

La intervención directa de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, de Teresa Acosta Penco, Iustel, Madrid, 2022, ISBN: 9788498904420, 270 pp.

La obra que aquí se recensiona —merecedora de la tercera edición del Premio Internacional de Investigación en Derecho Público Europeo «Luis Ortega Álvarez»— tiene por objeto analizar el régimen jurídico de la Guardia Europea de Fronteras y Costas (GEFC), la nueva agencia europea sucesora de Frontex. Se trata de un asunto de notoria importancia, si se atiende a los recientes impulsos de europeización en materia de control de fronteras exteriores, correlativos al refuerzo del mandato de la agencia.

La contribución que realiza el libro es doble: de un lado, presenta el marco jurídico al que se somete la agencia europea en su actividad; de otro, sistematiza y ordena dicho marco jurídico, de tal modo que no sólo describe la realidad normativa de la agencia, sino que también la reconstruye dogmáticamente, favoreciendo a su esclarecimiento. En este proceso la autora parte de la distinción entre dos tipos de facultades de ejecución en manos de la GEFC: normativas y operativas, dividiéndose estas últimas en actividades operativas declarativas y materiales.

Dos son las premisas teóricas en que se fundamenta la obra. Primeramente, la europeización del control de las fronteras exteriores de la Unión. La política de control de fronteras ha dejado de ser un ámbito exclusivamente nacional, gobernado por lógicas intergubernamentales, para dar importantes pasos hacia una gestión de fronteras comunitarizada. Esta circunstancia se refleja en la GEFC, cuya composición actual integra funcionarios europeos, además de guardias fronterizos nacionales. La agencia se dota así de lo más próximo hasta el momento a un verdadero cuerpo europeo de guardias de fronteras (pág. 119). La segunda de las premisas se refiere a la GEFC (y también motor) de los importantes cambios en materia de control fronterizo. Mientras que la antigua Frontex era una mera agencia de apoyo, asistencia y coordinación de las actuaciones nacionales, la GEFC ha pasado a adquirir numerosas e importantes competencias de supervisión, reacción e intervención directa en la gestión de las fronteras exteriores (pág. 126).

El examen y verificación de estos dos planteamientos generales determinan la estructura de la obra. Los dos primeros capítulos son esencialmente introductorios. La autora ofrece una visión de conjunto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (capítulo primero: «Origen y evolución del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. El modelo europeo de fronteras»); así como de los objetivos, reparto competencial y modelos de ejecución de la política de gestión de las fronteras exteriores de la Unión (capítulo segundo: «La Política común de gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea»).

Es el capítulo tercero («La Agencia de la Guardia Europea de Fronteras y Costas como órgano ejecutivo de la Unión Europea en la gestión de las fronteras exteriores») el que introduce a la nueva agencia de la Unión. Y lo hace abordando su origen, las sucesivas revisiones de su mandato, su composición y sus potestades ejecutivas. De los aspectos expuestos en este capítulo, conviene reflejar aquí dos.

Primeramente, el ya referido proyecto de supranacionalización de la gestión de las fronteras exteriores a través de la GEFC. Fenómeno que se ha visto favorecido por la reciente crisis migratoria, que hizo evidente la necesidad de nuevos modelos y estructuras de gestión de fronteras (pág. 116).

La segunda de las cuestiones está conectada con la anterior. La Agencia se ha convertido en instrumento para la comunitarización del control fronterizo. Es esta situación la que explica los cambios en su composición (pág. 118 y ss.) y la ampliación y profundización de sus facultades (pág. 120 y ss.). Sobre los cambios en su composición ya se ha dicho algo: el más importante es la creación de un cuerpo operativo de funcionarios europeos (de hasta 10.000 miembros), que actúan conjuntamente con los guardias nacionales (pág. 119). La ampliación de las facultades de la GEFC se refiere fundamentalmente a sus nuevas facultades de supervisión y reacción, así como a la posibilidad de ejercer potestades operativas de refuerzo que le permiten realizar actuaciones de naturaleza material (pág. 126).

Si en el tercer capítulo se reseña el incremento de facultades y competencias de la GEFC, la autora dedica el cuarto capítulo («La ejecución de la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea mediante la cooperación operativa coordinada por la Agencia GEFC») al análisis de las distintas modalidades de cooperación operativa en las fronteras, y de los medios técnicos y humanos de que dispone la GEFC para su realización. Dos puntos resultan de especial interés aquí. De un lado, el análisis pormenorizado del régimen de las operaciones conjuntas e intervenciones rápidas (pág. 155 y ss.), en cuanto a su puesta en marcha, realización, suspensión y conclusión (con una breve mención también a las operaciones de salvamento, pág. 163 y ss.). De otro, el régimen de responsabilidad de los miembros de los equipos (pág. 189 y ss.). En este caso, el interés de la investigación resulta de la necesidad de un estudio que, dando cuenta de la complejidad del asunto, recogiera los distintos sistemas de responsabilidad (disciplinaria, civil y penal) de los miembros de los equipos (funcionarios de la Agencia GEFC o personal del Estado miembro de origen), así como el derecho que resulta aplicable en cada uno de los casos.

Tras una breve referencia a los agentes de coordinación (pág. 195 y ss.), también se dedican unas páginas a los medios técnicos a disposición de la agencia. En particular, acerca de su régimen posesorio, modalidades, formas de despliegue y obligaciones de contribución a los contingentes por parte de los Estados miembros (pág. 197 y ss.).

El último de los capítulos («La ejecución directa y subsidiaria de la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea mediante la Agencia GEFC») atiende a las potestades de supervisión y de reacción por parte de la Agencia frente a incumplimientos y deficiencias de los sistemas nacionales en materia de control fronterizo.

Este capítulo y el anterior están estrechamente interconectados. El capítulo cuatro refleja el tradicional papel de la GEFC como agencia de asistencia y apoyo en las distintas modalidades de cooperación operativa al servicio de los Estados miembros. El capítulo quinto indaga acerca de la importancia, presupuestos de ejercicio y puesta en marcha de potestades ejecutivas directas por parte de la propia agencia de la Unión. Como se adelantaba en las primeras líneas, y como sostiene también la autora en su obra, la GEFC ya no solo «asiste» a los sistemas nacionales, sino también al sistema europeo de control fronterizo, en aras de asegurar su plena efectividad (pág. 205). Ambos capítulos constituyen el núcleo esencial de la obra. Con ellos la autora logra ofrecer una visión «dinámica» de la GEFC, que la explica en el contexto de su proceso de transformación. Éste es el principal mérito de la obra.

Finaliza el libro con un apartado de conclusiones, entre las que destaca la última de ellas. La autora augura que «todo resquicio de intergubernamentalidad quedará en el olvido, con el establecimiento progresivo del sistema integrado de fronteras exteriores» (pág. 261). No se pretende aquí reflexionar sobre esta cuestión. Pero sí, llegados a este punto, subrayar alguna de las contribuciones de la obra. Por una parte, en ella se ofrece un estudio pormenorizado, coherente y comprensivo del sistema de control fronterizo y su evolución, así como de las sucesivas transformaciones de la GEFC. Con ello se precisa el contenido y los límites de la supranacionalización en materia de control fronterizo y se resuelven importantes interrogantes acerca del régimen jurídico de una de las más poderosas agencias de la Administración europea (la GEFC). De otro lado, la obra constituye el punto de partida de ulteriores análisis dogmáticos sobre el régimen jurídico de ésta y de otras agencias europeas, tradicionalmente envueltas en un halo de incertidumbre. Dos elementos merecen en este sentido una mayor atención doctrinal: la delimitación de las exigencias que impone el principio de legalidad a la actuación de las agencias, y el alcance del principio de control judicial que les resulta aplicable. La obra de Teresa Acosta Penco tiene el valor de aportar claridad sobre el régimen de la GEFC y al tiempo señalar la orientación que debe tener su futuro tratamiento doctrinal.

Teresa Pareja Sánchez

Contratada predoctoral FPU

Universidad de Castilla-La Mancha

<https://orcid.org/0009-0005-1600-027X>