C/2026/4086

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 Suecia 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 sueca es el único auténtico)

(C/2026/4086)

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 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 7 de octubre de 2024, las autoridades suecas notificaron el restablecimiento de los controles fronterizos sobre la base del artículo 25 *bis* del Código de Fronteras Schengen en todas las fronteras interiores (terrestres, marítimas y aéreas) durante un período de seis meses, desde el 12 de noviembre de 2024 hasta el 11 de mayo 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).

7) Mediante carta de 8 de abril de 2025, las autoridades suecas notificaron la prórroga del restablecimiento por un período adicional de seis meses, desde el 12 de mayo de 2025 hasta el 11 de noviembre de 2025. Mediante carta de 7 de octubre de 2025, las autoridades suecas notificaron una segunda prórroga del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores por un período adicional de seis meses, desde el 12 de noviembre de 2025 hasta el 11 de mayo de 2026. Mediante carta de 30 de abril de 2026, las autoridades suecas notificaron una tercera prórroga del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores por un período adicional de seis meses, desde el 12 de mayo de 2026 hasta el 11 de noviembre de 2026.

8) Suecia 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 Suecia relativa a 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.

9) 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.

10) Dado que los controles en las fronteras interiores se restablecieron y prorrogaron, por los mismos motivos, por un período continuado de más de doce meses en total, la Comisión debe emitir un dictamen sobre la necesidad y proporcionalidad de dichos controles fronterizos.

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

EVALUACIÓN DE LAS NOTIFICACIONES

I. REQUISITOS FORMALES

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

13) La Comisión observa que las notificaciones sobre el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, así como sus prórrogas, se efectuaron 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.

14) Dichas notificaciones se efectuaron de conformidad con el modelo establecido a tal efecto por la Decisión de Ejecución (UE) 2025/315 ([4]) de la Comisión.

15) Se refieren específicamente al restablecimiento de los controles en la frontera terrestre interior con Dinamarca a la salida por lo que respecta al tren y al tráfico motorizado desde el puente de Öresund. Sin embargo, las notificaciones indican que los controles también pueden tener lugar en los puertos y aeropuertos de las ciudades de Estocolmo, Gotemburgo, Malmö y Västerås, así como en cualquiera de las demás fronteras interiores, siempre que resulte necesario sobre la base de análisis de riesgos, inteligencia u otra información pertinente. Sin embargo, dado que el artículo 25 del Código de Fronteras Schengen permite a los Estados miembros restablecer inmediatamente los controles en las fronteras interiores en caso de acontecimientos imprevisibles, la Comisión no considera que una notificación con arreglo al artículo 27, apartado 1, permita dicho restablecimiento condicional de los controles en las fronteras interiores.

([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).

16) El artículo 27, apartado 2, del Código de Fronteras Schengen exige a los Estados miembros que, cuando los controles fronterizos se hayan mantenido durante seis meses, faciliten una evaluación de riesgos en cualquier notificación posterior que presente la escala y la evolución prevista de la amenaza grave. Si bien las autoridades nacionales pueden tener dificultades para proporcionar una evaluación precisa de la escala y la duración prevista de la amenaza grave debido a su naturaleza compleja, la Comisión observa que la información facilitada por las autoridades suecas en las notificaciones no incluye una evaluación de riesgos detallada 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.

17) La Comisión toma nota de que se ha ocultado información detallada y operativa de las notificaciones debido a su relación con asuntos de interés nacional y seguridad interior, así como por existir investigaciones penales en curso relacionadas. De hecho, 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 nacional por motivos de seguridad pública, tomando en consideración la confidencialidad de investigaciones en curso.

18) La Comisión observa que Suecia no presentó un informe de conformidad con el artículo 33, apartado 2, del Código de Fronteras Schengen, que exige a los Estados miembros que presenten un informe sobre el restablecimiento y la prórroga de los controles en las fronteras interiores al expirar los doce meses, lo cual se habría producido el 12 de noviembre de 2025.

II. NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD

Posición de las autoridades suecas

19) Las autoridades suecas alegan una amenaza grave para el orden público y la seguridad interior relacionada con incidentes terroristas y amenazas que representa la delincuencia organizada grave.

20) Las autoridades suecas señalan lo siguiente:

— actividades continuadas y conflictos entre redes delictivas con conexiones internacionales que operan a través de las fronteras;

— indicios de que agentes extranjeros están utilizando y reclutando a miembros de redes delictivas para su propio interés;

— Suecia como posible objetivo de grupos e individuos islamistas violentos.

21) Además, se produjeron una serie de incidentes graves relacionados con armamento de uso militar y explosivos dirigidos contra instituciones estatales extranjeras y el público en general.

22) Por lo tanto, el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores es la única herramienta adecuada para controlar los grandes flujos de pasajeros, como en el paso fronterizo terrestre del puente de Øresund entre Dinamarca y Suecia. El restablecimiento permite a la autoridad policial sueca realizar inspecciones aleatorias y recabar información, al tiempo que se mantiene una presencia policial activa.

23) Se han obtenido resultados valiosos mediante el restablecimiento de controles en las fronteras interiores que de otro modo no se habrían obtenido.

24) Los controles en las fronteras interiores se llevan a cabo sobre la base de la inteligencia y el análisis de riesgos, en forma de inspecciones aleatorias no sistemáticas. La autoridad policial sueca es responsable del análisis estratégico y de la toma de decisiones operativas en relación con el alcance, la frecuencia y la ubicación de las inspecciones.

Observaciones de la Comisión

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

26) La Comisión observa que Suecia se enfrenta a una compleja situación en materia de seguridad.

27) El restablecimiento de los controles en las fronteras interiores puede contribuir, en general, a hacer frente a una amenaza grave para la seguridad interior, en particular en lo que respecta a las actividades transfronterizas de las organizaciones delictivas.

28) La Comisión reconoce el derecho a retener información por motivos de seguridad pública. Sin embargo, la Comisión considera que no se ha facilitado suficiente información, como estadísticas generales sobre la delincuencia transfronteriza, una evaluación general de la amenaza terrorista, así como información adicional sobre la manera en que los controles en las fronteras interiores han sido capaces de hacer frente a la amenaza grave detectada durante los primeros doce meses de su restablecimiento.

29) Las notificaciones no exponen motivos específicos para la elección del ámbito geográfico y temporal del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. No se explica por qué una duración de seis meses, en lugar de un período más breve, parece más adecuada, ni la razón por la que la frontera terrestre sueca con Dinamarca es específicamente la más afectada por la amenaza grave que subyace al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, lo que justifica que, en la práctica, los controles solo se restablezcan en dicha frontera concreta.

30) No se explica por qué las medidas alternativas, como los controles policiales en las zonas fronterizas y la cooperación policial transfronteriza, son insuficientes para hacer frente a las amenazas graves detectadas.

31) Dinamarca, sobre la base de su exitosa cooperación policial con Suecia, ya ha suprimido los controles en las fronteras interiores entre Suecia y Dinamarca.

III. MEDIDAS ALTERNATIVAS

Posición de las autoridades suecas

32) Según las autoridades suecas, las medidas alternativas, como los controles policiales en las zonas fronterizas y la cooperación transfronteriza con los Estados miembros vecinos, complementan el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, como parte de un «enfoque total» global.

33) La nueva legislación sueca que permite los controles policiales en las zonas fronterizas entró en vigor el 1 de agosto de 2023. La autoridad policial sueca ha estado trabajando en la aplicación de esta legislación y desarrollando métodos y estrategias.

34) Las autoridades suecas mantienen una intensa cooperación policial con todos los países vecinos en las zonas fronterizas, en el marco de acuerdos de cooperación actualizados y en comisarías de policía conjuntas. Todos los países nórdicos participan en la Cooperación Policial Nórdica, en cuyo marco el subgrupo Visión de la Situación Nórdica facilita el intercambio regular de inteligencia y de información operativa. La cooperación es especialmente estrecha en las regiones fronterizas.

35) El 1 de febrero de 2025 entró en vigor un acuerdo de cooperación policial en la zona fronteriza entre Finlandia y Suecia.

36) En septiembre de 2025 se inauguró una nueva comisaría de policía conjunta en Magnormoen, en la frontera entre Noruega y Suecia.

37) Sin embargo, las autoridades suecas sostienen que, tras un examen minucioso y un diálogo con la autoridad policial, consideran que los controles policiales en las zonas fronterizas son insuficientes como alternativa al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, debido a limitaciones prácticas y jurídicas.

Observaciones de la Comisión

38) La Comisión toma nota de la aplicación activa por parte de Suecia de medidas alternativas que acompañan el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores.

39) La Comisión toma nota de la existencia de acuerdos de cooperación y comisarías de policía conjuntas con los países vecinos.

40) Sin embargo, las autoridades suecas no han facilitado información suficiente sobre por qué los controles policiales en las zonas fronterizas no pueden servir como alternativa al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, en particular a la luz de la nueva legislación en vigor desde el 1 de agosto de 2023, que permite los controles policiales en las zonas fronterizas.

41) La Comisión recuerda que, en caso de que Suecia sustituya los controles en las fronteras interiores por controles policiales, el artículo 25 del Código de Fronteras Schengen siempre permitirá a las autoridades suecas restablecer inmediatamente los controles en las fronteras interiores, si fuera necesario, 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 suecas

42) Las autoridades suecas afirman que se presta la máxima atención a garantizar que los efectos del restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores sigan siendo mínimos y que la atenuación de dichos efectos siga siendo una prioridad.

43) Los controles en las fronteras interiores se realizan en forma de inspecciones aleatorias no sistemáticas, que se llevan a cabo sobre la base de la inteligencia y el análisis de riesgos. Las inspecciones aleatorias realizadas se llevan a cabo de la forma más rápida y menos disruptiva posible.

44) Según las autoridades suecas, el efecto de la reintroducción del control en la circulación transfronteriza de personas sigue siendo mínimo. Los efectos de los controles se han visto limitados por los ajustes en los horarios de los trenes y por la verificación de los pasajeros en la primera parada programada en territorio sueco. Dado que los retrasos en el tráfico ferroviario siguen siendo limitados, no se ha aplicado un acuerdo entre Suecia y Dinamarca que permita realizar controles en los trenes en marcha que atraviesan el puente de Öresund.

45) Las autoridades suecas señalan que se ha reforzado el diálogo con las partes interesadas del sector del transporte y la autoridad policial con el fin de encontrar soluciones prácticas para los trabajadores pendulares y otras personas en las regiones afectadas.

Observaciones de la Comisión

46) Las notificaciones presentadas por las autoridades suecas 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.

47) 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 en los viajes transfronterizos.

48) La Comisión toma nota del diálogo reforzado con las partes interesadas del sector del transporte, así como con la autoridad policial. Sin embargo, no se menciona la forma en que tiene lugar este diálogo, ni qué problemas específicos afrontan los viajeros pendulares y otras personas y qué medidas se han adoptado para abordar estas preocupaciones.

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

50) Por último, falta información específica sobre los efectos del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, aunque sean limitados, en la región transfronteriza más afectada por dicho restablecimiento, a saber, el municipio de Malmo.

V. RECOMENDACIONES

51) La Comisión subraya que hacer pleno uso de las medidas alternativas disponibles establecidas en la Recomendación (UE) 2024/268 de la Comisión ([5]) y de las posibilidades en virtud del Código de Fronteras Schengen revisado, reforzando y complementando las medidas existentes, puede constituir un medio más eficiente y eficaz para garantizar un elevado nivel de seguridad, sin necesidad de restablecer los controles en las fronteras interiores.

52) Las preocupaciones en materia de seguridad son la razón principal aducida por Suecia 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 estas preocupaciones. Los Estados miembros deben hacer pleno uso de los mecanismos existentes para mejorar la seguridad y la cooperación. 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 ([6]). La entrada en funcionamiento del SES y el SEIAV reforzará la seguridad de las fronteras exteriores ([7]).

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 recomienda a Suecia que haga pleno uso de la legislación sueca que entró en vigor el 1 de agosto de 2023, que permite los controles policiales en las zonas fronterizas.

([5]) 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).

([6]) 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).

([7]) 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).

([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).

55) Sobre la base de la escala y la naturaleza de las medidas alternativas que han puesto en marcha las autoridades suecas, Suecia debe trabajar en pro de la eliminación progresiva de los controles en sus fronteras interiores. La Comisión 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