



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 16.5.2012
COM(2012) 230 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

**Informe semestral sobre el funcionamiento del espacio Schengen
1 de noviembre 2011 - 30 de abril 2012**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Informe semestral sobre el funcionamiento del espacio Schengen 1 de noviembre 2011 - 30 de abril 2012

1. INTRODUCCIÓN

El derecho a la libre circulación de las personas es una piedra angular de la Unión Europea y el espacio Schengen sin controles en las fronteras interiores es uno de los logros más apreciados de la integración de la UE. La cooperación Schengen se estableció a iniciativa de cinco países de la UE - Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo y Países Bajos - mediante un Acuerdo de 1985 y un Convenio de aplicación de 1990, ambos firmados en la ciudad luxemburguesa de Schengen. En 1995 se suprimieron los controles en las fronteras interiores y en 1997 estos acuerdos fueron integrados en el marco de la Unión Europea por el Tratado de Ámsterdam. El espacio Schengen ha crecido rápidamente. Hoy abarca una zona de 42 673 km de mar y 7 721 km de fronteras terrestres exteriores, donde más de 400 millones de europeos de 26 países pueden viajar sin pasaporte.

El derecho a viajar en el espacio Schengen sin estar sujeto a controles fronterizos se basa en la condición de que cada Estado participante cumpla sus obligaciones con arreglo al acervo de Schengen. Es fundamental, por tanto, que las instituciones europeas vigilen el funcionamiento del espacio Schengen y estén dispuestas a responder a los retos a los que se enfrenta. En este contexto, la Comisión anunció, en su Comunicación «Gobernanza de Schengen - refuerzo del espacio sin controles fronterizos en las fronteras interiores» de 16 de septiembre de 2011, su intención de presentar un balance semestral del funcionamiento de Schengen a las instituciones de la Unión Europea. El 8 de marzo de 2012, el Consejo se congratuló de la intención de la Comisión de presentar informes regulares sobre el funcionamiento de la cooperación Schengen al Parlamento Europeo y al Consejo.

El objetivo de estos informes es servir de base para un debate regular en el Parlamento Europeo y en el Consejo y, por lo tanto, contribuir al refuerzo de la orientación política y la cooperación en el espacio Schengen. Este primer informe abarca el período comprendido entre el 1 de noviembre de 2011 y el 30 de abril de 2012, y complementa las medidas propuestas en las propuestas legislativas de la Comisión sobre la gobernanza de Schengen¹, que actualmente están siendo debatidas con el Parlamento Europeo y el Consejo. El informe se centra en el funcionamiento del espacio Schengen, dejando de lado otros temas que pueden estar relacionados con el espacio de libertad, seguridad y justicia, pero que no afectan a la cuestión fundamental y se abordan paralelamente en otros documentos. Entre esos temas

¹ COM (2011) 561 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones «Gobernanza de Schengen – Refuerzo del espacio sin controles fronterizos en las fronteras interiores», COM (2011) 559 Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y COM (2011) 560 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica el Reglamento (CE) No 562/2006 con el fin de establecer normas comunes relativas al restablecimiento temporal del control fronterizo en las fronteras interiores en circunstancia excepcionales.

figuran la propuesta de la Comisión sobre Eurosur² y la propuesta de la Comisión de introducir una cláusula de salvaguardia de visado³, así como las cuestiones tratadas en la Comunicación sobre el enfoque global de la migración y la movilidad⁴ y el informe anual sobre migración y asilo. El informe semestral sobre el funcionamiento de la cooperación Schengen debería entenderse como parte de este contexto más amplio.

2. CUADRO DE LA SITUACIÓN

2.1. Situación en las fronteras exteriores del espacio Schengen

La presión en las fronteras exteriores de Schengen se concentra en un número limitado de puntos calientes.

En octubre-diciembre de 2011, el número de cruces irregulares de fronteras aumentó en comparación con el año anterior hasta casi 30 000 cruces. Alrededor del 75% de dichos cruces se registraron en la ruta del Mediterráneo Oriental, siendo afganos y paquistaníes las nacionalidades más frecuentes. La Comisión sigue apoyando a los Estados miembros en la gestión de estos flujos migratorios mixtos, entre otras cosas, mediante la financiación de la UE (especialmente el Fondo para las Fronteras Exteriores), la cooperación con los terceros países interesados y las agencias de la UE (por ejemplo, Frontex)⁵.

La presión en la frontera exterior de Schengen está relacionada con la evolución de los terceros países interesados, como fue evidente durante la primavera árabe en 2011. La Comisión subraya que la situación en Siria puede provocar un futuro flujo migratorio hacia los países vecinos y la Unión Europea. En octubre-diciembre de 2011, 578 sirios fueron detectados al intentar cruzar la frontera terrestre exterior de Schengen entre los pasos fronterizos oficiales, frente a 210 personas en el mismo trimestre de 2010. El 82% de estas personas fueron detectadas en la frontera terrestre exterior griega.

Véase una descripción más detallada de la situación en el análisis de riesgos 2012 de Frontex (http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf).

La Comisión evaluará continuamente si el actual equilibrio de medidas de apoyo (entre otras, la financiación de la UE y las operaciones de Frontex) entre los actuales puntos calientes y el resto de las fronteras exteriores es adecuado o si deben preverse otras prioridades, teniendo en cuenta, por una parte, la presión sobre los actuales puntos calientes y, por otra, los posibles efectos de desplazamiento debidos al refuerzo de los controles fronterizos en esos puntos así como a nuevos flujos migratorios a raíz de la evolución de la situación en terceros países.

² COM (2011) 873 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR).

³ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica el Reglamento (CE) n° 539/2001 del Consejo por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación.

⁴ COM (2011) 743 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones « Enfoque Global de la Migración y la Movilidad ».

⁵ Análisis de riesgo trimestral de Frontex, octubre-diciembre 2011.

2.2. Situación en el espacio Schengen

El acervo de Schengen permite a los nacionales de terceros países⁶ titulares de un permiso de residencia o de un visado de larga duración expedido por un Estado miembro viajar a otros Estados miembros durante tres meses en cualquier período de seis meses. Sin embargo, los solicitantes de asilo a la espera de una decisión sobre su estatuto no disfrutaban de este derecho hasta la evaluación final de su solicitud de protección. Además, una gran mayoría de los nacionales de terceros países que residen ilegalmente en el espacio Schengen han entrado legalmente, pero han prolongado su estancia por encima del plazo autorizado, mientras que otros han entrado ilegalmente. A estas personas se les debe regularizar su estancia en los Estados miembros de conformidad con su legislación nacional o bien deben ser objeto de un procedimiento de retorno. Muchas de estas personas no permanecen en el país de entrada, sino que se desplazan a otros Estados miembros.

En 2011, fueron detectados 350 944 nacionales de terceros países que no cumplían las condiciones necesarias para poder permanecer en el espacio Schengen⁷, lo que representa una disminución del 9.1% con respecto al año anterior. Por nacionalidades, en su mayor parte fueron afganos, tunecinos y marroquíes. Según Frontex⁸, se han detectado movimientos secundarios, originados en la frontera terrestre greco-turca, en las fronteras terrestres entre los países de los Balcanes Occidentales y Hungría y Eslovenia, en la frontera marítima del sur de Italia y en una serie de aeropuertos europeos, en particular en los Países Bajos, Bélgica y Alemania.

Se dispone de poca información sobre el número de personas sin derecho a permanecer en el espacio Schengen que pretenden trasladarse a otro Estado miembro. No obstante, una serie de operaciones puntuales de recogida de datos han proporcionado al menos algunas estadísticas básicas. La más reciente, la operación DEMETER⁹, se llevó a cabo del 24 al 30 de octubre de 2011 en 21 Estados miembros (entre otros, Francia, Italia y Grecia no participaron). Durante esa semana, los Estados miembros participantes, como parte de su trabajo cotidiano, cumplimentaron un impreso de información sobre cada incidente de presunta residencia ilegal en su territorio. Los informes se enviaron después a la Guardia de Fronteras polaca, que compiló y analizó los datos. El objetivo de la medida era recoger información sobre los flujos migratorios de los Estados miembros de la UE, en particular con respecto a:

- las presiones migratorias en los distintos países,
- las principales vías de circulación de los inmigrantes irregulares,
- los principales países de destino de la migración,
- los países de origen de los migrantes irregulares y
- los lugares de detección de inmigrantes irregulares y los medios de transporte utilizados.

⁶ A efectos del presente informe, los familiares extracomunitarios de los ciudadanos de la UE no se incluyen entre los nacionales de terceros países, dado el estatuto privilegiado de que disfrutaban en virtud de la legislación de la UE en materia de libre circulación de personas (Directiva 2004/38/CE) y del acervo de Schengen.

⁷ Análisis de riesgo anual 2012 de Frontex.

⁸ Análisis de riesgo anual 2012 de Frontex.

⁹ Informe de síntesis de los Servicios Centrales de la Guardia de Fronteras polaca, noviembre de 2011.

Durante la operación, se detuvo a 1 936 nacionales de terceros países procedentes de 104 diferentes países. El mayor número de inmigrantes irregulares se detectó en Alemania (360 personas), España (290 personas) y Hungría (260 personas). La mayoría había entrado en el espacio Schengen por España (207), Grecia (180 personas), Chipre (161 personas) y Polonia (121 personas). Los principales países de destino eran España (288 personas), Alemania (264 personas) y Austria (140 personas).

Las conclusiones de estas operaciones muestran la necesidad de mejorar constantemente el seguimiento y el análisis de los flujos de migración en el espacio Schengen. Esto podría lograrse, entre otras cosas, realizando operaciones semestrales del tipo DEMETER e intercambiando regularmente información a escala de la Unión Europea. La Comisión acoge con satisfacción la coordinación por la Presidencia danesa de la operación Balder del 16 al 22 de abril de 2012.

Junto con la información fiable sobre los nacionales de terceros países residentes ilegalmente en el espacio Schengen, la aplicación de la Directiva en materia de sanciones y medidas aplicables a los empleadores¹⁰ sigue siendo una herramienta importante en la lucha contra la estancia ilegal en el territorio.

Además de las iniciativas en curso y previstas (como la operación Balder), la Comisión estudiará la posible adopción de otras a fin de proporcionar más información sobre los flujos migratorios en el espacio Schengen.

3. APLICACIÓN DEL ACERVO DE SCHENGEN

3.1. Casos de restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores

El artículo 23 del Código de fronteras Schengen¹¹ establece que, excepcionalmente, si existe una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, un Estado miembro podrá restablecer dichos controles fronterizos en sus fronteras interiores. El Estado miembro notificará esta medida lo antes posible a los demás Estados miembros y a la Comisión. Además, presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión explicando, en particular, el funcionamiento de los controles y la eficacia del restablecimiento de los controles fronterizos. Desde la entrada en vigor del Código de fronteras Schengen en 2006, todos los casos de restablecimiento de controles han estado relacionados con la prevención y la lucha contra distintos tipos de delitos en relación con reuniones de alto nivel o grandes acontecimientos deportivos.

Durante el periodo comprendido entre el 1 noviembre de 2011 y el 30 de abril de 2012, el control en las fronteras interiores se ha reintroducido tan sólo dos veces. Francia notificó a la Comisión el 4 de octubre de 2011 que, a causa de la Cumbre del G-20 de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Cannes los días 3 y 4 de noviembre de 2011, preveía restablecer el control en su frontera con Italia entre el 24 de octubre y el 5 noviembre de 2011. Francia informó a la Comisión de que, durante ese período, se controló a 38 620 personas a la entrada

¹⁰ Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular.

¹¹ Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).

(de las 563 158 personas que cruzaron la frontera) y a 15 303 personas a la salida (de un total de 605 062). A 443 personas se les denegó la entrada, la mayoría porque no disponían de documentos válidos de viaje.

El 20 de abril de 2012, España notificó a la Comisión que, debido a la reunión del Banco Central Europeo en Barcelona del 2 al 4 de mayo de 2012, se disponía a reintroducir los controles en las fronteras terrestres internas con Francia así como en los aeropuertos de Barcelona y Girona durante el período comprendido entre el 28 de abril y el 4 de mayo de 2012.

3.2. Mantenimiento de la ausencia de controles en las fronteras interiores

El artículo 22 del Código de fronteras Schengen dispone que los Estados miembros deben eliminar todos los obstáculos al tráfico fluido en los puestos fronterizos de carretera situados en las fronteras interiores, en particular, los límites de velocidad que no estén basados exclusivamente en consideraciones de seguridad vial. A instancia de la Comisión, Francia ha suprimido gradualmente los obstáculos que dificultan el tráfico fluido en varios puestos fronterizos de carretera en sus fronteras interiores con España, Bélgica y Luxemburgo. La adopción de estas medidas permitió a la Comisión archivar, en enero de 2012, el correspondiente procedimiento de infracción contra Francia.

Los Países Bajos tienen la intención de instalar un sistema de vigilancia por cámara (@ migo-boras) cerca de las fronteras interiores, como apoyo técnico a los controles de policía móviles. En noviembre de 2011, la Comisión se dirigió a los Países Bajos a propósito de una presunta violación del Código de fronteras Schengen, del Derecho de la UE sobre la libre circulación de los ciudadanos de la UE y de las disposiciones de protección de datos de la legislación de la UE. Se solicitaron explicaciones especialmente en lo que se refiere a la necesidad y proporcionalidad del sistema y la Comisión examina actualmente las respuestas de los Países Bajos.

Además, en el período comprendido entre el 1 de noviembre de 2011 y el 30 de abril de 2012, la Comisión pidió información en cuanto a la correcta aplicación de la legislación de la UE y, concretamente, del acervo de Schengen en tres nuevos casos y continuó trabajando en los ocho expedientes abiertos a un total de diez Estados miembros (Austria, Bélgica, República Checa, Alemania, Estonia, Italia, Letonia, Países Bajos, Eslovaquia y Suecia). En estos expedientes se plantea fundamentalmente la cuestión de si la realización de los controles policiales cerca de las fronteras interiores tiene un efecto equivalente a los controles fronterizos (artículo 21 del Código de fronteras Schengen) y a la obligación de suprimir los obstáculos al tráfico fluido, tales como las limitaciones de velocidad, en los puestos fronterizos de carretera situados en las fronteras interiores (artículo 22 del Código de fronteras Schengen). En todos los casos, el intercambio de información con las autoridades nacionales respectivas está todavía en curso.

3.3. Casos de infracción pendientes relacionados con el acervo de Schengen

Transposición de la Directiva sobre el retorno (2008/115/CE) en la legislación nacional

El plazo de aplicación de la Directiva sobre el retorno (2008/115/CE) expiró el 24 de diciembre de 2010. Veintiséis Estados miembros han adoptado ya nuevas disposiciones de transposición de la Directiva en su legislación nacional e incorporado las normas comunes. En abril de 2012, sólo Lituania, Polonia e Islandia aún no habían notificado la transposición

íntegra. La Comisión ha incoado procedimientos de infracción contra los Estados miembros que no han cumplido con su obligación de transposición y notificación.

Un estudio iniciado en 2011 para evaluar la correcta transposición de la Directiva en las legislaciones nacionales ha dado sus primeros resultados: se dispone ya de dieciocho informes y se espera recibir el resto a lo largo de 2012. La Comisión examinará minuciosamente los informes de transposición y procurará la plena y correcta aplicación por parte de los Estados miembros de las disposiciones establecidas en esta Directiva.

Aplicación del Código de fronteras Schengen

En octubre de 2009, alegaciones de dificultades graves y de malos tratos en Grecia a los solicitantes de asilo y candidatos a serlo, incluida la devolución de personas que podían sufrir persecución o daños graves, llevaron a la Comisión a remitir una carta de emplazamiento a Grecia. La Comisión considera que todo incumplimiento del acervo comunitario en materia de asilo y del Código de fronteras Schengen, en relación con los derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales, los principios generales del Derecho de la UE y el Convenio Europeo de Derechos Humanos, debe ser tratado como un asunto urgente.

La Comisión reconoce la considerable presión a la que hace frente Grecia a causa del gran número de personas de terceros países que entran en su territorio. Al mismo tiempo, la Comisión está preocupada por las deficiencias graves del sistema de asilo griego y por la vulneración de derechos fundamentales. Aun reconociendo los esfuerzos de Grecia para remediar la situación, la Comisión seguirá de cerca la evolución de este tema y adoptará las medidas necesarias para asegurarse de que Grecia cumpla sus obligaciones legales y se beneficie del apoyo necesario.

3.4. Deficiencias observadas en el marco del mecanismo de evaluación de Schengen

El espacio Schengen se basa en la confianza mutua entre los Estados miembros en cuanto a su capacidad para aplicar las medidas que permitan la supresión de los controles en las fronteras interiores y, en particular, el control de la frontera exterior. Con el fin de desarrollar y mantener esa confianza mutua, los Estados miembros de Schengen crearon en 1998 un mecanismo¹² para verificar el cumplimiento de todas las condiciones previas a la aplicación del acervo de Schengen (es decir, para la eliminación de los controles en las fronteras) por parte de los Estados miembros que deseen participar en la cooperación Schengen, así como para verificar que el acervo de Schengen está siendo correctamente aplicado por los Estados miembros que tienen esa obligación. Los Estados miembros son evaluados de forma periódica por expertos de los Estados miembros, la Secretaría General del Consejo y la Comisión. Las evaluaciones se basan en las respuestas a cuestionarios aprobados por el Consejo, así como en visitas *in situ*, y las conclusiones se detallan en informes que incluyen observaciones y recomendaciones de seguimiento.

En el periodo comprendido entre el 1 noviembre 2011 y el 30 de abril de 2012, se realizaron evaluaciones Schengen de las fronteras aéreas de Hungría, Malta y Eslovenia; de los visados en la República Checa, Hungría, Malta y Eslovenia; de SIS/SIRENE en Finlandia y Suecia; de la cooperación policial en Malta, Eslovenia, Suecia, Islandia y Noruega, y de la protección

¹² SCH/Com-ex (98) 26 def.

de datos en la República Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia e Islandia. Los informes están aún en fase de elaboración, pero se espera incluir algunos comentarios positivos y negativos así como recomendaciones en materia de formación, utilización del análisis de riesgo, intercambio de información, cooperación internacional e infraestructuras en los puestos fronterizos, embajadas y consulados. Aunque hay un margen de mejora en general, ninguna de estas evaluaciones ha puesto de manifiesto el tipo de deficiencias que exigirían una acción inmediata de la Comisión.

Durante la evaluación Schengen de Grecia en 2010-2011, se detectaron varias deficiencias graves, en particular en lo que se refiere al control de las fronteras exteriores marítimas y terrestres. Dado el amplio alcance de las recomendaciones, Grecia ha elaborado un plan nacional de acción para remediar estas deficiencias, que incluye, entre otras cosas, una mejora de la coordinación de la gestión de fronteras, un mayor despliegue de personal y equipo, una mejora de las infraestructuras, un nuevo programa de formación, así como una revisión de la legislación pertinente. Con el fin de evaluar los progresos realizados hasta el momento y determinar ámbitos en los que los Estados miembros pueden ofrecer asistencia, está prevista una misión de estudio del 28 de mayo al 2 de junio de 2012 que visitará el aeropuerto internacional de Atenas 'Eleftherios Venizelos', el puerto del Pireo y la región de Evros. Reiterando su compromiso de apoyar los esfuerzos de Grecia en la gestión de sus fronteras exteriores, la Comisión insta a Grecia a proseguir la ejecución de su plan de acción Schengen y a fijar de forma general y sistemática sus necesidades, así como los recursos disponibles.

Para un calendario indicativo de las evaluaciones Schengen de mayo a octubre en 2012, véase el anexo I.

3.5. Supresión de controles en las fronteras interiores con Bulgaria y Rumania

Aunque el Consejo concluyó en junio de 2011 que Rumania y Bulgaria cumplen formalmente los criterios para aplicar plenamente el acervo de Schengen, no ha podido decidir la supresión de los controles en las fronteras interiores en estos países. El 2 de marzo de 2012, el Consejo Europeo invitó al Consejo a determinar y aplicar medidas que contribuyan al éxito de la ampliación del espacio Schengen a Rumania y Bulgaria, y solicitó al Consejo que se replanteara esta cuestión con el fin de adoptar su decisión en la reunión del Consejo JAI de septiembre de 2012. La Comisión está dispuesta a apoyar cualquier medida que pudiera requerirse para garantizar que el Consejo adoptará una decisión positiva en septiembre.

4. MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO

4.1. Uso del Sistema de Información de Schengen

El Sistema de Información de Schengen (SIS) es un sistema común de información que permite a las autoridades competentes de los Estados miembros obtener información sobre las alertas de personas y objetos. Esta información puede utilizarse para la cooperación policial y judicial en materia penal, así como en materia de controles de personas en las fronteras exteriores de Schengen o en sus territorios nacionales y para la expedición de visados y permisos de residencia. Dado que el SIS tiene mucho éxito y genera decenas de miles de consultas al año, la Comisión está colaborando con el Consejo para identificar prácticas de trabajo y normas redundantes.

Aunque los Estados miembros utilizan un fundamento jurídico común para la cooperación, su aplicación puede variar debido a las diferentes legislaciones y procedimientos nacionales. Esto significa, entre otras cosas, que algunos Estados miembros que utilizan el SIS han tenido un éxito considerable en el seguimiento de los desplazamientos de sus delincuentes peligrosos en otros Estados miembros, mientras que otros Estados miembros hacen poco uso de esta posibilidad.

Por otra parte, considerando que la cooperación entre las autoridades responsables del intercambio de información complementaria (las oficinas SIRENE) es ejemplar, los retrasos se producen a menudo en los Estados miembros. Cuando una persona ha sido detenida en una frontera y una oficina SIRENE necesita urgentemente información sobre sus antecedentes, no es aceptable que tenga que esperar horas o días incluso para recibir esta información clave. La detención no puede justificarse y una persona que ha sido detenida por un motivo legítimo puede ser puesta en libertad por falta de información.

No todos los Estados miembros crean de oficio alertas para resaltar que un documento de viaje ha sido invalidado por la autoridad de expedición. Esto permite que el nacional de un país tercero titular del documento lo utilice de forma ilegal para intentar entrar en el espacio Schengen, aunque su entrada pueda estar excluida como consecuencia de una condena penal.

La Comisión evaluará si deben adoptarse medidas para que el SIS y las oficinas SIRENE exploten todo su potencial y, en caso afirmativo, si podrían considerarse otras medidas, además de las anteriormente citadas.

4.2. Sistema de Información de Visados

El Sistema de Información de Visados (VIS) es un sistema de intercambio de información sobre visados para estancias cortas que permite a las autoridades competentes de los Estados del espacio Schengen tratar los datos de las solicitudes de visado y de todos los visados expedidos, denegados, anulados, retirados o prorrogados. El VIS se puso en marcha con éxito el 11 de octubre de 2011 en las embajadas y consulados de los Estados miembros en la primera región de despliegue (Argelia, Egipto, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez). Según la planificación actual, el VIS empezará a funcionar el 10 de mayo de 2012 en la segunda región (Israel, Jordania, Líbano y Siria) y el 2 de octubre de 2012 en la tercera región (Afganistán, Bahrein, Irak, Irán, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Yemen). El VIS está funcionando bien y a fecha de 30 de abril de 2012 el sistema había tratado 775 489 solicitudes, 611 419 visados expedidos y 99 242 denegaciones.

4.3. Política de visados y acuerdos de readmisión

Mecanismo de supervisión post- liberalización de los visados para los países de los Balcanes Occidentales

A raíz del rápido aumento de las solicitudes de asilo en algunos Estados miembros con posterioridad a la liberalización de los visados para la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia en diciembre de 2009, así como para Albania y Bosnia y Herzegovina en diciembre de 2010, la Comisión estableció un mecanismo de supervisión post-liberalización de los visados para todos los países de los Balcanes Occidentales beneficiarios de la misma. En diciembre de 2011, la Comisión presentó su segundo informe

sobre esta supervisión¹³, en el que describe las últimas iniciativas adoptadas, la situación actual y propuestas para el futuro. Aunque el número total de solicitantes de asilo de la región ha disminuido en el segundo semestre de 2011 en comparación con el mismo período de 2010, al reducirse el número de solicitantes de asilo originarios de Serbia y de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, esta disminución se ve contrarrestada por un aumento considerable de los solicitantes de asilo de Albania y de Bosnia y Herzegovina. La mayoría de las solicitudes de asilo (basadas en la carencia de atención sanitaria, el desempleo y la falta de escolarización) se consideran injustificadas, por lo que el índice de reconocimiento de asilo es muy bajo. Bélgica, Alemania, Luxemburgo y Suecia siguen siendo los principales países de destino, en parte debido a la duración de los procedimientos de asilo y la consiguiente duración de la estancia autorizada. Estos Estados miembros han tomado medidas para reducir el plazo de tramitación, pero todavía hay margen de mejora por lo que se refiere, entre otras cosas, al intercambio de información, la investigación de los pasadores, el refuerzo del control de las fronteras, las campañas de sensibilización y el apoyo a las minorías (en particular, las comunidades romaníes).

Sobre esta base, la Comisión analizará si el mecanismo de supervisión post-liberalización de visados (incluida el mecanismo de alerta de Frontex) proporciona las herramientas necesarias para supervisar los flujos migratorios a raíz de la liberalización de los visados para los países de los Balcanes occidentales o si se necesitan mejoras de esta supervisión.

Acuerdos de readmisión

La celebración de acuerdos de readmisión constituye una parte central de la cooperación de la Unión Europea con los terceros países en la gestión de la migración y el asilo. En noviembre de 2011, la Comisión concluyó la negociación de un acuerdo de readmisión con Cabo Verde, que ahora inicia el procedimiento de ratificación formal. Han finalizado las negociaciones técnicas con Turquía y se espera la firma del acuerdo de readmisión y la apertura de un diálogo sobre la liberalización de los visados. Además, se han entablado negociaciones con Armenia y Azerbaiyán sobre acuerdos de facilitación de visados y readmisión.

5. DIRECTRICES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL ESPACIO SCHENGEN

Las medidas aplicadas en el marco de la cooperación Schengen son una competencia mixta, con responsabilidades de la Unión Europea, así como de los Estados miembros. El buen funcionamiento del espacio Schengen no sólo depende de la aplicación uniforme del acervo de la UE, sino también del ejercicio de las competencias nacionales de conformidad con el espíritu de Schengen. Esto puede ilustrarse con dos ejemplos: los Estados miembros pueden realizar controles policiales en su territorio a fin de comprobar el derecho de una persona a permanecer en el mismo, pero estos controles no deben tener un efecto equivalente a los controles fronterizos. Además, considerando que la expedición de documentos de viaje y permisos de residencia a los nacionales de terceros países es competencia de los Estados miembros, sus decisiones están directamente vinculadas al derecho de viajar en el espacio Schengen y, por lo tanto, interesan también a los demás Estados miembros.

¹³ SEC (2011) 1570 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión – Segundo informe sobre la supervisión de los países de los Balcanes Occidentales con posterioridad a la liberalización de los visados de conformidad con la Declaración de la Comisión de 8 de noviembre de 2010.

En sus comunicaciones sobre la migración¹⁴ y sobre la gobernanza de Schengen¹⁵, la Comisión se comprometió a publicar directrices con el fin de garantizar una aplicación e interpretación coherentes del acervo de Schengen. Las directrices sobre la expedición de permisos de residencia y documentos de viaje, así como las medidas policiales en las fronteras interiores, elaboradas por la Comisión, en consulta con los Estados miembros, figuran en el anexo II.

¹⁴ COM (2011) 248 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones – Comunicación sobre la migración.

¹⁵ COM (2011) 561 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones « Gobernanza de Schengen – Refuerzo del espacio sin controles fronterizos en las fronteras interiores ».

ANEXO I: Calendario indicativo de las evaluaciones Schengen en mayo y octubre de 2012¹⁶

Fecha	Estados miembros	Tema
6-12 de mayo de 2012	Letonia, Estonia y Lituania.	Fronteras marítimas
28 de mayo y 2 de junio de 2012	Grecia	Sistemas <i>inter pares</i>
17 a 22 de junio de 2012	Hungría y Eslovaquia	Cooperación policial
1-7 de julio de 2012	Letonia, Estonia y Lituania	Fronteras aéreas
23-27 de julio de 2012	Malta y Eslovenia	Protección de datos
9-20 de septiembre de 2012	Malta, Polonia y Eslovenia	Fronteras marítimas
23 a 29 de septiembre de 2012	República Checa y Polonia	Cooperación policial
7-12 de octubre de 2012	Dinamarca, Islandia y Noruega	SIS/Sirene
7-13 de octubre de 2012	Letonia y Lituania	Visados
14 a 20 de octubre de 2012	Letonia, Estonia y Lituania	Protección de datos

¹⁶ Documento del Consejo 5090/2/12 SCH-EVAL 1 COMIX 6 REV 2.

ANEXO II: Directrices para garantizar una aplicación e interpretación coherentes del acervo de Schengen

El 16 de septiembre de 2011, la Comisión presentó propuestas legislativas relativas a un mecanismo de evaluación de Schengen y una modificación del Código de fronteras Schengen con el fin de reforzar la gobernanza de Schengen¹⁷. Además, la Comisión anunció¹⁸ que exploraría ámbitos en los que la elaboración de directrices podría garantizar una aplicación más coherente de las normas de Schengen. La Comisión estableció que la expedición de permisos de residencia y documentos de viaje, así como las medidas policiales en las fronteras interiores, eran los temas apropiados de tales directrices y organizó dos reuniones con expertos de los Estados miembros, el 20 de julio y el 28 de noviembre de 2011, para debatir el alcance y el contenido de dichas directrices. La expedición de permisos de residencia y documentos de viaje se discutió también con los Estados miembros en la reunión de los puntos nacionales de contacto del mecanismo de información mutua celebrada el 1 de diciembre de 2011.

Las directrices que se presentan a continuación tienen en cuenta las valiosas observaciones y sugerencias formuladas por los Estados miembros durante la consulta.

A. Expedición de permisos de residencia temporal y documentos de viaje a nacionales de terceros países¹⁹

I. Introducción

El acervo de Schengen constituye una armonización de las normas en materia de estancias cortas (la política común de visados, incluido el reconocimiento mutuo de visados para estancias de corta duración sobre la base de los procedimientos y condiciones armonizados para la expedición de visados establecidos en el Código de visados). El acervo de Schengen no establece una armonización de las condiciones de expedición de los visados para estancias de larga duración, los permisos de residencia y los documentos de viaje a los nacionales de terceros países. Estas cuestiones se rigen por la legislación nacional de los Estados miembros.

El acervo de la UE en el ámbito de la migración y el asilo contiene disposiciones sobre las condiciones y los procedimientos para la expedición de permisos de residencia a ciertas categorías de personas. Así, por ejemplo, en lo que se refiere a los solicitantes de asilo²⁰, no se deben expedir permisos de residencia con arreglo a la legislación de la UE, únicamente una autorización para permanecer en el territorio del Estado miembro.

En cuanto a los beneficiarios de protección internacional²¹, se deben expedir a los refugiados permisos de residencia con una validez mínima de 3 años y renovables, mientras que a los beneficiarios de protección subsidiaria se les deben expedir permisos de residencia con una validez mínima de un año y renovables. A los miembros de la familia de los beneficiarios de

¹⁷ COM (2011) 559 y COM (2011) 560.

¹⁸ COM (2011) 561.

¹⁹ A efectos de las presentes directrices, los familiares extracomunitarios de los ciudadanos de la UE no están incluidos entre los nacionales de terceros países, dado el estatuto privilegiado de que disfrutaban en virtud de la legislación de la UE en materia de libre circulación de personas (Directiva 2004/38) y del acervo de Schengen.

²⁰ Artículo 6 de la Directiva 2003/09/CE sobre las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo.

²¹ Artículo 24 de la Directiva 2004/83/CE sobre los requisitos para el reconocimiento como refugiado.

protección se les deben expedir también permisos de residencia, pero su validez puede ser inferior.

Si se declara la protección temporal con arreglo a la Directiva sobre la protección temporal, los Estados miembros deben proveer a sus beneficiarios de permisos de residencia para toda la duración de la protección²². El mismo régimen es aplicable a los miembros de su familia que se agrupan con arreglo a las disposiciones de la Directiva²³.

Por lo que se refiere a las demás categorías, en particular los, casos humanitarios o las regularizaciones, se aplican las normas nacionales.

Sigue siendo competencia nacional de los Estados miembros la concesión de una autorización de estancia o de un documento de viaje a los nacionales de terceros países cuya situación no está contemplada en la legislación de la UE. Tales decisiones se toman sobre la base de las normas nacionales.

En lo que respecta a los titulares de visados de larga duración y de permisos de residencia, el acervo de Schengen únicamente establece el principio de equivalencia entre un permiso de residencia o un visado de larga duración y un visado para una estancia de corta duración²⁴: según este principio, el titular de un visado de larga duración o de un permiso de residencia expedido por un Estado del espacio Schengen tiene derecho a viajar a los otros Estados del espacio Schengen para una estancia de corta duración si se cumplen las condiciones de entrada, es decir, si está en posesión de un documento de viaje válido; justifica el propósito y las condiciones de la estancia prevista y dispone de medios de subsistencia suficientes; no es una persona sobre la que se introdujo una alerta en el SIS a efectos de la denegación de entrada, y no supone un peligro para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de cualquiera de los Estados miembros²⁵. Es responsabilidad de las autoridades competentes del Estado miembro al que se desplaza el titular de un permiso de residencia expedido por otro Estado miembro comprobar si la persona en cuestión reúne esas condiciones. Esta comprobación puede realizarse en el territorio de los Estados miembros. Si se hubieran reintroducido los controles en las fronteras interiores, de conformidad con el Código de fronteras Schengen²⁶ (en lo sucesivo denominado el «Código»), esta verificación podrá tener lugar en las fronteras interiores. Esto se aplica también a un nacional de un tercer país que esté en posesión de un permiso de residencia provisional y de un documento de viaje expedido por un Estado del espacio Schengen²⁷.

Los Estados miembros tienen la obligación de notificar a la Comisión sus tipos de visado de larga duración, los permisos de residencia y los permisos de residencia provisionales equivalentes a un visado de corta duración, y la Comisión pone esta información a disposición

²² Artículo 8 de la Directiva 2001/55/CE sobre la protección temporal.

²³ Artículo 15, apartado 6, de la Directiva 2001/55/CE sobre la protección temporal.

²⁴ Artículo 21, apartados 1 y 3, del Convenio de Schengen modificado por el Reglamento (UE) n° 265/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2010, DO n° L 85 de 31.03.2010, p. 1.

²⁵ Artículo 5 del Reglamento (CE) n° 562/2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), DO L 105 de 13.04.2006, p. 1.

²⁶ Artículo 23 y siguientes del Reglamento (CE) n° 562/2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), DO L 105 de 13.04.2006, p. 1.

²⁷ Artículo 21, apartado 2, del Convenio de Schengen.

de los demás Estados miembros²⁸, que están obligados a aceptar que estos visados de larga duración y permisos de residencia son equivalentes a un visado de corta duración para viajar en el espacio de Schengen.

El marco jurídico de la UE no define las condiciones para la expedición de documentos de viaje a los ciudadanos de terceros países, con excepción de las disposiciones relativas a la expedición de documentos de viaje a las personas a quienes se reconoce la necesidad de protección internacional. Así pues, deberán facilitarse documentos de viaje a los refugiados (obligación derivada de la Convención de Ginebra) y a los beneficiarios de protección subsidiaria (al menos cuando los necesiten para viajar por razones humanitarias), a menos que razones imperiosas de seguridad nacional o de orden público exijan proceder de otro modo²⁹. Excepcionalmente, podrían proporcionarse documentos de viaje a los solicitantes de asilo por razones humanitarias graves³⁰. Podría proporcionarse un salvoconducto a un solicitante de asilo sujeto a una transferencia del Reglamento de Dublín, con el fin de identificar a la persona y permitirle entrar en el territorio del Estado miembro responsable³¹. Por último, si se declara la protección temporal, los Estados miembros deben utilizar un tipo específico de tarjeta para las transferencias de beneficiarios entre Estados miembros³².

II. Directrices para los Estados miembros

Los acontecimientos de 2011 han demostrado que la expedición de visados de larga duración, permisos de residencia, incluidos los permisos provisionales, y documentos de viaje a los ciudadanos de terceros países en casos de afluencia repentina a gran escala de migrantes puede afectar negativamente al correcto funcionamiento del espacio sin fronteras interiores de Schengen.

Si un Estado miembro se enfrenta a una afluencia súbita a gran escala de migrantes de terceros países y ello no determina la aplicación de la Directiva relativa a la protección temporal:

- 1) Ese Estado miembro debe informar oportunamente a los demás Estados miembros y a la Comisión de las decisiones que se propone tomar con respecto a la expedición de permisos de residencia, incluso los permisos provisionales, y documentos de viaje a los nacionales de terceros países en el marco del mecanismo de información mutua (MIM)³³. Sobre la base de la información proporcionada, la Comisión, en colaboración con la Presidencia del Consejo y en consulta con el Estado miembro que facilita la información, podrá abrir debates *ad hoc* a un nivel apropiado en el seno del Consejo.

²⁸ Véase el Anexo 22 de la Recomendación de la Comisión de 06.11.2006 por la que se establece un "Manual práctico para guardias de fronteras (Manual Schengen)" común destinado a las autoridades competentes de los estados miembros encargadas del control fronterizo de personas., C (2006) 5186 final.

²⁹ Artículo 25 de la Directiva 2004/83/CE sobre los requisitos para el reconocimiento como refugiado.

³⁰ Artículo 6 de la Directiva 2003/09/CE sobre las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo.

³¹ Artículo 19, apartado 3 y artículo 20, apartado 1, letra e), del Reglamento (CE) n° 343/2003 de Dublín y del Reglamento (CE) n° 1560/2003 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del reglamento de Dublín.

³² Artículo 26, apartado 5, de la Directiva 2001/55/CE sobre la protección temporal.

³³ Establecido por la Decisión 2006/688/CE del Consejo.

- 2) Si un Estado miembro decide expedir permisos de residencia y puede elegir entre diferentes tipos de permisos de residencia de conformidad con su legislación nacional, deberá optar por la expedición de permisos de residencia o de permisos de residencia provisionales que no sean equivalentes a un visado de corta duración si los migrantes no cumplen las condiciones para viajar en el espacio Schengen.
- 3) Cuando expida permisos de residencia o permisos de residencia provisional equivalentes a un visado de corta duración, deberá informar a los titulares de dichos documentos, de manera eficiente y adecuada, sobre las condiciones en que pueden (o no) viajar por el espacio Schengen. Se insta a los Estados miembros a proporcionar esta información en sus sitios *web* nacionales que están relacionados con el portal de la UE sobre inmigración.

Además:

- 1) Sobre la base de la información facilitada por el estudio de la Red Europea de Migración (REM) sobre los estatutos de protección no armonizados de la UE, que expone las numerosas condiciones y los diversos tipos de permiso de residencia y visado de larga duración expedidos a efectos de protección, los Estados miembros deben intercambiar información sobre sus prácticas nacionales en este ámbito en el marco del Comité de Inmigración y Asilo (CIA)³⁴.
- 2) Los Estados miembros deben estar dispuestos a participar en una futura encuesta *ad hoc* REM sobre los particulares de las legislación nacional relativos a las condiciones en las que los Estados miembros expiden documentos de identidad o de viaje a los nacionales de terceros países que no son titulares de un documento de viaje expedido por su país de origen, así como sobre las prácticas vigentes en este ámbito.

Por su parte, la Comisión continuará promoviendo el intercambio de información a través del MIM, el CIA, la REM y otros canales.

B. Medidas policiales en las zonas fronterizas interiores

I. Introducción

Esta situación podría plantearse si los Estados miembros consideraran que, para combatir más eficazmente la delincuencia transfronteriza, necesitan adoptar medidas adicionales en sus zonas fronterizas interiores. Si bien estas medidas no deben tener un efecto equivalente a los controles fronterizos, pueden tener no obstante un impacto adverso en los países vecinos y en la libre circulación de personas, incluidos los ciudadanos de la UE y los miembros de sus familias. Los viajeros pueden percibir estas medidas como una infracción a uno de los logros fundamentales de la Unión Europea.

El título III del Código de fronteras Schengen establece que las fronteras interiores entre los Estados del espacio Schengen podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice control fronterizo alguno de las personas, cualquiera que sea su nacionalidad. La supresión de los controles en las fronteras interiores también implica la supresión de la vigilancia fronteriza. Esto se entenderá sin perjuicio del derecho a que las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros ejerzan los poderes de policía con arreglo a la legislación nacional,

³⁴ Disponible en <http://www.emn.europa.eu> bajo el epígrafe "Estudios REM".

incluso en las zonas fronterizas interiores, siempre que ese ejercicio no tenga un efecto equivalente a los controles fronterizos. El Código contiene una lista no exhaustiva de criterios para evaluar si el ejercicio de las competencias de policía equivale o no a los controles fronterizos. Las medidas de policía no se consideran, por ejemplo, equivalentes a los controles fronterizos cuando no tengan como objetivo el control de las fronteras, estén basadas en la información y experiencia policiales de carácter general sobre posibles amenazas a la seguridad pública y estén destinadas, en particular, a combatir la delincuencia transfronteriza, se conciben y se ejecuten de un modo claramente diferenciado de los controles sistemáticos de personas en las fronteras exteriores y se lleven a cabo sirviéndose de controles aleatorios.

En octubre de 2010, la Comisión presentó un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de las disposiciones relativas a la ausencia de controles en las fronteras interiores. En su informe³⁵, la Comisión llegaba a la conclusión de que *la creación de un espacio sin fronteras interiores, en el que se garantiza la libre circulación de las personas, representa uno de los logros más sustanciales y visibles de la Unión. Cualquier restricción, como los controles policiales en la proximidad de las fronteras interiores, es percibida por los ciudadanos como un obstáculo al derecho de libre circulación. Las personas no deben ser controladas por el mero hecho de cruzar una frontera interior, ya sea en la frontera o en las zonas fronterizas.*

La Comisión manifestó en el informe su preocupación por las dificultades señaladas por los viajeros en relación con los controles sistemáticos y regulares que llevan a cabo las autoridades nacionales de algunos Estados miembros en las zonas fronterizas interiores y se comprometió a supervisar estrechamente la situación en las zonas fronterizas interiores a fin de garantizar la correcta aplicación de la legislación de la UE.

El 22 de junio de 2010, en una sentencia de referencia³⁶, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró que la legislación nacional que atribuye a las autoridades policiales de un Estado miembro competencia para controlar la identidad de las personas presentes exclusivamente en una zona fronteriza interior de 20 km, independientemente de su comportamiento y de cualquier circunstancia particular que entrañe un riesgo para el orden público, con el fin de verificar el cumplimiento de la obligación de poseer o llevar consigo los documentos requeridos por ley, sin prever el marco necesario para garantizar que el ejercicio de esta competencia en la práctica no surta un efecto equivalente a los controles fronterizos, constituye una infracción del artículo 67, apartado 2, del TFEU, así como de los artículos 20 y 21 del Código de fronteras Schengen.

Tras la sentencia, la Comisión pidió a los Estados miembros que adaptaran en consecuencia las legislaciones nacionales que atribuyen competencias específicas a las autoridades nacionales de policía en las zonas fronterizas interiores.

Como consecuencia, algunos Estados miembros modificaron sus legislaciones nacionales con el objeto de limitar el ejercicio de los poderes de policía en las zonas fronterizas interiores en lo que respecta a la localización, los medios específicos de transporte y el período (por ejemplo, limitación de la zona próxima a la frontera interior donde pueden realizarse controles de los trenes internacionales o de los vehículos que acaban de cruzar la frontera; fijación de

³⁵ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del título III (fronteras interiores) del Código de fronteras de Schengen, COM (2010) 554 final.

³⁶ Asuntos acumulados C-188/10 y C-189/10, Melki y otros.

un período máximo por día, semana o mes, limitación del número máximo de vagones que pueden controlarse por tren).

II. Directrices para los Estados miembros

- 1) De conformidad con el Código de fronteras Schengen, los Estados miembros podrán ejercer los poderes de policía en su territorio, incluidas las zonas fronterizas interiores, a fin de comprobar el derecho de una persona a permanecer en el territorio. No obstante, estos controles deberán ser específicos y basarse en información actualizada y concreta, así como en la experiencia de la policía en relación con las amenazas a la seguridad pública. Por consiguiente, los controles sólo podrán ser aleatorios de conformidad con la evaluación del riesgo.

El simple desplazamiento del control de la línea de frontera interior propiamente dicha a una zona, por ejemplo, situada 800 metros detrás de dicha línea no sería suficiente para considerar que esas verificaciones no son equivalentes a los controles fronterizos.

- 2) Si fuera necesario realizar controles regulares y sistemáticos en respuesta a la situación de seguridad en sus territorios, los Estados miembros podrían prever el restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores, de conformidad con el Código³⁷.
- 3) De conformidad con los apartados 73 y 74 de la sentencia Melki, la legislación en materia de controles exclusivamente en las zonas fronterizas interiores debe contener limitaciones, en particular en relación con la intensidad y la frecuencia de dichos controles. Además, si un control no depende del comportamiento de la persona controlada o de circunstancias específicas que puedan entrañar un riesgo de perturbación del orden público, debe establecer el marco necesario para guiar su aplicación práctica.

Por consiguiente, la legislación que contenga objetivos precisos para la realización de estos controles y posibles limitaciones temporales podrá prever las garantías necesarias, en particular si están basadas en la información y experiencia policiales de carácter general.

- 4) Al evaluar la compatibilidad de los controles policiales en las zonas fronterizas interiores con el acervo de Schengen, es necesario examinar cómo estos controles se aplican en la práctica. Por lo tanto, cuando la Comisión se enfrenta a alegaciones fundadas de controles en las zonas fronterizas interiores, como se señala en el informe de 2010, debe recabar información estadística concreta de los Estados miembros; puede así solicitar al Estado miembro interesado que facilite información sobre los controles efectuados en la frontera durante un período determinado (hora, lugar, razones y autoridad nacional competente), así como sobre la forma en que éstos han contribuido a alcanzar los objetivos establecidos en la legislación o en las estrategias nacionales, entre otras de lucha contra la delincuencia transfronteriza.

En este contexto, la existencia de una evaluación de riesgos y el hecho de que el Estado miembro en cuestión esté tomando medidas no sólo en la zona fronteriza

³⁷ Artículo 23 y siguientes.

interior, sino también en otras partes de su territorio serán tenidos en cuenta por la Comisión. La Comisión insta por tanto a los Estados miembros, como ya hizo en su informe de 2010, a adoptar en lo posible las medidas necesarias para recabar esta información en las zonas fronterizas interiores y en el resto de sus territorios. Ello, permitirá, cuando sea necesario, evaluar con rigor si los controles realizados en las zonas fronterizas interiores son proporcionales a los objetivos. Además, estas estadísticas, junto con las evaluaciones *ex post* de los resultados de los controles, también pueden resultar útiles para los Estados miembros al evaluar sus estrategias nacionales y planificar el futuro despliegue de recursos.