



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 12.07.1995
COM(95) 347 final

95/0201 (CNS)

Propuesta de

DIRECTIVA DEL CONSEJO

relativa a la supresión de los controles sobre las personas en las fronteras interiores

(presentada por la Comisión)

Introducción

En su programa de trabajo para 1995, la Comisión había anunciado su intención de presentar tres propuestas adicionales para realizar el objetivo del artículo 7A del Tratado CE en el ámbito de la libre circulación de personas.

El 12 de julio del 1995, la Comisión ha procedido a la aprobación conjunta de estas tres propuestas, que completan los instrumentos legislativos en los que se concretiza el objetivo de la eliminación de los controles de las personas en las fronteras interiores de la Unión. Junto a las demás medidas ya adoptadas o que están siendo debatidas, su aprobación por el Consejo permitirá la realización plena de este objetivo.

Para la Unión se trata de una obligación clara e incondicional que emana del artículo 7A. Con la presentación de estas propuestas la Comisión responde también a las legítimas expectativas del Parlamento Europeo y de los ciudadanos de la Unión.

El hecho de que desde el 26 de marzo de 1995 siete Estados miembros (B, D, ESP, FR, LUX, NL y PT) apliquen de manera irreversible el Convenio de Schengen, demuestra que, a pesar de algunos problemas iniciales que han hecho que un Estado miembro aplique la cláusula de salvaguardia, el mecanismo funciona, en general, de forma satisfactoria. Los Estados miembros han constatado que Schengen no ha generado problemas de seguridad y la mayoría de ellos estima incluso que ha mejorado el nivel de seguridad en el espacio sin fronteras, gracias a la puesta en práctica de las medidas de acompañamiento. Por otro lado, Schengen demuestra que es posible crear un espacio que conjugue, a un tiempo, libertad y seguridad.

A continuación pasamos revista a estas tres propuestas, de las que forma parte la presente:

1. Una propuesta de directiva que plasma el principio de la eliminación de los controles de las personas: basada en el artículo 100 del Tratado CE, esta propuesta, que requiere unanimidad en el Consejo, consagrará la abolición efectiva de los controles en las fronteras interiores.
La entrada en vigor de esta directiva no será posible hasta que todas las medidas de acompañamiento estén en vigor; se considera que estas medidas de acompañamiento son necesarias para que se mantenga un nivel elevado de seguridad en el espacio sin fronteras, por lo que la Comisión desea que puedan aplicarse lo antes posible. Nos referimos especialmente al Convenio de Dublín relativo a la determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros, al proyecto de Convenio relativo al control de personas con ocasión del cruce de las fronteras exteriores y la propuesta de Reglamento por el que se determinan los terceros países cuyos nacionales han de presentar visados al franquear las fronteras exteriores de los Estados miembros, al Reglamento del Consejo por el que se establece un modelo tipo de visado y al proyecto de Convenio para un Sistema de Información Europeo.

2. Una propuesta de directiva por la que se adapta el derecho derivado en materia de libre circulación de los ciudadanos de la Unión (y de los miembros de su familia): basada en el artículo 49 y en el apartado 2 de los artículos 54 y 63 del Tratado CE, esta propuesta hará que el derecho derivado en vigor sea compatible con la eliminación de los controles en las fronteras interiores, contemplada por la directiva mencionada en el punto 1. Por consiguiente, la utilidad de esta propuesta depende de la entrada en vigor de dicha directiva.
3. Una propuesta de directiva que confiere a los nacionales de terceros Estados que estén legalmente en el territorio de un Estado miembro el derecho a trasladarse por una estancia breve al territorio de los demás Estados miembros ("derecho de viaje"). Basada en el artículo 100 del Tratado CE, esta propuesta constituye la última medida de acompañamiento con vistas a la eliminación de los controles de las personas que aún no ha sido presentada en la Unión. La propuesta significará también un avance considerable en el trato de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros y deseen viajar en el interior de la Comunidad, así como de los miembros no comunitarios de la familia de los ciudadanos de la Unión.

La propuesta no se refiere a la primera entrada en la Comunidad de un nacional de un tercer país, ni a la decisión de un Estado miembro de autorizarle a permanecer en su territorio durante un período prolongado, ni, a fortiori, a las decisiones nacionales relativas al acceso al mercado de trabajo o a las actividades independientes.

Al igual que otras medidas de acompañamiento (tales como, por ejemplo, el Convenio de Dublín, que está a la espera de sus últimas ratificaciones), esta directiva de "derecho de viaje" podrá aplicarse antes de que se eliminen los controles de las personas en las fronteras interiores.

Exposición de motivos

A. Aspectos generales

1. En su Comunicación de 8 de mayo de 1992 al Consejo y al Parlamento sobre "Supresión de los controles en las fronteras"⁽¹⁾, la Comisión expuso su interpretación del artículo 7A (antiguo artículo 8A) del Tratado CE.

La interpretación jurídica dada en esta Comunicación (véase Anexo) gira en torno a las siguientes líneas⁽²⁾:

" Al definir el mercado interior como "un espacio sin fronteras interiores", el Acta Única ha querido dar una nueva dimensión al funcionamiento de las libertades de circulación del Tratado. El mercado interior de la Comunidad debe funcionar en las mismas condiciones que un mercado nacional: las mercancías, servicios, capitales y personas deben circular sin control alguno en las fronteras entre Estados miembros, del mismo modo que entre las regiones de un Estado;

- Este "espacio sin fronteras interiores" sólo podrá traducirse de forma concreta y efectiva si abarca todas las mercancías, servicios, capitales y personas que circulan por dicho espacio; tratándose de las personas, toda interpretación del artículo 8A que limitara sus efectos únicamente a los ciudadanos comunitarios haría que esta disposición perdiera toda su utilidad;

- La realización de este objetivo se enmarca claramente en un calendario cuya fecha final es el 31 de diciembre de 1992...;

- La obligación que el artículo 8A impone a la Comunidad y a los Estados miembros es una obligación de resultado, y sólo podrá darse por cumplida si se eliminan todos los controles en las fronteras interiores.

El artículo 8A establece un objetivo claro y simple que no deja ningún margen de apreciación. Pero la supresión de controles en las fronteras no quita a las autoridades competentes su facultad de actuar en todo el territorio, incluido el comprendido hasta la frontera. Pero como el paso de la frontera no puede ser el hecho que genera el control, la intervención deberá formar parte de un sistema que cubra el conjunto del territorio. Consiguientemente, toda facultad de control o sanción que tuviera lugar con motivo u ocasión del paso de una frontera sería contrario al artículo 8A".

2. Es obligado reconocer que la libre circulación de personas contemplada en el artículo 7A es la única que, por el momento, no se ha llevado a la práctica.

⁽¹⁾ SEC (92) 877 final

⁽²⁾ Véase pág. 3 de la Comunicación

La razón es que las medidas complementarias fundamentales para la eliminación de controles, o bien no se han puesto en práctica (como el Convenio de Dublín de 15 de junio de 1990, relativo a la determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en un Estado miembro de la CE), o están en curso de elaboración (como el Reglamento por el que se determinan los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros, o el Convenio relativo al control de las personas en el cruce de las fronteras exteriores).

3. La puesta en práctica de las medidas complementarias fundamentales, unida a la aplicación del artículo 7A del Tratado CE, permitirán suprimir los controles de las personas en las fronteras interiores.

Pero, aunque sólo sea en aras de una mayor claridad y seguridad jurídicas, es necesario

- especificar el alcance de la prohibición de efectuar controles o imponer formalidades en las fronteras interiores;
- confirmar que la eliminación de los controles en las fronteras interiores afecta a todas las personas, independientemente de su nacionalidad;
- definir el concepto de "fronteras interiores", especialmente en lo que se refiere a los aeropuertos y puertos de mar;
- determinar el campo de aplicación del principio de la supresión de controles en las fronteras interiores.

Todos estos aspectos, que quedan armonizados y coordinados por la presente propuesta, forman parte integrante del concepto de "mercado interior" en lo que atañe a la libre circulación de personas; esta armonización tiene una incidencia directa en el funcionamiento del mercado comunitario. Ahora bien, en este campo no puede recurrirse al artículo 100A ya que dicho artículo no se aplica a la libre circulación de personas. Por este motivo, la propuesta se basa en el artículo 100 del Tratado CE. Este enfoque es coherente con la base jurídica -artículo 100A- del Reglamento nº 3925/91 del Consejo, de 19 de diciembre de 1991, relativo a la supresión de los controles y formalidades aplicables a los equipajes de mano y a los equipajes facturados de las personas que efectúen un vuelo intracomunitario, así como a los equipajes de las personas que efectúen una travesía marítima intracomunitaria⁽³⁾.

4. Como la supresión de los controles de las personas en las fronteras interiores corre pareja con la puesta en práctica de medidas complementarias fundamentales, cabe prever que la presente Directiva deberá haber sido incorporada a los ordenamientos nacionales, como máximo, el 31.12.1996. La fijación de este plazo permitirá a la Unión y a los Estados miembros aprobar y llevar a la práctica las últimas medidas complementarias que están siendo adoptadas.

Sin embargo, la Comisión se compromete desde ahora a proponer una modificación de la fecha si, tras la adopción de la Directiva, resultara que las medidas complementarias no pudieran llevarse a la práctica en el periodo comprendido hasta el 31.12.1996.

⁽³⁾ D.O. nº L 374 de 31.12.91, p. 4

5. De todo lo anterior resulta que, por razones de claridad y seguridad jurídicas, es necesario armonizar y coordinar la legislación nacional de los Estados miembros sobre cruce de fronteras en los puntos señalados en el anterior apartado 3. El artículo 100 del Tratado CE constituye la base jurídica adecuada para la armonización de legislaciones (véase anterior apartado 3); ello implica que la propuesta deberá adoptar la forma de directiva.
- 5bis Por lo que respecta al ámbito de aplicación territorial de la Directiva, cabe señalar que el principio de la supresión de las formalidades y controles sobre las personas en las fronteras interiores debe aplicarse a los territorios a los que también se aplica la libre circulación de personas contemplada en el artículo 8A (nuevo) del Tratado CE.

No obstante, habrá que tener en cuenta los siguientes elementos:

- en primer lugar, la supresión de los controles de personas lleva aparejada la aplicación de medidas complementarias fundamentales;
- en segundo lugar, aún no está suficientemente definido el ámbito de aplicación territorial de algunas de las medidas complementarias mencionadas, en particular, por lo que respecta a la situación específica de algunas partes del territorio de determinados Estados miembros;

Así pues, será necesario garantizar la coherencia del ámbito de aplicación territorial de las medidas que contribuyen al logro del objetivo del artículo 7A.

B. Comentarios sobre los artículos

Artículo 1: supresión de controles y formalidades sobre las personas en las fronteras interiores

6. El primer apartado del artículo 1 confirma el compromiso contraído por los Estados miembros mediante la inserción del artículo 7A (antiguo 8A) en el Tratado: los Estados miembros deben garantizar que el cruce de una frontera interior en el mercado interior sea considerado de la misma forma que el de una frontera entre provincias, departamentos, regiones, etc. Las consecuencias son las siguientes:
- el cruce de una frontera interior no puede por sí mismo constituir el hecho generador de los controles o formalidades;
 - en principio, toda persona, independientemente de su nacionalidad, puede cruzar libremente una frontera interior;
 - las fronteras interiores pueden cruzarse por cualquier parte y no sólo por lugares de paso autorizados.
7. Pero el hecho de que se supriman los controles en las fronteras interiores no significa que dichas fronteras y sus zonas limítrofes se conviertan en áreas proscritas donde no es posible efectuar ningún control. Sólo quedan prohibidos los controles y formalidades **fronterizos** (véase apartado 4 del artículo 3). Por otro lado, el apartado 2 del artículo 1 dispone que la supresión de los controles y formalidades en las fronteras no obstan para que las autoridades competentes ejerzan las competencias de policía que reconocen las legislaciones de los Estados miembros en su territorio. El ejercicio de estas competencias deberá llevarse a cabo de forma no discriminatoria entre tráfico nacional interior y tráfico transfronterizo; las

facultades de control o sanción ejercidas únicamente con motivo u ocasión del cruce de una frontera interna serían contrarias al artículo 7A. Por ejemplo, en un Estado miembro en el que este tipo de controles se encuentra entre las competencias de policía en general, la realización de un control de documentos de identidad o de viaje a unos kilómetros por autopista de la frontera interior, sin que medien entradas o salidas entre ésta y el lugar del control, sería discriminatoria y podría considerarse como un control fronterizo encubierto.

8. Hay que subrayar también que la supresión de controles sobre las personas en las fronteras interiores no exime de la obligación que pudiera imponer el derecho nacional de los Estados miembros de ir provisto de documentos de identidad o viaje para circular por la vía pública. Por ello, el segundo párrafo del artículo primero establece que la supresión de controles y formalidades sobre las personas en las fronteras interiores no afecta a las obligaciones de posesión, tenencia y presentación de los títulos y documentos previstos por la legislación de un Estado miembro.

Artículo 2: Reimplantación temporal de controles

9. La supresión de los controles y formalidades sobre las personas en las fronteras interiores no debería poner en peligro la seguridad del espacio sin fronteras. Se ha elaborado toda una serie de medidas complementarias fundamentales de aplicación previa a la supresión de los controles con el fin de mantener un alto nivel de seguridad.

Estas medidas complementarias son suficientes en principio para luchar contra peligros de índole general, tales como la emigración clandestina.

10. Sin embargo, pueden presentarse situaciones de **peligro excepcional** para las que estas medidas no constituyen una respuesta eficaz y que pueden necesitar la reimplantación de controles sobre las personas en las fronteras interiores. El artículo 2 fija las condiciones en las que un Estado miembro puede reimplantar los controles.

El primer apartado del artículo 2 dispone que un Estado miembro podrá reimplantar controles fronterizos cuando haya una **amenaza grave al orden o seguridad públicos**. La existencia de un peligro de orden general -por ejemplo el de la emigración clandestina- no basta para recurrir a la cláusula de salvaguardia; las medidas complementarias constituyen en principio la respuesta a tales peligros. Es necesario que el Estado miembro en cuestión se enfrente a una amenaza concreta y grave del orden o la seguridad públicos.

11. Esto explica que la reimplantación de los controles en las fronteras interiores sólo pueda ser temporal: el apartado 3 dispone que el periodo en el que el Estado miembro puede efectuar controles debe limitarse a lo estrictamente necesario para responder a la amenaza. Se trata aquí de la aplicación del principio de proporcionalidad.

En el primer apartado se precisa que la primera reimplantación de controles en caso de amenaza grave puede alcanzar una duración máxima de 30 días. Para ello basta, según se establece al final del apartado 1, con que el Estado miembro informe de ello a la Comisión y a los Estados miembros, facilitándoles todas las indicaciones oportunas. Puesto que debe tratarse de una amenaza grave, es lógico que se impongan medidas inmediatas y que no esté justificada una consulta previa.

12. Puede suceder que la amenaza grave subsista después de 30 días. El apartado precisa que, en este caso, los controles de las fronteras interiores podrán mantenerse durante otro periodo igual, pero para ello se necesitará una consulta previa con la Comisión y los Estados miembros. La razón es que, al comprobarse la gravedad de la situación que ha dado lugar a la excepción, tiene más sentido comprobar su justificación. Antes de cada consulta, el Estado miembro afectado debe facilitar toda la información pertinente, según establece el apartado 1.

El periodo de 30 días podrá renovarse una o varias veces, previa consulta con los demás Estados miembros y la Comisión antes de cada renovación.

Al reimplantar los controles fronterizos, los Estados miembros deberán facilitar la información oportuna; en caso de que mantuvieran los controles durante más de 30 días, necesitarán celebrar consultas con los demás Estados miembros y la Comisión. La última frase del apartado 2 garantiza que este procedimiento de información y consulta no pondrá en peligro la seguridad del Estado miembro.

13. En aplicación del principio de proporcionalidad, el apartado 3 fija no sólo la duración del periodo de reimplantación de los controles, sino también los límites que deberán respetar, que no podrán ir más allá de lo estrictamente necesario para responder a la amenaza.
14. Hay que subrayar que el artículo 2 sólo permite la reimplantación de **controles** y no de formalidades; la razón es que difícilmente puede concebirse que una situación grave de orden o seguridad públicos pueda solucionarse mediante formalidades fronterizas no acompañadas de controles.

Artículo 3: Definiciones

15. En el artículo 3 figura en primer lugar la definición del concepto de "frontera interior".

Tratándose de las fronteras terrestres, la definición es evidente: se trata de las fronteras terrestres comunes de los Estados miembros.

El primer inciso del punto 1 precisa que el concepto de frontera común terrestre debe abarcar las terminales ferroviarias o por carretera en conexiones por puente o túnel entre Estados miembros, aunque dichas terminales no se encuentren en la frontera, sino dentro del territorio.

16. El segundo inciso del apartado 1 del artículo 3 dispone que los aeropuertos son fronteras interiores tratándose de vuelos intracomunitarios; la definición de vuelo intracomunitario que figura en el punto 2 es la del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CEE) N 3925/91 del Consejo, de 19.12.1991, relativo a la supresión de los controles y formalidades aplicables a los equipajes de mano y a los equipajes facturados de las personas que efectúen un vuelo intracomunitario, así como a los equipajes de las personas que efectúen una travesía marítima intracomunitaria⁽⁴⁾.
17. El tercer inciso del apartado 1 del artículo 3 dispone que los puertos marítimos son fronteras interiores a efectos de las travesías marítimas intracomunitarias. La definición del concepto de "travesías marítimas intracomunitarias" es la del apartado 5 del artículo 2 del Reglamento (CEE) N 3925/91 del Consejo.
18. Las definiciones relativas a las fronteras interiores concuerdan con las de la propuesta de Convenio relativo al control de las personas en el cruce de las fronteras exteriores que dispone, entre otras cosas (véase la letra h) del apartado 1 del artículo 1), que son fronteras exteriores "los aeropuertos y los puertos marítimos, salvo cuando estos se consideren frontera interna en el sentido de los actos adoptados en aplicación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea".
19. El punto 4 del artículo 3 define el concepto de "control o formalidad fronterizos".

Ya se ha señalado cómo el cruce de una frontera no puede ser en sí mismo el hecho generador de controles o formalidades.

Por otro lado, el concepto de control fronterizo se define en primer lugar como "todo control efectuado con motivo u ocasión del cruce de una frontera interior por parte de las autoridades públicas de un Estado miembro".

Sin perjuicio de la aplicación del artículo 2, los Estados miembros no podrán llevar a cabo controles del tipo que recogen los artículos 5 a 7 de la propuesta de Convenio relativo al control de las personas en el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros. Por ejemplo, las autoridades públicas no pueden exigir a las personas que cruzan una frontera interior que presenten sus documentos de viaje, ni interrogarles sobre el objeto de su viaje, sus medios de subsistencia, etc.

20. En la actualidad sucede que en las fronteras interiores no sólo efectúan controles las autoridades públicas, sino también otras personas, tales como los transportistas.

Se trata de controles efectuados por los transportistas con el fin de evitar posibles sanciones impuestas por las legislaciones de los Estados miembros (éstas existen en diez de ellos); por ellas se determina la responsabilidad de los transportistas que trasladan pasajeros que no están en posesión de los documentos de viaje exigidos para entrar en el territorio.

Estos controles no los imponen explícitamente las legislaciones nacionales, pero son su consecuencia lógica.

⁽⁴⁾ D.O. n° L 374 de 31.12.91, pág. 4.

Las legislaciones no hacen distinción entre tipos de transporte según su origen, por lo que se aplican tanto a los viajes internacionales como a los intracomunitarios; en cambio, por razones evidentes, no se aplican a los nacionales.

La propia lógica del mercado interior exige que los controles efectuados por los transportistas en las fronteras interiores desaparezcan al mismo tiempo que los de las autoridades públicas. El derecho que fundamenta los controles efectuados por los transportistas es el derecho público (penal o administrativo) de los Estados miembros, por lo que dichos controles deben considerarse como "medidas de efecto equivalente". No pueden admitirse los controles "por delegación".

Consiguientemente, los Estados miembros deben suprimir toda disposición que obligue a personas tales como los transportistas a efectuar controles con motivo del cruce de una frontera interior.

En los debates sobre la supresión de controles a las personas con arreglo al artículo 7A del Tratado se ha abordado el tema de las sanciones a los transportistas, aunque sólo en lo relativo a las fronteras exteriores, es decir, en operaciones de transporte procedentes de terceros países y destinados a la Comunidad. Este sistema de sanciones ha sido considerado como una medida complementaria necesaria. De este modo, el Convenio "Fronteras exteriores" impone a los Estados miembros la instauración de sanciones a los transportistas que trasladen por vía aérea o marítima desde un tercer país hacia su territorio ciudadanos extranjeros no provistos de los documentos de viaje exigidos.

En cuanto a las fronteras interiores, la problemática de los solicitantes de asilo queda regulada por el Convenio de Dublín relativo a la responsabilidad en el examen de las solicitudes de asilo.

Finalmente, con el fin de despejar toda duda, hay que precisar que:

- las objeciones anteriormente expuestas respecto a las legislaciones que atribuyen responsabilidades a los transportistas sólo se refieren a los transportes intracomunitarios y no a los procedentes de terceros países;
 - dichas objeciones sólo se refieren a los controles "fronterizos" realizados con arreglo a las legislaciones que atribuyen este tipo de funciones a los transportistas, pero no a los controles de identidad que pudieran efectuar los transportistas con el objeto, por ejemplo, de comprobar la correcta utilización de billetes de transporte nominativos, y que se efectúan igualmente en viajes nacionales; tampoco se opone la presente Directiva a los controles que efectúen los Estados miembros o el transportista al embarcar en un medio de transporte con el fin de garantizar la seguridad de las personas y bienes durante el transporte.
21. Como el cruce de una frontera interior del mercado interior debe tratarse de forma idéntica al de las fronteras entre provincias, departamentos, regiones, etc., de un mercado nacional, hay que suprimir, no sólo los controles, sino también las formalidades.

El punto 4 del artículo 3 define las formalidades en frontera como toda formalidad impuesta a una persona con motivo del cruce de una frontera interior y que debe ser cumplimentada obligatoriamente con tal ocasión. Se trata, ante todo, de la obligación de los pasajeros de vuelos o travesías marítimas intracomunitarias de rellenar tarjetas de embarque o desembarque. Estas formalidades, que no se exigen a los pasajeros que se desplazan dentro de un mismo país, deben ser suprimidas. También deben prohibirse los sistemas de declaración de llegada -que, en sí mismo, no son incompatibles con la idea de mercado interior- si ésta debe ser presentada obligatoriamente en la frontera interior.

Artículo 4: Informe sobre la aplicación de la Directiva

22. Dada la importancia de la presente Directiva, el artículo 4 dispone que, dos años después de su entrada en vigor y, posteriormente, cada tres años, la Comisión presentará al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones un informe sobre su aplicación.

Artículo 5: Plazo de transposición

23. Como la supresión de los controles de las personas en las fronteras interiores corre pareja con la puesta en práctica de medidas complementarias fundamentales, la presente Directiva no podrá aplicarse hasta que la última de dichas medidas haya entrado en vigor.

Pero debido a que, por un lado, sería inaceptable un plazo de transposición indeterminado y a que es necesario terminar cuanto antes los debates todavía en curso sobre algunas de dichas medidas complementarias, es necesario fijar una fecha precisa de transposición de la Directiva.

Teniendo en cuenta el estado de los debates y el periodo necesario para la puesta en práctica de las medidas complementarias fundamentales, la fecha debe ser el 31 de diciembre de 1996.

ANEXO

Extractos de la Comunicación de 8 de mayo de 1992
de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la
"Eliminación de los controles fronterizos" (SEC(92)877 final)

DECLARACIÓN DE LA COMISIÓN SOBRE LA INTERPRETACIÓN
DEL ARTÍCULO 8A DEL TRATADO CEE

1. En su Comunicación de 18 de diciembre de 1991 (COM (91) 549), la Comisión puso de relieve la diversidad de controles y trámites que existen en las fronteras internas y, por consiguiente, la diversidad de medidas que será necesario adoptar. La Comunicación insiste en la necesidad, para que el artículo 8A surta plenos efectos, de suprimir todas las citadas formalidades, habida cuenta de que el mantenimiento de una sola de ellas pondría en peligro la dimensión política del objetivo fijado por el artículo 8A.

Por estos motivos, es necesario determinar el alcance jurídico de esta disposición precisando su ámbito de aplicación y su objeto.

A) Un espacio sin fronteras

2. En primer lugar, hay que precisar la significación de la noción "mercado interior", que constituye el objetivo a alcanzar.

De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia anterior al Acta Única Europea se desprende que el mercado común es una noción muy amplia: se refiere a la supresión de todos los obstáculos a los intercambios intracomunitarios con vistas a la fusión de los mercados nacionales en un mercado único que reúna unas condiciones lo más parecidas posible a las de un auténtico mercado interior" (Sentencia del 5 de mayo de 1982 asunto 15/81, Schul, Recop. 1982, 1409 - considerando 33). La noción de "mercado interior" se ha venido utilizando por el Tribunal en este contexto como equivalente a mercado nacional.

La noción de "mercado interior" aparece, pues, en principio, como una prolongación del mercado común, del que constituye la culminación: el funcionamiento del mercado de la Comunidad en condiciones equivalentes a las de un mercado nacional doméstico.

Este enfoque viene confirmado por la definición que del mercado interior da el segundo párrafo del artículo 8A: "implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizado de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado".

Para su referencia a las cuatro libertades, el artículo 8A sitúa claramente el mercado interior como la prolongación del mercado común. Pero el primer elemento de la definición del mercado interior, el espacio sin fronteras interiores, constituye un elemento nuevo en el Tratado: el Acta Única Europea precisa que las dificultades para el funcionamiento del mercado común que se derivan de la existencia de fronteras internas deben eliminarse, como muy tarde, el 31 de diciembre de 1992. De este modo, el artículo 8A ha introducido en el Tratado un nuevo objetivo, el del espacio sin fronteras interiores.

En su Libro Blanco sobre la plena realización del mercado interior, la Comisión diferencia entre fronteras físicas, técnicas y fiscales. El presente documento se concentra en las fronteras físicas.

3. Para que la Comunidad sea un auténtico mercado interior, para que el mercado funcione en las condiciones de un mercado doméstico, hay que efectuar la abolición de las fronteras físicas, es decir, la abolición de todos los controles, formalidades, procedimientos, verificaciones, exámenes, inspecciones, etc. (en adelante llamados "controles") en las fronteras interiores, a semejanza de la falta de controles en las fronteras entre las regiones, dentro de un mercado nacional.

Este es un objetivo claro y simple. Es una obligación de resultado, que no deja ningún margen de apreciación. En la Comunidad deben abolirse todos los controles fronterizos que estén establecidos en virtud de la legislación comunitaria y todos los restantes controles que efectúan los Estados miembros en las fronteras interiores, cualesquiera que sean su forma y justificación.

Por supuesto, a semejanza de lo que ocurre en el mercado nacional, la abolición de los controles en las fronteras internas no priva a las autoridades de su poder de actuar en toda la extensión de su territorio. De este modo, podrán considerarse compatibles con el mercado interior los controles internos efectuados en una zona próxima a una frontera interna, a condición de que se efectúen siguiendo idénticas modalidades - por ejemplo, en lo que respecta a la frecuencia, intensidad y eventuales sanciones - a las de los controles efectuados en el conjunto del territorio.

En cualquier caso, el paso de una frontera interior ya no dará por sí mismo lugar a la realización de un control.

B) Un espacio sin fronteras para todas las mercancías

4. No hay duda de que el artículo 8A CEE abarca todas las mercancías, sea cual fuere su origen o su naturaleza. La Comunidad, en efecto, está basada en una Unión Aduanera (artículo 9 y siguientes CEE) en la que los productos originarios de los terceros países son tratados, una vez despachados a libre práctica en la Comunidad, de la misma manera que los productos originarios de los Estados miembros.
5. Ello no quiere decir que haya una libertad total de circulación de todas las mercancías posibles. A semejanza de lo que ocurre en un mercado doméstico, la Comunidad o, según los casos, los Estados miembros, en los límites marcados por el artículo 36 CEE, podrán prohibir o limitar la comercialización de determinados productos en el mercado interior. Lo único que ocurre es que el ejercicio de esta competencia no puede conllevar controles en las fronteras interiores.

C) Un espacio sin fronteras para todas las personas

6. Del mismo modo, la expresión "libre circulación de personas" en el artículo 8A se refiere a todas las personas, ya sean "económicamente activas o no", tengan la nacionalidad de un Estado miembro o no. En efecto, el mercado interior no podrá funcionar en condiciones equivalentes a un mercado doméstico, si la circulación física de las personas dentro de dicho mercado se obstaculiza por controles en las fronteras interiores.

Por supuesto, la circulación de personas sin obstáculos dentro del mercado común no debe confundirse con los derechos que se derivan directamente de los artículos 48 a 66 CEE -en particular el acceso a las actividades económicas por cuenta propia y ajena, y, por ende, el derecho de residencia-, los cuales se refieren únicamente, con la reserva del segundo párrafo del artículo 59 CEE, a los súbditos de los Estados miembros.

El artículo 8A se ha incluido en la primera parte "principios" del Tratado CEE, a la que también pertenece el artículo 3. La letra c) del artículo 3 no remite únicamente a las personas mencionadas en los artículos 48 - 66 CEE, sino que, por la generalidad de los términos, se refiere también a los súbditos comunitarios no activos y a los súbditos de terceros países.

Al aprobar recientemente la Directiva 90/364, por la que se concede un derecho de residencia a los súbditos comunitarios económicamente no activos, el Consejo adopta este punto de vista por lo que refiere a los súbditos comunitarios no activos puesto que los considerandos hacen referencia expresa a la letra c del artículo 3 (así como, por otro lado, al artículo 8). Por consiguiente, no existe ninguna razón jurídica objetiva para razonar de manera diferente cuando se trata de la distinción entre súbditos comunitarios y súbditos de terceros países. La sentencia del Tribunal de Justicia del 30.9.1987 (asunto 12/86, Demirel, Rec. 1987, 3719) confirma, por otro lado, que la Comunidad es competente para adoptar actos jurídicos que afecten a trabajadores de terceros países.

7. La presencia al final del artículo 8A de las palabras "de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado" no induce a una conclusión diferente. En efecto se trata únicamente de un complemento circunstancial del verbo "estará garantizada", por el que se precisan las condiciones en las que debe llevarse a cabo el resultado buscado por el artículo 8A "de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado". Estas palabras no hacen sino puntualizar, con otros términos, que el artículo 8A no atribuye en sí mismo ninguna nueva competencia a la Comunidad: la realización del objetivo que en él se menciona deberá hacerse de acuerdo con las normas del Tratado y con las competencias atribuidas por los restantes artículos del Tratado, algunos de los cuales, precisamente, se citan en el primer párrafo del artículo 8A.

Tampoco se puede oponer a esta interpretación la declaración general sobre los artículos 13 a 19 del Acta Única Europea, en la que se establece que "ninguna de estas disposiciones (relativas al mercado interior) afectará al derecho de los Estados miembros de adoptar aquellas medidas que estiman necesarias en materia de control de la inmigración de terceros países, así como con respecto a la lucha contra el terrorismo, la criminalidad, el tráfico de drogas y el tráfico de obras de arte y de antigüedades.

En efecto, una declaración no puede en ningún caso privar a un artículo del Tratado de su efecto útil. De todas maneras, esta declaración no conduce en modo alguno a una interpretación diferente del artículo 8A. La declaración se refiere al reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros, por lo que no afecta a la determinación del objetivo a alcanzar. La abolición de los controles de mercancías y personas en las fronteras interiores tendrá ciertamente repercusiones más o menos importantes en los temas mencionados en la declaración. La única finalidad de la declaración es dejar abierta la cuestión de saber qué competencias deben ejercitarse para alcanzar el objetivo fijado por el artículo 8A.

Por último, aunque todavía no haya sido ratificado, el texto del Tratado sobre la Unión Europea no lleva a una conclusión diferente. El que los Estados miembros consideren de ahora en adelante -sin perjuicio de las competencias de la Comunidad - determinadas materias, como la política de inmigración, cuestiones de interés común y el Consejo pueda adoptar en estos campos acciones comunes y elaborar convenios, no altera en nada la conclusión de que el resultado querido por el artículo 8A CEE es un espacio sin fronteras interiores para todas las personas.

8. Por otro lado, aun cuando se siguiera el razonamiento de que el artículo 8A afecta únicamente a las personas a las que se refieren los artículos 48 a 66, se llegaría a idéntica conclusión.

En efecto, la abolición total de las fronteras físicas para las personas que ejercen su derecho a la libre circulación de personas en el marco del mercado común implica necesariamente la abolición total de los controles respecto de todas las personas (sea cual fuere su nacionalidad) que atraviesen las fronteras internas. Cualquier otra interpretación de este objetivo - la abolición de las fronteras físicas - privaría al artículo 8A de su efecto útil. En efecto si los Estados miembros pudieran seguir examinando, después del 31.12.1992, si la persona que se presenta en la frontera tiene o no la nacionalidad de un Estado miembro y si esta persona presenta o no un peligro para el orden público, la seguridad pública o la salud pública, nos encontraríamos en 1993 en la situación actual. En otros términos, la aplicación del artículo 8A no tendría - en esta hipótesis- ningún efecto.

D) Libre circulación de servicios y capitales

9. Por último, no hace falta casi señalar que el espacio sin fronteras interiores debe asimismo realizarse en el ámbito de los servicios y los capitales. El hecho de que el Derecho comunitario imponga o todavía permita en algunos casos controles sobre la conformidad con el Derecho comunitario o al Derecho nacional de la prestación de determinados servicios (p. ejemplo los transportes) o de la posesión de capitales no altera en nada la constatación de que dichos controles no pueden efectuarse en las fronteras interiores. Dichos controles no sólo constituirán al mismo tiempo inevitablemente obstáculos a la libre circulación de personas y mercancías, sino también serían directamente contrarios al objetivo del artículo 8A CEE, que menciona expresamente en su segundo párrafo dichas libertades.

E) Conclusión

10. Al introducir en el Tratado la noción de mercado interior, el Acta Única Europea ha dado a la Comunidad un nuevo objetivo: el espacio sin fronteras interiores. El artículo 8A establece claramente que dicho objetivo debe realizarse antes de que finalice 1992.

Así pues, la realización del mercado interior exige la plena abolición de las fronteras físicas entre los Estados miembros, para que, en los términos del artículo 8A CEE, esté garantizada la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. No se alcanzará este objetivo si determinadas mercancías o personas continuaran estando sometidas a controles al franquear las fronteras interiores. La Comunidad y los Estados miembros incumplirán su obligación de alcanzar dicho resultado, que se deriva del Acta Única Europea, si, por la razón que fuese, se mantuvieran con fecha 1 de enero de 1993 algunos controles.

Propuesta de
DIRECTIVA DEL CONSEJO

relativa a la supresión de los controles sobre las personas en las fronteras interiores

El Consejo de la Unión Europea,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 100,

Vista la propuesta de la Comisión,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones,

Considerando que el artículo 7A del Tratado prevé el establecimiento del mercado interior que implicará un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del Tratado;

Considerando que el establecimiento del mercado interior exige la eliminación de todos los controles y formalidades respecto de las personas en las fronteras interiores; que, en este contexto, los aeropuertos y los puertos de mar tienen una especial relevancia debido a que sirven tanto para el tráfico con otros Estados miembros como con terceros países; que, sin embargo, la aplicación del principio de la libre circulación tiene como consecuencia la supresión de los controles y formalidades respecto de las personas que efectúan un vuelo intracomunitario o una travesía marítima intracomunitaria;

Considerando que la Comunidad y los Estados miembros han decidido adoptar las medidas que consideren esenciales para suprimir los motivos en que se basaba la aplicación, en virtud de las legislaciones nacionales, de controles y formalidades fronterizas;

Considerando que la aplicación de las medidas de acompañamiento pertinentes se han aplicado de forma satisfactoria;

Considerando que con objeto de cumplir la obligación clara e incondicional contenida en el artículo 7A, es necesario, en estas circunstancias y por razones de seguridad jurídica, confirmar que deben eliminarse todos los controles y formalidades en las fronteras dentro de la Comunidad;

Considerando que conviene abarcar tanto los controles o las formalidades efectuadas por las autoridades públicas como los controles o las formalidades efectuadas por otras personas en aplicación de una legislación nacional;

Considerando que es conveniente fijar las condiciones en las que un Estado miembro puede restablecer temporalmente los controles en las fronteras interiores en caso de amenaza grave para el orden público o la seguridad pública,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

Artículo 1

1. Cualquier persona, independientemente de su nacionalidad, podrá cruzar las fronteras de los Estados miembros dentro de la Comunidad por cualquier lugar, sin sujeción a controles o a formalidades fronterizas.
2. La supresión de controles y formalidades respecto de las personas en las fronteras interiores no afectará al ejercicio de las competencias en materia de policía por las autoridades competentes en virtud de la legislación nacional en todo su territorio de cada Estado miembro, ni a la obligación de poseer y llevar títulos y documentos previstos por dicha legislación.

Artículo 2

1. Un Estado miembro podrá restablecer los controles en sus fronteras dentro de la Comunidad durante un periodo no superior a treinta días en caso de amenaza grave para el orden público o la seguridad pública. El Estado miembro informará inmediatamente de ello a la Comisión y a los demás Estados miembros, facilitándoles toda la información pertinente.
2. Si la amenaza grave para el orden público o la seguridad pública persistiere más allá de los treinta días, el Estado miembro interesado podrá mantener los controles en sus fronteras dentro de la Comunidad por periodos renovables que no podrán superar los treinta días. Cada renovación será decidida previa consulta a los demás Estados miembros y a la Comisión.

A petición de dicho Estado miembro, la Comisión y los demás Estados miembros deberán respetar el carácter confidencial de la información facilitada con el fin de justificar el mantenimiento de los controles.

3. Los controles a que se refieren los apartados 1 y 2 y los periodos durante los cuales se realizarán dichos controles no deberán exceder de lo estrictamente necesario para hacer frente a la amenaza grave.

Artículo 3

A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1° "frontera de un Estado miembro dentro de la Comunidad":

- las fronteras terrestres comunes de los Estados miembros, incluidos los terminales ferroviarios o viatorios para las conexiones por puente o por túnel entre Estados miembros;
- los aeropuertos para los vuelos intracomunitarios;
- los puertos de mar para las travesías marítimas intracomunitarias;

2º "vuelo intracomunitario":

el desplazamiento de una aeronave entre dos aeropuertos comunitarios, sin escala entre estos dos puertos, y que no se haya iniciado o no haya concluido en un aeropuerto no comunitario;

3º "travesía marítima intracomunitaria":

el desplazamiento, entre dos puertos comunitarios, sin escala entre estos dos puertos, de buques que sirvan regularmente de enlace entre dos o varios puertos comunitarios determinados;

4º "control o formalidad fronterizas":

- todo control efectuado, con motivo u ocasión del cruce de una frontera interior por las autoridades públicas de un Estado miembro o, en virtud de la legislación nacional de un Estado miembro, por otras personas;
- toda formalidad a que esté sujeta una persona con motivo del cruce de una frontera interior y que deba cumplirse obligatoriamente con tal ocasión.

Artículo 4

A más tardar, dos años después de la fecha de aplicación de la presente Directiva, y luego cada tres años, la Comisión elaborará un informe sobre la aplicación de la presente Directiva y lo presentará al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

Artículo 5

Los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la presente Directiva a más tardar el 31 de diciembre de 1996. Informarán inmediatamente de ello a la Comisión y le presentarán un cuadro en el que se indique la concordancia entre cada una de las disposiciones de la presente Directiva y las disposiciones de Derecho nacional pertinentes, tanto las anteriores a la presente Directiva como las adoptadas con miras a la transposición de ésta.

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, éstas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

Artículo 6

La presente Directiva entrará en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

Artículo 7

Los destinatarios de la presente Directiva serán los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo,

El Presidente

ISSN 0257-9545

COM(95) 347 final

DOCUMENTOS

ES

06

N° de catálogo : CB-CO-95-412-ES-C

ISBN 92-77-92334-2

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

L-2985 Luxemburgo