C/2026/4118

28.7.2026

DICTAMEN DE LA COMISIÓN

de 2 de junio de 2026

sobre la necesidad y proporcionalidad del restablecimiento de controles fronterizos por parte de Francia en sus fronteras interiores de conformidad con el artículo 27 *bis*, apartado 3, del Reglamento (UE) 2016/399 (Código de Fronteras Schengen)

(El texto en lengua francesa es el único auténtico)

(C/2026/4118)

1) Con arreglo al artículo 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea, la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.

2) De conformidad con el artículo 25 del 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) (texto codificado) ([1]), un Estado miembro podrá, cuando se enfrente a una amenaza grave para el orden público o para la seguridad interior, restablecer los controles fronterizos en partes específicas o en la totalidad de sus fronteras interiores, con carácter excepcional y temporal. Esto solo debe hacerse como medida de último recurso y el alcance y la duración del restablecimiento temporal de los controles fronterizos no deben exceder de lo que sea estrictamente necesario para responder a la amenaza grave detectada.

3) El artículo 25 *bis*, apartado 4, del Código de Fronteras Schengen especifica que, cuando un Estado miembro se proponga restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores para hacer frente a una amenaza grave previsible, debe notificarlo al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión y a los demás Estados miembros con al menos cuatro semanas de antelación con respecto al restablecimiento previsto de los controles fronterizos, o lo antes posible si el Estado miembro adquiere conocimiento de las circunstancias que dan lugar a la necesidad de restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores en un plazo inferior a cuatro semanas con respecto a la fecha prevista del restablecimiento.

4) El artículo 27 *bis*, apartado 3, del Código de Fronteras Schengen exige a la Comisión que, tras la recepción de las notificaciones presentadas en relación con una prórroga de los controles fronterizos en las fronteras interiores con arreglo al artículo 25 *bis*, apartado 4, que implique la continuación de los controles fronterizos en las fronteras interiores durante un total de más de doce meses, sobre la base de los mismos motivos, emita un dictamen sobre la necesidad y proporcionalidad de dichos controles fronterizos.

5) El marco para el restablecimiento y la prórroga de los controles fronterizos en las fronteras interiores fue revisado sustancialmente por el Reglamento (UE) 2024/1717 del Parlamento Europeo y del Consejo que entró en vigor el 10 de julio de 2024 ([2]). Por consiguiente, el inicio de todos los plazos mencionados en el título III, capítulo II, del Código de Fronteras Schengen se ha calculado a partir de esa fecha.

6) Mediante carta de 11 de octubre de 2024, las autoridades francesas notificaron el restablecimiento de los controles fronterizos sobre la base del artículo 25 *bis* del Código de Fronteras Schengen en sus fronteras terrestres, marítimas y aéreas interiores, desde el 1 de noviembre de 2024 hasta el 30 de abril de 2025.

7) Mediante carta de 3 de abril de 2025, las autoridades francesas notificaron la prórroga de este restablecimiento por un período adicional de seis meses, desde el 1 de mayo de 2025 hasta el 31 de octubre de 2025. Mediante carta de 6 de octubre de 2025, las autoridades francesas notificaron una segunda prórroga del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores por un período adicional de seis meses, desde el 1 de noviembre de 2025 hasta el 30 de abril de 2026. Mediante carta de 3 de abril de 2026, las autoridades francesas notificaron una tercera prórroga del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores por un período adicional de seis meses, desde el 1 de mayo de 2026 hasta el 31 de octubre de 2026.

([1]) DO L 77 de 23.3.2016, p. 1.

([2]) Reglamento (UE) 2024/1717 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (DO L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

8) Mediante carta de 11 de diciembre de 2025, y de conformidad con el artículo 33, apartado 2, del Código de Fronteras Schengen, Francia presentó un informe sobre el restablecimiento y la prórroga de los controles en las fronteras interiores para el período comprendido entre el 1 de noviembre de 2024 y el 31 de octubre de 2025.

9) Francia fue incluida en el diálogo estructurado de la Comisión sobre el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. Tras la recepción de la notificación de Francia para una prórroga, este diálogo estructurado ha continuado en el marco del proceso de consulta previsto en el artículo 27 *bis*, apartado 4, del Código de Fronteras Schengen.

10) La situación actual en las fronteras interiores se describió en el informe sobre el estado de Schengen de 23 de abril de 2025 ([3]) y se debate periódicamente en el Consejo Schengen.

11) Tras la recepción de las notificaciones presentadas en relación con una prórroga de los controles fronterizos en las fronteras interiores con arreglo al artículo 25 *bis*, apartado 4, del Código de Fronteras Schengen, que implique la continuación de los controles fronterizos en las fronteras interiores durante un total de doce meses, la Comisión debe emitir un dictamen sobre la necesidad y proporcionalidad de dichos controles fronterizos, tal como se establece en el artículo 27 *bis*, apartado 3, del Código de Fronteras Schengen. Esta obligación surgió con la recepción de la notificación de una prórroga de los controles fronterizos en todas las fronteras terrestres interiores el 3 de abril de 2025.

12) Tras una evaluación de todas las notificaciones mencionadas y del informe, complementados por la información facilitada por Francia en el marco del proceso de consulta y otros documentos oficiales, de acceso público, la Comisión adopta el presente dictamen.

EVALUACIÓN DE LAS NOTIFICACIONES Y EL INFORME

I. REQUISITOS FORMALES

13) El marco del Código de Fronteras Schengen impone a los Estados miembros varios requisitos formales.

14) El artículo 25 *bis*, apartado 4, del Código de Fronteras Schengen exige a los Estados miembros que, cuando en un Estado miembro sea previsible una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, lo notifiquen al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión y a los demás Estados miembros con al menos cuatro semanas de antelación con respecto al restablecimiento previsto de los controles fronterizos.

15) La Comisión observa que las notificaciones del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores y sus prórrogas se presentaron menos de cuatro semanas antes de su entrada en vigor. La Comisión subraya que solo se puede eximir del cumplimiento de la obligación de presentar una notificación a su debido tiempo en caso de que el Estado miembro tenga conocimiento de las circunstancias que dan lugar a la necesidad de restablecer los controles en las fronteras interiores menos de cuatro semanas antes del restablecimiento previsto.

16) Las notificaciones de las prórrogas de los controles en las fronteras interiores se efectuaron utilizando el modelo establecido a tal efecto por la Decisión de Ejecución (UE) 2025/315 de la Comisión ([4]).

17) El artículo 27, apartado 2, del Código de Fronteras Schengen exige a los Estados miembros, cuando los controles fronterizos se hayan mantenido durante seis meses, que faciliten una evaluación de riesgos en cualquier notificación posterior que presente la escala y la evolución prevista de la amenaza grave. Si bien puede ser difícil proporcionar una evaluación precisa de la escala y la duración prevista de la amenaza grave subyacente al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, y teniendo en cuenta el hecho de que cierta información se ha excluido de las notificaciones por razones de seguridad pública, la Comisión observa que la información facilitada en la notificación podría presentarse mejor en términos de evaluación de riesgos con arreglo al artículo 27, apartado 2, del Código de Fronteras Schengen, teniendo en cuenta las tendencias en la evolución de la amenaza grave en el período anterior al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores y utilizando análisis de riesgos elaborados a nivel nacional y por las agencias pertinentes de la Unión.

([3]) COM(2025) 185 final.

([4]) Decisión de Ejecución (UE) 2025/315 de la Comisión, de 14 de febrero de 2025, por la que se establece un modelo para la notificación del restablecimiento temporal o la prórroga de controles fronterizos en las fronteras interiores (DO L, 2025/315, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

18) La Comisión toma nota de que cierta información se ha excluido de las notificaciones debido a su relación con asuntos de interés nacional y seguridad interior, así como por existir investigaciones penales en curso relacionadas. El artículo 27, apartado 5, del Código de Fronteras Schengen permite a los Estados miembros excluir información en relación con la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior por motivos de seguridad pública, tomando en consideración la confidencialidad de investigaciones en curso.

19) La Comisión reconoce que las autoridades francesas han solicitado la información facilitada en las notificaciones y que el informe sigue siendo confidencial en su totalidad de conformidad con el artículo 35 del Código de Fronteras Schengen.

20) El informe sobre el restablecimiento y la prórroga de los controles en las fronteras interiores, basado en el artículo 33, apartado 2, del Código de Fronteras Schengen, que Francia debía presentar el 1 de noviembre de 2025 (al expirar los doce meses), se presentó el 11 de diciembre de 2025.

21) El informe sobre el restablecimiento y la prórroga de los controles en las fronteras interiores sigue el modelo uniforme establecido por la Decisión de Ejecución (UE) 2025/308 ([5]) de la Comisión.

II. NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD

Posición de las autoridades francesas

22) En todas sus notificaciones, las autoridades francesas alegan que existe una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior relacionada con actos o amenazas terroristas, y amenazas que plantea la delincuencia organizada grave.

23) Por lo que se refiere a los problemas de seguridad, las autoridades francesas señalan lo siguiente:

— el riesgo de violencia yihadista, alimentada por las redes delictivas ya presentes en el espacio Schengen y la presencia reforzada del Estado Islámico en Afganistán, Libia y África Occidental, entre otros;

— el deterioro de la situación de la seguridad en Siria, Oriente Próximo y Afganistán, así como la actual guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, que aumentan el riesgo de que combatientes terroristas entren en Europa y Francia;

— el alto nivel de flujos de migración irregular con riesgo de infiltración por parte de personas radicalizadas;

— el resurgimiento del terrorismo patrocinado por el Estado por parte de potencias extranjeras hostiles, a menudo a través de intermediarios extranjeros pertenecientes a redes transnacionales altamente móviles que operan en el espacio Schengen;

— la renovación del nivel de amenaza más elevado en el marco del sistema de Vigipirate para el período comprendido entre el verano y el otoño de 2025, centrándose en garantizar la seguridad de los centros religiosos y educativos, las reuniones festivas o religiosas, así como el transporte público y los edificios.

24) Además de sus preocupaciones relacionadas con la seguridad, las autoridades francesas señalan la grave amenaza para el orden público y la seguridad interior que plantea el deterioro de la situación en el norte del país, donde los migrantes en situación irregular se reúnen en un número cada vez mayor para cruzar el canal de la Mancha en pequeñas embarcaciones. Los migrantes que intentan llegar al Reino Unido transitan, en distintos grados, por todas las fronteras interiores de Francia (principalmente las fronteras franco-italiana, franco-suiza, franco-alemana y franco-belga). Si bien agravan el problema de los movimientos no autorizados dentro del espacio Schengen, estas tres últimas zonas fronterizas también son corredores clave para el suministro de equipos náuticos utilizados para cruzar el canal de la Mancha, así como para la trata de seres humanos.

([5]) Decisión de Ejecución (UE) 2025/308 de la Comisión, de 14 de febrero de 2025, por la que se establece un modelo uniforme para el informe sobre el restablecimiento o la prórroga de controles fronterizos en las fronteras interiores de conformidad con el artículo 33 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L, 2025/308, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/308/oj).

25) Las autoridades francesas alegan que el número de migrantes en situación irregular interceptados en las fronteras interiores desde el restablecimiento de los controles en ellas, así como el elevado número de traficantes de personas, justifican su prórroga. Entre el 1 de noviembre de 2024 y el 31 de octubre de 2025, se detuvo a 36 053 migrantes en situación irregular en las fronteras interiores. En el mismo período, 20 487 migrantes en situación irregular fueron readmitidos en las fronteras terrestres interiores. Además, más de 600 traficantes de personas fueron detenidos en las fronteras interiores entre enero y junio de 2025.

Observaciones de la Comisión

26) Las autoridades francesas han facilitado información sobre los diversos aspectos de las amenazas graves para la seguridad interior y el orden público que han detectado, así como argumentos para justificar la necesidad y proporcionalidad del restablecimiento de los controles fronterizos.

27) Las notificaciones y el informe no exponen motivos específicos para la elección del ámbito geográfico y temporal de la decisión de restablecer y prorrogar los controles en las fronteras interiores. No se explica por qué una duración de seis meses, en lugar de un período más corto, parece más adecuada. A pesar del enfoque no sistemático y basado en el riesgo, tampoco está justificado restablecer los controles fronterizos en todas las fronteras interiores sin distinción, lo que implicaría que el nivel de amenaza grave para el orden público y la seguridad interior es el mismo en todas las fronteras interiores.

28) Si bien la difícil situación de la seguridad mundial puede suscitar graves preocupaciones en torno a la seguridad nacional de los Estados miembros, las notificaciones podrían proporcionar información o análisis adicionales que expliquen la razón por la que el entorno de la seguridad mundial afecta específicamente a Francia y el modo en que el instrumento de control de las fronteras interiores puede servir para hacer frente a esta grave amenaza.

29) El restablecimiento de los controles en las fronteras interiores puede contribuir a la detención de terroristas y traficantes de personas. Las autoridades francesas han planteado preocupaciones legítimas a este respecto, como demuestran, entre otras cosas, el elevado nivel de amenaza terrorista en vigor y la presencia de terroristas en el espacio Schengen, que se puso de manifiesto con las detenciones realizadas en Francia, Bélgica, Austria y Alemania en mayo, julio y octubre de 2024. También han facilitado el número de traficantes de personas detenidos en el marco del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores.

30) Las autoridades francesas no han facilitado más detalles sobre el modo en que el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores ha logrado hacer frente a la amenaza terrorista, o sobre la manera en que dicho restablecimiento se complementa con otras formas de cooperación en materia de seguridad, como investigaciones penales específicas o controles policiales destinados a desmantelar redes de traficantes de personas o terroristas.

31) La Comisión toma nota de la sentencia del Consejo de Estado francés de 7 de marzo de 2025, en la que el Consejo de Estado dictaminó que el primer restablecimiento de los controles en las fronteras interiores era necesario y proporcionado para hacer frente a la grave amenaza del terrorismo y la delincuencia organizada ([6]).

32) La Comisión reconoce que Francia se enfrenta a una compleja situación migratoria nacional, en particular en el norte del país. Ha hecho frente a un número cada vez mayor de cruces ilegales en la frontera exterior con el Reino Unido, lo que ha repercutido en su sistema de asilo y acogida y representa un factor de atracción hacia la UE. Sin embargo, las notificaciones no explican suficientemente el motivo por el cual el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores es el medio más adecuado para abordar los problemas migratorios relacionados con el cruce de pequeñas embarcaciones en el canal de la Mancha, en contraposición, por ejemplo, a los controles dentro y fuera de las zonas fronterizas, en el territorio francés.

33) La Comisión observa que los movimientos no autorizados de nacionales de terceros países pueden constituir un motivo para el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores si estos movimientos no autorizados suponen una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior. A este respecto, el artículo 25, apartado 1, letra c), del Código de Fronteras Schengen se refiere específicamente a la situación en la que los movimientos repentinos a gran escala no autorizados de nacionales de terceros países entre los Estados miembros generen una presión sustancial en el conjunto de los recursos y las capacidades de autoridades competentes bien preparadas y puedan poner en peligro el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores.

([6]) Consejo de Estado, Decisión n.º 499702, de 7 de marzo de 2025, ECLI:FR:CECHR:2025:499702.20250307.

34) Además, los datos recientes muestran que la situación migratoria en la Unión ha mejorado. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas ha observado una fuerte caída de los cruces no autorizados de las fronteras en 2024, incluida una disminución del 59 % en la ruta del Mediterráneo central, que sigue siendo uno de los principales puntos de entrada que afectan a los movimientos no autorizados a Francia. En 2025, según el Informe de la Capacidad de Conocimiento y Análisis Integrados de la Situación, los cruces no autorizados de las fronteras disminuyeron una cuarta parte en comparación con 2024 (180 429 en 2025 frente a 240 199 en 2024). Además, según los datos de Eurostat, en 2024 Francia experimentó una disminución moderada del 10 % en las primeras solicitudes de asilo, con flujos mensuales relativamente estables y algo más bajos en 2025. Esta disminución forma parte de una tendencia más amplia que se debe al aumento de los esfuerzos colectivos para proteger las fronteras exteriores de la UE y no puede atribuirse únicamente al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores por parte de Francia.

35) La Comisión subraya que el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores no altera las obligaciones de Francia en virtud de las normas aplicables del Derecho de la Unión en materia de asilo y retorno. El restablecimiento de los controles en las fronteras interiores puede contribuir a la detección de cruces no autorizados de las fronteras en el territorio de un Estado miembro, facilitar las readmisiones rápidas en las fronteras interiores y garantizar que los movimientos no autorizados de los solicitantes de protección internacional se detecten rápidamente, lo que permitiría la correcta aplicación de las normas del Reglamento de Dublín ([7]) sobre la asignación de la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo, así como de las normas de la Directiva sobre retorno ([8]).

III. MEDIDAS ALTERNATIVAS

Posición de las autoridades francesas

36) Las autoridades francesas han creado una iniciativa específica, la *Force Frontières*, encargada de mejorar las sinergias entre las distintas autoridades que la componen, entre ellas la Autoridad Policial, la Gendarmería, las aduanas y el personal militar, que permite al mismo tiempo su despliegue flexible.

37) Las autoridades francesas notifican que mantienen una estrecha cooperación policial bilateral con los Estados miembros vecinos en todas las zonas fronterizas. Esto incluye el intercambio periódico de información operativa y la coordinación de la ejecución de las inspecciones fronterizas en el contexto de los Centros de Cooperación Policial y Aduanera. Las autoridades francesas siguen promoviendo el desarrollo de patrullas y brigadas bilaterales o trilaterales con todos los países vecinos del espacio Schengen. Sin embargo, estos esfuerzos se ven obstaculizados por la falta de interés de los países vecinos del espacio Schengen o por la falta de recursos humanos.

38) Francia tiene acuerdos de cooperación policial en vigor con todos sus países vecinos de Schengen que prevén, entre otras cosas, la creación de Centros de Cooperación Policial y Aduanera, intercambios de información, análisis conjuntos de riesgos y patrullas conjuntas. Francia participa en diez de estos Centros. Además, cuenta con una serie de tratados para reforzar la cooperación bilateral con los países vecinos del espacio Schengen, que prevén una mayor cooperación entre las autoridades policiales. Francia coopera con los Estados miembros vecinos en el marco de brigadas mixtas permanentes, así como mediante la creación de una Unidad de Inteligencia Operativa en la frontera entre Italia y Francia que facilita aún más los intercambios de información.

39) Francia cuenta con una red de funcionarios de enlace de inmigración, adscritos a sus embajadas y presentes en determinados aeropuertos de los Estados miembros, para asesorar a las compañías aéreas sobre la denegación de embarque de pasajeros que carezcan de la documentación adecuada. Entre enero y septiembre de 2025, los funcionarios de enlace de inmigración impidieron el embarque de 663 personas en aeropuertos dentro del espacio Schengen, y alrededor del 89 % de estas personas poseían documentos fraudulentos.

([7]) Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DO L 180 de 29.6.2013, p. 31).

([8]) 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).

40) El 6 de agosto de 2025 entró en vigor un acuerdo piloto entre Francia y el Reino Unido destinado a evitar cruces peligrosos del canal de la Mancha y el mar del Norte, que se aplicará hasta el 11 de junio de 2026. El 31 de marzo de 2026 se prorrogó otros dos meses y se complementó con un acuerdo bilateral trienal celebrado el 23 de abril de 2026 que preveía una mayor cooperación operativa con el Reino Unido en materia de control de las fronteras marítimas. Este acuerdo piloto prevé un mecanismo de readmisión para los nacionales de terceros países que hayan llegado de forma irregular al Reino Unido en barco sobre la base del principio de «uno por uno». Por cada readmisión por parte de Francia, el Reino Unido realiza una admisión ordinaria en su país. Se espera que este acuerdo tenga un efecto disuasorio para los migrantes en situación irregular que deseen cruzar el canal de la Mancha.

41) Las autoridades francesas sostienen que una mayor intensificación de los controles policiales en las zonas fronterizas, prevista como medida alternativa en virtud del Código de Fronteras Schengen, requiere modificaciones legislativas nacionales para hacer pleno uso de las posibilidades que ofrece a los Estados miembros el artículo 23 de dicho Código. Las medidas pertinentes se están debatiendo actualmente y deben proponerse en breve al Parlamento francés.

42) Las autoridades francesas informan del uso de medios tecnológicos en las fronteras interiores, en particular el uso de drones en pasos fronterizos remotos, así como vehículos modulares para la detección del fraude documental y la identificación de personas buscadas, así como el reconocimiento automático de matrículas.

43) Francia tiene acuerdos de readmisión en vigor con todos sus países vecinos del espacio Schengen y colabora estrechamente en la readmisión de los migrantes en situación irregular detenidos en las fronteras interiores y en el territorio francés. Las autoridades francesas sostienen que es más fácil devolver a las personas que cruzan la frontera interior de forma irregular en virtud de acuerdos bilaterales de readmisión que a los migrantes en situación irregular detenidos en el territorio. Las autoridades francesas han dado los primeros pasos hacia la celebración de acuerdos prácticos para la aplicación del procedimiento de traslado con arreglo al artículo 23 *bis* del Código de Fronteras Schengen. Se han entablado contactos con los países vecinos del espacio Schengen, pero es probable que las negociaciones a nivel técnico lleven algún tiempo, al igual que los ajustes necesarios de las normas y procedimientos nacionales.

44) Las autoridades francesas alegan que, a la espera de la aplicación del Pacto sobre Migración y Asilo el 23 de junio de 2026 y de la plena aplicación de otros sistemas para reforzar la gestión de las fronteras exteriores, como el SES y el SEIAV, y ante la falta de nueva legislación nacional que amplíe las competencias policiales en las zonas fronterizas y la celebración de disposiciones prácticas para la aplicación del procedimiento de traslado en virtud del artículo 23 *bis* del Código de Fronteras Schengen, las medidas alternativas no pueden sustituir al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores.

Observaciones de la Comisión

45) La Comisión señala la aplicación activa por parte de Francia de medidas alternativas que acompañan y limitan los efectos del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores.

46) Sobre la base de la solicitud de las autoridades francesas y tras la modificación del Plan de Actividad Específico de la Operación Conjunta, la ejecución de las actividades de información en el norte de Francia comenzó en noviembre de 2025. Esto incluye el despliegue de perfiles de agente de información en los pasos fronterizos, así como el posible despliegue de patrulleras de altura y patrulleras costeras con el fin de detectar y notificar incidentes relacionados con los migrantes y apoyar las operaciones de búsqueda y salvamento bajo la orientación de los Centros de Coordinación de Salvamento Marítimo pertinentes.

47) La Comisión reconoce la existencia de iniciativas para mejorar los formatos de cooperación policial bilateral con todos los países vecinos del espacio Schengen, en particular el establecimiento de brigadas mixtas permanentes y la revisión de los acuerdos de cooperación policial.

48) Francia tiene acuerdos de readmisión en vigor con todos los Estados miembros vecinos. Aunque carece de información suficiente para evaluar exhaustivamente la eficacia de estos acuerdos en la práctica, la Comisión observa el elevado número de readmisiones notificadas por las autoridades francesas. La Comisión también observa que Francia actúa de conformidad con las normas pertinentes del Derecho de la Unión y en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la aplicación del Código de Fronteras Schengen y la Directiva sobre retorno en las fronteras interiores en las que se restablecen los controles ([9]).

([9]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 2023, Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) y otros contra Ministre de l'Intérieur, Asunto C-143/22, ECLI:EU:C:2023:689.

49) La Comisión reconoce las recientes iniciativas para establecer disposiciones prácticas para la aplicación del procedimiento de traslado en virtud del artículo 23 *bis* del Código de Fronteras Schengen.

50) La Comisión señala que, incluso en ausencia del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, las autoridades francesas pueden seguir ejerciendo las competencias que tienen atribuidas, incluidas las destinadas a reducir la migración irregular en las zonas fronterizas interiores. A este respecto, la Comisión observa que los límites al uso de medidas alternativas, en particular los controles policiales en las zonas fronterizas, están previstos en la legislación nacional.

51) La Comisión hace hincapié en que, en caso de que Francia decida sustituir los controles en las fronteras interiores por controles policiales, el artículo 25 del Código de Fronteras Schengen seguirá permitiendo a las autoridades francesas restablecer inmediatamente los controles en las fronteras interiores para hacer frente a una amenaza grave para el orden público y la seguridad nacional que surja inesperadamente debido a acontecimientos imprevisibles.

IV. MEDIDAS DE MITIGACIÓN

Posición de las autoridades francesas

52) Las autoridades francesas informan de que el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores ha tenido efectos insignificantes sobre la libre circulación de personas, con repercusiones muy limitadas en la movilidad transfronteriza, y que los residentes fronterizos no han notificado dificultades concretas.

53) Los controles no son sistemáticos y se basan en el riesgo, incluso cuando los agentes policiales están presentes permanentemente en determinados pasos fronterizos autorizados. Los controles se llevan a cabo principalmente de forma aleatoria y están diseñados para garantizar unos flujos de tráfico fluidos, al tiempo que se mantiene la seguridad.

54) La intensidad y la frecuencia de los controles se ajustan en función del tipo de frontera (aérea, marítima o terrestre) y las autoridades competentes locales llevan a cabo una evaluación de riesgos actualizada periódicamente, de conformidad con la metodología CIRAM 2.0.

55) Las autoridades francesas informan de que, para minimizar las perturbaciones, llevan a cabo las siguientes acciones:

— adaptar las inspecciones fronterizas a las condiciones del tráfico;

— coordinar con los administradores de infraestructuras de transporte las disposiciones operativas (por ejemplo, aperturas de carriles, desvíos, reubicación de inspecciones);

— cooperar con los Estados miembros vecinos para llevar a cabo controles previos (por ejemplo, en centros conjuntos o a través de patrullas conjuntas);

— garantizar que el personal de la guardia de fronteras reciba formación para llevar a cabo inspecciones rápidas o «programadas», en particular en el transporte público.

56) Las autoridades francesas subrayan que el objetivo es llevar a cabo un triaje selectivo, distinto de las inspecciones sistemáticas en las fronteras exteriores del espacio Schengen, y evitar cualquier perturbación del orden público o congestión del tráfico en las zonas fronterizas.

Observaciones de la Comisión

57) Las notificaciones presentadas por las autoridades francesas demuestran su compromiso de garantizar que los efectos de los controles en las fronteras interiores sigan siendo limitados, tal como exige el artículo 26, apartado 3, del Código de Fronteras Schengen.

58) La Comisión observa que los controles fronterizos se llevan a cabo de manera específica y basada en el riesgo, con el fin de limitar los efectos sobre los viajes transfronterizos y la libre circulación de personas. Estas medidas contribuyen a atenuar los efectos de los controles.

59) A lo largo de la última década, Francia ha adoptado medidas, bajo la dirección de la Comisión y en estrecha cooperación con sus Estados miembros vecinos, para garantizar la fluidez del tráfico a través de las fronteras interiores en las que se restablecen los controles. En particular, esto ha dado lugar a la reapertura total de todos los pasos fronterizos a lo largo de la frontera franco-española.

60) La Comisión solo ha recibido algunas reclamaciones sobre perturbaciones en el tráfico transfronterizo como consecuencia del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores.

V. RECOMENDACIONES

61) El buen funcionamiento del espacio Schengen depende de la aplicación plena y efectiva del acervo en materia de migración y asilo. El inicio de la aplicación del Pacto sobre Migración y Asilo el 23 de junio de 2026 será un factor importante para abordar las preocupaciones sobre los movimientos no autorizados de nacionales de terceros países o las preocupaciones migratorias y de seguridad relacionadas con la migración irregular, preocupaciones presentadas por Francia para justificar el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores.

62) Las preocupaciones en materia de seguridad son la razón principal aducida por Francia para justificar el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. El Derecho de la Unión ya proporciona una amplia gama de herramientas para ayudar a abordar las preocupaciones planteadas por las autoridades francesas. Los Estados miembros deben hacer pleno uso de los mecanismos existentes para mejorar la seguridad y la cooperación policial. Entre ellos figuran el Reglamento Prüm II, el nuevo Sistema de Información de Schengen y la nueva legislación sobre información anticipada sobre los pasajeros y registro de nombres de los pasajeros ([10]). La entrada en funcionamiento del SES y el SEIAV reforzará la seguridad de las fronteras exteriores ([11]).

63) La Comisión señala que, de conformidad con el Reglamento sobre el triaje ([12]), que forma parte del Pacto sobre Migración y Asilo, una inspección de seguridad de todas las bases de datos pertinentes formará parte del triaje tanto en las fronteras exteriores como dentro del territorio.

64) Las autoridades francesas deben seguir desarrollando la cooperación y el intercambio de información con los Estados miembros vecinos de Francia, en particular mediante la revisión adecuada de los acuerdos o convenios bilaterales de readmisión existentes o la celebración de acuerdos prácticos para la aplicación del procedimiento de traslado con arreglo al artículo 23 *bis* del Código de Fronteras Schengen, así como sus acuerdos bilaterales de cooperación policial con los Estados miembros vecinos.

65) La Comisión hace hincapié en que el uso de medidas alternativas, en particular las soluciones tecnológicas y los controles policiales dentro de la zona fronteriza, puede constituir un medio más eficiente y eficaz para garantizar un alto nivel de seguridad y control de la migración, sin necesidad de restablecer los controles en las fronteras interiores. A este respecto, señala que, ya en la actualidad, las inspecciones fronterizas se llevan a cabo de una manera no sistemática y basada en el riesgo.

([10]) Reglamento (UE) 2024/982 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, relativo a la búsqueda y al intercambio automatizados de datos para la cooperación policial, y por el que se modifican las Decisiones 2008/615/JAI y 2008/616/JAI del Consejo y los Reglamentos (UE) 2018/1726, (UE) 2019/817 y (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo (Reglamento Prüm II) (DO L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Reglamento (UE) 2018/1862 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal, por el que se modifica y deroga la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, y se derogan el Reglamento (CE) n.° 1986/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2010/261/UE de la Comisión (DO L 312 de 7.12.2018, p. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Reglamento (UE) 2025/13 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, relativo a la recogida y la transferencia de información anticipada sobre los pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de los delitos graves, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/818 (DO L 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave (DO L 119 de 4.5.2016, p. 132, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([11]) Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales y se modifican el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) n.o 767/2008 y (UE) n.o 1077/2011 (DO L 327 de 9.12.2017, p. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Reglamento (UE) 2018/1240 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de septiembre de 2018, por el que se establece un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.o 1077/2011, (UE) n.o 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 y (UE) 2017/2226 (DO L 236 de 19.9.2018, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([12]) Reglamento (UE) 2024/1356 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817 (DO L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).

66) Las autoridades francesas deben prestar especial atención a las regiones transfronterizas afectadas por el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores y a estudiar en qué medida podrían proponerse soluciones tecnológicas o a medida por región fronteriza o categoría de viajeros esenciales para mejorar aún más la fluidez de los viajes transfronterizos.

67) La Comisión recomienda a las autoridades francesas que aborden cualquier obstáculo jurídico u operativo que impida el uso eficaz de medidas alternativas en sus fronteras interiores con fines de gestión de la migración.

68) Las autoridades francesas deben trabajar en pro de la supresión gradual de los controles en las fronteras interiores, sobre la base de un enfoque a medida por sección de la frontera interior y por amenaza, y hacer pleno uso de las medidas alternativas disponibles, tal como se establece en la Recomendación (UE) 2024/268 ([13]) adoptada por la Comisión, y de las posibilidades en virtud del Código de Fronteras Schengen. Estas medidas deben reforzar y complementar las medidas existentes. Francia también debe proporcionar un calendario para la adopción de la legislación nacional necesaria que permita el uso de medidas alternativas.

69) La Comisión considera que el éxito de la cooperación con los Estados miembros vecinos, así como la aplicación de medidas alternativas, proporcionan una base sólida sobre la que Francia puede trabajar en pro de la supresión gradual de los controles en las fronteras interiores, sin tener que comprometer su seguridad o su control de la migración. Seguirá en estrecho contacto con todos los Estados miembros afectados para alcanzar este objetivo.

Hecho en Bruselas, el 2 de junio de 2026.

Por la Comisión
Magnus BRUNNER
Miembro de la Comisión

([13]) Recomendación (UE) 2024/268 de la Comisión, de 23 de noviembre de 2023, sobre la cooperación entre los Estados miembros en relación con las amenazas graves para la seguridad interior y el orden público en el espacio sin controles en las fronteras interiores (DO L 2024/268, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).