

RECOMENDACIÓN (UE) 2017/1804 DE LA COMISIÓN**de 3 de octubre de 2017****relativa a la aplicación de las disposiciones del Código de fronteras Schengen sobre la reintroducción temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en el espacio Schengen**

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 292,

Considerando lo siguiente:

- (1) En un espacio sin controles en las fronteras interiores, el restablecimiento temporal de estos controles tan solo puede acordarse en circunstancias excepcionales para dar respuesta a situaciones que afecten gravemente al orden público o a la seguridad interior de dicho espacio o de partes del mismo, o de uno o varios Estados miembros. Habida cuenta de las repercusiones que tal restablecimiento puede tener para las personas y los bienes con derecho a circular libremente dentro del espacio sin controles en las fronteras interiores, solo puede tratarse de una medida de última instancia sujeta a condiciones estrictas en cuanto al alcance y a la duración de cualquier restablecimiento temporal.
- (2) Las actuales disposiciones del Código de fronteras Schengen prevén la posibilidad de restablecer rápidamente controles temporales en las fronteras interiores en los casos en que una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior requieran la adopción de medidas inmediatas en un Estado miembro, durante un período máximo de dos meses (artículo 28). El Código también prevé el restablecimiento de controles fronterizos cuando se presenten amenazas graves para el orden público o la seguridad interior en caso de acontecimientos previsibles y por un período máximo de seis meses (artículo 25). La aplicación combinada de los artículos 28 y 25 del Código de fronteras Schengen permite mantener los controles fronterizos durante un período total de hasta ocho meses. Además, una nueva amenaza para el orden público o la seguridad interior da lugar a una nueva aplicación de las normas (y, por consiguiente, a un nuevo cálculo de la duración del período de controles).
- (3) El artículo 29 del Código de fronteras Schengen prevé un procedimiento excepcional que permite el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores por un período de hasta dos años en caso de que esté en peligro el funcionamiento global del espacio sin controles en las fronteras interiores como consecuencia de deficiencias graves y persistentes relacionadas con los controles de las fronteras exteriores que hayan sido detectadas en el contexto de una evaluación de Schengen. Gracias a la adopción del Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾, podrá recurrirse también a este procedimiento en caso de que un Estado miembro no tome las medidas que se impongan a raíz de una evaluación de la vulnerabilidad o no coopere con la Agencia, cuando la situación en las fronteras exteriores exija medidas urgentes.
- (4) Aunque en la inmensa mayoría de los casos los límites temporales vigentes han resultado suficientes, los acontecimientos recientes han puesto de manifiesto que determinadas amenazas graves para el orden público o la seguridad interior, tales como las amenazas terroristas o los movimientos secundarios importantes e incontrolados dentro de la Unión, pueden persistir mucho más allá de los períodos arriba mencionados.
- (5) La Comisión ha adoptado una propuesta de modificación de las disposiciones pertinentes del Código de fronteras Schengen para hacer frente a tales amenazas persistentes en el futuro. La propuesta modifica los límites temporales establecidos en el artículo 25 del Código de fronteras Schengen en caso de acontecimientos previsibles, reconociendo así que la prolongación del restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores puede estar justificada por un período máximo de hasta dos años. Asimismo, la propuesta prevé también la posibilidad de prolongar aún más los controles en las fronteras interiores cuando la amenaza específica para la seguridad interior o el orden público persista incluso más allá de ese plazo.
- (6) Estos nuevos plazos van acompañados de requisitos procedimentales adicionales que los Estados miembros deberán cumplir con anterioridad al restablecimiento o a la prolongación de los controles en las fronteras interiores. En particular, se exige que los Estados miembros fundamenten sus notificaciones con una evaluación de riesgos que demuestre que el restablecimiento o la prolongación de los controles en las fronteras interiores al que pretendan proceder constituye un último recurso, y que explique la manera en que los controles en las

⁽¹⁾ Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo (DO L 251 de 16.9.2016, p. 1).

fronteras interiores ayudarían a hacer frente a la amenaza que se haya detectado. Por otra parte, en adelante se exigirá que la Comisión emita un dictamen siempre que los controles en las fronteras interiores excedan de seis meses. Las disposiciones relativas al «procedimiento de consulta» consecutivo al dictamen de la Comisión también se modifican con el fin tanto de reflejar el nuevo papel de la Guardia Europea de Fronteras y Costas y de Europol como de garantizar que los resultados de dicha consulta sean tenidos en cuenta debidamente, especialmente en lo relativo a la participación de los Estados miembros vecinos. Todos estos cambios pretenden garantizar que los controles en las fronteras interiores se restablezcan únicamente en aquellos lugares y por períodos de tiempo en los que sean necesarios y justificados.

- (7) Los cambios que se propone introducir en el Código de Fronteras Schengen se fundamentan en las disposiciones actuales. A la espera de la adopción de la modificación del Código de Fronteras Schengen tal como se ha detallado anteriormente, resulta esencial que los Estados miembros que tengan intención de restablecer los controles en las fronteras interiores cumplan plenamente las condiciones establecidas por las disposiciones vigentes del Código de fronteras Schengen, que ya exigen que los Estados miembros que pretendan recurrir a esta medida consideren previamente la aplicación de medidas alternativas a los controles fronterizos y cooperen con los Estados miembros vecinos.
- (8) Con arreglo al artículo 26 del Código de fronteras Schengen, antes de tomar una decisión por la que se restablezcan o prolonguen los controles temporales en las fronteras interiores, el Estado miembro de que se trate debe valorar el grado en que una medida de este tipo puede remediar adecuadamente la amenaza al orden público o la seguridad interior y la proporcionalidad de la medida en relación con dicha amenaza, tomando en consideración, entre otras cosas, la incidencia probable de tal medida en la libre circulación de personas dentro del espacio sin controles en las fronteras interiores. La realización de controles específicos en función de análisis de riesgo y de datos obtenidos por los servicios de inteligencia constantemente actualizados contribuiría a optimizar los beneficios de los controles y a limitar los efectos negativos sobre la libre circulación.
- (9) Debe permitirse a los Estados miembros afectados por el restablecimiento de los controles en las secciones fronterizas en cuestión expresar regularmente sus puntos de vista sobre su necesidad con el fin de organizar una cooperación mutua entre todos los Estados miembros afectados y de examinar periódicamente la proporcionalidad de las medidas con respecto a los acontecimientos que originaron el restablecimiento de los controles fronterizos y a la amenaza al orden público o la seguridad interior. El Estado miembro que haya decidido restablecer dichos controles debe tener en cuenta estos puntos de vista a la hora de examinar y revisar la necesidad de dichos controles con el fin de adaptarlos constantemente a las circunstancias.
- (10) De conformidad con el artículo 27, apartado 1, letra e), del Código de fronteras Schengen, el Estado miembro que restablezca o prolongue los controles en las fronteras interiores debe suministrar, entre otras cosas, información sobre las medidas que deban adoptar los demás Estados miembros en el contexto de los controles fronterizos previstos. Por otro lado, con arreglo al artículo 27, apartado 5, del Código de fronteras Schengen, pueden celebrarse reuniones conjuntas entre el Estado miembro que prevea restablecer los controles en las fronteras interiores, los demás Estados miembros —especialmente aquellos que se vayan a ver directamente afectados por dichas medidas— y la Comisión con el fin de organizar, cuando proceda, una cooperación mutua entre los Estados miembros. Estos contactos con los Estados miembros vecinos han de utilizarse para limitar la incidencia en la libre circulación.
- (11) Dado que solo cabe recurrir al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales y como medida de último recurso, los Estados miembros deben examinar en primer lugar si es posible la aplicación de medidas alternativas a los controles fronterizos para hacer frente de forma eficaz a la amenaza detectada y acordar el restablecimiento de controles en las fronteras interiores afectadas únicamente como medida de último recurso, cuando tales medidas menos restrictivas del tráfico transfronterizo no basten para responder de forma suficiente a las amenazas detectadas. Los Estados miembros de que se trate deben informar del resultado de esta reflexión y de las razones por las que hayan optado por los controles fronterizos en su notificación conforme al artículo 27, apartado 1, del Código de fronteras Schengen.
- (12) A este respecto, los Estados miembros deben realizar todos los esfuerzos necesarios para promover y aplicar plenamente la Recomendación de la Comisión de 12 de mayo de 2017 [C(2017) 3349 final] sobre los controles policiales proporcionados y la cooperación policial en el espacio Schengen.
- (13) La presente Recomendación debe aplicarse respetando plenamente los derechos fundamentales.
- (14) Los destinatarios de la presente Recomendación deben ser todos los Estados Schengen vinculados por el título III del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO L 77 de 23.3.2016, p. 1).

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

LIMITACIÓN DE LA INCIDENCIA SOBRE LA LIBRE CIRCULACIÓN

Con el fin de encontrar el justo equilibrio entre la necesidad de proteger el orden público o la seguridad interior en los Estados miembros y los beneficios del espacio sin controles en las fronteras interiores, los Estados miembros que tengan intención de restablecer los controles en las fronteras interiores deberían tener muy en cuenta y evaluar periódicamente los siguientes aspectos a la hora de valorar, en aplicación del artículo 26 del Código de fronteras Schengen, la necesidad y la proporcionalidad de cualquier restablecimiento de los controles en las fronteras interiores con arreglo a los artículos 25 y 28 del Código de fronteras Schengen:

- a) las repercusiones probables del restablecimiento de los controles en la libre circulación de las personas dentro del espacio sin controles en las fronteras interiores;
- b) la incidencia probable de tal restablecimiento en el mercado interior.

A tal fin, los Estados miembros que tengan intención de restablecer los controles temporales en las fronteras interiores deben informar en la notificación pertinente con arreglo al artículo 27, apartado 1, del Código de fronteras Schengen de los resultados de su evaluación de la incidencia prevista del restablecimiento o la prolongación de los controles en las fronteras interiores en la libre circulación y el mercado interior.

Los Estados miembros que tengan intención de restablecer los controles temporales en las fronteras interiores deberían abstenerse de adoptar cualquier medida que no quepa justificar atendiendo a la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior que se haya detectado. A modo de ejemplo, deberían limitar las secciones de la frontera en que se restablezcan temporalmente los controles fronterizos a lo estrictamente necesario para dar respuesta a la amenaza detectada.

RESPONSABILIDAD COMPARTIDA Y COOPERACIÓN

Habida cuenta del objetivo de limitar la incidencia en la libre circulación, los Estados miembros que tengan intención de restablecer los controles temporales en las fronteras interiores deberían:

- a) consultar con suficiente antelación a los Estados miembros afectados por el restablecimiento previsto;
- b) mantener una cooperación estrecha y constante que permita una revisión y adaptación permanentes de los controles a fin de reflejar la evolución de las necesidades sobre el terreno;
- c) mantenerse preparados para prestarse asistencia mutua a efectos de garantizar una aplicación efectiva de los controles fronterizos cuando sea necesario y esté justificado.

USO DE MEDIDAS ALTERNATIVAS

Con el fin de garantizar que el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores constituya una medida de último recurso, utilizada únicamente cuando no sea posible hacer frente de forma adecuada y por otros medios a la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior que se haya detectado, los Estados miembros deberían aplicar plenamente la Recomendación de la Comisión de 12 de mayo de 2017 [C(2017) 3349 final] sobre los controles policiales proporcionados y la cooperación policial en el espacio Schengen.

Hecho en Bruselas, el 3 de octubre de 2017.

Por la Comisión
Dimitris AVRAMOPOULOS
Miembro de la Comisión