto que este último incluye a los territorios de todos los Estados miembros, incluidos los no europeos (38). Mas si como es sabido, dicha coincidencia entre el ámbito de aplicación espacial del Derecho comunitario y el ámbito de aplicación territorial del Derecho de los Estados miembros puede sufrir determinadas excepciones o modulaciones (39), también del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen surge, aunque revestida de un ímpetu especial, aquella vieja divergencia entre uno y otro ámbito espacial, al proclamar el artículo 138 que sus disposiciones «sólo se aplicarán al territorio  *europeo*  de la República francesa [...] al territorio del Reino de los Países Bajos  *situado en Europa* ». En cambio, no está excluido de su ámbito espacial, ni el territorio de los  *Länder*  pertenecientes a la antigua RDA ni el  *Land*  de Berlín, puesto que tal y como dejan constancia las Declaraciones anejas al Acta Final, la  *Declaración común*

---

(34) Son  *fronteras interiores* , «las fronteras terrestres comunes de las Partes contratantes, así como sus aeropuertos, por lo que respecta a los vuelos interiores, y sus puertos marítimos, por lo que respecta a los enlaces regulares de transbordadores con procedencia o destino exclusivamente en otros puertos de los territorios de las Partes contratantes y que no efectúen escala en puertos ajenos a dichos territorios».

(35) Son  *fronteras exteriores* , «Las fronteras terrestres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos de las Partes contratantes, que no sean fronteras interiores».

(36) Es  *vuelo interior*  «Todo vuelo con procedencia o destino exclusivamente en los territorios de las Partes contratantes, sin aterrizaje en el territorio de un Estado tercero».

(37) Es  *Estado tercero*  «Todo Estado que no sea una de las Partes contratantes».

(38) Según se desprende de lo dispuesto en el art. 227 T.C.E.

(39) Así, las previstas respecto a los países y territorios de ultramar, a las islas Feroe, a las zonas de soberanía del Reino de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en Chipre, a las islas anglonormandas y a la isla de Man, en los párrafos segundo, tercero, y quinto del art. 227 T.C.E., respectivamente. (*Vid. El derecho a la libre circulación de las personas...*, p. 26).

*relativa al ámbito de aplicación del Convenio (40) y las Declaraciones de la República Federal de Alemania relativas a la interpretación del Convenio (41), éstos pertenecen ya al territorio de la República Federal.*

B) LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE UNA COOPERACIÓN  
INTERGUBERNAMENTAL PARA EL CONTROL DE LAS FRONTERAS  
EXTERIORES Y PARA LA FIJACIÓN DE LAS MEDIDAS COMPENSATORIAS  
APLICABLES EN EL INTERIOR DEL ESPACIO SCHENGEN

Definidas las fronteras exteriores por oposición a las interiores, el Convenio institucionaliza un complejo sistema de cooperación intergubernamental para todo cuanto concierna a su cruce (apartado primero). Y, además de estos controles externos, el Convenio se ocupa de compensar los efectos negativos de la supresión de los controles internos mediante un sistema que también nos proponemos analizar (apartado segundo).

1. *El control de las fronteras exteriores*

Son fronteras exteriores, según sienta el artículo primero del Convenio de Aplicación, «las fronteras terrestres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos de las Partes contratantes, siempre que no sean fronteras interiores» (42). La calificación de «exteriores» de los vuelos y de las rutas se efectúa a partir de la procedencia o destino hacia territorios terceros; es decir, el Convenio se inclina por una concepción pragmática de la frontera, que, si bien no responde a su significado estricto, sí es concebida como punto de entrada o de salida del territorio de un Estado.

---

(40) Vid. BOE, de 5 de abril de 1994, p. 1041.

(41) *Ibidem*.

(42) Como afirma D. J. VICENTE BLANCO («El sistema de los acuerdos de Schengen desde el Derecho Internacional Privado (I). Las técnicas utilizadas en el proceso de génesis hacia la supresión de las fronteras interiores en el ámbito comunitario (perspectiva general y de cooperación)», en *R.E.E.*, 1995, núm. 10, pp. 47-80, *espec.*, p. 56) «pese al carácter inequívocamente jurídico-público de la frontera como límite del elemento territorial constitutivo del Estado, no está de más señalar que se sigue una tendencia característica del Derecho Internacional Privado, en la que la definición de lo «exterior», de lo sometido al tráfico «externo» y de lo «extranjero», se establece por oposición a lo «interno»».

Las fronteras exteriores sólo pueden cruzarse por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura establecidas (43). De no respetarse estos principios, las Partes están facultadas para imponer sanciones. Respecto de estas últimas, es preciso señalar que, pese a que la potestad sancionadora del Estado repercute tanto sobre los nacionales de Estados terceros como sobre los súbditos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, respecto de estos últimos ha de ceñirse a los estrechos límites fijados por el T.J.C.E.: es decir, no puede consistir ni en una medida de expulsión [sentencia *Royer* (44)] ni en una pena privativa de libertad [sentencias *Pieck* (45) y *Lothar Messner* (46)].

Los controles en las fronteras exteriores se ejercen bajo la dirección y por las autoridades competentes, con sus funcionarios, de acuerdo con el Derecho nacional y según los principios uniformes recogidos en el Convenio (47). Se llevan a cabo en un espíritu de confianza mutua y teniendo en cuenta el interés común; abarcan tanto el control de los documentos exigidos a la entrada, como la prevención de las amenazas a la seguridad nacional y al orden público de los Estados Partes, y sus efectos se extienden por todo el territorio o espacio unificado (48).

Además, siendo el objetivo final del Convenio conseguir un espacio común en cuyo interior las personas circulen libremente, pero conciliado tanto por sus efectos como en sus medios con una salvaguarda de los niveles de seguridad interna en los territorios de los Estados, en realidad, dicho control común de las fronteras exteriores acarrea una *uniformización de los documentos exigidos*, entre los que destacan, por su importancia a efectos de política de inmigración, los visados (49).

(43) Artículo segundo.

(44) T.J.C.E., sentencia de 8 de abril de 1976 (*Jean Noël Royer*, 48/75), *Rec.* 1976-1, p. 497, FJ 40.

(45) T.J.C.E., sentencia de 3 de julio de 1980 (*Regina contra Stanislaus Pieck*, 157/79), *Rec.* 1980-6, p. 2172.

(46) T.J.C.E., sentencia de 12 de diciembre de 1989 (*Proceso penal contra Lothar Messner*, C-265/88), *Rec.* 1989-11, p.4209.

(47) Artículo 6 del Convenio de Aplicación. Con el fin de aproximar criterios, la *Comisión de Fronteras exteriores*, creada con el fin de cumplir con lo dispuesto en la Declaración Común relativa al artículo 139 del Convenio, elaboró el denominado *Manual Común de Fronteras*, [*Doc. SCH/Com-ex (93) 4 rev.* de 14-12-1993], Manual que ha sufrido una *última modificación el 22 de diciembre de 1994* [*Doc. SCH/Com-ex (94) 23 rev.*].

(48) Artículo 5 del Convenio de Aplicación.

(49) Ya su antecesor, el Acuerdo de Schengen de 1985 establecía como medida a corto plazo (art. 7), el esfuerzo de las Partes «*por coordinar, en el plazo más*

Ahora bien, por ser el espíritu informador del Convenio *únicamente suprimir los controles intracomunitarios y no establecer una política migratoria común*, dicha uniformización tan sólo se dirige a regular las condiciones de entrada exigidas a los extranjeros, es decir, las *condiciones de exigencia de los visados*, distinguiendo para ello el Convenio entre dos tipos de visados, los visados de corta duración, los cuales son objeto de uniformización (50), y los visados para estancias de larga duración, los cuales, continúan todavía perteneciendo a la competencia doméstica de los Estados (51). Dicho en otros términos, el Convenio emprende una armonización de los visados de corta duración, y deja, por el contrario, tanto la armonización total de los visados como la elaboración de una política migratoria común, como medidas alcanzables únicamente a largo plazo.

La uniformización de las condiciones de entrada exigidas a los nacionales de Estados terceros es concebida, en primer lugar, a través del establecimiento de una *lista común de países sometidos a visados* (52). Ésta tiene una importancia radical puesto que con ella los Estados Partes se han comprometido a perseguir una *política común*, es decir, en interés de todos los demás respecto de sus relaciones con esos Estados terceros, y se han obligado a no efectuar derogaciones al régimen común más que *por motivos imperiosos de su política nacional que requieran decisiones urgentes* (53). Por ello, el incluir a un determinado Estado tercero en dicha lista común de exigencia de visado no sólo ha sido el resultado de comprobar que todos los Estados Partes del Convenio de 1990 exigen visado a los nacionales de dicho Estado, sino que ha supuesto una *decisión formal y positiva de inclusión* (54).

El compromiso respecto a la política común de visados es por supuesto *permanente*: «Las Partes contratantes se comprometen a proseguir de co-

---

*favorable posible sus políticas en materia de visados*, con el fin de evitar las consecuencias negativas en materia de inmigración y seguridad [...] teniendo en cuenta la necesidad de garantizar la protección del conjunto de los territorios [...] contra la inmigración ilegal y las actividades que pudieran afectar a su seguridad».

(50) Los visados para estancias de corta duración —inferior o igual a tres meses— son regulados en los arts. 9 a 17.

(51) *Vid.* artículo 18 del Convenio de Aplicación.

(52) *Vid.* párrafo segundo del art. 9 del Convenio de Aplicación.

(53) *Ibidem.*

(54) Así lo declararon los Ministros y Secretarios de Estado en una reunión en Madrid, el 15 de diciembre de 1992 *Criterios básicos para la inclusión en la lista de régimen común de exigencia de visados*, Doc. SCH/M (92) 32 rev.

mún acuerdo la armonización», sienta el artículo noveno del Convenio de 1990. Ello significa, por un lado, la progresiva adaptación de los propios acuerdos ya logrados para acomodarlos a la realidad cambiante (55); ello supone, por otro, el compromiso de que las decisiones de cada Estado Parte sean adoptadas desde la perspectiva del interés de todas las demás (56).

Hasta el momento, los dos principios básicos que han presidido la elaboración de la lista común de visados han sido la *prevención de la inmigración ilegal* y la *defensa de la seguridad interior* (57); no obstante, caben otros criterios de definición, como son, por ejemplo, la reciprocidad, la adopción de medidas compensatorias o la oportunidad política (58).

---

(55) Piénsese por ejemplo en los numerosos acuerdos concluidos por España con países terceros sobre supresión de visados.

(56) Párrafo segundo del artículo 9 del Convenio de Aplicación.

(57) La *lista común* de países sometidos a visados es objeto de actualización o revisión frecuente. La última lista actualizada y que refleja la situación al 1 de marzo de 1995 [Doc. SCH/IIVisa (93) II, 7.º rev., actualizado al 1 de marzo de 1995, Anejo 1) es la siguiente: Afganistán; Albania; Angola; Antigua y Barbuda; Arabia Saudí; Argelia; Armenia; Azerbaiyán; Bahamas; Bahrain; Bangladesh; Barbados; Belice; Belarús; Benin; Botsuana; Bulgaria; Burkina Faso; Burundi; Bután; Cabo Verde; Camboya; Camerún; Chad; China; Comoras; Congo; Corea del Norte; Costa de Marfil; Cuba; Dominica; Egipto; Emiratos Arabes Unidos; Eritrea; Etiopía; Filipinas; Fiyi; Gabón; Gambia; Georgia; Ghana; Granada; Guinea Basau; Guinea; Guinea Ecuatorial; Guyana; Haití; India; Indonesia; Irak; Irán; Jordania; Kazajistán; Kirguistán; Kiribati; Kuwait; Laos; Lesoto; Líbano; Liberia; Libia; Madagascar; Maldivas; Malí; Marianas del Norte (Islas); Marruecos; Marshall (Islas); Mauricio; Mauritania; Micronesia; Moldavia; Mongolia; Mozambique; Myanmar; Namibia; Nauru; Nepal; Niger; Omán; Pakistán; Papúa Nueva Guinea; Qatar; República Dominicana; República Centroafricana; Ruanda; Rumania; Rusia; Salomón (Islas); Samoa Occ.; San Vicente y Granadinas; San Cristobal y Nieves; Santa Lucía; Santo Tomé y Príncipe; Senegal; Seychelles; Sierra Leona; Siria; Somalia; Sri Lanka; Suazilandia; Sudáfrica; Sudán; Surinam; Tailandia; Taiwan; Tanzania; Tayikistán; Togo; Tonga; Trinidad y Tobago; Trust Territory of the Pacific Islands (Palau); Túnez; Turkmenistán; Turquía; Tuvalu; Ucrania; Uganda; Uzbekistán; Vanuatu; Vietnam; Yemen (R.U.); Yibuti; Zaire; Zambia; Zimbabue.

(58) La *reciprocidad* podría ser un criterio utilizable sobre todo en los casos en que no existieran riesgos de inmigración masiva. Implicaría la exigencia de una *supresión simétrica de visado* por parte de todos los *Estados Schengen* respecto de los países que se lo exigen a todos —o a algunos— *Estados Schengen*. Contribuiría a consolidar la cohesión interna del Grupo Schengen, a facilitar la circulación y a reducir el número de Estados situados en la zona gris del inventario de países no sujetos al régimen común. La *adopción de medidas compensatorias* mediante, por ejemplo, la conclusión de acuerdos multilaterales de readmisión de ilegales o de



La coordinación de las condiciones de concesión de los visados uniformes o, lo que es lo mismo, la *fijación de las autoridades competentes para expedirlos*, prevista por el artículo 17 del Convenio de Aplicación, ha sido objeto de una *Instrucción Consular Común*, aprobada en París el 14 de diciembre de 1993 (59) y modificada por Decisión del Comité Ejecutivo de 22 de diciembre de 1994 (60). Dicha Instrucción va dirigida a las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares de Carrera de las Partes en el Convenio de Aplicación y en ella se detallan los requisitos necesarios para la expedición de los visados; las clases de visados; la determinación de la Misión Diplomática u Oficina Consular competente para expedirlos; los trámites a efectuar para la recepción de la solicitud; la base normativa; la tramitación y resolución de la solicitud y la cumplimentación de la etiqueta-visado.

En cuanto a la *etiqueta-visado Schengen*, fue objeto de estudio por el Subgrupo «Visados» del Grupo de Trabajo II «Circulación de Personas» (61) y respecto de ella cabe destacar tanto la perfección de sus características técnicas como su alto grado de seguridad (62).

Por último, es preciso mencionar que, además de poseer en su caso un visado válido, los extranjeros que quieran acceder al espacio Schengen deben reunir los siguientes requisitos adicionales: *poseer un documento o documentos válidos que permitan el cruce de la frontera, presentar los documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista, y disponer de medios adecuados de subsistencia*, tanto para el pe-

---

nacionales que hayan venido a incurrir en ilegalidad por caducidad del plazo concedido por el visado, podría estudiarse en contraprestación, por ejemplo, de una cooperación y ayuda al desarrollo. Por último, el *criterio de la oportunidad política*, entendido tanto desde una perspectiva nacional como internacional, presentaría la ventaja de atender, ya no sólo a circunstancias coyunturales —de tiempo y de espacio—, sino también a motivos estructurales, es decir, por razón de los lazos históricos, afinidades culturales, o de coherencia regional.

(59) Instrucción que fue preparada por el Grupo de Trabajo II «Circulación de Personas». Subgrupo «Visados». *Doc. SCH/Com-ex (93) 5.º rev.* de 14 de diciembre de 1993.

(60) *Doc. SCH/Com-ex (94) 24 rev.* de 22 de diciembre de 1994.

(61) Para conocer la *estructura del «Grupo Schengen»* tanto durante la fase de la negociación (1985-1990) como durante la fase que fue desde la firma del Convenio hasta su ratificación o aprobación (1990-1994), *vid. La libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria...., espec.*, pp. 137-138.

(62) *Vid. Doc. SCH/IVisa (93) 11, 7.º rev.*

ríodo 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. Además, dichos extranjeros *no pueden estar incluidos en la lista de no admisibles ni suponer un peligro para el orden público, la seguridad nacional o las relaciones internacionales de una de las Partes* (63).

En definitiva, unos y otros requisitos ponen en evidencia la profunda contradicción en la que se mueven los Estados europeos: pretender *ad intra* asegurar un espacio de plena libertad en el que puedan circular sin trabas los nacionales de los Estados Partes del Convenio —y miembros de la Unión Europea—; buscar *ad extra* no disminuir ni un ápice el cumplimiento de los estrictos regímenes de extranjería impuestos a los nacionales de Estados terceros. Contradicción o binomio, libertad-seguridad, por la cual, además de controlar duramente las fronteras externas, los Estados Partes del Convenio de 1990 han emprendido un segundo camino, el de la fijación de unas medidas compensatorias de la supresión de los controles internos.

---

(63) Respecto de estos requisitos —estipulados en el artículo quinto del Convenio de 1990— nos parece oportuno formular las siguientes consideraciones. En lo que toca a las *previsiones económicas*, éstas reflejan a nuestro entender la honda preocupación de los *Estados Schengen* por frenar los flujos migratorios procedentes, ya de países paupérrimos, ya de países que por uno u otro motivo producen una fuerte población emigrante. En cuanto a *la no inclusión del extranjero en la lista de no admisibles y/o la facultad de negarle la entrada por razón de orden público, seguridad nacional o seguridad en las relaciones internacionales* son, en nuestra opinión, el reflejo de una respuesta dada ya unilateralmente por la mayoría de los Estados —ahora Partes o todavía Contratantes del Convenio de Aplicación— de caminar hacia un considerable robustecimiento del régimen de entrada exigido a los nacionales de países terceros. Por ejemplo, nuestra L.O. 7/1985 de 1 de julio sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (*BOE* de 3 de julio de 1985) y su Reglamento de Ejecución, aprobado mediante Real Decreto 1119/1986 de 26 de mayo (*BOE* de 12 de junio y corrección de errores en *BOE* de 23 de julio de 1986), exigían ya como requisitos de entrada en España: 1.º *no encontrarse incurso en el catálogo de prohibiciones establecido* (art. 11. 1. de la L.O. y art. 14 del Real Decreto); 2.º *hallarse provisto de la documentación necesaria* (art. 12.1 de la L.O. y art. 4 del Real Decreto); 3.º *contar con medios económicos suficientes para la financiación de la estancia* (art. 11. 1. de la L.O. y art. 11 del del Real Decreto); 4.º *acceder al territorio por cualquiera de los puestos habilitados al efecto* (art. 11. 3. de la L.O. y art. 1.º del Real Decreto).

## 2. Medidas compensatorias aplicables en el interior del espacio Schengen

Las medidas compensatorias aplicables en el interior del espacio Schengen son el resultado de una cooperación policial y de una cooperación judicial, sobre todo en el ámbito penal.

### a) La cooperación policial

Las bases de la cooperación policial se hallan definidas en el artículo 39.1. del Convenio:

*«Las Partes contratantes se comprometen a que sus servicios de policía, respetando la legislación nacional y dentro de los límites de sus competencias, se presten asistencia para prevenir e investigar hechos delictivos, siempre que el Derecho nacional no reserve la solicitud a las autoridades judiciales y que la solicitud misma o su ejecución no supongan la aplicación de medidas coactivas por la Parte contratante requerida. Cuando las autoridades de policía requeridas no sean competentes para ejecutar una solicitud, la transmitirán a las autoridades competentes».*

La institucionalización de una cooperación policial suscitó, desde sus comienzos, un interesante debate. ¿Se concretaría en un simple derecho de vigilancia de los agentes de policía de un Estado en el territorio de otro, o iría acompañado de un auténtico derecho de persecución? Es decir, ¿sería la premisa de una mera cooperación horizontal entre las policías nacionales o la antesala de una cooperación vertical, articulada a través de un sistema de policía comunitario?

Inspirándose en la práctica seguida en el interior del Benelux (64) la República Federal de Alemania se mostró, en el transcurso de las negociaciones, ferviente defensora de un derecho de persecución máximo, llegando a preconizar la conveniencia de una policía federal europea, tipo

---

(64) Para un análisis de la misma, *vid.*: KRUIJBOSCH, E. D. J.: «Benelux Experiences in the Abolition of Border controls», en *Free Movement of Persons in Europe. Legal Problems and Experiences. Asser Institute Colloquium on European Law*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 31-39.

FBI americano (65). Sin embargo su proyecto no pudo triunfar, debido a la oposición de otras Partes negociadoras (66).

Aún y todo, lo cierto es que el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen instaura una importante cooperación policial, la cual puede ser analizada en los siguientes tres tiempos.

El Convenio prevé, en primer lugar, que los servicios de policía *se prestarán asistencia* tanto para los fines de prevención (policía administrativa) como para los de investigación de hechos ya acaecidos (policía de investigación de hechos delictivos). Dicha asistencia versará fundamentalmente sobre el intercambio de informaciones (67) y podrá tener lugar tanto a instancia de parte como de oficio. Ahora bien, la solicitud de asistencia policial no podrá invadir la competencia de las autoridades judiciales (68) ni suponer medidas coactivas por parte del Estado requirente (69).

Se prevé asimismo la *asistencia de funcionarios de enlace* (70), es decir, el desplazamiento de funcionarios policiales (71) del propio territorio nacional hasta el territorio de otro Estado Parte. De acuerdo con lo estipulado por el Convenio, dichos funcionarios de enlace pueden asistir, asesorar, cooperar o intercambiar informaciones con las autoridades del Estado receptor, pero no pueden ejecutar misión alguna, por ser esta última potestad únicamente competencia de la policía nacional (72).

En tanto que *métodos de ejercicio transfronterizo de la técnica policial*, el Convenio establece en segundo lugar tres mecanismos: el derecho de vigilancia, el derecho de persecución y la entrega vigilada.

El *derecho de vigilancia* está contemplado en el artículo 40 del Convenio. Consiste en la posibilidad de continuar, en el marco de una investi-

---

(65) Vid. FIJNAUT, C. J. C. F.: «The «Communitarization» of Police Cooperation in Western Europe», en *Free Movement of Persons in Europe, op. cit.*, pp.75-92, esp. pp. 81-88.

(66) En concreto, debido a la oposición francesa.

(67) Art. 39 y 46 del Convenio de Aplicación.

(68) Art. 39.1.

(69) *Ibidem*.

(70) Arts. 7 y 47 del Convenio de Aplicación.

(71) Salvo que las Partes contratantes determinen específicamente, mediante acuerdos bilaterales, cualquier otra adscripción (art. 47 del Convenio de Aplicación).

(72) Según se desprende del artículo 47.3 del Convenio de Aplicación y de la *Declaración de los Ministros y Secretarios de Estado sobre los funcionarios de enlace, Doc. SCH/M (92) 15, rev.*

gación judicial, la vigilancia, registrada en un Estado «A», de una persona que presuntamente haya participado en un hecho delictivo que pueda dar lugar a la extradición, hasta el territorio de otro Estado, el Estado «B». Se distingue del derecho de persecución, en que éste último consiste en ir tras una persona hallada en flagrante delito. Ahora bien, al igual que éste, el derecho de vigilancia debe reunir ciertos requisitos y observar ciertos límites. Por lo que toca a los requisitos, es *conditio sine qua non* la previa autorización del Estado ante el cual la vigilancia va a tener lugar (73) así como su circunscripción a los únicos delitos previstos en el Convenio (74); en cuanto a los límites, se elevan a ocho, y se hallan perfectamente establecidos en el párrafo tercero del artículo 40 (75). Por último, el derecho de vigilancia no podrá desembocar, ni en un derecho de requerimiento para identificación, ni en un derecho de arresto de la persona observada (76).

El *derecho de persecución* consiste en la posibilidad de que los agentes de una de las Partes que estén siguiendo en su territorio a una persona hallada en flagrante delito, puedan, sin mediar autorización, continuar la persecución por el territorio de otra Parte bajo requisito, ya de imposi-

---

(73) *Vid.* párrafo primero del art. 40 del Convenio de Aplicación.

(74) A saber —según sienta el párrafo séptimo del art. 40—: el asesinato; el homicidio; la violación; el incendio provocado; la falsificación de moneda; el robo y el encubrimiento con ánimo de lucro o receptación; la extorsión; el secuestro y la toma de rehenes; el tráfico de seres humanos; el tráfico ilícito de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas; las infracciones de las disposiciones legales en materia de armas y explosivos; la destrucción con explosivos y el transporte ilícito de residuos tóxicos y nocivos.

(75) Los agentes que realicen la vigilancia deberán: 1) atenerse a lo dispuesto a continuación y al Derecho de la Parte en cuyo territorio estén actuando y obedecer las órdenes de las autoridades locales competentes; 2) llevar consigo durante la vigilancia un documento que certifique que la autorización ha sido la concedida; 3) justificar en cualquier momento su carácter oficial; 4) llevar su arma de servicio durante la vigilancia, salvo que la Parte requerida decida expresamente lo contrario, mas estará prohibida su utilización excepto en el caso de legítima defensa; 5) no entrar en los domicilios y lugares donde el público no tenga acceso; 6) no interrogar ni detener a la persona vigilada; 7) informar acerca de cualquier operación a las autoridades de la Parte en cuyo territorio se esté realizando la misma, pudiéndoseles exigir su comparecencia; 8) colaborar en la investigación que resulte de la operación —incluidos los procedimientos judiciales—, con las autoridades de la Parte en cuyo territorio se esté realizando la vigilancia, si así lo soliciten tales autoridades.

(76) *Vid.* apartado f) del art. 40.3 del Convenio de Aplicación.

bilidad de aviso a las autoridades competentes por causa de especial gravedad, ya de no personación por parte de estas últimas en tiempo suficiente para continuar con la persecución (77).

Las condiciones de su ejercicio versan tanto sobre los hechos sobre los que puede tener lugar la persecución (78), como sobre su alcance físico, aunque, en este último punto, el Convenio establece que su definición debe haber sido objeto de acuerdos bilaterales en el momento de la firma del Convenio (79).

Por último, *la entrega vigilada* es concebida como una técnica policial que se justifica sobre todo en el proceso de investigación de los autores de tráfico de estupefacientes. Consiste en vigilar y observar la ruta seguida por una determinada entrega a fin de proceder a arrestos, pero sólo en el momento en que se hayan reunido todos y cada uno de los elementos que permitan revelar quiénes son los autores de la entrega. La decisión de proceder a entregas vigiladas deberá adoptarse previa autorización de la Parte afectada, la cual, además de estar directamente autorizada por el Convenio a intervenir, deberá conservar en todo momento el control de las actuaciones (80).

(77) *Vid.* art. 41 del Convenio de Aplicación. En virtud de estos arts. 40 y 41, España y Francia han concluido un *Acuerdo* (BOE núm. 83, de 7-4-1995, p. 10424) en virtud del cual «habilitan recíprocamente a los funcionarios dependientes de la Administración de Aduanas a ejercer sobre sus respectivos territorios, los derechos de observación y de persecución transfronterizos definidos en los arts. 40 y 41 del mencionado Convenio, en las condiciones previstas en dichos artículos en virtud de sus atribuciones en materia de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, de tráfico de armas y de explosivos, y de transporte ilícito de residuos tóxicos y nocivos».

(78) Los hechos coinciden con los del derecho de observación, aunque se añade el *delito de fuga a raíz de un accidente con resultado de muerte o de heridas graves* (párrafo cuarto del art. 41).

(79) En efecto, mediante éstos, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República Federal de Alemania y la República Francesa no previeron limitación alguna, ni de tiempo, ni de espacio, en sus relaciones con el Reino de Bélgica; por el contrario, el Gran Ducado de Luxemburgo en relación con la República Federal de Alemania, Italia con respecto de Francia, y España en relación con Francia, acordaron un límite espacial de 10 kilómetros. Asimismo España ha establecido un límite espacial de cincuenta kilómetros con Portugal y, alternativamente, un período de dos horas de duración de la persecución tras el cruce de la frontera (*Vid. Declaraciones Unilaterales del Reino de España* anejas al Acta Final del Acuerdo de Adhesión de España al Convenio de aplicación, en BOE, de 5-4-1994, p. 10.393).

(80) Artículo 73 del Convenio de Aplicación.

Por lo que toca, en tercer lugar, a los *preceptos que prevén medios materiales para el ejercicio de la acción policial*, éstos pueden ser analizados en dos bloques: los que tienden a instaurar frecuencias comunes u otros enlaces directos; y los que vienen a instaurar un sistema de información, original y propio.

La previsión de entablar, en particular, en las regiones fronterizas *líneas telefónicas, radio, télex y otros enlaces directos para facilitar la cooperación policial y aduanera*, especialmente para transmitir a tiempo informaciones en el marco de la vigilancia y de la persecución transfronterizas, se halla directamente contemplada en el artículo 44. En virtud del párrafo primero, dichas medidas deberán cumplirse a corto plazo. Por el contrario, sólo están previstas como medidas a largo plazo, la coordinación de los programas de compra de equipos de comunicación y la ampliación de las bandas de frecuencia utilizadas en las zonas fronterizas (81).

El Convenio dedica en segundo lugar todo un Título, el Título IV, al *Sistema de Información Schengen* (82).

Su creación se halla contemplada en el párrafo primero del artículo 92: «Las Partes contratantes crearán y mantendrán un sistema de información común, denominado en lo sucesivo *Sistema de Información Schengen*, que constará de una parte nacional en cada una de las Partes contratantes y de una unidad de apoyo técnico». La parte nacional del SIS (N-SIS) correrá a cuenta y riesgo de cada Parte, aunque ésta debe atenerse, tanto en su creación como en su mantenimiento, a lo establecido en protocolos y procedimientos comunes (83). Su función es permitir la consulta automatizada de los datos registrados, ya con ocasión de los controles en la frontera exterior del Estado, ya con ocasión de los realizados en el interior del territorio, así como a los efectos de la expedición de visados, de permisos de residencia o de la administración de los extranjeros en el marco de la aplicación del Convenio (84).

---

(81) *Vid.* art. 47. 2 del Convenio de Aplicación. A fines de 1990, los Estados firmantes del Convenio de Aplicación presentaron una solicitud ante la Conferencia Europea para las Administraciones de Correos y Telecomunicaciones (C.E.P.T.) con vistas a obtener de este organismo la concesión de una banda de frecuencia armonizada, así como la formulación de recomendaciones en la materia. Fruto de la misma, se creó un grupo de trabajo F.M. 6, de cuyas deliberaciones se extrae que hacia 1996/1997 podrá tener lugar el inicio de la substitución de la infraestructura de las telecomunicaciones (*Doc. SCH/M (92) 15, rev.*)

(82) Arts. 92 a 119 del Convenio de Aplicación.

(83) *Vid.* párrafo segundo del art. 92 del Convenio Aplicación.

(84) *Vid.* párrafo primero del art. 92 *in fine* del Convenio de Aplicación.

Frente a los ficheros nacionales, el Convenio instituye la creación de un sistema central (C-SIS), cuya sede se ha fijado en Estrasburgo (85). Su principal misión es la de proporcionar una función («unidad») de apoyo técnico y permanente de las distintas bases de datos nacionales, al quedarles vedada a los Estados Partes la posibilidad de conectar entre sí sus propios sistemas nacionales (86). En él figuran descripciones de personas (87) y de objetos (88), pero no datos distintos de los obtenidos por cada Parte. Además, el SIS incluye exclusivamente (89) las categorías de datos necesarias a los efectos previstos en los arts. 95 a 98, es decir, datos relativos a personas buscadas para arresto a efectos de extradición; datos relativos a extranjeros incluidos en la lista de no admisibles; datos relativos a personas desaparecidas o de aquéllas que, en interés de su propia protección, o para la prevención de amenazas, deben ser puestas a salvo; y datos relativos a testigos o a personas citadas para comparecer ante las autoridades judiciales en el marco de un proceso penal.

Se calcula que el S.I.S. tiene una capacidad de 800.000 descripciones de personas buscadas y de 6.700.000 objetos.

Como contrapeso decisivo del SIS, el Convenio prevé la *protección de los datos de carácter personal así como su seguridad*, primero, *en el marco del Sistema de Información Schengen* [Capítulo 3 del Título IV sobre el SIS (90)], y luego, *a título independiente* [Título VI, «Protección de da-

---

(85) Vid. párrafo tercero del art. 92 del Convenio de Aplicación.

(86) *Ibidem*.

(87) Por lo que se refiere a las *personas*, los elementos integrados son los siguientes: *a*) el nombre y los apellidos; en su caso, los *alias* registrados por separado; *b*) los rasgos físicos particulares, objetivos e inalterables; *c*) la primera letra del segundo nombre; *d*) la fecha y el lugar de nacimiento; *e*) el sexo; *f*) la nacionalidad; *g*) la indicación de que las personas de que se trate están armadas; *h*) la indicación de que las personas de que se trate son violentas; *i*) el motivo de la inscripción y *j*) la conducta que debe observarse (Art. 94.3. del Convenio de Aplicación).

(88) En cuanto los *objetos*: *a*) los vehículos de motor de una cilindrada superior a 50 cc. que hayan sido robados, sustraídos u ocultados fraudulentamente; *b*) los remolques y caravanas de un peso en vacío superior a 750 kg que hayan sido robados, sustraídos u ocultados fraudulentamente; *c*) las armas de fuego que hayan sido robadas, sustraídas u ocultadas fraudulentamente; *d*) los documentos vírgenes que hayan sido robados, sustraídos u ocultados fraudulentamente; *e*) los documentos de identidad expedidos (pasaportes, documentos de identidad, permisos de conducción) que hayan sido robados, sustraídos u ocultados fraudulentamente; *f*) los billetes de banco (billetes registrados) (Art. 100.3 del Convenio de Aplicación).

(89) Según sienta el párrafo primero del artículo 94 del Convenio de Aplicación.

(90) Artículos 102 a 118 del Convenio de Aplicación.



tos de carácter personal» (91)]. De sus importantes y prolijas disposiciones se extraen tres ideas esenciales. Primera, los Estados quedaron obligados, antes de la entrada en vigor del Convenio, a adoptar disposiciones capaces de conseguir un nivel de protección de los datos de carácter personal al menos igual al que se desprende de los principios del Convenio del Consejo de Europa de 28 de enero de 1981 para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal (92). Segunda, cada Estado Parte ha debido designar a una autoridad, encargada, de acuerdo con el Derecho nacional, de ejercer un control independiente sobre el fichero de la parte nacional del sistema de SIS (N-SIS). Tercera, junto a estas autoridades administrativas independientes (93), se ha previsto algo sin duda original, como es la creación de una autoridad de control común, cuya misión principal es justamente la vigilancia de la función de apoyo técnico encomendada al C-SIS» (94).

#### b) La cooperación judicial en materia penal

Junto a la cooperación policial, el Título III del Convenio («Policía y Seguridad») prevé en un Capítulo Segundo la *cooperación judicial en materia penal*. Según sienta el artículo 48, el objetivo de sus disposiciones es «completar el Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal de 20 de abril de 1959 así como, en lo que respecta a las relaciones entre las Partes contratantes miembros de la Unión Económica Benelux, el capítulo II del Tratado Benelux de Extradición y Asistencia Judicial en Materia Penal de 27 de junio de 1962, modificado por el Protocolo de 11 de mayo de 1974, y facilitar la aplicación de dichos acuerdos».

Por lo que se refiere al perfeccionamiento del Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal, es decir, del Convenio elaborado en el marco del Consejo de Europa para reglamentar tanto las comisiones rogatorias como la remisión de actos de procedimiento y de decisiones

(91) Artículos 126 a 130 del Convenio de Aplicación.

(92) Vid. párrafo primero del artículo 126, primer artículo del Título VI, «Protección de datos de carácter personal».

(93) Vid. artículo 114 del Convenio de Aplicación. Sobre el concepto de autoridad administrativa independiente, vid.: BETANCOR RODRÍGUEZ, A.: *Las administraciones independientes*, Madrid, Tecnos, Colección, Ciencias Jurídicas, 1994.

(94) Vid. artículo 115 del Convenio de Aplicación.

judiciales, la comparecencia de testigos, de expertos y de personas perseguidas o la comunicación de los datos que figuren en el registro de penados (95), el objetivo es ampliarlo a las infracciones de disposiciones legales y reglamentarias sobre IVA, consumos específicos y aduanas (96). Dicha cooperación judicial es conducida según unas determinadas condiciones (97) y por virtud de unos cauces determinados (98), aunque podrá ser denegada cuando el presunto importe de los derechos dejados de percibir sea inferior a una cierta cantidad (99). No obstante, no podrá dejar de ser atendida cuando para la Parte requirente el asunto sea muy grave, ya a causa de las circunstancias del caso, ya por causa de la personalidad del acusado (100).

(95) Cf. CRABIT, E.: *Recherches sur la notion d'espace judiciaire européen*, Prix Pierre-Henri Teitgen 1988, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 1988, p. 121.

(96) Por *disposiciones en materia de aduanas* debe entenderse, según sienta el párrafo primero del art. 50 del Convenio de Aplicación, las normas contempladas en el artículo 2 del Convenio de 7 de septiembre de 1967 entre Bélgica, la República Federal de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos relativo a la asistencia mutua entre administraciones aduaneras, así como en el artículo 2 del Reglamento del Consejo 1468/81/CEE de 19 de mayo de 1981.

(97) En concreto, las Partes sólo podrán subordinar la concesión de comisiones rogatorias a efectos de registro y de embargo en las siguientes condiciones: a) que el hecho que haya dado lugar a la comisión rogatoria sea sancionable, según el Derecho de ambas Partes, con una pena privativa de libertad o una medida de seguridad que restrinja la libertad durante un período máximo de, al menos, seis meses, o sea sancionable con arreglo al Derecho de una de las Partes con una sanción equivalente y, según el Derecho de la otra Parte, constituya una infracción de reglamentos perseguida por autoridades administrativas cuya decisión pueda dar lugar a un recurso ante una jurisdicción competente, en particular en materia penal; b) que la ejecución de la comisión rogatoria sea compatible con el Derecho de la Parte requerida. (Art. 51 del Convenio de Aplicación).

(98) De acuerdo con lo que estipula el artículo 52 del Convenio de Aplicación, cada Parte podrá remitir los documentos relativos al procedimiento, directamente por correo a las personas que se hallen en el territorio de otra Parte, debiendo ser traducidos en caso de que existan razones para pensar que el destinatario no comprende la lengua en la que se ha redactado el documento; sin embargo, si no se conoce la dirección del destinatario o si la Parte requirente exige la notificación personal, dicho envío podrá realizarse por medio de las autoridades judiciales de la Parte requerida. En segundo lugar, según sienta el art. 53, dichas solicitudes de cooperación judicial podrán hacerse siempre directamente entre las autoridades judiciales, y remitirse por la misma vía.

(99) Por ej. 25. 000 ECUs, según sienta el párrafo cuarto del art. 50 del del Convenio de Aplicación.

(100) *Vid.* art. 50. 4 del Convenio de Aplicación.

Por lo que se refiere a la mejora tanto de las disposiciones del Convenio Europeo de Extradición de 13 de septiembre de 1957 (101), como del Capítulo I del Tratado Benelux de Extradición y Asistencia Judicial en Materia Penal de 27 de junio de 1962, modificado por el Protocolo de 11 de mayo de 1974 (102), el Convenio de Aplicación viene a instaurar un *procedimiento informal de extradición*, aplicable cuando no esté manifiestamente prohibido en virtud del Derecho de la Parte requerida, y siempre y cuando se observen dos requisitos: una información previa a la persona reclamada del derecho que tiene a seguir un procedimiento formal de extradición; y su consentimiento formal a someterse a este nuevo procedimiento, mediante acta redactada ante un miembro del Poder Judicial (103).

La cooperación judicial cuenta asimismo con un Capítulo Tercero dedicado a la *aplicación del principio «non bis in idem»* y un Capítulo Quinto sobre la *transmisión de la ejecución de las sentencias penales*. Si el primero de ellos tiene como objetivo definir taxativamente los supuestos a los que dicho principio no se va a aplicar (104), el segundo busca completar el Convenio del Consejo de Europa de 21 de marzo de 1983 sobre el traslado de personas condenadas. Para ello, establece que la Parte en cuyo territorio se haya impuesto una pena privativa de libertad o una medida de seguridad que restrinja la libertad mediante una sentencia con fuerza de cosa juzgada contra un nacional de otra Parte que, al huir de su país, se haya sustraído a la ejecución de la pena o de la medida, podrá solicitar de esta última que asuma la ejecución de la pena o de la medida

---

(101) Concluido en el ámbito del Consejo de Europa.

(102) En efecto, el Tratado Benelux de Extradición establece el principio de la persecución en caliente («hot pursuit»), es decir, la posibilidad de perseguir a una persona, presunta autora de un delito que dé lugar a extradición hasta el territorio de otra Parte, y proceder directamente al arresto sin avisar a los agentes territorialmente competentes.

(103) *Vid.* artículo 66 del Convenio de Aplicación.

(104) Así, según se desprende del artículo 55 del Convenio de Aplicación, en el momento de la ratificación, aceptación o aprobación del Convenio, cualquiera de las Partes contratantes podrá declarar que no está vinculada por el artículo 54 (aplicación del principio *non bis in idem*) en uno o varios de los siguientes supuestos: a) cuando los hechos contemplados en la sentencia extranjera hayan tenido lugar total o parcialmente en su territorio; b) cuando constituyan una infracción contra la seguridad del Estado u otros intereses igualmente esenciales para dicha Parte contratante; c) cuando hayan sido cometidos por un funcionario en violación de las obligaciones de su cargo.

de seguridad contra su propio nacional que se encuentre en territorio nacional. La transmisión de la ejecución no estará subordinada al consentimiento del condenado, y la Parte requerida estará facultada para someter a éste a detención preventiva en espera de aquélla, u a otras medidas tendentes a garantizar su permanencia en el territorio (105).

Por último, dentro del Título Tercero («Policía y Seguridad») del Convenio, otras dos materias, *los estupefacientes y las armas de fuego y municiones*, constitutivas de dos capítulos diferentes (el Capítulo Sexto y el Capítulo Séptimo), requieren para su correcto tratamiento tanto de la cooperación policial como de la cooperación judicial en materia penal.

Respecto a los *estupefacientes*, el artículo 70 del Convenio establece la creación de un grupo de trabajo permanente encargado de examinar los problemas comunes relativos a la criminalidad en materia de estupefacientes, así como de elaborar propuestas para mejorar los aspectos técnicos y prácticos de la cooperación entre las Partes (106).

El *comercio legal de estupefacientes y su transporte, para fines de tratamiento médico*, también están regulados por el Convenio, el cual impone a los Estados Partes el traslado de los controles efectuados en las fronteras interiores hasta las exteriores, y/o exige del transportista que se desplace por el interior del territorio común la exhibición de un certificado, expedido o legalizado por la autoridad competente, es decir, por la autoridad del Estado de residencia del enfermo (107).

---

(105) *Vid.* arts. 67 a 69 del Convenio de Aplicación.

(106) El denominado «STUP» (Estupefacientes) ha llevado sus trabajos en colaboración con otro comité, el Grupo «Pompidou» de lucha contra la droga, instalado en Estrasburgo. Está comprometido a prevenir y reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes en el respeto de los Convenios de Naciones Unidas sobre Estupefacientes y sobre sustancias psicotrópicas (*Convenio Unico sobre estupefacientes de 1961, en su versión modificada por el Protocolo de 25 de marzo de 1972 por el que se modifica el Convenio Unico sobre estupefacientes de 30 de marzo de 1961; Convenio de 21 de febrero de 1971 sobre sustancias psicotrópicas; y Convenio de las Naciones Unidas de 20 de diciembre de 1988 relativo al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas*), tomando especialmente en consideración tanto el desplazamiento hacia las fronteras exteriores de parte del personal de policía y aduanas, como el recurso a perros de policía u otros métodos modernos de detección de drogas.

(107) *Vid.* art. 75 del Convenio de Aplicación. Mediante *Declaración de los Ministros y Secretarios de Estado sobre el transporte de estupefacientes y sustancias psicotrópicas que sean necesarias en el marco de un tratamiento médico*, los Estados han aprobado un modelo de certificado, el contenido en el *Doc. SCH/Stup*

Para finalizar con el estudio de estos medios compensatorios aplicables en el interior del espacio Schengen, es preciso señalar que, pese a que el Convenio dedique un Capítulo Séptimo a las armas de fuego y municiones, sus disposiciones han sido sustituidas, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 134 del Convenio (108), por la Directiva 91/477/C.E.E. del Consejo, de 18 de junio de 1991 relativa al control y a la adquisición y detención de armas (109).

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

A nuestro entender, la puesta en aplicación del *dispositivo normativo* del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen ha marcado una etapa decisiva en la construcción de la integración europea. Mas como todos los proyectos ambiciosos, su aplicación no está resultando sencilla (110), al requerir, además de múltiples ajustes prácticos (111), un cambio de men-

---

(92) 16 3.º rev., incluidos los datos relativos a la naturaleza y cantidad de los productos y a la duración del viaje. *Vid. Doc. SCH/M (92) 28 rev.*

(108) *Vid.* Artículo 134 del Convenio de Aplicación, *cit. supra*.

(109) *D.O.C.E.*, L 256 de 13-9-1991.

(110) Así, por ejemplo, en la prensa de los días siguientes al 26 de marzo de 1995, aparecieron los siguientes titulares: «*Désaccords franco-belges. Les couacs de Schengen: Jusqu'où peut-on poursuivre les délinquants en territoire étranger?*» (*Le Figaro, samedi 22-dimanche 23 avril 1995*); «*Bruxelles critique Paris à propos des accords de Schengen*», *Le Monde, samedi 22 avril 1995*; «*Se acumulan las denuncias un mes después de entrar en vigor el Acuerdo de Schengen*», *ABC*, de 28-4-1995; «*Francia considera "experimental" el control fronterizo de la Jonquera*», *El País*, de 4 de mayo de 1995.

(111) El *aeropuerto de Schipol*, por ejemplo, en Amsterdam, fue uno de los que más críticas se llevó, al no haber introducido, después del 26 de marzo de 1995, las autoridades holandesas el *sistema del doble pasillo* para evitar los controles a los pasajeros del *espacio Schengen*. Otro punto conflictivo fue —y sigue siéndolo todavía— la *cooperación policial*. Los Gobiernos de Bélgica y de Alemania reprocharon al Gobierno de París —durante el período de prueba que finalizó el 31 de julio de 1995— no haber permitido a su Policía entrar en territorio francés en *persecución de delincuentes que escapaban*. Ante ello el Gobierno de Bruselas amenazó con pagar con la misma moneda y denunciar el acuerdo bilateral que permite a la gendarmería francesa entrar en territorio belga. Por último, en el día de hoy, y hasta el 1 de enero de 1996, Francia sigue practicando controles en sus fronteras, tras los graves atentados terroristas registrados en el territorio galo en los meses de verano, apoyándose en la cláusula de *orden público y de seguridad nacional*, pre-

talidad profundo. Y es en esta exigencia de mutación ideológica en donde va a radicar, con toda probabilidad, el éxito o el fracaso de la eficacia plena de este instrumento jurídico internacional.

---

vista en el artículo segundo, párrafo segundo del Convenio de Aplicación (*Vid. Agence Europe*, de 6, 7, 13, y 21-9-1995).