

# RECOMENDACIONES

## RECOMENDACIÓN (UE) 2017/820 DE LA COMISIÓN

de 12 de mayo de 2017

### sobre los controles policiales proporcionados y la cooperación policial 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, es necesario dar una respuesta común a las amenazas transfronterizas que afecten al orden público o a la seguridad interior de este espacio. El correcto funcionamiento de dicho espacio no depende tan solo de la aplicación uniforme del acervo de la Unión, sino también del uso de las competencias nacionales en cuanto al mantenimiento de la ley y el orden y la salvaguardia de la seguridad interior en consonancia con los objetivos del acervo de Schengen. Para el correcto funcionamiento del espacio Schengen, es importante considerar no solo cómo gestionan los Estados miembros sus fronteras exteriores, sino también cómo ejercen sus competencias de policía, en todo su territorio y en las zonas fronterizas.
- (2) En 2012, la Comisión publicó directrices para los Estados miembros en materia de medidas policiales en las zonas fronterizas interiores complementarias al primer informe semestral sobre el funcionamiento del espacio Schengen <sup>(1)</sup>. Sobre la base de la experiencia de los tres últimos años, deben revisarse estas directrices. La presente Recomendación contribuye a la consecución de ese objetivo. La presente Recomendación se basa en la experiencia adquirida en los tres últimos años a la hora de hacer frente a las amenazas para el orden público o la seguridad interior y las buenas prácticas en el ejercicio de las competencias policiales y la cooperación policial transfronteriza, la jurisprudencia relevante sobre controles policiales, las evaluaciones Schengen realizadas hasta el momento en el ámbito de la cooperación policial y las nuevas posibilidades derivadas de los avances tecnológicos.
- (3) De conformidad con el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(2)</sup>, la ausencia de controles en las fronteras interiores no afecta al ejercicio de las competencias de policía de las autoridades competentes de los Estados miembros en virtud de su Derecho interno, en la medida en que el ejercicio de tales competencias no tenga un efecto equivalente a las inspecciones fronterizas. El ejercicio de las competencias de policía, en particular, no debe considerarse equivalente al ejercicio de inspecciones fronterizas cuando las medidas policiales no tengan como objetivo el control de las fronteras, estén basadas en la información o 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 las inspecciones sistemáticas de personas en las fronteras exteriores y se lleven a cabo sirviéndose de inspecciones aleatorias. A la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Adil <sup>(3)</sup>, no se trata de una lista de criterios acumulativos ni exhaustivos, entendiéndose que no debe considerarse que estos criterios establecen el único conjunto de posibles medidas policiales en las zonas fronterizas <sup>(4)</sup>.
- (4) Las disposiciones del artículo 23 del Reglamento (UE) 2016/399 y la redacción del artículo 72 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea confirman que la supresión de los controles en las fronteras interiores no afecta a las prerrogativas de los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior.
- (5) Las competencias policiales en el territorio de un Estado miembro son compatibles con el Derecho de la Unión. En consecuencia, los Estados miembros también pueden realizar controles policiales en las zonas fronterizas, incluidas las zonas fronterizas interiores, dentro de las competencias policiales que existen conforme al Derecho nacional aplicable a la totalidad del territorio.

<sup>(1)</sup> COM(2012) 230, Informe relativo al período comprendido entre el 1 de noviembre de 2011 y el 30 de abril de 2012.  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0230:FIN:ES:PDF>

<sup>(2)</sup> 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).

<sup>(3)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de julio de 2012, Adil, C-278/12 PPU, ECLI:EU:C:2012:508.

<sup>(4)</sup> Sentencia Adil, ECLI:EU:C:2012:508, apartado 65.

- (6) En las circunstancias actuales de amenazas, terroristas y de otras formas graves de delincuencia transfronteriza, para el orden público o la seguridad interior, y el riesgo de movimientos secundarios de personas que hayan cruzado irregularmente las fronteras exteriores, la intensificación de los controles policiales en todo el territorio de los Estados miembros, incluidas las zonas fronterizas y la realización de controles policiales a lo largo de las principales rutas de transporte tales como autopistas y ferrocarriles, puede considerarse necesaria y justificada. La decisión sobre dichos controles, su localización e intensidad queda totalmente en manos de los Estados miembros, y debe ser siempre proporcional a las amenazas detectadas. Dichos controles pueden resultar más eficaces que los controles en las fronteras interiores, sobre todo porque son más flexibles que los controles fronterizos estáticos en pasos fronterizos específicos y pueden adaptarse más fácilmente a la evolución de los riesgos.
- (7) Las zonas fronterizas pueden presentar riesgos específicos en lo que respecta a la delincuencia transfronteriza y también estar más expuestas a algunas infracciones cometidas en todo el territorio como robos, robos de vehículos, tráfico de drogas, movimientos secundarios no autorizados de nacionales de terceros países, tráfico de migrantes o trata de seres humanos. Los riesgos de violación de las normas sobre la legalidad de residencia dentro del territorio también pueden ser más elevados en las zonas fronterizas. Teniendo en cuenta estos riesgos, los Estados miembros podrán decidir llevar a cabo e intensificar los controles policiales en las zonas fronterizas, que están adaptados a los riesgos específicos de las zonas fronterizas, siempre y cuando dichas medidas no tengan un efecto equivalente a las inspecciones fronterizas.
- (8) Las tecnologías modernas para controlar los flujos de tráfico, especialmente en las autopistas y otras carreteras importantes determinadas por los Estados miembros, pueden ser decisivas para hacer frente a las amenazas al orden público o la seguridad interior. Desde esta perspectiva, la utilización de sistemas de seguimiento y vigilancia que permiten el reconocimiento automático de un número de matrícula a efectos de aplicación de la ley debe, por tanto, fomentarse, sin perjuicio de las normas aplicables en materia de vigilancia por cámara, incluidas las garantías de protección de datos. Esto podría contribuir a la vigilancia de los principales corredores de transporte europeos, utilizados por numerosos viajeros y vehículos para desplazarse en la Unión, sin un impacto desproporcionado para el flujo del tráfico.
- (9) Solo en los casos de competencias de policía en virtud de la legislación nacional que se limiten específicamente a las zonas fronterizas y supongan controles de identidad, incluso sin sospechas concretas, los Estados miembros tienen que establecer un marco específico que garantice que dichos controles policiales no constituyen medidas equivalentes a las inspecciones fronterizas. Aunque en la sentencia Melki <sup>(1)</sup> el Tribunal de Justicia reconoció que los Estados miembros pueden establecer tales competencias policiales específicas en las zonas fronterizas interiores a fin de mejorar los controles de identidad solo en aquellas partes del territorio, declaró que, en esos casos, los Estados miembros deben prever disposiciones específicas en relación con la intensidad y la frecuencia de dichos controles. Además, si un control es independiente del comportamiento de la persona controlada o de circunstancias específicas o de información que dé lugar a un riesgo para el orden público o la seguridad interior, los Estados miembros han de establecer el marco necesario para orientar su aplicación práctica con el fin de evitar que las medidas policiales tengan un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas.
- (10) A lo largo de los tres últimos años, algunos Estados miembros han intensificado los controles policiales en las zonas fronterizas en el contexto del aumento de las amenazas para el orden público o la seguridad interior (a saber: Austria, Bélgica, República Checa, Alemania, Dinamarca, los Países Bajos, Francia, Italia, Eslovenia y Suiza). En ocasiones, esos controles se han concentrado en determinados medios de transporte, por ejemplo, trenes, o en zonas fronterizas concretas. La utilización de medios tecnológicos también está aumentando en este contexto. La Comisión no ha rebatido ninguno de estos casos. Algunos de ellos son ejemplos de buenas prácticas a la hora de hacer frente al aumento de amenazas persistentes para el orden público o la seguridad interior.
- (11) Con arreglo al Reglamento (UE) 2016/399, únicamente podrá recurrirse al restablecimiento temporal de los controles en las fronteras en circunstancias excepcionales, como medida de último recurso. A este respecto, la Decisión de Ejecución (UE) 2017/246 del Consejo <sup>(2)</sup> anima explícitamente a los Estados miembros a evaluar si con los controles policiales no se lograrían los mismos resultados que con los controles temporales en las fronteras interiores, antes de introducir o prorrogar estos últimos.
- (12) Aunque, en algunas circunstancias, puede ser evidente desde un principio que los controles policiales por sí solos no son suficientes para afrontar las amenazas para el orden público o la seguridad interior (por ejemplo, en la búsqueda de sospechosos específicos tras un atentado terrorista), en otros casos se pueden lograr objetivos similares a los del restablecimiento de los controles en las fronteras aumentando los controles policiales en las zonas fronterizas. Por lo tanto, por una parte, la decisión sobre el restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores, en principio, debe ir precedida de la evaluación de otras medidas alternativas. En particular, en el caso de decisiones sobre el restablecimiento temporal de los controles fronterizos

<sup>(1)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 2010, Melki y Abdeli, asuntos acumulados C-188/10 y C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, apartados 73 y 74.

<sup>(2)</sup> Decisión de Ejecución (UE) 2017/246 del Consejo, de 7 de febrero de 2017, por la que se establece una Recomendación para prorrogar la realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen (DO L 36 de 11.2.2017, p. 59).

en las fronteras interiores motivado por acontecimientos previsibles, los Estados miembros deben demostrar que se ha llevado a cabo dicha evaluación. Por otra parte, en determinados casos de amenazas urgentes y graves para el orden público o la seguridad interior a escala del espacio sin controles en las fronteras interiores o a escala nacional, el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores puede ser necesario de inmediato.

- (13) La presente Recomendación anima a los Estados miembros a utilizar mejor sus competencias policiales y a dar prioridad a los controles policiales antes de tomar una decisión sobre el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores.
- (14) Sean cuales fueran las medidas que adopte un Estado miembro para hacer frente a una amenaza concreta para su orden público o su seguridad interior, el Estado miembro debe garantizar que la aplicación de las mismas no dé lugar a obstáculos a la libre circulación de personas y mercancías que no serían necesarios ni proporcionados ni estarían justificados por las amenazas para el orden público o la seguridad interior y que respeta plenamente los derechos fundamentales y, en particular, el principio de no discriminación.
- (15) El espacio sin controles en las fronteras interiores depende también de la aplicación efectiva y eficiente por los Estados miembros de las medidas de acompañamiento en el ámbito de la cooperación policial transfronteriza. Las evaluaciones Schengen llevadas a cabo hasta la fecha en el ámbito de la cooperación policial han puesto de manifiesto que, aunque en general los Estados miembros cumplen desde el punto de vista legal el acervo de Schengen, una serie de obstáculos impide el uso en la práctica de algunos de los instrumentos de cooperación policial transfronteriza a disposición de los Estados miembros. Por lo tanto, debe animarse a los Estados miembros a abordar estos obstáculos para responder mejor a las amenazas transfronterizas.
- (16) Las patrullas policiales conjuntas y otros instrumentos existentes de cooperación policial operativa contribuyen a la seguridad interior en el espacio sin controles en las fronteras interiores. Las patrullas conjuntas a bordo de trenes transfronterizos, por ejemplo, claramente mejoran la seguridad, al prevenir situaciones en las que la falta de simetría en los controles debilita los esfuerzos realizados a un lado de la frontera únicamente. Algunos Estados miembros han establecido prácticas que facilitan o permiten llevar a cabo operaciones policiales conjuntas (por ejemplo, las comisarías de policía conjuntas que han instalado Alemania y Polonia en su frontera dedicadas a patrullar conjuntamente y otras operaciones, o los microequipos creados para investigaciones conjuntas en la frontera austrocheca, las patrullas conjuntas en los trenes en Austria, Alemania, Francia, Italia y Hungría, o la contratación por la policía alemana de nacionales de otros Estados miembros, en particular para patrullar en las regiones fronterizas). Debe animarse a otros Estados miembros a que adopten estas buenas prácticas.
- (17) El análisis de amenazas conjunto y el intercambio de información transfronterizo entre los Estados miembros que comparten regiones fronterizas puede ayudar a la hora de diseñar controles policiales eficaces para abordar las amenazas detectadas. Dicha cooperación puede abarcar los riesgos en rutas de tráfico transfronterizas específicas, así como medios específicos de transporte utilizados a menudo en actividades delictivas, a fin de permitir controles policiales selectivos antes de las zonas fronterizas. Tales controles policiales pueden proporcionar un instrumento común para hacer frente a las amenazas para el orden público o la seguridad interior a que se enfrentan los Estados miembros de que se trate. Por esta razón es importante animar a los Estados miembros a seguir desarrollando la cooperación transfronteriza.
- (18) Para reforzar la cooperación policial transfronteriza, los Estados miembros podrán solicitar la ayuda de la Comisión en la aplicación de la presente Recomendación. Esta ayuda puede contribuir, por ejemplo, a facilitar el intercambio de buenas prácticas entre profesionales del sector y responsables políticos de los Estados miembros y aumentar la cooperación entre los Estados miembros y las agencias pertinentes (Europol y la Guardia Europea de Fronteras y Costas). Puede contribuir también a reforzar estructuras de cooperación transfronteriza, como los Centros de Cooperación de Policía y Aduanas. Además, la Comisión apoyará la actualización, sobre la base de la aportación de los Estados miembros, del «Catálogo de Schengen» de 2011 <sup>(1)</sup>, que señala, entre otras cosas, las prácticas más idóneas en el ámbito de la cooperación policial operativa transfronteriza, y las fichas nacionales del «Manual sobre operaciones transfronterizas» <sup>(2)</sup>.
- (19) Como ha demostrado la reciente crisis migratoria, los movimientos secundarios incontrolados de migrantes irregulares pueden representar una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior. La correcta aplicación de los acuerdos bilaterales de readmisión de conformidad con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(3)</sup>, puede ser fundamental para hacer frente a los movimientos secundarios de nacionales de terceros países en situación irregular. Los acuerdos bilaterales pueden

<sup>(1)</sup> Documento del Consejo 15785/3/10 Rev 3.

<sup>(2)</sup> Documento del Consejo 10505/4/09 Rev 4.

<sup>(3)</sup> 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).

también ayudar a alcanzar resultados similares a los de los controles fronterizos específicos en las fronteras interiores en cuanto a hacer frente a la amenaza para el orden público o la seguridad interior, limitando al mismo tiempo el impacto sobre la circulación de viajeros de buena fe. Por consiguiente, es importante que los Estados miembros apliquen los acuerdos bilaterales de readmisión de forma eficiente respetando los principios de la Recomendación (UE) 2017/432 de la Comisión <sup>(1)</sup>.

- (20) La Comisión considera que la presente Recomendación requiere de un plazo razonable para ser aplicada; por consiguiente, la Comisión recomienda que se aplique tan pronto como sea posible y, a más tardar, en un plazo de seis meses.
- (21) La presente Recomendación debe aplicarse respetando plenamente los derechos fundamentales.
- (22) Los destinatarios de la presente Recomendación deben ser todos los Estados Schengen vinculados por el título III del Reglamento (UE) 2016/399.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

#### **Uso más eficaz de los controles de policía**

- 1) Para poner el remedio adecuado a la amenaza para el orden público o la seguridad interior dentro del espacio Schengen, los Estados miembros deberán, cuando sea necesario y esté justificado de conformidad con la legislación nacional:
  - a) intensificar los controles policiales en todo el territorio, incluidas las zonas fronterizas;
  - b) realizar controles policiales en las principales rutas de transporte, incluidas las zonas fronterizas;
  - c) adaptar los controles policiales en las zonas fronterizas, sobre la base de una evaluación continua de riesgos, velando al mismo tiempo por que esos controles policiales no tengan como objetivo el control de fronteras;
  - d) utilizar las modernas tecnologías para el seguimiento de los vehículos y los flujos de tráfico.

#### **Dar prioridad a los controles de policía en caso de amenaza grave para el orden público o la seguridad interior**

- 2) Cuando, en una situación de amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, los Estados miembros consideren la aplicación del capítulo II del título III del Reglamento (UE) 2016/399, deben evaluar en primer lugar si la situación puede abordarse adecuadamente intensificando los controles policiales en el territorio, incluidas las zonas fronterizas.

#### **Reforzar la cooperación policial transfronteriza**

- 3) Para reforzar la cooperación policial transfronteriza a la hora de abordar las amenazas para el orden público o la seguridad interior, los Estados miembros deben:
  - a) reevaluar hasta qué punto utilizan actualmente todos los instrumentos de cooperación operativa policial transfronteriza disponibles, como las patrullas conjuntas, las operaciones conjuntas, los equipos de investigación conjunta, las persecuciones transfronterizas o la vigilancia transfronteriza, y los Centros de Cooperación de Policía y Aduanas;
  - b) colaborar con sus Estados miembros vecinos para eliminar las barreras jurídicas u operativas a la plena utilización de todos los instrumentos de cooperación policial operativa transfronteriza;
  - c) desarrollar y aplicar, cuando proceda, un análisis conjunto de las amenazas y los intercambios de información transfronteriza con sus Estados miembros vecinos para apoyar acciones conjuntas con el fin de abordar las amenazas para el orden público o la seguridad interior en las zonas fronterizas internas comunes, incluso a través de controles policiales coordinados en sus zonas fronterizas interiores;
  - d) evaluar la necesidad de inversiones técnicas para potenciar las operaciones conjuntas, en particular para la vigilancia y la detección.

<sup>(1)</sup> Recomendación (UE) 2017/432 de la Comisión, de 7 de marzo de 2017, sobre la manera de lograr que los retornos sean más eficaces al aplicar la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 66 de 11.3.2017, p. 15).

**Uso eficaz de los acuerdos o convenios bilaterales de readmisión entre los Estados miembros**

- 4) Para garantizar que los controles policiales y la cooperación policial puedan ayudar a atajar de manera eficaz los movimientos secundarios no autorizados, cuando dichos movimientos supongan una amenaza para el orden público o la seguridad interior, los Estados miembros deben:
- a) de conformidad con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2008/115/CE, hacerse cargo de los nacionales de terceros países que transitaran por su territorio antes de ser detenidos en otro Estado miembro, en virtud de las disposiciones de los acuerdos o convenios bilaterales que existan en la fecha de entrada en vigor de la Directiva (13 de enero de 2009), y, en particular, entre los Estados miembros vecinos;
  - b) tomar todas las medidas necesarias, incluso el establecimiento de prácticas operativas entre las autoridades competentes y facilitar el intercambio de información entre ellas, para garantizar que los Estados miembros de que se trate concluyen con rapidez los procedimientos establecidos en el marco de dichos acuerdos o convenios bilaterales, a fin de asegurar que la transferencia se realice en cuanto sea posible;
  - c) garantizar que, en caso de que un Estado miembro decida no aplicar las disposiciones de un acuerdo o convenio bilateral de readmisión o cuando otro Estado miembro se haga cargo de los nacionales de terceros países en cuestión, se ponga en marcha un procedimiento de retorno de conformidad con la Directiva 2008/115/CE y en consonancia con la Recomendación (UE) 2017/432.

Hecho en Bruselas, el 12 de mayo de 2017.

*Por la Comisión*  
Dimitris AVRAMOPOULOS  
*Miembro de la Comisión*

---