

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 13.10.2010
COM(2010) 554 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

**sobre la aplicación del título III (Fronteras interiores) 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)**

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación del título III (Fronteras interiores) 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)

1. INTRODUCCIÓN

El Reglamento (CE) n° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen, denominado en lo sucesivo «el CFS» o «el Código»)¹, entró en vigor el 13 de octubre de 2006. El CFS consolidó y desarrolló el acervo de Schengen, en especial las disposiciones pertinentes del Convenio de Schengen² y el Manual común³. El título III del Código confirmó la ausencia de controles sobre las personas que cruzan las fronteras interiores entre los Estados miembros de Schengen. El establecimiento de un espacio sin fronteras interiores, en el que se garantiza la libre circulación de las personas, representa uno de los logros más visibles de la Unión.

El Código contiene criterios para determinar si el ejercicio de las competencias policiales en las zonas fronterizas interiores tiene un efecto equivalente a los controles fronterizos. Con arreglo al Código, la supresión de los controles en las fronteras interiores también obliga a los Estados miembros a suprimir los obstáculos al tráfico en los puestos fronterizos de carretera de las fronteras interiores. En circunstancias excepcionales que impliquen una grave amenaza para el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro, podrá volver a introducirse el control fronterizo en las fronteras interiores durante un período limitado de tiempo, de conformidad con el procedimiento fijado por el Código.

El artículo 38 del CFS establecía que «A más tardar el 13 de octubre de 2009, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la aplicación del título III».

La Comisión envió a los Estados miembros un cuestionario para recabar información sobre la aplicación del título III. El presente informe se ha elaborado a partir de las respuestas enviadas por veintitrés Estados miembros. Dos Estados miembros (HU y MT) no facilitaron la información solicitada. El presente informe también recoge la información presentada a la Comisión por ciudadanos y Miembros del Parlamento Europeo, en la que se señala la existencia de controles fronterizos en las fronteras interiores.

¹ DO L 105 de 13.4.2006, p. 1.

² Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica del Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, DO L 239 de 22.9.2000, p. 19.

³ DO C 313 de 16.12.2002, p. 97. El Manual común quedó derogado al adoptarse el Código.

2. SUPRESIÓN DE LOS CONTROLES EN LAS FRONTERAS INTERIORES (ARTÍCULO 20)

El Código confirma que las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice inspección fronteriza alguna 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. Se hace hincapié en que la obligación de los transportistas de devolver al lugar de procedencia a los pasajeros que viajan por vía terrestre, aérea o marítima, no es aplicable a las conexiones de tráfico interno en el espacio de Schengen⁴.

3. APLICACIÓN PRÁCTICA DE LAS DISPOSICIONES QUE REGULAN LAS INSPECCIONES DENTRO DEL TERRITORIO DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y DIFICULTADES SURGIDAS (ARTÍCULO 21)

3.1. EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DE POLICÍA (ARTÍCULO 21, A))

3.1.1. BASE JURÍDICA

En principio, cruzar una frontera interior entre dos Estados miembros debe considerarse como el hecho de viajar entre distritos o regiones dentro de un Estado miembro. Ahora bien, hay que tener en cuenta que los Estados miembros son responsables del mantenimiento de la ley y el orden, y de garantizar la seguridad interior, por lo que pueden realizar controles sobre la base de una evaluación de riesgos en la totalidad de su territorio, incluidas las zonas fronterizas interiores. La frecuencia de tales controles puede variar en función de las zonas específicas.

Las autoridades competentes de los Estados miembros, en el ejercicio de sus competencias de policía previstas en la legislación nacional, pueden realizar controles sobre las personas en la totalidad de su territorio, incluidas las zonas fronterizas, en la medida en que el ejercicio de esas competencias no surta 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. En consecuencia, se considerará que las medidas de policía no son equivalentes a los controles fronterizos cuando:

no tengan como objetivo el control de fronteras,

estén basadas en información y experiencia policiales de carácter general sobre posibles amenazas a la seguridad pública y estén destinadas, en particular, a combatir la delincuencia transfronteriza,

estén concebidas y se ejecuten de un modo claramente diferenciado de los controles sistemáticos de personas en las fronteras exteriores,

se lleven a cabo sirviéndose de controles aleatorios.

⁴ Artículo 26 del Convenio de Schengen y Directiva 2001/51/CE del Consejo, de 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen del 14 de junio de 1985, DO L 187 de 10.7.2001, p. 45.

3.1.2. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS

Para mostrar que las fronteras interiores y las zonas fronterizas no son zonas donde no puedan realizarse controles, se han establecido varios criterios que permiten determinar si hay o no equivalencia con los controles fronterizos. Las zonas fronterizas pueden entrañar un riesgo particular de delito transfronterizo, por lo que la frecuencia e intensidad de los controles de policía pueden ser mayores que en otras zonas del territorio. Ahora bien, los controles deben ser específicos y basarse en la información y la experiencia concretas y objetivas de la policía en relación con las amenazas para la seguridad pública, y no deben ser sistemáticos. La información policial debe basarse en hechos y estar sujeta a evaluaciones continuas. Por lo tanto, los controles deben realizarse de forma aleatoria y según una evaluación de riesgos.

La mayoría de los Estados miembros declara que realiza controles no sistemáticos y aleatorios de policía basados en evaluaciones de riesgo de la situación de seguridad (en especial, el riesgo de inmigración irregular o las infracciones de normas penales, de seguridad o de tráfico), el intercambio de información a nivel nacional, regional o local, y la elaboración de perfiles estereotipados. Estos controles suelen ser el resultado de la cooperación internacional entre países vecinos (reuniones e intercambio regulares de información policial a través de los puntos de contacto nacionales), y pueden adoptar la forma de patrullas conjuntas creadas conforme a acuerdos de cooperación policial.

Es fácil determinar si un control se realiza para hacer cumplir las normas de tráfico y no es un control fronterizo, por ejemplo cuando se requiere a los conductores de un vehículo procedentes de una discoteca situada en la proximidad de una frontera interior que se sometan a pruebas de alcoholimetría, que pueden exigir la identificación de la persona, pero resulta más difícil determinar la naturaleza de los controles dirigidos a hacer cumplir la ley de inmigración.

Otro elemento importante es el objetivo del control, que puede consistir más en mercancías que en personas. El objetivo del control es decisivo para evaluar posibles infracciones del Código de fronteras Schengen o de las disposiciones de la UE sobre la libre circulación de mercancías. Sin embargo, el organismo nacional que realiza el control resulta irrelevante, ya que los Estados miembros pueden confiar diversas responsabilidades a diversas autoridades, por ejemplo un funcionario aduanero puede estar facultado para verificar la legalidad de la estancia, y un funcionario de policía para verificar mercancías.

3.1.3. FRECUENCIA DE CONTROLES — CONTROLES NO SISTEMÁTICOS

Un elemento importante para determinar si el ejercicio de controles de policía equivale al ejercicio de controles fronterizos es, por consiguiente, la frecuencia de controles realizados en las zonas de fronteras interiores en comparación con otras partes del territorio que se enfrentan a una situación similar. Sin embargo, la mayoría de los Estados miembros no disponen de datos sobre la frecuencia de controles en zonas fronterizas. Algunos consideran que no se puede comparar la frecuencia de controles en zonas fronterizas con el resto del territorio porque la práctica y las prioridades en las zonas fronterizas difieren. Varios Estados miembros declaran que la frecuencia de controles de policía en la proximidad de las fronteras interiores es la misma que en el conjunto de su territorio.

Una definición estricta de la frecuencia y regularidad adecuadas con las que pueden realizarse los controles no es posible puesto que éstos deben ser el reflejo de la situación de la seguridad en el territorio del Estado miembro afectado. La alta frecuencia de controles puede ser un

criterio, pero sigue siendo difícil evaluar en casos individuales si su efecto es equivalente al de los controles fronterizos sistemáticos.

3.1.4. VERIFICACIÓN DE LA APLICACIÓN CORRECTA DE LOS CRITERIOS

El 22 de junio de 2010, en una sentencia de referencia⁵, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró que la normativa nacional que atribuye a las autoridades de policía de un Estado miembro competencia para controlar la identidad de 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 de Schengen.

A la vista de esta sentencia, la Comisión insta a los Estados miembros a adaptar en consecuencia las normativas nacionales que atribuyen competencias específicas a las autoridades nacionales de policía en las zonas fronterizas interiores.

La Comisión opina que para evaluar si, efectivamente, los controles de policía tienen un efecto equivalente a los controles fronterizos, necesita más información de los Estados miembros sobre los motivos y la frecuencia de los controles en las zonas fronterizas interiores. Esta información es necesaria para supervisar la situación en las zonas fronterizas interiores y tramitar las denuncias de los ciudadanos y las preguntas formuladas por los Miembros del Parlamento Europeo a la Comisión relacionadas con los controles regulares e incluso sistemáticos a que se somete a los viajeros en determinadas zonas fronterizas interiores. A este respecto, hay que señalar que algunos Estados miembros tienen dificultades para determinar la finalidad de los controles realizados sistemáticamente por sus vecinos sobre sus propios ciudadanos al cruzar la frontera interior común.

En consecuencia, la Comisión seguirá examinando detenidamente las denuncias y dirigiéndose a los Estados miembros para recibir explicaciones. Si las explicaciones no son satisfactorias, la Comisión utilizará todos los medios disponibles, incluida la incoación de procedimientos de infracción, para garantizar la correcta aplicación del Derecho de la Unión.

Por consiguiente, la Comisión pedirá a los Estados miembros que le suministren estadísticas sobre los controles policiales realizados en sus territorios y, en particular, en las zonas fronterizas.

Para verificar en la práctica la frecuencia de los controles y la información de carácter general que da lugar a un control específico, la Comisión ha previsto la realización de visitas *in situ* sin previo aviso, en su propuesta de Reglamento del Consejo relativo al establecimiento de un mecanismo de evaluación para verificar la aplicación del acervo de Schengen⁶. La Comisión mantendrá el concepto de visitas sin previo aviso en la propuesta actualizada que presentará como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa⁷.

⁵ Asuntos acumulados C-188/10 y C-189/10, Melki y otros.

⁶ COM(2009) 102 final.

⁷ La Comisión presentará la propuesta revisada en octubre de 2010.

Finalmente, en el caso de que surja la necesidad de realizar controles regulares y sistemáticos como consecuencia de la situación de la seguridad en sus territorios, los Estados miembros preverán el restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores, de conformidad con el artículo 23 y ss. del Código.

3.2. INSPECCIONES DE SEGURIDAD SOBRE LAS PERSONAS (ARTÍCULO 21, B))

La supresión del control en las fronteras interiores se entiende sin perjuicio de «las inspecciones de seguridad en los puertos o aeropuertos, efectuadas sobre las personas por las autoridades competentes en virtud del Derecho interno de cada Estado miembro por los responsables portuarios o aeroportuarios o por los transportistas, siempre que estas inspecciones se efectúen también sobre las personas que viajen dentro de un Estado miembro». El personal de aeropuertos, puertos o compañías aéreas, verifica la identidad de los pasajeros durante los controles de seguridad, ya sea en la facturación, ya sea al entrar en la zona de seguridad del aeropuerto, ya antes de subir a bordo del avión, o combinando estos tres controles. La Comisión no se opone a que estos controles se realicen de forma combinada, pero recomienda no hacerlo así porque los ciudadanos los perciben como obstáculos al derecho de libre circulación.

Los controles deberían limitarse a verificar la identidad del viajero por medio de un documento de viaje. Los ciudadanos de la UE pueden identificarse con el pasaporte o el documento de identidad. Los transportistas pueden aceptar otros documentos como el permiso de conducir, tarjetas de banco etc., que no son documentos de identidad, aunque no están obligados a hacerlo. Los nacionales de terceros países pueden identificarse por medio del pasaporte. Los controles no deben verificar si el nacional de un tercer país está en posesión de un visado o un permiso de residencia, pues son meros controles de identidad por razones de seguridad comercial o de transporte. Los Estados miembros no pueden pedir que se proceda a ningún control adicional, y a los transportistas no se les puede exigir ninguna responsabilidad por transportar a personas que tal vez no cumplan las condiciones de entrada o estancia en otros Estados miembros de Schengen. Las compañías aéreas tampoco pueden obligar a los nacionales de un tercer país a demostrar la legalidad de su estancia mediante la presentación de un visado o un permiso de residencia. La inclusión de tal obligación en el contrato con el viajero sería burlar la supresión del control fronterizo en las fronteras interiores.

3.3. OBLIGACIÓN DE POSEER O LLEVAR CONSIGO DOCUMENTOS (ARTÍCULO 21 C))

La supresión de los controles en las fronteras interiores no afecta a «la posibilidad de que un Estado miembro disponga en su Derecho interno la obligación de poseer o llevar consigo documentos». Si los Estados miembros imponen tal obligación, debe aplicarse en su territorio o en las zonas fronterizas exteriores. No puede limitarse únicamente a las zonas de frontera interior, ya que ello conduciría necesariamente a realizar controles en estas zonas, con un efecto equivalente a los controles de fronteras.

3.4. OBLIGACIÓN DE SEÑALAR LA PRESENCIA (ARTÍCULO 21, D))

Por último, la supresión del control en las fronteras interiores no afecta a «la obligación de los nacionales de terceros países de señalar su presencia en el territorio de un Estado miembro de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 del Convenio de Schengen». Algunos Estados miembros no aplican esta disposición (SE, EE, DE, FI, LT, DK, NO), otros reconocen las dificultades prácticas de verificar su cumplimiento, mientras que otros consideran útil contribuir a la recogida de datos sobre el número de nacionales de terceros países presentes en

su territorio. La Comisión opina que la aplicación de esta disposición es difícil en la práctica y se pregunta si, desde la perspectiva de costes/beneficios, la obligación de información tiene alguna repercusión en la identificación de inmigrantes ilegales. La Comisión propondrá una enmienda al Convenio de Schengen para excluir la obligación de los nacionales de terceros países de informar de su presencia al entrar en el territorio de los Estados miembros.

4. APLICACIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE SUPRIMIR LOS OBSTÁCULOS AL TRÁFICO EN PUESTOS FRONTERIZOS DE CARRETERA DE LAS FRONTERAS INTERIORES (ARTÍCULO 22)

Con arreglo al artículo 22 del CFS, «Los Estados miembros eliminarán todos los obstáculos al tráfico fluido a través de 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». Al mismo tiempo, los Estados miembros deberían prever las instalaciones para las inspecciones en el caso de que se restablezcan temporalmente los controles de fronteras interiores, de conformidad con los artículos 23-31 del Código⁸.

La Comisión ha recibido numerosas denuncias de ciudadanos que señalaban la presencia continua de obstáculos al tráfico fluido en determinados puestos fronterizos de carretera de las fronteras interiores, en especial infraestructuras antiguas (por ejemplo, edificios, cabinas de control, tejados sobre la carretera, material amovible como conos de plástico y barreras, reducción del número de carriles, semáforos y señales de carretera), y las consiguientes limitaciones considerables de velocidad.

En la mayoría de los casos, los obstáculos que eran amovibles inmediatamente fueron retirados por los Estados miembros justo después de que se suprimieran los controles en las fronteras interiores. Otros obstáculos han sido retirados gradualmente debido a dificultades técnicas, y algunos obstáculos todavía se mantienen. Los Estados miembros que se adhirieron al espacio Schengen en diciembre de 2007 cumplieron esta obligación en diversas fases, según el grado de dificultad de la supresión de los obstáculos (es decir, se retiraron la mayoría de los obstáculos como las señales de carretera inmediatamente después de la supresión de los controles de fronteras interiores, mientras que la supresión o la adaptación de las infraestructuras de gran escala está aún en curso). Generalmente, los costes, las limitaciones impuestas por los derechos de propiedad, la planificación de la reinstalación futura o las grandes obras vinculadas a la reorganización de los puestos fronterizos de carretera, han sido invocadas como las razones más frecuentes de los retrasos en el cumplimiento de esta obligación. La Comisión lamenta que algunos Estados que son miembros del espacio Schengen desde hace bastante tiempo hayan alegado estas mismas razones. Para garantizar la aplicación adecuada del Derecho de la Unión, la Comisión ha iniciado un procedimiento por infracción del artículo 22. Este procedimiento está todavía en curso.

Algunos Estados miembros (PT, CZ, EL, EE, FR, EN, FI, LT, LV, SI y LU) han mantenido las antiguas infraestructuras en ciertos puestos fronterizos de carretera en previsión de que se restablezcan temporalmente los controles de fronteras. Algunos también mantienen las

⁸ Dado que los países asociados de Schengen no son miembros de la unión aduanera, aún se realizan controles aduaneros en sus fronteras con los Estados miembros de Schengen, y se permite que estos países asociados mantengan las infraestructuras adecuadas, incluidos los límites de velocidad correspondientes.

infraestructuras para el ejercicio del control aduanero o sobre los camiones (LU)⁹, mientras que otros prevén utilizar equipos móviles si se restablece el control de fronteras (CZ, FR, LT, LV). Otros Estados miembros (DE, PY, DK, IT) han desmontado todas las infraestructuras que han podido y simplemente utilizan los equipos móviles para el restablecimiento temporal del control de fronteras. La Comisión considera que las infraestructuras permanentes para los casos de restablecimiento de los controles de fronteras pueden mantenerse en la medida necesaria, siempre que no representen un obstáculo a la fluidez del tráfico y no se reduzcan los límites de velocidad. En cualquier caso, la Comisión subraya que las instalaciones para el restablecimiento de los controles fronterizos también pueden incluir infraestructuras y equipos amovibles, que podrían incluso ser más rentables que el mantenimiento de las infraestructuras permanentes.

La mayoría de los Estados miembros afirma que los límites de velocidad se basan exclusivamente en consideraciones de seguridad vial (por ejemplo, características técnicas del estado de la carretera, obras de construcción en la carretera, o situación del puesto fronterizo de carretera en una zona urbana o en terreno montañoso). Sin embargo, la Comisión considera inaceptable que algunos Estados miembros, especialmente cuando las infraestructuras antiguas todavía subsisten en los puestos fronterizos, sigan manteniendo límites de velocidad (además de obstáculos amovibles como conos de plástico o barreras) en ciertos casos tan reducidos como 10 km. por hora, o mantengan cerrados algunos carriles por razones de «seguridad vial». El objetivo del artículo 22 es lograr un tráfico fluido en los puestos fronterizos de carretera de las fronteras interiores. Para este fin, además de la obligación de suprimir los límites de velocidad que no estén basados exclusivamente en motivos de seguridad vial, hay que adoptar otras medidas relativas a las infraestructuras existentes. La Comisión opina que el mantenimiento de las infraestructuras de gran escala no puede esgrimirse como argumento en favor de la seguridad vial. Es comprensible que las infraestructuras de los antiguos puestos fronterizos no permitan elevar los límites de velocidad al nivel máximo permitido en la categoría de carretera de que se trate. Ahora bien, tras la supresión de los controles fronterizos interiores, la situación de los antiguos puestos fronterizos debe adaptarse. Esto también se aplica a la planificación de grandes proyectos de renovación de las zonas de antiguos puestos fronterizos de carretera en las que se mantienen mientras tanto las antiguas infraestructuras. La Comisión subraya que, en estos casos, los Estados miembros también tienen que adoptar todas las medidas *temporales* necesarias para garantizar el tráfico fluido.

Por último, si bien un Estado miembro puede utilizar las infraestructuras subsistentes de un antiguo puesto fronterizo de carretera de una frontera interior para realizar controles policiales (cf. 3.1), estos antiguos puestos no pueden ser los únicos lugares para realizar dichos controles. Además, las ventajas prácticas de estos lugares no pueden ser la razón determinante para la realización de los controles policiales.

⁹ La Comisión subraya que los controles aduaneros sobre los camiones deben realizarse de acuerdo con el Derecho de la Unión que rige la libre circulación de mercancías y el transporte.

5. RESTABLECIMIENTO TEMPORAL DE LOS CONTROLES EN LAS FRONTERAS INTERIORES (ARTÍCULOS 23 – 31)

5.1. PROCEDIMIENTO

Desde la entrada en vigor del CFS, doce Estados miembros han restablecido temporalmente los controles sobre las personas en las fronteras interiores, tanto con vistas a acontecimientos previsibles como por motivos que exigen actuar urgentemente (FR, ES, DE, AT, IT, DK, FI, EE, LV, MT, NO, IS). Los países vecinos han presentado información sobre su cooperación durante el restablecimiento de los controles fronterizos (PT, PL, CZ, SK, SI, NL, LU, CH). Ningún Estado miembro ha comunicado haber hecho uso de las disposiciones para prorrogar el restablecimiento temporal del control en las fronteras interiores. El anexo I recoge las notificaciones de los Estados miembros relativas al restablecimiento temporal de los controles en sus fronteras interiores, incluidos los motivos y la duración.

La Comisión observa que el plazo (entre la notificación por los Estados miembros y el restablecimiento *de facto* de los controles en las fronteras interiores para acontecimientos previsibles) para emitir su dictamen, en el marco de la consulta formal entre los Estados miembros y la Comisión, es demasiado breve¹⁰. Además, las notificaciones no suelen contener suficiente información para que la Comisión pueda emitir un dictamen. De ahí que la Comisión no haya emitido todavía ningún dictamen.

Además, la información facilitada sobre el restablecimiento temporal suele ser muy general y no permite evaluar totalmente la efectividad de las medidas adoptadas con respecto a la amenaza para el orden público y la seguridad interior. La Comisión pide a los Estados miembros que suministren más información sustancial en cuanto dispongan de ella, así como las actualizaciones pertinentes que le permitan evaluar globalmente la conveniencia de las medidas previstas. A tal fin, la Comisión facilitará un formulario tipo para informar sobre el restablecimiento temporal de los controles fronterizos interiores. No obstante, a la vista de la información disponible, la Comisión considera que los Estados miembros no han abusado de la posibilidad de restablecer los controles fronterizos.

Durante la fase de aplicación, las dificultades comunicadas por los Estados miembros se refieren a la necesidad de redistribuir los recursos humanos, técnicos o materiales, en función de la situación de las fronteras. En la mayoría de los casos, la cooperación con los países vecinos durante el restablecimiento de los controles fronterizos se ha considerado positiva. Las consultas previas y la coordinación de las medidas previstas (especialmente de apoyo operativo) con los países vecinos, así como los contactos regulares y el intercambio de información entre autoridades a todos los niveles, contribuyen al éxito de las operaciones. En algunos casos, la cooperación operativa empieza con una evaluación de riesgos conjunta, y puede adoptar la forma de controles conjuntos que utilizan puestos de control comunes o el despliegue de funcionarios de enlace. Las instalaciones de los puestos fronterizos también se adaptan al restablecimiento de controles a ambos lados de las fronteras (por ejemplo, colocación de señales de limitación de velocidad o barreras amovibles). No obstante, algunos Estados miembros han planteado la necesidad de intervenir en mayor medida en el proceso con el fin de informar al público en general.

¹⁰ En algunos casos, las notificaciones no se enviaron hasta unos días antes del restablecimiento de los controles fronterizos.

5.2. LEGISLACIÓN APLICABLE

De conformidad con el artículo 28, cuando se restablezcan los controles en las fronteras interiores se aplicarán, *mutatis mutandis*, las disposiciones pertinentes del título II. Las disposiciones aplicables no se han detallado más para permitir a los Estados miembros abordar la situación y realizar los controles fronterizos de forma flexible, con una intensidad proporcionada a la amenaza. Las medidas adoptadas durante el restablecimiento de los controles fronterizos tienen que limitarse a las necesarias para mantener el orden público o la seguridad interior en los Estados miembros. No siempre es necesario controlar a todas las personas en las fronteras, depende del tipo de amenaza. Los controles deben ser proporcionados al tiempo y el lugar de que se trate, deben basarse en análisis de riesgos y en la información de seguridad disponible, y centrarse en el motivo por el que se restableció el control fronterizo.

Los Estados miembros podrán decidir en qué medida necesitan restablecer también la vigilancia de fronteras.

Las decisiones de denegación de entrada sólo podrán adoptarse por motivos relacionados con el restablecimiento del control de fronteras. El formulario estándar recogido en la parte B del anexo V del CFS no está dirigido a los ciudadanos de la UE, a los que sólo se les puede denegar la entrada por motivos de orden público, seguridad interior o salud pública, y conforme a las garantías procedimentales de la Directiva 2004/38/CE¹¹. Si a un nacional de un tercer país se le deniega la entrada por causa de su situación irregular, deben aplicarse los procedimientos previstos en la Directiva 2008/115/CE¹². Cuando el control de fronteras se restablece temporalmente, las fronteras interiores no se convierten en fronteras exteriores; así, no se aplican medidas como el sellado de pasaportes (artículo 10 del CFS) o la responsabilidad del transportista. Por otra parte, la Comisión recuerda que FRONTEX no puede intervenir en las operaciones durante el restablecimiento del control de fronteras interiores, dado que su mandato está limitado al control de la frontera exterior.

5.3. INFORMACIÓN AL PÚBLICO

El Código establece la obligación de suministrar al público en general información completa sobre el restablecimiento previsto del control en las fronteras interiores, sin perjuicio de las consideraciones de seguridad. El cumplimiento de esta obligación por los Estados miembros varía según la naturaleza de la acción (restablecimiento previsto o acción de carácter urgente). Previamente se lanza una campaña de información, según el tiempo disponible y utilizando todos los medios de comunicación (TV, radio, prensa escrita, Internet o servicios de prensa de las autoridades competentes). A los ciudadanos se les informa básicamente de la obligación de llevar consigo los documentos de viaje al cruzar la frontera, de las razones del restablecimiento de los controles y del alcance de los mismos. En general, parece que el público en general ha recibido información suficiente en la mayoría de los casos. Ningún Estado miembro (salvo FI) ha hecho uso de la cláusula de confidencialidad del artículo 31, que se considera muy importante en caso de que sea necesario aplicarla.

¹¹ Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, DO L 158 de 30.4.2004, p. 77.

¹² Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, DO L 348 de 24.12.2008, p. 98.

La Comisión opina que, en general, el marco jurídico actual que regula el restablecimiento temporal del control en las fronteras interiores es suficiente, pero hace un llamamiento a los Estados miembros para que suministren información más sustancial y oportuna.

6. CONCLUSIONES

1. La Comisión lamenta que el plazo de presentación del presente informe no pueda cumplirse debido a los retrasos en la presentación de información por diversos Estados miembros.
2. La Comisión ha identificado tres cuestiones específicas que son motivo de preocupación en relación con la aplicación del título III:
 - 2.1. 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 está preocupada por las dificultades comunicadas por los viajeros en relación con los controles sistemáticos y regulares que se realizan en algunas zonas fronterizas interiores. La Comisión lleva a cabo un seguimiento detallado de la situación en las zonas fronterizas interiores. A tal fin, seguirá examinando detenidamente las denuncias de los ciudadanos y pedirá explicaciones a los Estados miembros. Para garantizar la aplicación adecuada del Derecho de la Unión, la Comisión está dispuesta a utilizar todos los medios de que dispone, incluida la incoación de procedimientos de infracción, siempre que sea necesario.

Por lo tanto, la Comisión pedirá a los Estados miembros que le suministren estadísticas sobre los controles policiales realizados en la totalidad de sus territorios y, en particular, en las zonas fronterizas interiores.

La Comisión recuerda que, cuando la situación de la seguridad requiera la realización de controles regulares y sistemáticos por los Estados miembros, éstos preverán el restablecimiento temporal del control en las fronteras interiores de conformidad con el artículo 23 y ss. del CFS.

En su propuesta de mecanismo de evaluación de Schengen revisado, la Comisión prevé realizar visitas *in situ* sin previo aviso, con el fin de verificar la ausencia de controles en las fronteras interiores.

La Comisión también insiste en que los Estados miembros cuyas legislaciones nacionales atribuyen competencias específicas a las autoridades policiales dentro de las zonas fronterizas interiores, deben adaptar cuanto antes dichas legislaciones a la sentencia del Tribunal de Justicia sobre el asunto Melki.

- 2.2. Los Estados miembros deben eliminar todos los obstáculos al tráfico fluido en los puestos fronterizos de carretera situados en las fronteras interiores y, en particular, los límites de velocidad que no estén basados exclusivamente en consideraciones de seguridad vial. La Comisión opina que el mantenimiento de las infraestructuras de

gran escala, que suele ir acompañado de limitaciones de velocidad significativas, no puede esgrimirse como argumento en favor de la seguridad vial.

- 2.3 La Comisión insiste en que se notifique a su debido tiempo el restablecimiento previsto de cualquier control fronterizo interior, y pide a los Estados miembros que le suministren información detallada, con arreglo al artículo 24, para que la Comisión, en caso necesario, pueda emitir su dictamen, y a fin de proceder a las consultas formales entre los Estados miembros y la Comisión.

ANEXO I

Notificaciones de restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores por los Estados miembros, con arreglo el artículo 23 y ss. del Código de fronteras de Schengen

Estado miembro	Duración	Motivación
Francia	21/10/2006, 08h — 20:00	<p>Jornadas de jóvenes radicales vascos en Saint-Pée-sur-Nivelle y manifestación convocada en Bayona por el comité de apoyo Philippe Bidart.</p> <p>Frontera terrestre FR-ES (puesto fronterizo de la autopista A 63 en Biriatou, puente St. Jacques, puente de Behobia, estación de Hendaya)</p>
Finlandia	9–21/10/2006	<p>Reunión informal de los Jefes de Estado y de Gobierno en Lahti.</p> <p>Controles principales en Helsinki-Vantaa, aeropuertos de Turku y Tampere-Pirkkala, puertos de Helsinki, Hanko y Turku, fronteras terrestres FI-SE y FI-NO.</p>
Finlandia	13–29/11/ 2006	<p>Reunión EUROMED en Tampere</p> <p>Controles principales en Helsinki-Vantaa, aeropuertos de Turku y Tampere-Pirkkala, puertos de Helsinki, Hanko y Turku, fronteras terrestres FI-SE y FI-NO.</p>
Francia	12–16/02/2007	<p>Conferencia de los Jefes de Estado de África y Francia en Cannes (13-16/2/2007).</p> <p>Frontera FR-IT (información detallada en la notificación)</p>
Alemania	25/5–9/06/2007	<p>Cumbre del G8 en Heiligendamm/Mecklenburg-Western Pomerania (6-8/6/2007)</p> <p>Fronteras terrestres, aéreas y marítimas</p>
Islandia	2–3/11/2007	<p>Participación de <i>MC Hells Angels</i> en la inauguración del Icelandic Motorcycle club en Reykjavik (1-4/11/2007).</p> <p>Fronteras aéreas (control de 14 vuelos procedentes de SE, DK, FI, DE y NO)</p>

Austria	02/06/2008– 01/07/2008	Campeonato europeo de fútbol EURO 2008, AT – CH (7/6-29/6/2008). Fronteras terrestres y aéreas
Francia	27/09/2008, 08h — 18:45:00	Manifestación del 27 de septiembre a las 16.00 h. en Bayona, convocada por Batasuna Cinco puestos fronterizos FR-ES (Hendaya: autopista A 63, puente internacional St. Jacques, puente internacional de Behobia, estación de Hendaya, puerto de Hendaya)
Finlandia	24/11/2008– 5/12/2008	Reunión del Consejo de Ministros de la OSCE en Helsinki (4-5/12/2008). Controles principales en el aeropuerto de Helsinki-Vantaa y en los puertos de Helsinki y Turku
Islandia	05-07/03/2009	Visita de <i>MC Hells Angels</i> al club de motociclismo islandés de Reikiavik. Fronteras aéreas (control de 16 vuelos procedentes de SE, DK, NL, FR y NO)
Alemania	20/03/2009– 5/04/2009	Cumbre de la OTAN en Estrasburgo, Baden-Baden y Kehl (3-4/4/2009). Fronteras terrestres, aéreas y marítimas
Francia	30/03/2009– 5/04/2009	Cumbre de la OTAN en Estrasburgo, Baden-Baden y Kehl (3-4/4/2009). Fronteras terrestres y aéreas con BE, LU, DE, CH, IT y ES
Italia	28/06/2009– 15/07/2009	Cumbre del G8 en L'Aquila (10-12/7/2009) Fronteras terrestres, aéreas y marítimas
Francia	19/09/2009, 13h — 19:40:00	Manifestación de Batasuna en Bayona. Cinco puestos fronterizos de carretera FR-ES (autopista A 63, puente internacional St. Jacques, puente internacional de Behobia, estación de Hendaya, puerto de Hendaya)
España	26-27/09/2009	Celebración del «Día del guerrero vasco» en el País Vasco y Navarra (ES) y los Pirineos Orientales (FR) Frontera terrestre ES-FR en las provincias de Guipúzcoa y Navarra

Francia	27/09/2009	50° Aniversario de ETA. Fronteras terrestres FR-ES, 14 puestos fronterizos en la frontera de Hendaya a Arneguy.
Noruega	27/11/2009– 12/12/2009	Ceremonia del Premio Nobel en Oslo (10/12/2009). Fronteras NO-DE y NO-DK, y determinados vuelos NO y de otros países Schengen
Dinamarca	1-18/12/2009	Conferencia sobre el cambio climático en Copenhague (7-18/12/2009). Fronteras DK-DE y DK-SE
Malta	5-18/04/2010	Visita del Papa Benedicto XVI (17-18/04/2010) Aeropuerto internacional de Malta y terminal de pasajeros marítimos de Valletta
Estonia	17-23/04/2010	Reunión informal de los Ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN en Tallin Fronteras terrestre, marítima y aérea (información detallada en la notificación)
Francia	28/05- 02/06/2010	Cumbre franco-africana en Niza (31/5-1/6/2010). Frontera FR-IT (información detallada en la notificación)
Letonia	24/05- 01/06/2010	Cumbre franco-africana en Riga (28/5-1/6/2010). Fronteras terrestres LV-EE, LV-LT, puerto de Riga y aeropuerto internacional