C/2026/4078

24.7.2026

DICTAMEN DE LA COMISIÓN

de 2 de junio de 2026

sobre la necesidad y proporcionalidad del restablecimiento de controles fronterizos por parte de Italia en su frontera terrestre con Eslovenia de conformidad con el artículo 27 *bis*, apartado 3, del Reglamento (UE) 2016/399 (Código de Fronteras Schengen)

(El texto en lengua italiana es el único auténtico)

(C/2026/4078)

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 ([2]), que entró en vigor el 10 de julio de 2024. 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 18 de noviembre de 2024, las autoridades italianas notificaron el restablecimiento de los controles fronterizos sobre la base del artículo 25 *bis* del Código de Fronteras Schengen en la frontera interior con Eslovenia durante un período de seis meses, desde el 19 de diciembre de 2024 hasta el 18 de junio de 2025.

7) Mediante carta de 16 de mayo de 2025, las autoridades italianas notificaron la prórroga de este restablecimiento por un período adicional de seis meses, desde el 19 de junio de 2025 hasta el 18 de diciembre de 2025.

([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 18 de noviembre de 2025, las autoridades italianas notificaron la prórroga de este restablecimiento por un período de seis meses, desde el 19 de diciembre de 2025 hasta el 18 de junio de 2026.

9) El 6 de marzo de 2026, y de conformidad con el artículo 33, apartado 2, del Código de Fronteras Schengen, Italia presentó un informe sobre el restablecimiento y la prórroga de los controles en las fronteras interiores para el período comprendido entre el 21 de octubre de 2023 y el 18 de diciembre de 2025.

10) Italia 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 Italia 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.

11) 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.

12) 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 16 de mayo de 2025.

13) Tras una evaluación de todas las notificaciones mencionadas, complementadas por la información facilitada por Italia en el marco del proceso de consulta y otros documentos oficiales, de acceso público, la Comisión adopta el siguiente dictamen.

EVALUACIÓN DE LAS NOTIFICACIONES Y DEL INFORME

I. REQUISITOS FORMALES

14) En el marco de las notificaciones, el Código de Fronteras Schengen impone varias obligaciones formales a los Estados miembros.

15) La Comisión confirma que Italia notificó el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, así como sus prórrogas, de conformidad con los plazos establecidos en el artículo 25 *bis*, apartado 4, del Código de Fronteras Schengen, es decir, a más tardar cuatro semanas antes de la entrada en vigor del restablecimiento o la prórroga de los controles en las fronteras interiores.

16) La Comisión observa que las últimas notificaciones se realizaron de conformidad con el modelo establecido a tal efecto por la Decisión de Ejecución (UE) 2025/315 de la Comisión ([4]).

17) A raíz de las notificaciones, la Comisión recibió datos operativos detallados adicionales de las autoridades italianas en el contexto del proceso de consulta relativo a la prórroga de los controles en las fronteras interiores.

18) La Comisión observa que 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, se debía presentar el 19 de diciembre de 2025 (al expirar los doce meses) y se presentó el 6 de marzo de 2026.

([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).

II. NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD

Posición de las autoridades italianas

19) Las autoridades italianas alegan que existe una amenaza grave para el orden público y la seguridad interior. El restablecimiento de los controles en las fronteras interiores sirve para reducir los movimientos no autorizados de nacionales de terceros países y abordar el riesgo de infiltración terrorista en los flujos migratorios a lo largo de la ruta de los Balcanes.

20) Por lo que se refiere a la situación de la seguridad, las autoridades italianas hacen referencia a la evolución de la seguridad mundial, en particular la actual guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y la situación en Oriente Próximo, que puede tener repercusiones directas para la seguridad dentro del espacio Schengen y, en particular, en el territorio italiano.

21) Este riesgo para la seguridad se ve agravado por el Jubileo Universal de la Iglesia Católica, que atrae a un gran número de peregrinos y turistas de todo el mundo a Roma, y que comenzó el 24 de diciembre de 2024, así como por los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de Invierno que Italia acogió en febrero y marzo de 2026 y durante los cuales diferentes lugares, así como deportistas y personalidades públicas asistentes procedentes de todo el mundo, podrían haberse convertido en objetivo de la violencia extremista.

22) Las autoridades italianas señalan lo siguiente:

— el riesgo de que los conflictos en curso alimenten los flujos de migración irregular en los que puedan infiltrarse personas radicalizadas;

— la permeabilidad de la ruta de los Balcanes a través de la cual los combatientes extranjeros que regresan de zonas de conflicto pueden entrar en el espacio Schengen, sobre la base de la evaluación del Comité Estratégico de Análisis de la Lucha contra el Terrorismo;

— la fuerte presencia de redes delictivas dedicadas al tráfico ilícito de personas en la frontera entre Italia y Eslovenia y la necesidad de mejorar las medidas preventivas y reforzar el control de las entradas.

23) Las autoridades italianas informan de resultados significativos en la detención de personas sobre las que se ha introducido una descripción en el Sistema de Información de Schengen (SIS), así como de resultados importantes de investigaciones sobre el tráfico ilícito de personas como consecuencia del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. En la frontera entre Italia y Eslovenia, en el período comprendido entre el 21 de octubre de 2023 y el 1 de marzo de 2026, se identificó a 401 personas sobre la base de una descripción del SIS con arreglo al artículo 36, apartados 3 y 4, del Reglamento (UE) 2018/1862 del Parlamento Europeo y del Consejo ([5]), mientras que se detuvo a un total de 594 personas, de las cuales 260 por facilitación de la migración irregular y 334 por otros delitos. Además, en el mismo período, las autoridades italianas detectaron que 10 100 personas cruzaron la frontera de forma irregular, de las cuales 3 791 solicitaron protección internacional y se denegó la entrada a 5 468.

24) Las autoridades italianas destacan el aumento de la flexibilidad, la capacidad de seguimiento y la disponibilidad de información que el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores —que permite las actividades de inspección fronteriza— ofrecen a las autoridades policiales.

25) Las autoridades italianas sostienen que el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores tiene un efecto disuasorio para los traficantes de personas y los movimientos no autorizados.

26) Las autoridades italianas señalan que la cooperación en materia de readmisión entre Italia y Eslovenia no arroja resultados suficientes por sí sola, y citan un reducido número de readmisiones efectivas.

([5]) 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).

27) Las autoridades italianas sostienen que los controles en las fronteras interiores se basan en un análisis de riesgos y se llevan a cabo de manera específica con el fin de reducir al mínimo sus efectos sobre la circulación transfronteriza de mercancías y personas.

28) Las autoridades italianas señalan que, en el contexto de las inspecciones fronterizas, las denegaciones de entrada solo se emiten por motivos relacionados con la amenaza detectada.

Observaciones de la Comisión

29) Las autoridades italianas 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.

30) Si bien la difícil situación de la seguridad mundial puede suscitar una gran inquietud entre los Estados miembros por lo que respecta a su seguridad nacional, las notificaciones no proporcionan información suficiente que explique el modo en que el entorno de seguridad mundial afecta específicamente a Italia, en particular a su frontera con Eslovenia, a pesar del elevado número de personas identificadas sobre la base de una descripción del SIS con arreglo al artículo 36, apartados 3 o 4, del Reglamento (UE) 2018/1862 con el fin de luchar contra las infracciones penales y prevenir las amenazas para la seguridad pública, así como las amenazas graves para la seguridad nacional interior o exterior.

31) Aunque la frontera terrestre entre Italia y Eslovenia forma parte de la ruta de los Balcanes, a través de la cual viajan muchos migrantes en situación irregular, sigue sin estar claro cómo se materializan específicamente en la frontera entre Italia y Eslovenia los riesgos asociados al año del Jubileo Universal de la Iglesia Católica o a los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de Invierno, en comparación con otras fronteras interiores de Italia.

32) Italia se enfrenta a una compleja situación migratoria. También señala que las autoridades italianas han expresado su legítima preocupación por el riesgo de que miembros de grupos terroristas se infiltren en los flujos migratorios y por el vínculo con la delincuencia organizada dedicada al tráfico de drogas y la trata de seres humanos, así como al tráfico ilícito de personas.

33) El restablecimiento de los controles en las fronteras interiores puede contribuir a la detención de terroristas, traficantes de personas o personas sospechosas de otras formas de delincuencia organizada, al igual que cualquier otra forma de control policial dentro del territorio y específicamente en las zonas fronterizas. Sin embargo, las autoridades italianas no han facilitado información sobre la frecuencia con la que esta amenaza se ha materializado o se ha detectado en el marco del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores.

34) Las notificaciones solo proporcionan un análisis limitado de por qué las medidas alternativas, en particular los controles policiales en las zonas fronterizas y la cooperación policial transfronteriza, son insuficientes para sustituir el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores y qué obstáculos jurídicos o prácticos deben eliminarse para que los controles en las fronteras interiores se sustituyan por medidas alternativas.

35) Las notificaciones no exponen motivos específicos para la elección del ámbito geográfico y temporal de la decisión de restablecer 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. Aunque la Comisión observa que los argumentos presentados por las autoridades italianas se refieren específicamente a la ubicación de la frontera entre Eslovenia e Italia al final de la ruta de los Balcanes Occidentales, no se ha facilitado ninguna explicación que distinga las amenazas migratorias y de seguridad en dicha frontera de amenazas similares en las demás fronteras interiores de Italia, donde no se ha considerado necesario el restablecimiento de los controles.

36) Aunque los controles pueden centrarse en las condiciones de entrada relacionadas con la seguridad pública y la seguridad interior, el número de nacionales de terceros países en situación irregular a los que se ha denegado la entrada parece indicar que, no obstante, se tienen en cuenta otras condiciones de entrada durante los controles en las fronteras interiores. Esto también se ve confirmado por el hecho de que Italia alega que la migración irregular y los movimientos secundarios no autorizados son un motivo adicional para restablecer los controles en las fronteras interiores.

37) Los movimientos secundarios 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.

38) Datos recientes muestran que la situación migratoria ha mejorado significativamente en la Unión. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas ha observado una fuerte caída de los cruces no autorizados en 2024, también a lo largo de la ruta de los Balcanes Occidentales. Esta tendencia a la baja continuó en 2025 debido 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 Italia. En 2025, según el Informe de la Capacidad de Conocimiento y Análisis Integrados de la Situación de la UE, el número total de cruces no autorizados a lo largo de la ruta de los Balcanes Occidentales disminuyó por tercer año consecutivo y se situó en un 41 % (12 687 en 2025 frente a 21 637 en 2024). Esto indicaría que no es probable que la presión en la frontera entre Eslovenia e Italia siga siendo la misma.

39) El restablecimiento de los controles en las fronteras interiores no altera las obligaciones de Italia 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 permite la correcta aplicación de las normas del Reglamento de Dublín ([6]) sobre la asignación de la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo.

40) En trece de los cincuenta y siete pasos fronterizos situados a lo largo de la frontera eslovena, el control fronterizo se realiza de forma estática y no dinámica.

41) La Comisión observa que, por esta razón, los recursos humanos movilizados en las fronteras interiores no pueden desplegarse en las fronteras exteriores de Italia ni ponerse a disposición para la puesta en marcha de medidas alternativas.

III. MEDIDAS ALTERNATIVAS

Posición de las autoridades italianas

42) Las autoridades italianas informan de una estrecha cooperación policial con todos los Estados miembros vecinos. Esto abarca el intercambio de información operativa en reuniones técnicas mensuales, que han incluido a Eslovenia, Croacia y Austria. Las patrullas conjuntas en las fronteras interiores con Eslovenia tienen lugar varias veces al mes, con un total de 226 patrullas conjuntas en 2025 (hasta el 2 de noviembre) que impidieron la entrada ilegal de 414 nacionales de terceros países.

43) Desde noviembre de 2023, Italia ha desarrollado e impulsado rápidamente nuevas iniciativas para reforzar la cooperación operativa a nivel regional. El 20 de enero de 2025, Eslovenia, Croacia e Italia firmaron un memorando de entendimiento trilateral en el que acordaron desplegar patrullas conjuntas con el objetivo declarado de eliminar la necesidad de restablecer los controles en las fronteras interiores. Las patrullas conjuntas en las fronteras interiores con Eslovenia tienen lugar varias veces al mes, con un total de 255 patrullas conjuntas en 2025 y 27 en 2026 (hasta el 22 de febrero) que impidieron la entrada no autorizada de 486 nacionales de terceros países en 2025 y de 46 en 2026 (hasta el 22 de febrero).

([6]) 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).

44) Se han realizado avances rápidos en el establecimiento de patrullas trilaterales en la frontera exterior croata con Bosnia y Herzegovina en el marco del memorando de entendimiento trilateral de 2025. Las primeras patrullas piloto comenzaron en junio de 2025, con patrullas mixtas que realizan inspecciones fronterizas y vigilancia de fronteras, al tiempo que colaboran para hacer frente a la delincuencia transfronteriza e intercambiar información eficazmente. Estaba previsto que las patrullas trilaterales se mantuvieran hasta el 12 de diciembre de 2025, y que se reanudaran en la primavera de 2026, pero esto está actualmente en fase de debate. Se celebran reuniones técnicas mensuales en este formato trilateral para facilitar el intercambio de información a fin de luchar contra la migración irregular a lo largo de la ruta de los Balcanes.

45) Italia tiene un acuerdo de readmisión en vigor con Eslovenia, pero observa que no se aplica de forma efectiva, ya que el número de nacionales de terceros países readmitidos es bajo en comparación con el número de personas que pueden optar por la readmisión. Italia alega que, si se mejorara la cooperación en materia de readmisión, esto podría tener un efecto disuasorio eficaz para los movimientos no autorizados de nacionales de terceros países. A tal fin, Italia ha introducido los cambios necesarios en la legislación nacional para permitir la adopción de disposiciones prácticas para la aplicación del procedimiento de traslado con arreglo al artículo 23 *bis* del Código de Fronteras Schengen, y ha otorgado al tribunal administrativo regional la competencia para conocer del recurso contra la medida de traslado ([7]). Las autoridades italianas tienen la intención de colaborar estrechamente con las autoridades eslovenas para avanzar en la puesta en marcha del procedimiento de traslado.

Observaciones de la Comisión

46) La Comisión toma nota de la aplicación activa por parte de Italia de medidas alternativas que acompañan y limitan los efectos del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. En particular, toma nota de los resultados de las patrullas conjuntas en la frontera entre Italia y Eslovenia.

47) Italia ha participado activamente en las actividades de Europol de lucha contra la migración irregular y el tráfico ilícito de personas, en particular en el Centro Europeo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, el Grupo de Trabajo de la EMPACT para los Balcanes Occidentales y el Grupo de Trabajo Operativo «ZEBRA».

48) Italia participa activamente en la cooperación regional en materia de migración y seguridad. Aborda de forma proactiva los retos de la migración en los países de origen y de tránsito a través de una serie de medidas bilaterales, así como de la participación activa en las operaciones de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, también en el marco del «planteamiento que tiene en cuenta la ruta en su totalidad» que abarca la ruta de los Balcanes Occidentales.

49) Italia ha realizado avances significativos en el refuerzo de la cooperación regional entre las autoridades fronterizas y policiales, en particular con el establecimiento de patrullas trilaterales en la frontera exterior Schengen en virtud del memorando de entendimiento trilateral entre Eslovenia, Croacia e Italia de 20 de enero de 2025. Estas iniciativas sirven de ejemplo de medidas alternativas exitosas destinadas a abordar las preocupaciones en materia de migración y seguridad.

50) El acuerdo sobre el estatuto entre la UE y Bosnia y Herzegovina permite el despliegue del cuerpo permanente en el contexto de las operaciones conjuntas de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en Bosnia y Herzegovina. Este acuerdo sobre el estatuto se aplica provisionalmente. A 5 de noviembre de 2025, se habían desplegado más de cien guardias de fronteras en el marco de una operación conjunta en siete pasos fronterizos de Bosnia y Herzegovina y en el aeropuerto de Sarajevo. Habida cuenta del papel central de Bosnia y Herzegovina en la ruta de los Balcanes, la aplicación de este acuerdo sobre el estatuto es un paso importante para abordar las preocupaciones en materia de migración irregular y seguridad que subyacen a la decisión de Italia de restablecer los controles en las fronteras interiores. La Comisión observa la escasa eficacia de la aplicación actual del acuerdo de readmisión entre Eslovenia e Italia, y reconoce su limitado efecto disuasorio. La Comisión reconoce el trabajo activo de las autoridades italianas para avanzar en la aplicación del procedimiento de traslado en virtud del artículo 23 *bis* del Código de Fronteras Schengen.

51) La Comisión subraya que, en ausencia del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, las autoridades de los Estados miembros pueden seguir ejerciendo las competencias que tienen atribuidas, incluidas las destinadas a reducir la migración irregular en las zonas fronterizas interiores.

([7]) Artículo 29 del Decreto Ley n.º 23, de 24 de febrero de 2026, que modificó el artículo 10 del Decreto Legislativo n.º 286, de 25 de julio de 1998.

52) Sobre la base de la información facilitada por las autoridades italianas, es difícil determinar por qué la intensificación de la cooperación policial transfronteriza, complementada con controles policiales en las zonas fronterizas, no puede ofrecer una alternativa suficiente al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores con un efecto disuasorio potencialmente fuerte.

53) La Comisión sostiene que el modo en que se llevan a cabo las inspecciones fronterizas, a saber, en forma de inspecciones aleatorias basadas en el riesgo, sigue siendo posible en virtud del artículo 23 del Código de Fronteras Schengen, sin tener que recurrir al restablecimiento oficial de los controles en las fronteras interiores ni comprometer la seguridad, siempre que estas inspecciones no tengan un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas, lo que exige que su frecuencia, intensidad y duración sigan siendo limitadas ([8]).

54) La Comisión recuerda que, en caso de que Italia decida sustituir los controles en las fronteras interiores por controles policiales, el artículo 25 del Código de Fronteras Schengen seguirá permitiendo a las autoridades italianas 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 italianas

55) Las autoridades italianas alegan que las inspecciones fronterizas se llevan a cabo de manera específica y dinámica sobre la base de un análisis de riesgos, a raíz de la Recomendación (UE) 2024/268 de la Comisión ([9]), para atenuar los efectos del restablecimiento de los controles para los viajeros de buena fe y las poblaciones transfronterizas.

56) La intensidad de las inspecciones fronterizas se limita a verificar las condiciones de entrada pertinentes para hacer frente a la amenaza grave subyacente al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, lo que reduce los efectos de dichos controles en las personas inspeccionadas y la fluidez del tráfico transfronterizo.

57) Los efectos del restablecimiento de los controles han sido escasos, y el tráfico sigue siendo fluido en general. Hasta la fecha, no se han recibido reclamaciones a este respecto.

Observaciones de la Comisión

58) Las notificaciones presentadas por las autoridades italianas 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.

59) Los controles fronterizos en las fronteras terrestres interiores con Eslovenia se llevan a cabo de manera específica y basada en el riesgo, con el fin de limitar los efectos para los viajes transfronterizos.

60) Italia ha adoptado medidas, bajo la dirección de la Comisión y en estrecha cooperación con sus Estados miembros vecinos, para garantizar la fluidez del tráfico en el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores.

61) Italia ha notificado sus regiones transfronterizas con arreglo al artículo 42 *ter* del Código de Fronteras Schengen.

62) Falta información específica sobre el efecto del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores en las regiones transfronterizas más afectadas por dicho restablecimiento, a saber, las provincias de Gorizia, Udine y Trieste, aunque este efecto pueda ser limitado.

([8]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de junio de 2017, Proceso penal contra A, C-9/16 (DO C 277 de 21.8.2017, p. 10).

([9]) 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).

63) Las autoridades eslovenas confirman que los efectos de los controles en las fronteras interiores son limitados. Como resultado de los contactos bilaterales, se han tomado medidas para hacer frente a la grave congestión en el paso fronterizo de Fernetiči/Fernetti, que se debió a un desvío del tráfico debido a las obras en la autopista Razdrto-Vipava.

V. RECOMENDACIONES

64) 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 en junio de 2026 será un factor importante para abordar las preocupaciones sobre los movimientos secundarios no autorizados de nacionales de terceros países o las preocupaciones migratorias y de seguridad relacionadas con la migración irregular, preocupaciones presentadas por Italia para justificar el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores.

65) El Derecho de la Unión ya proporciona una amplia gama de herramientas para ayudar a abordar las preocupaciones planteadas por Italia y que están relacionadas con los aspectos de seguridad. 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]).

66) Además, en virtud del Reglamento sobre el triaje ([12]), que forma parte del Pacto sobre Migración y Asilo, la comprobación de seguridad de todas las bases de datos pertinentes forma parte del triaje tanto en las fronteras exteriores como dentro del territorio.

67) Las autoridades italianas deben seguir desarrollando la cooperación y el intercambio de información con Croacia, Eslovenia y Austria, en particular mediante una 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.

([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]) Corrección de errores del 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).

68) La Comisión anima a Italia a aprovechar su fructífera cooperación con los Estados miembros y terceros países de la región mediante un refuerzo aún mayor de la cooperación operativa conjunta entre las autoridades de guardia de fronteras y otras autoridades policiales, en particular mediante patrullas conjuntas y mixtas.

69) La Comisión recomienda a Italia que aborde cualquier obstáculo jurídico u operativo que pueda impedir el uso eficaz de medidas alternativas. La Comisión acoge con satisfacción los progresos realizados en relación con la puesta en marcha del procedimiento de traslado en virtud del artículo 23 *bis* del Código de Fronteras Schengen.

70) Las autoridades italianas deben garantizar la fluidez del tráfico transfronterizo también durante las obras de infraestructura previstas.

71) La Comisión hace hincapié en que el uso de medidas alternativas, como la cooperación policial transfronteriza, el nuevo procedimiento de transferencia y las soluciones tecnológicas, puede constituir un medio más eficiente y eficaz para garantizar un alto nivel de seguridad, sin necesidad de restablecer los controles en las fronteras interiores, por lo que debe recurrirse a ellas.

72) Las autoridades italianas deben trabajar en pro de la supresión gradual de los controles en las fronteras interiores, sobre la base de un enfoque específico adaptado a la situación en la frontera terrestre entre Italia y Eslovenia y adaptado por amenaza, y hacer pleno uso de las medidas alternativas disponibles, tal como se establece en la Recomendación (UE) 2024/268 adoptada, y de las posibilidades en virtud del Código de Fronteras Schengen que refuerzan y complementan las medidas existentes.

73) La Comisión considera que el éxito de la cooperación con los Estados miembros vecinos y terceros países, así como la aplicación de medidas alternativas, proporcionan una base sólida sobre la que Italia puede trabajar desde ahora para 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