



[Traducción informal al castellano preparado por el Ararteko del [Informe de la Defensoría del Pueblo Europea](#)]

Informe

de la Defensoría del Pueblo Europea que cierra la consulta Q3/2023/JK de la Defensoría del Pueblo del País Vasco relativa a las restricciones a la libre circulación en un paso fronterizo peatonal entre España y Francia

Antecedentes

1. Las Defensorías del Pueblo nacionales y regionales de la Red Europea de Defensorías del Pueblo pueden solicitar a la Defensoría del Pueblo Europea respuestas escritas a consultas sobre la legislación de la UE y su interpretación, incluidas aquellas consultas que se planteen en la tramitación de casos concretos.
2. La Defensoría del Pueblo del País Vasco (Ararteko) ha recibido una serie de quejas relativas al cierre del paso peatonal en la frontera franco-española entre Irun (España) y Hendaya (Francia). Las quejas fueron presentadas por los alcaldes de los municipios transfronterizos de Irun y Hondarribia (País Vasco español), que, a su vez, se remitían a las quejas que habían recibido de la ciudadanía vasca al borde del río Bidasoa por el cierre unilateral por Francia del paso peatonal "Avenida" entre Hendaya e Irun, desde el 14 de enero de 2021.
3. La Defensoría del País Vasco (Ararteko) afirma que, a pesar de la reapertura posterior de algunos de estos pasos transfronterizos, el paso peatonal entre Hendaya e Irun permaneció cerrado. Es más, fue el único punto que permaneció cerrado entre los seis puentes sobre el río Bidasoa. El Defensor del Pueblo Vasco mostró su preocupación por que el cierre del paso fronterizo representara una injerencia en el derecho a la libre circulación de los residentes a ambos lados de la frontera, con un considerable impacto negativo en el comercio local y en los negocios transfronterizos.
4. El 19 de julio de 2023, el Defensor del Pueblo Vasco escribió a la defensora de Derechos de Francia pidiéndole que interviniera, si le fuera posible, para garantizar el cumplimiento de la legislación de la UE. También se puso en contacto con el Defensor del Pueblo de España. El mismo día, el Defensor del Pueblo Vasco se puso en contacto con la Defensora del Pueblo Europeo, adjuntando una copia de la carta

a la Defensora francesa, y pidiéndole que considerara la posibilidad de intervenir ante la Comisión Europea.

Las preguntas dirigidas a la Comisión

5. Sobre la base de la consulta, el 4 de agosto de 2023, la Defensoría del Pueblo Europea formuló a la Comisión las siguientes preguntas:

- 1. *¿Es compatible con el Derecho de la UE que un Estado miembro cierre unilateralmente un paso fronterizo peatonal entre dos Estados miembros durante más de 30 meses, cuando es el único puente que se cierra entre seis a lo largo del mismo río fronterizo y, en caso afirmativo, ¿en qué circunstancias?*
- 2. *¿Es compatible con el Derecho de la UE que el Estado miembro que cerró el paso fronterizo basándose en la preocupación por las "nuevas amenazas terroristas... y los flujos de entrada irregular en las fronteras" pueda reabrir ese paso durante un día para permitir el paso de un acontecimiento deportivo y luego volver a cerrarlo?*

Respuesta de la Comisión

6. El 19 de septiembre de 2023, la Comisión presentó su respuesta. En ella, la Comisión explicó que se habían reintroducido los controles a lo largo de la frontera interior entre Francia y España desde noviembre de 2015.

7. La decisión de reintroducir controles por parte de las autoridades francesas se basó en el artículo 25 del Código de Fronteras Schengen¹, que permite a los Estados miembros introducir temporalmente dichos controles como medida de último recurso en respuesta a una amenaza grave para el orden público o la

¹ Artículo 25 del Código de Fronteras Schengen titulado "*Marco general para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores*" establece que "1. Cuando en el espacio sin controles en las fronteras interiores **se presente una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro**, este **podrá restablecer los controles fronterizos** en partes específicas o en la totalidad de sus fronteras interiores, **con carácter excepcional y durante un período de tiempo limitado no superior a 30 días, o mientras se prevea que persiste la amenaza grave** cuando su duración sobrepase el plazo de 30 días. La amplitud y la duración del restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores no excederán de lo que sea estrictamente necesario para responder a la amenaza grave.

2. Los controles fronterizos en las fronteras interiores solo se restablecerán como último recurso y de acuerdo con lo previsto en los artículos 27, 28 y 29. Los criterios enumerados en los artículos 26 y 30, respectivamente, deberán tenerse en cuenta cada vez que se considere la decisión de restablecer controles fronterizos en las fronteras interiores con arreglo a lo dispuesto en los artículos 27, 28 y 29, respectivamente.

3. **Cuando la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior en el Estado miembro interesado persista más allá del período estipulado en el apartado 1** del presente artículo, dicho Estado miembro podrá prolongar los controles fronterizos en sus fronteras interiores, teniendo en cuenta los criterios enumerados en el artículo 26 y de conformidad con el artículo 27, por las mismas razones que las indicadas en el apartado 1 del presente artículo, y, teniendo en cuenta posibles nuevos datos, durante períodos renovables que no sobrepasen 30 días.

4. La **duración total del restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores**, incluido el período inicial contemplado en el apartado 3, del presente artículo, **no podrá superar los seis meses**. Cuando se den las **circunstancias excepcionales** contempladas en el artículo 29, **este período total podrá prolongarse hasta una duración máxima de dos años**, conforme a lo previsto en el apartado 1 de dicho artículo.

seguridad interior. Este derecho de los Estados miembros se entiende sin perjuicio del derecho a la libre circulación, que puede restringirse en estas circunstancias.

8. Por lo que se refiere al aspecto temporal de los controles reintroducidos, la Comisión explicó que *"aunque en principio el Código de Fronteras Schengen establece un plazo de 6 meses para la reintroducción de controles en las fronteras interiores, este plazo sólo se aplica a las reintroducciones basadas en los mismos motivos. Por lo tanto, en caso de nuevas amenazas para la seguridad interior y el orden público, los Estados miembros podrán reintroducir de nuevo los controles en las fronteras interiores"*.

9. La Comisión se refirió a la reciente sentencia del Tribunal de Justicia, de 22 de abril de 2022, en los asuntos acumulados [C-368/20](#) y C-369/20², que confirmó el marco jurídico y los plazos aplicables en los casos en que se identifican nuevas amenazas. La Comisión explicó que la anterior decisión de reintroducir el control fronterizo por parte de Francia se basaba en preocupaciones relativas a las amenazas terroristas y al aumento de la entrada irregular (que abarca el período comprendido entre el 1 de mayo de 2022 y el 31 de octubre de 2022), pero que la decisión actual se basaba en las amenazas relacionadas con COVID 19. La Comisión proporcionó un enlace en su sitio web a una visión general de las decisiones en las que se han reintroducido controles.

10. La Comisión también explicó que corresponde a los Estados miembros decidir el alcance de los controles reintroducidos sobre la base de su experiencia y evaluación de riesgos, lo que puede implicar la restricción de determinados puntos fronterizos a lo largo de una frontera interior. Desde octubre de 2022, el Coordinador de Schengen³ ha mantenido conversaciones con varios países, entre ellos Francia, que tienen en vigor controles a largo plazo en lugares en los que siguen enfrentándose a graves amenazas para su seguridad interior y su orden público. A la luz de las recientes notificaciones de reintroducción de controles, la Comisión también ha consultado a esos Estados miembros.

11. En relación con la segunda pregunta planteada, la Comisión declaró que son los Estados miembros quienes están mejor situados para determinar la existencia de riesgos y las medidas necesarias para hacerles frente. Los Estados deben tener en cuenta la información disponible y pueden ajustarse en consecuencia. Así, puede darse el caso de que un punto fronterizo se abra temporalmente para un acontecimiento deportivo.

12. En conclusión, la Comisión declaró que era consciente del impacto del cierre de fronteras en las regiones transfronterizas y que está *"trabajando para restablecer un espacio Schengen plenamente operativo, en el que los controles en las fronteras interiores sean una medida de último recurso, mediante el diálogo orquestado por el Coordinador de Schengen y a través del ciclo Schengen"*. La

² Ver párrafos 79-81 de la sentencia.

³ En el marco de [las nuevas estructuras propuestas por la Presidencia francesa](#) del Consejo, para i) preparar los trabajos del Consejo de Schengen y ii) garantizar el seguimiento de las medidas y acciones adoptadas en el marco del Consejo de Schengen. El coordinador de Schengen también desempeñaría un papel central en caso de crisis en las fronteras exteriores, con el fin de garantizar una respuesta europea proporcionada y adecuada a todos los niveles.

reducción de los pasos fronterizos ha sido objeto de debates trilaterales entre Francia, España y el Coordinador de Schengen.

13. La Comisión está ultimando una modificación del Código de Fronteras Schengen (propuesta en diciembre de 2021), en virtud de la cual los Estados miembros que decidan reintroducir controles en las fronteras interiores "*deberán evaluar no solo la idoneidad de los controles reintroducidos y su probable impacto en la libre circulación de personas, sino también su impacto en las regiones transfronterizas*".

14. El 19 de septiembre de 2023, la Defensoría del Pueblo Europea remitió la respuesta de la Comisión Europea a la Defensoría del País Vasco (Ararteko) para que formulara sus observaciones.

15. El 25 de enero de 2024, la Defensoría del País Vasco respondió que las explicaciones proporcionadas por la Comisión respondían adecuadamente a su pregunta. Afirmaron que Francia había anunciado la reapertura del puente transfronterizo a finales de octubre de 2023 y agradecieron a la Defensoría del Pueblo por su apoyo en la presentación de la consulta a la Comisión.

Conclusión de la Defensora del Pueblo Europeo

16. Las explicaciones proporcionadas por la Comisión son detalladas y muy útiles. La Comisión estableció claramente el marco jurídico (Código de Fronteras Schengen), en virtud del cual los Estados miembros pueden introducir controles fronterizos temporales a lo largo de las fronteras interiores de la UE. También proporcionó enlaces a recursos útiles para supervisar la aplicación de los controles fronterizos y las razones que los justifican y ofreció información actualizada sobre la situación actual de la revisión del Código. A este respecto, cabe señalar que la preocupación planteada en esta consulta, es decir, el efecto sobre las regiones transfronterizas o los cierres temporales de fronteras, formará parte de la evaluación que habrá que realizar antes de implantar dichos controles fronterizos en el futuro.

17. A la luz de lo anterior, y del informe mencionado, la Defensoría europea considera que las cuestiones planteadas en la consulta han quedado adecuadamente aclaradas. Por consiguiente, la Defensoría europea cierra la consulta.

Se dará traslado del presente informe al Defensor del Pueblo Vasco y a la Comisión Europea.

Rosita Hickey

Directora de consultas

Estrasburgo, 12/02/2024