C/2026/4090

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 Alemania en sus fronteras terrestres de conformidad con el artículo 27 *bis*, apartado 3, del Reglamento (UE) 2016/399 (Código de Fronteras Schengen)

(El texto en lengua alemana es el único auténtico)

(C/2026/4090)

(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 9 de septiembre de 2024, las autoridades alemanas notificaron el restablecimiento de los controles fronterizos sobre la base del artículo 25 *bis* del Código de Fronteras Schengen en las fronteras terrestres interiores con Bélgica, Dinamarca, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos durante un período de seis meses, desde el 16 de septiembre de 2024 hasta el 15 de marzo de 2025. En la misma carta, las autoridades alemanas anunciaron el restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras terrestres interiores con Austria, a partir del 12 de noviembre de 2024, y con Polonia, Chequia y Suiza, a partir del 16 de diciembre de 2024.

([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 15 de octubre de 2024, las autoridades alemanas presentaron el modelo de notificación para el restablecimiento de los controles fronterizos en la frontera terrestre interior con Austria, durante un período de cuatro meses y tres días, desde el 12 de noviembre de 2024 hasta el 15 de marzo de 2025.

(8) Mediante carta de 10 de diciembre de 2024, las autoridades alemanas presentaron su notificación relativa al restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras terrestres interiores con Chequia, Polonia y Suiza, desde el 16 de diciembre de 2024 hasta el 15 de marzo de 2025.

(9) Mediante carta de 12 de febrero de 2025, las autoridades alemanas notificaron la prórroga de todos los restablecimientos mencionados por un período adicional de seis meses, desde el 16 de marzo de 2025 hasta el 15 de septiembre de 2025.

(10) El 7 de mayo de 2025, las autoridades alemanas anunciaron públicamente una intensificación progresiva de los controles fronterizos en sus fronteras terrestres interiores. Al mismo tiempo, se emitió una instrucción ministerial («Weisung») que permitía denegar la entrada en la frontera interior a los solicitantes de asilo.

(11) Tras el anuncio de la intensificación progresiva de los controles fronterizos en todas las fronteras terrestres interiores, los servicios de la Comisión no recibieron una actualización de la notificación realizada el 12 de febrero de 2025, pero fueron informados durante los contactos con el coordinador de Schengen, en particular en una reunión con las autoridades alemanas celebrada el 28 de mayo de 2025.

(12) Mediante carta de 18 de agosto de 2025, las autoridades alemanas notificaron una segunda prórroga del restablecimiento de los controles fronterizos en todas las fronteras terrestres interiores por un período adicional de seis meses, desde el 16 de septiembre de 2025 hasta el 15 de marzo de 2026.

(13) Mediante carta de 12 de febrero de 2026, las autoridades alemanas notificaron una tercera prórroga del restablecimiento de los controles fronterizos en todas las fronteras terrestres interiores por un período adicional de seis meses por los mismos motivos, desde el 16 de marzo de 2026 hasta el 15 de septiembre de 2026.

(14) El 18 de marzo de 2026, y de conformidad con el artículo 33, apartado 2, del Código de Fronteras Schengen, Alemania presentó un informe sobre el restablecimiento y la prórroga de los controles fronterizos en sus fronteras terrestres interiores con Bélgica, Dinamarca, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos para el período comprendido entre el 16 de septiembre de 2024 y el 15 de septiembre de 2025, en su frontera terrestre con Austria para el período comprendido entre el 12 de noviembre de 2024 y el 11 de noviembre de 2025, y en sus fronteras terrestres con Chequia, Polonia y Suiza para el período comprendido entre el 16 de diciembre de 2024 y el 15 de diciembre de 2025.

(15) Alemania fue incluida en el diálogo estructurado de la Comisión sobre el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. Tras la recepción de las notificaciones de Alemania 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.

(16) 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.

(17) 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. Para la prórroga de los controles fronterizos en las fronteras terrestres interiores con Bélgica, Dinamarca, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos, esta fue la notificación presentada el 12 de febrero de 2025. Para la prórroga de los controles fronterizos en las fronteras terrestres interiores con Austria, Chequia, Polonia y Suiza, esta fue la notificación presentada el 18 de agosto de 2025.

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

(18) Tras una evaluación de todas las notificaciones mencionadas y del informe, complementados por la información facilitada por Alemania 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

(19) En el marco del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, el Código de Fronteras Schengen impone varias obligaciones formales a los Estados miembros.

(20) 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.

(21) La Comisión observa que las notificaciones de 16 de septiembre de 2024 se presentaron menos de cuatro semanas antes de la entrada en vigor del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. 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.

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

(23) Alemania no ha indicado los nombres de los pasos autorizados en sus notificaciones, tal como exige el artículo 27, apartado 1, letra c), del Código de Fronteras Schengen.

(24) 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 subyacente al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. Si bien las autoridades nacionales pueden tener dificultades para proporcionar una evaluación precisa de la escala y la duración prevista de la amenaza grave, la Comisión observa que la información facilitada por las autoridades alemanas en las notificaciones no realiza 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.

(25) Las notificaciones realizadas por Alemania carecen de una evaluación de riesgos detallada y de información sobre los movimientos repentinos a gran escala no autorizados con arreglo al artículo 27, apartado 3, del Código de Fronteras Schengen. Además, esta evaluación no incluye la información obtenida de las agencias pertinentes de la Unión en consonancia con sus respectivos mandatos ni el análisis de datos de los sistemas de información pertinentes, tal como exige esta misma disposición.

(26) 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 Alemania debía presentar al expirar el plazo de doce meses (el 16 de septiembre de 2025 en el caso de Bélgica, Dinamarca, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos; el 12 de noviembre de 2025, en el caso de Austria, y el 16 de diciembre de 2025, en el caso de Chequia, Polonia y Suiza) se presentó el 18 de marzo de 2026.

([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).

(27) 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]).

II. NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD

Posición de las autoridades alemanas

(28) En todas sus notificaciones, las autoridades alemanas indican la existencia de una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior derivada de una situación excepcional caracterizada por movimientos repentinos a gran escala no autorizados de nacionales de terceros países, en el sentido del artículo 25, apartado 1, letra c), del Reglamento (UE) 2016/399, como justificación para el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. Además, las notificaciones se refieren a retos generales relacionados con la migración y la seguridad.

(29) Por lo que se refiere a la situación migratoria, las autoridades alemanas hacen referencia al efecto acumulativo del elevado número de solicitantes de asilo, los movimientos no autorizados de nacionales de terceros países y beneficiarios ucranianos de protección temporal y la consiguiente presión sobre los servicios públicos, en particular el sistema de admisión, integración y acogida de los Estados federados y los municipios, así como el poder judicial, la educación pública y el bienestar social, lo que aumenta las tensiones sociales y la polarización entre la población. Las autoridades alemanas subrayan que es importante tener en cuenta no solo la situación actual de la migración ilegal, sino también la afluencia constante de migración irregular en los últimos años y la consiguiente presión sobre los sistemas de admisión e integración, las autoridades de migración y los órganos jurisdiccionales, la educación pública y los sistemas de protección social. Esta situación afecta no solo a segmentos concretos de las fronteras alemanas, sino a todo el territorio federal.

(30) Por lo que se refiere a la situación de la seguridad, las autoridades alemanas hacen referencia a la evolución de la seguridad mundial, en particular la actual guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, la situación de la seguridad en Oriente Próximo, la frágil situación y los acontecimientos en Afganistán y Siria, y la escalada entre Israel e Irán.

(31) El restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores permite identificar en una fase temprana a las personas que suponen una amenaza (terrorista) y responder con las medidas policiales pertinentes. En los respectivos períodos de referencia cubiertos por el informe basado en el artículo 33, apartado 2, del Código de Fronteras Schengen, las autoridades alemanas detuvieron a casi 1 500 personas asociadas a delitos que obedecen a motivos políticos.

(32) Las autoridades alemanas hacen referencia a una sucesión de ataques y delitos violentos, en particular con cuchillos, lo que aumenta la sensación de inseguridad entre la población.

(33) Las autoridades alemanas consideran que el restablecimiento de los controles fronterizos en sus fronteras interiores es necesario y proporcionado a la luz de las deficiencias actuales en la gestión de las fronteras exteriores y del mal funcionamiento del sistema de Dublín, que impide los traslados por aplicación del Reglamento de Dublín a los Estados miembros pertinentes.

(34) Las autoridades alemanas señalan el fuerte efecto disuasorio del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores en lo que respecta al tráfico ilícito de personas y la migración irregular. Las autoridades alemanas han detectado aproximadamente 83 600 entradas no autorizadas en 2024 y aproximadamente 63 000 entradas no autorizadas en 2025. Además, la policía federal registró 1 500 casos de tráfico ilícito de migrantes por parte de aproximadamente 1 600 traficantes de personas.

(35) Las autoridades alemanas consideran que las medidas alternativas, como los controles policiales en las zonas fronterizas, el uso de tecnología (como drones, cámaras de vigilancia, reconocimiento automático de matrículas), así como la cooperación de la policía transfronteriza y en materia de readmisión entre Estados miembros vecinos, se han agotado y no son lo suficientemente eficaces como para sustituir al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores.

([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).

(36) La jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal impone límites al uso sistemático de sistemas de reconocimiento de matrículas. Además, las herramientas técnicas pueden ser capaces de identificar vehículos y personas, pero no pueden verificar las condiciones de entrada de los nacionales de terceros países.

(37) Las autoridades alemanas sostienen que, sin el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, el Derecho nacional no permite a la autoridad policial alemana llevar a cabo inspecciones fronterizas únicamente por el hecho de cruzar la frontera y adoptar medidas inmediatas para denegar la entrada a las personas que no cumplan las condiciones de entrada. Estos controles permiten, además, la prevención y la detección temprana del tráfico ilícito de personas de manera más específica y protegen también a las víctimas de este.

(38) Las autoridades alemanas sostienen que las inspecciones fronterizas en la frontera terrestre interior se llevan a cabo con moderación y se adaptan a la situación en cada sección de la frontera interior con el fin de reducir al mínimo sus efectos sobre el tráfico transfronterizo y evitar su perturbación innecesaria, de conformidad con el principio de proporcionalidad. La intensidad, la ubicación, la duración y el alcance de las inspecciones fronterizas se adaptan en función, entre otras cosas, de la situación en la frontera terrestre interior y de la infraestructura de tráfico local. Por este motivo, las autoridades alemanas no han presentado una lista de pasos fronterizos autorizados.

Observaciones de la Comisión

(39) Las autoridades alemanas 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 en las fronteras interiores.

(40) La Comisión observa que, si bien la difícil situación de la seguridad mundial puede dar lugar a graves preocupaciones en cuanto a la seguridad nacional de los Estados miembros, las notificaciones no proporcionan un análisis suficiente que explique de qué modo el entorno de seguridad mundial afecta específicamente a Alemania y cómo se materializa esta amenaza en partes específicas de las fronteras terrestres interiores en las que se han restablecido los controles.

(41) Sobre la base de la información facilitada en las notificaciones, la Comisión no puede determinar detalladamente cómo el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores abordará la grave amenaza para el orden público o la seguridad nacional detectada por Alemania, especialmente en relación con delitos violentos perpetrados por personas que ya se encuentran en el territorio nacional.

(42) La Comisión reconoce que Alemania se enfrenta a una compleja situación migratoria, como demuestran los datos sobre el número total de solicitudes de asilo, también las presentadas tras una entrada no autorizada, por solicitantes de protección internacional registrados en otro Estado miembro y por beneficiarios de protección internacional en otro Estado miembro, así como el número de permisos expedidos a los miembros de la familia de refugiados reconocidos con fines de reagrupación familiar. La capacidad de Alemania para proporcionar unas condiciones de acogida adecuadas a los solicitantes de protección internacional también se ha visto afectada por la necesidad de apoyar a los beneficiarios de protección temporal tras la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania.

(43) 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 revisado 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.

(44) La Comisión reconoce que las deficiencias en los controles de las fronteras exteriores pueden constituir un motivo para restablecer los controles en las fronteras interiores si dichas deficiencias suponen una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior. A este respecto, procede señalar que el artículo 29, apartado 2, del Código de Fronteras Schengen también establece un procedimiento específico en virtud del cual el Consejo puede recomendar que uno o más Estados miembros restablezcan los controles fronterizos en todas sus fronteras interiores o en partes concretas de ellas, en circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores como consecuencia de deficiencias graves persistentes en los controles de las fronteras exteriores y en la medida en que dichas circunstancias representen una amenaza grave para el orden público o para la seguridad interior.

(45) Datos recientes muestran que tanto la situación migratoria europea como la nacional han mejorado significativamente. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas ha observado una fuerte caída en la Unión de los cruces no autorizados de las fronteras exteriores en 2024. En 2025, según el Informe de la Capacidad de Conocimiento y Análisis Integrados de la Situación, los cruces no autorizados de las fronteras exteriores de la UE disminuyeron una cuarta parte en comparación con 2024 (180 429 en 2025 frente a 240 199 en 2024). Según los datos públicamente disponibles facilitados por las autoridades alemanas, en 2024 el número de solicitudes de asilo por primera vez disminuyó un 30,2 % ([6]). Esta tendencia a la baja se aceleró en los nueve primeros meses de 2025, durante los cuales el número de primeras solicitudes de asilo disminuyó un 51 % adicional ([7]). 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 Alemania.

(46) 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 secundarios de los solicitantes de protección internacional se detecten rápidamente, lo que permitiría la correcta aplicación de las normas del Reglamento de Dublín ([8]) sobre la asignación de la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo. Sin embargo, la información facilitada en las notificaciones sobre el número de detenciones y readmisiones no muestra la evolución de estas cifras a lo largo del tiempo, ni justifica la prórroga general del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores y su refuerzo progresivo en todas las fronteras terrestres interiores sin distinción.

(47) La Comisión subraya que el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores no altera las obligaciones de Alemania en virtud de las normas aplicables del Derecho de la Unión en materia de asilo y retorno. El cumplimiento del acervo de la UE en materia de asilo y retorno en las fronteras interiores restablecidas impide nuevos movimientos no autorizados y permite un seguimiento adecuado en caso de que una persona haya sido identificada como un riesgo para la seguridad.

(48) La Comisión observa que, el 2 de junio de 2025, el Tribunal Administrativo de Berlín adoptó una medida provisional contra la negativa de las autoridades alemanas a aplicar las disposiciones del Reglamento de Dublín a tres solicitantes de asilo en la frontera interior con Polonia ([9]). Esto aún no constituye una resolución firme en el procedimiento principal del órgano jurisdiccional.

(49) La Comisión ha recibido información de los Estados miembros vecinos de Alemania sobre devoluciones directas en las fronteras interiores fuera del marco de los acuerdos o convenios de readmisión existentes, lo que plantea problemas de seguridad, así como cuestiones relativas a la eficacia y la legalidad de este enfoque.

([6]) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2024). *Aktuelle Zahlen, Ausgabe: Dezember 2024*. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-dezember-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

([7]) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2025). *Aktuelle Zahlen, Ausgabe: September 2025*. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-september-2025.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

([8]) 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).

([9]) VG Berlin, Beschluss vom 2.6.2025, VG 6 L 191/25, ECLI:DE:VGBE:2025:0602.6L191.25.00; VG Berlin, Beschluss vom 2.6.2025, VG 6 L 192/25, ECLI: DE:VGBE:2025:0602.6L192.25.00; VG Berlin, Beschluss vom 2.6.2025, VG 6 L 193/25, ECLI:DE:VGBE:2025:0602.6L193.25.00.

(50) 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. No hay ninguna explicación para el restablecimiento de los controles fronterizos en todas las fronteras terrestres 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 terrestres interiores.

(51) La Comisión toma nota de la intención declarada por las autoridades alemanas de llevar a cabo controles en las fronteras interiores de manera que se limiten los efectos para el tráfico transfronterizo. La Comisión observa, además, que la intensificación progresiva de los controles en las fronteras interiores anunciada el 7 de mayo de 2025 se notificó verbalmente a los servicios de la Comisión, pero no se ha reflejado en sus notificaciones posteriores.

(52) El comisario de la policía federal, en su informe anual de 8 de julio de 2025, denunció la presión que ejerce sobre las fuerzas policiales nacionales el restablecimiento general de los controles en las fronteras interiores, a expensas de las funciones policiales normales, y pidió un enfoque más adaptado al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores basado en las condiciones regionales ([10]).

III. MEDIDAS ALTERNATIVAS

Posición de las autoridades alemanas

(53) Las autoridades alemanas afirman que las medidas alternativas recomendadas por la Comisión en sus Recomendaciones de 23 de noviembre de 2023 ([11]) son insuficientes para hacer frente a la grave amenaza para el orden público y la seguridad interior detectada en su territorio.

(54) Además, los controles policiales dentro del territorio basados en la legislación nacional y mencionados en el artículo 23 del Código de Fronteras Schengen, en particular las inspecciones aleatorias, seguirán realizándose en toda la zona fronteriza.

(55) Las autoridades alemanas sostienen que los controles policiales efectuados en el territorio no pueden sustituir al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, ya que, con arreglo al Derecho alemán, no pueden utilizarse para comprobar las condiciones de entrada. Solo el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores permite una inspección de las personas basada únicamente en el hecho de que cruzan una frontera interior y emitir una decisión de denegación de entrada.

(56) Las autoridades alemanas sostienen que, por regla general, las decisiones de denegación de entrada en el territorio alemán se comunican a los Estados miembros vecinos en el marco de una estrecha cooperación policial fronteriza. Lo mismo se aplica a la readmisión en el marco de acuerdos bilaterales de readmisión.

(57) Las autoridades alemanas afirman que el uso de tecnología, como drones, cámaras de vigilancia y reconocimiento automático de matrículas), se basa en la legislación nacional y, dependiendo de la tecnología que se utilice, puede conllevar requisitos más estrictos para su uso que los controles en las fronteras interiores. Ya se utilizan seis sistemas de vigilancia por cámara y reconocimiento automático de matrículas para la vigilancia basada en la situación y no sistemática. Sin embargo, según las autoridades alemanas, estos sistemas no pueden sustituir al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, ya que no se centran en detectar y prevenir la migración irregular y solo pueden apoyar las tareas de control de la policía federal.

(58) La policía federal alemana colabora estrechamente con las autoridades asociadas de los países vecinos. Tiene acuerdos policiales en vigor con todos los Estados miembros vecinos y está entablando conversaciones activas para actualizar los acuerdos existentes con Austria, Dinamarca, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos.

([10]) *Deutscher Bundestag Drucksache 21/750 --- Tätigkeitsbericht des Polizeibeauftragten über den Zeitraum vom 1. Juli 2024 bis zum 30. Juni 2025*.

([11]) 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).

(59) Según las autoridades alemanas, la cooperación policial puede variar en las distintas regiones y se adapta a las necesidades a ambos lados de la frontera. Esta cooperación transfronteriza abarca el intercambio periódico de información y la coordinación de medidas (conjuntas) a lo largo de las fronteras comunes y en la zona fronteriza, en particular patrullas conjuntas, pero también formación y evaluaciones conjuntas de riesgos.

(60) Se han creado de forma permanente Centros de Cooperación Policial y Aduanera u Oficinas de Enlace Conjuntas en todas las fronteras terrestres interiores alemanas. Las autoridades de seguridad de las regiones fronterizas colaboran allí, coordinan y apoyan las operaciones transfronterizas e intercambian información sobre la situación. Además, se despliegan funcionarios de enlace de la policía federal en el Centro de Cooperación Policial de Thörl-Maglern con Austria, Eslovenia e Italia.

(61) La policía federal crea productos de evaluación conjunta a nivel central, local y regional con las autoridades extranjeras asociadas.

Observaciones de la Comisión

(62) La Comisión toma nota de la aplicación activa por parte de Alemania de medidas alternativas que acompañan y limitan los efectos del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores.

(63) La Comisión ha sido informada por los Estados miembros vecinos de la falta de intercambio de información en las fronteras interiores restablecidas, en particular en la aplicación de los acuerdos bilaterales de readmisión.

(64) La Comisión acoge con satisfacción las iniciativas para actualizar los acuerdos bilaterales de cooperación policial con Austria, Dinamarca, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos.

(65) La Comisión observa que Alemania tiene acuerdos de readmisión en vigor con todos los Estados miembros vecinos. Acoge con satisfacción las recientes iniciativas con Francia y Luxemburgo para establecer disposiciones prácticas para la aplicación del procedimiento de traslado en virtud del artículo 23 *bis* del Código de Fronteras Schengen.

(66) La Comisión recuerda que, incluso 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, en particular 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 el uso de la tecnología y los controles policiales en las zonas fronterizas, están previstos en la legislación nacional.

IV. MEDIDAS DE MITIGACIÓN

Posición de las autoridades alemanas

(67) Las autoridades alemanas declaran que los controles en las fronteras interiores se llevan a cabo de manera proporcionada y según la situación sobre el terreno, con un alcance y una intensidad adaptados a las condiciones del tráfico para reducir al mínimo las perturbaciones para los viajeros pendulares, las empresas y los viajeros.

(68) Las autoridades alemanas participan en un diálogo continuo y estrecho a distintos niveles con las autoridades locales de las regiones transfronterizas y con las autoridades de los países vecinos, en particular en lo que respecta a los efectos del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores.

(69) Las autoridades alemanas han adoptado medidas de seguridad vial, como reducciones progresivas de la velocidad en carreteras muy transitadas, que se aplican según sea necesario y se coordinan con socios nacionales, regionales e internacionales.

(70) Las autoridades alemanas adaptan continuamente las medidas locales de gestión del tráfico en consulta con las autoridades para aliviar la congestión, y adoptan rápidamente medidas de mitigación cuando es necesario.

(71) Las autoridades alemanas han establecido un sistema de seguimiento a escala nacional para detectar y abordar los efectos negativos a corto plazo para el tráfico transfronterizo. Hasta la fecha no se han observado perturbaciones importantes o duraderas y no se ha registrado ningún retraso de más de treinta minutos debido a la congestión causada por los controles del tráfico transfronterizo que entra en el país.

(72) Las autoridades alemanas han informado al sector logístico del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores a través del Ministerio de Transportes y se ha puesto a disposición un punto de contacto específico. No se han presentado reclamaciones significativas.

(73) Las autoridades alemanas han optimizado la infraestructura de tráfico en la medida de lo posible. Han propuesto reubicar los puntos de control en el territorio de los países vecinos para facilitar los flujos. Pueden considerarse adaptaciones estructurales en las autopistas alemanas, pero no pueden llevarse a cabo a corto plazo.

Observaciones de la Comisión

(74) La Comisión toma nota del compromiso de las autoridades alemanas 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.

(75) Alemania ha notificado sus regiones transfronterizas con arreglo al artículo 42 *ter* del Código de Fronteras Schengen.

(76) Alemania ha adoptado medidas, bajo la dirección de la Comisión y en estrecha cooperación con sus Estados miembros vecinos, para mejorar la fluidez del tráfico en los pasos fronterizos terrestres interiores en los que se han restablecido los controles.

(77) A pesar de los esfuerzos de las autoridades alemanas por atenuar los efectos de los controles en las fronteras interiores, la Comisión ha recibido numerosas reclamaciones de ciudadanos y empresas que indican que el restablecimiento de dichos controles les afecta negativamente.

(78) Especialmente en las fronteras germano-luxemburguesa, germano-polaca y germano-neerlandesa, el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores ha causado dificultades a las comunidades fronterizas locales, en particular a los trabajadores transfronterizos.

(79) La Comisión acoge con satisfacción las mejoras introducidas como resultado de los contactos bilaterales para mejorar la situación en la frontera entre Alemania y Luxemburgo. Esto incluye la adopción de un nuevo procedimiento operativo en el puesto de control Schengen (Markusbierg) en la autopista A13 y el anuncio conjunto de la finalización de los controles fronterizos fijos en el puesto de control de Tréveris (Sauertalbrücke), que se sustituirán por controles móviles dentro del territorio alemán. Se han mantenido contactos similares con las autoridades neerlandesas y polacas con vistas a mejorar estructuralmente la situación en las fronteras interiores.

(80) La Comisión invita a las autoridades alemanas a prestar una atención más específica a las regiones transfronterizas afectadas por el restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras terrestres interiores y a estudiar en qué medida podrían proponerse soluciones tecnológicas o a medida por región fronteriza o categoría de viajeros esenciales para mejorar la fluidez de los viajes transfronterizos en estrecha cooperación con sus Estados miembros vecinos.

V. RECOMENDACIONES

(81) 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 no autorizados de nacionales de terceros países o las preocupaciones migratorias y de seguridad relacionadas con la migración irregular, preocupaciones presentadas por Alemania como uno de los aspectos que justifican el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores.

(82) La Comisión señala que, de conformidad con el 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.

(83) Las preocupaciones en materia de seguridad son una de las razones aducidas por Alemania 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 alemanas. 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 ([13]). La entrada en funcionamiento del SES y el SEIAV reforzará la seguridad de las fronteras exteriores ([14]).

(84) La Comisión recuerda la necesidad de respetar las obligaciones derivadas de las normas aplicables del Derecho de la Unión en materia de asilo y retorno en las fronteras interiores en las que se han restablecido los controles fronterizos.

(85) Las autoridades alemanas deben seguir desarrollando la cooperación y el intercambio de información con sus Estados miembros vecinos, 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.

([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).

([13]) 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.

([14]) 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).

(86) Las autoridades alemanas deben seguir abordando cualquier obstáculo jurídico u operativo que impida el uso eficaz de medidas alternativas, como las limitaciones en virtud del Derecho nacional para solicitar la identificación y verificar el cumplimiento de las condiciones de entrada y estancia legal en el territorio, o el uso de medios tecnológicos, como el reconocimiento de matrículas, en sus fronteras terrestres interiores con fines de gestión de la migración.

(87) La Comisión hace hincapié en que el uso de medidas alternativas, en particular 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.

(88) Las autoridades alemanas 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 adoptada por la Comisión, y de las posibilidades en virtud del Código de Fronteras Schengen revisado. Estas medidas deben reforzar y complementar las medidas existentes. Las inspecciones aleatorias, no estáticas y no sistemáticas basadas en el riesgo, en particular los controles policiales en la zona fronteriza y el refuerzo de la cooperación policial y en materia de readmisión con los Estados miembros vecinos, constituirían un primer paso hacia dicha supresión gradual de los controles en las fronteras interiores.

(89) 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 Alemania 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