



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 15 de diciembre de 2016
(OR. en)

15502/16

FRONT 495
VISA 410
FAUXDOC 47
ASIM 172
COSI 238
COMIX 833

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: secretario general de la Comisión Europea,
firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director

Fecha de recepción: 9 de diciembre de 2016

A: D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la
Unión Europea

N.º doc. Ción.: COM(2016) 790 final

Asunto: COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO Plan de acción para reforzar la respuesta europea contra la
falsificación de los documentos de viaje

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2016) 790 final.

Adj.: COM(2016) 790 final



Bruselas, 8.12.2016
COM(2016) 790 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

**Plan de acción para reforzar la respuesta europea contra la falsificación de los
documentos de viaje**

I. INTRODUCCIÓN

El problema cada vez más importante de fraude en la documentación de viaje ha pasado a un primer plano en el contexto de los recientes ataques terroristas en Europa y los actuales flujos migratorios. El fraude documental se ha convertido en un caldo de cultivo del terrorismo y de la delincuencia organizada vinculada a la trata de seres humanos¹ y el tráfico ilícito de migrantes. Resulta esencial que mejoremos la seguridad de los documentos de viaje, incluidas las infraestructuras subyacentes de gestión de identidad.

En su Comunicación *Aumentar la seguridad en un mundo definido por la movilidad: mejora del intercambio de información para luchar contra el terrorismo y refuerzo de las fronteras exteriores*², la Comisión hizo hincapié en la gran importancia que reviste la seguridad de los documentos de viaje y de identidad donde sea necesario establecer sin ningún género de dudas la identidad de una persona y anunció la presentación de un plan de acción para luchar contra el problema del fraude en la documentación de viaje. La mejora del enfoque se basará en unos sistemas sólidos que permitan evitar los abusos y las amenazas a la seguridad interior derivados de fallos en la seguridad de los documentos.

Los documentos de viaje son generalmente los pasaportes, pero también incluyen los documentos nacionales de identidad y los permisos de residencia para ciudadanos de terceros países (cuando se utilizan dentro del espacio sin controles en las fronteras interiores). Los ciudadanos de la Unión Europea (UE) pueden entrar y salir de la UE, el espacio Schengen y determinados países no pertenecientes a la UE con un documento nacional de identidad expedido por los Estados miembros. Esto significa, por ejemplo, que los combatientes terroristas extranjeros pueden viajar entre la UE y Turquía utilizando solo su documento nacional de identidad.

Los documentos de viaje de la UE son muy buscados por los defraudadores. Al menos tres cuartas partes de los documentos fraudulentos detectados en las fronteras exteriores, pero también en el espacio sin controles en las fronteras interiores, simulan haber sido expedidos por los Estados miembros de la UE y los países asociados a Schengen³. Según informes recientes de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, los documentos nacionales de identidad menos seguros expedidos por los Estados miembros son los documentos falsificados que más frecuentemente se detectan para los viajes dentro del espacio Schengen. El «fraude basado en la semejanza» (cuando el titular de un documento simplemente se asemeja a su verdadero propietario) sigue aumentando y se mantuvo como el tipo de fraude más frecuente en el segundo trimestre de 2016. La obtención de documentos auténticos sobre la base de falsos documentos de filiación e identidad (nacimiento, matrimonio y defunción) sigue siendo una de las principales amenazas, ya que es muy difícil de detectar.

En este contexto, es esencial que la UE y, en particular, los Estados miembros intensifiquen los esfuerzos por mejorar la seguridad de los documentos de viaje expedidos a ciudadanos de la UE y ciudadanos de terceros países. La seguridad de los documentos de viaje es un factor

¹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2016) 159 final, que acompaña al *Informe sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de seres humanos* (2016).

² COM(2016) 602 final de 14.9.2016.

³ En el segundo trimestre de 2016, el 74,33 % de los documentos de identidad falsos, el 60,46 % de los permisos de residencia falsos y el 17,11 % de los pasaportes falsos eran documentos de la UE (informe trimestral de análisis de riesgos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas).

importante en la mejora de la protección fronteriza y la gestión de la migración, así como para la evolución hacia una Unión de la Seguridad real y efectiva⁴.

El tipo de fraude de la documentación de viaje está evolucionando rápidamente. Las redes de delincuencia implicadas en la falsificación y alteración de documentos de viaje están hoy más especializadas y están desarrollando constantemente nuevos tipos de falsificación, como la manipulación de los dispositivos y sistemas para combatir las falsificaciones y las técnicas para eludir los controles biométricos, y nuevos *modus operandi*.

La introducción de unos elementos de seguridad, métodos de producción y sistemas de inspección de documentos más sofisticados hacen que sea más difícil falsificar documentos de identidad y de viaje. No obstante, en respuesta a ello, los defraudadores pasan cada vez más del fraude «tradicional», que se centra en el documento físico, por ejemplo, modificando la fecha de validez de un pasaporte (falsificación) o elaborando un documento totalmente falso (imitación), a otros tipos de fraude documental, como el fraude basado en la semejanza. Además, se centran en otros tipos de documentos, como los documentos de filiación e identidad utilizados en apoyo de las solicitudes de documentos de viaje auténticos.

Según el informe de 2016 de la Guardia Europea de Fronteras y Costas⁵, el fraude por impostores y la obtención fraudulenta de documentos auténticos aumentaron un 4 % y un 76 %, respectivamente, entre el primer trimestre de 2015 y el primer trimestre de 2016, mientras que el fraude con documentos falsificados disminuyó (en un -8 %).

La presente Comunicación establece un plan de acción para mejorar la seguridad de los documentos de viaje. Las normas de seguridad para los documentos de viaje y los requisitos de control de las fronteras⁶ se fijan a nivel de la UE, pero los Estados miembros conservan la plena responsabilidad por lo que se refiere a los documentos de filiación e identidad, así como de la expedición de los documentos de viaje. El plan de acción establece medidas que la Comisión adoptará y formula recomendaciones para la actuación de los Estados miembros en el marco de las políticas nacionales en relación con todos los aspectos de la seguridad de los documentos de viaje.

La Comisión y los Estados miembros han de velar por que los derechos fundamentales, en particular, el derecho a la protección de los datos personales, se garanticen en todas las medidas mencionadas en el presente plan de acción.

Como guardiana de los Tratados, la Comisión seguirá supervisando la correcta aplicación de la legislación de la UE y hará uso de sus facultades para garantizar dicha aplicación cuando sea apropiado y necesario.

II. PLAN DE ACCIÓN

1. Registro de identidad

⁴ Comunicación de la Comisión *Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva* [COM(2016) 230 final de 20.4.2016].

⁵ <http://frontex.europa.eu/publications>.

⁶ Por lo que se refiere a los requisitos en materia de controles transfronterizos, véase el título V, capítulo 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Los documentos auténticos establecidos sobre la base de una identidad ficticia son muy difíciles de detectar en los pasos fronterizos o en el territorio de un Estado miembro. La determinación de la identidad de los individuos y la expedición de los «documentos de filiación e identidad»⁷ deberían llevarse a cabo sobre la base de los censos que contienen los pertinentes datos históricos, sociales y geográficos actualizados. Los países con un padrón biométrico o una base de datos de documentación de viaje pueden comprobar la identidad de una persona cada vez que esta solicita un nuevo documento de viaje, de manera que una persona no puede solicitar un documento auténtico utilizando un documento de filiación e identidad falso.

Si bien puede ser legal que una persona modifique su nombre, ha de prestarse una gran atención a este proceso y los procedimientos para hacerlo deben ser inequívocos. Cuando personas adultas se inscriben o solicitan un pasaporte por primera vez (por ejemplo, tras la naturalización) y no se dispone de datos fiables del censo, las autoridades responsables deben efectuar entrevistas personales y, cuando proceda, buscar pruebas adicionales de que la persona en cuestión realmente utiliza la identidad que se invoca, por ejemplo en el censo electoral o los registros de la seguridad social.

Además, los documentos de filiación e identidad deben tener un nivel mínimo de seguridad para prevenir falsificaciones. La UE ha contribuido con un total de 16 millones de euros a iniciativas de investigación y desarrollo⁸ destinadas a garantizar una mayor seguridad de los documentos de filiación e identidad. Los futuros programas de trabajo de Horizonte 2020 sobre Sociedades Seguras 2018-2020 apoyarán la I+D en materia de seguridad de los documentos.

Fuera de la UE, existen proyectos en el ámbito del nuevo Marco de Asociación de la Agenda Europea de Migración destinados a desarrollar bases de datos de registros biométricos en terceros países clave con capacidad para garantizar el funcionamiento de los registros civiles y la digitalización de las impresiones dactilares o los datos biométricos.

Europol ha financiado la elaboración de un manual sobre la detección de documentos de filiación e identidad falsos que contiene muestras y breves descripciones de documentos de identidad y documentos de filiación europeos, aunque no se utiliza tanto como debiera.

La identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas⁹ también pueden contribuir a la detección de documentos falsificados y reforzar la seguridad de los documentos electrónicos aportando pruebas de identidad y previniendo la usurpación de identidad a través de la validación en línea de los datos. Además, pueden apoyar la facilitación de solicitudes en línea seguras para la renovación de documentos de viaje.

⁷ Los documentos de filiación e identidad son los certificados de nacimiento, matrimonio y defunción utilizados en apoyo de las solicitudes de documentos de identidad, residencia y viaje.

⁸ Dos proyectos financiados por el apartado Seguridad del VII Programa Marco se refieren específicamente a la seguridad de los documentos y la gestión de la identidad. «Fast and trustworthy identity delivery and check with e-passports leveraging traveller privacy» (Rapidez y fiabilidad en la expedición y verificación de los documentos de identidad) Fidelity y «Recommendations for reliable breeder documents restoring e-passport confidence and leveraging extended border security» (Recomendaciones para unos documentos de filiación e identidad que devuelvan la confianza en los pasaportes electrónicos y para potenciar una mayor seguridad en las fronteras) Origins. El reto Sociedades seguras de Horizonte 2020 financia el proyecto «Reliable European identity ecosystem» (Ecosistema europeo de identidad fiable) Aries.

⁹ Reglamento (UE) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por el que se deroga la Directiva 1999/93/CE (DO L 257 de 28.8.2014, p. 73).

Un Reglamento adoptado recientemente que simplifica la circulación de los documentos públicos en la Unión¹⁰ establece que las partidas de nacimiento y los certificados de matrimonio expedidos en un Estado miembro pueden ser aceptados como documentos auténticos en otro Estado miembro sin una estampilla de autenticación. De este modo se refuerza la lucha contra el fraude mediante la introducción de la cooperación administrativa, en virtud de la cual los Estados miembros se comunican entre sí a través del sistema de Información del Mercado Interior (IMI), en caso de duda sobre la autenticidad de un documento público, por ejemplo para comprobar la autenticidad de los documentos de filiación e identidad.

Medidas específicas

Los Estados miembros deberían:

- considerar la mejor forma de evitar la expedición de documentos auténticos basados en identidades falsas, por ejemplo reforzando los procedimientos en casos de registro tardío de identidad, primera solicitud o cambios de nombre;
- examinar cómo se puede mejorar la resistencia al fraude de sus documentos de filiación e identidad, por ejemplo incorporando elementos de seguridad;
- garantizar una amplia difusión del manual de Europol sobre documentos de filiación e identidad entre todas las autoridades expedidoras y promover su uso continuado; y
- aplicar rápidamente el Reglamento por el que se facilita la libre circulación de los ciudadanos simplificando los requisitos de presentación de determinados documentos públicos en la UE y aprovechar su potencial para incrementar la seguridad de los documentos mediante la utilización del sistema de Información del Mercado Interior.

La Comisión:

- evaluará la situación actual en los Estados miembros y facilitará el debate sobre los identificadores biométricos (imagen facial y/o impresiones dactilares) en los censos, respetando plenamente la normativa en materia de protección de datos de la UE y tomando en consideración el contexto nacional de los Estados miembros;
- facilitará el debate sobre cómo puede mejorarse la seguridad de los documentos de filiación e identidad a partir del segundo trimestre de 2017;
- trabajará con terceros países clave con el fin de fomentar y apoyar la introducción de identificadores biométricos en sus censos;
- reforzará las actividades de I+D en el ámbito de los documentos de filiación e identidad y la verificación de documentos, incluida la evaluación de las tecnologías móviles, en el marco del programa Sociedades Seguras de Horizonte 2020 para el período 2018-2020; y

¹⁰ Reglamento (UE) 2016/1191 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, por el que se facilita la libre circulación de los ciudadanos simplificando los requisitos de presentación de determinados documentos públicos en la Unión Europea y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 (DO L 200 de 26.7.2016, pp. 1-136).

- realizará el seguimiento de la ejecución del Reglamento por el que se facilita la libertad de circulación de los ciudadanos simplificando los requisitos de presentación de determinados documentos públicos y evaluará su potencial para seguir mejorando la seguridad de los documentos públicos electrónicos.

2. Expedición de documentos

En la reunión del Consejo de diciembre de 2005, todos los Estados miembros de la UE adoptaron conclusiones¹¹ sobre las normas mínimas en materia de seguridad de los procedimientos de expedición de los documentos de identidad por los Estados miembros. Dicha adopción fue seguida de una resolución en 2006¹². Las recomendaciones abordan la expedición de documentos de identidad para su uso como documentos de viaje, pero son pertinentes para todos los documentos de viaje. Sin embargo, algunos de ellos (por ejemplo, la obligación de los solicitantes de presentar la solicitud en persona y el control de todo el proceso de expedición) aún no se aplican plenamente.

Es importante que los Estados miembros intercambien las mejores prácticas por lo que se refiere tanto al registro biométrico como a los métodos de concesión y expedición de documentos con el fin de lograr una mayor coherencia entre las prácticas nacionales. La Comisión facilitará esta labor mediante la organización de talleres y reuniones *ad hoc*.

Sabemos que los procesos de expedición descentralizada facilitan a los defraudadores el robo y la reutilización de documentos vírgenes. La centralización y el seguimiento o auditoría de los procesos de expedición y personalización (cumplimentación de documentos vírgenes) evitan la circulación de documentos robados (en particular, los documentos vírgenes).

Medidas específicas
<p><i>Los Estados miembros deberían:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - garantizar la plena aplicación de la Resolución de 2006 sobre unas normas mínimas en lo que respecta a la seguridad de los procedimientos de expedición; - intercambiar información sobre las mejores prácticas en relación con el registro biométrico y los métodos de concesión y emisión de documentos; y - reforzar el seguimiento de la personalización o expedición de documentos de identidad y de viaje con el fin de limitar el número de artículos vírgenes robados. <p><i>La Comisión:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - facilitará el intercambio de las mejores prácticas en materia de métodos de expedición y gestión de identidad organizando talleres a partir del primer trimestre

¹¹ Conclusiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros sobre normas mínimas de seguridad comunes aplicables a los documentos nacionales de identidad (1 y 2 de diciembre de 2005).

¹² Resolución de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo los días 4 y 5 de diciembre de 2006, sobre unas normas mínimas de seguridad de los documentos de identidad válidos para viajar expedidos por los Estados miembros.

3. Producción de documentos

3.1 Elementos de seguridad en los documentos de viaje

Se ha adoptado legislación de la UE relativa a las normas sobre los elementos de seguridad y los datos biométricos de los pasaportes y los documentos de viaje expedidos por los Estados miembros¹³ y sobre los modelos uniformes de visado¹⁴ y de permiso de residencia de los ciudadanos no comunitarios¹⁵. Estas normas también se utilizan para los permisos de tráfico fronterizo menor¹⁶ y los permisos expedidos en el marco del acervo sobre migración legal. Las especificaciones técnicas pertinentes de los documentos se actualizan continuamente para evitar el fraude y, por lo tanto, es importante que los documentos hayan sido producidos en plena conformidad con las últimas versiones de estas especificaciones técnicas.

La Comisión ha presentado dos propuestas¹⁷ para mejorar las características de seguridad y establecer un nuevo diseño de los visados y permisos de residencia para ciudadanos de terceros países. La rápida adopción de estas propuestas podría contribuir a reducir el uso de documentos falsos para entrar en el espacio sin controles en las fronteras interiores.

Actualmente, los niveles de seguridad de los documentos nacionales de identidad expedidos por los Estados miembros y los permisos de residencia para los ciudadanos de la UE que residen en otro Estado miembro y los miembros de su familia difieren considerablemente, lo que aumenta el riesgo de falsificación y fraude documental y genera dificultades prácticas a los ciudadanos cuando tratan de ejercer su derecho a la libre circulación. Como seguimiento del Informe sobre la ciudadanía de la UE 2013 y tal y como se señalaba en la Comunicación de 2016 *Aumentar la seguridad en un mundo definido por la movilidad*, la Comisión puso en marcha un estudio¹⁸ para evaluar mejor las cuestiones de seguridad, incluida una posible armonización de los elementos de seguridad para mejorar su resistencia frente a los riesgos de fraude documental. Mejorar los elementos de seguridad de los documentos de identidad y de residencia también podría ayudar a abordar el problema observado en los últimos informes de la Guardia Europea de Fronteras y Costas de que los documentos nacionales de identidad con un menor nivel de seguridad son los documentos falsificados que se detectan con más frecuencia.

En el contexto del derecho a la protección consular de los ciudadanos de la UE cuyos Estados miembros no tienen representación diplomática o consular en un tercer país, otro Estado miembro puede tener que expedir documentos provisionales de viaje para estos ciudadanos.

¹³ Reglamento (CE) n.º 2252/2004 (DO L 385 de 29.12.2004, p. 1). Reino Unido e Irlanda no participan en esta medida.

¹⁴ Reglamento (CE) n.º 1683/95 (DO L 164 de 14.7.1995, p. 1).

¹⁵ Reglamento (CE) n.º 1030/2002 (DO L 157 de 15.6.2002, p. 1).

¹⁶ Reglamento (CE) n.º 1931/2006 (DO L 405 de 30.12.2006, p. 1).

¹⁷ Propuesta de Reglamento por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1683/1995, de 29 de mayo de 1995, por el que se establece un modelo uniforme de visado [COM(2015) 303 final]; propuesta de Reglamento que modifica el Reglamento (CE) n.º 1030/2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países [COM(2016) 434 final].

¹⁸ Estudio destinado a apoyar la preparación de una evaluación de impacto sobre las iniciativas políticas de la UE en materia de documentos de residencia y de identidad para facilitar el ejercicio del derecho a la libre circulación.

Una Decisión de 1996¹⁹ creó un formato común para dichos documentos provisionales de viaje con el fin de permitir que los ciudadanos regresaran a su país. La expedición de documentos de viaje provisionales constituye el tipo más frecuente de asistencia consular. Después de veinte años, esta Decisión ha quedado obsoleta²⁰. Algunos Estados miembros no utilizan el documento provisional de viaje debido a que no se considera seguro frente al fraude documental. En el contexto de esta revisión, la Comisión explorará, asimismo, las posibilidades de modernización de los elementos de seguridad de los documentos de viaje provisionales.

3.2. *Registro de datos biométricos*

Se han adoptado directrices a escala de la UE destinadas a las autoridades que registran los identificadores biométricos de pasaportes y permisos de residencia para nacionales de terceros países²¹. Se trata de una tarea muy importante, ya que la mayor parte de las no correspondencias en los controles fronterizos son causadas por el registro incorrecto de los datos en el momento de su expedición. La calidad de los datos biométricos es el parámetro más importante que afecta a la precisión de los sistemas biométricos. También deben abordarse vulnerabilidades biométricas como la metamorfosis facial y la suplantación de impresiones dactilares²².

Medidas específicas
<p><i>El Parlamento Europeo y el Consejo deberían:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - adoptar lo antes posible las propuestas sobre una mayor seguridad en el formato uniforme de los visados y permisos de residencia para los ciudadanos de terceros países con el fin de evitar más fraude. <p><i>La Comisión:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - en el primer trimestre de 2017, concluirá el estudio sobre las opciones políticas de la UE para mejorar la seguridad de los documentos de identidad y los permisos de residencia de los ciudadanos de la UE que residen en otro Estado miembro y de sus familiares nacionales de terceros países con el fin de limitar los riesgos de fraude y falsificación. La Comisión evaluará las siguientes etapas, opciones y sus impactos, con vistas a una posible iniciativa legislativa a más tardar a finales de 2017; - determinará la necesidad de modificar el Reglamento (CE) n.º 1931/2006 con el fin de asegurar que las condiciones para expedir el permiso de tráfico fronterizo menor y los elementos de seguridad de los permisos garanticen la adecuada evaluación del riesgo para la seguridad sin perjuicio de los beneficios del Reglamento y el Código

¹⁹ Decisión de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 25.6.1996 (DO L 168 de 6.7.1996).

²⁰ También debido a la entrada en vigor de la Directiva 2015/637/UE, sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países.

²¹ Decisión C(2011) 5499 de la Comisión, de 4 de agosto de 2011.

²² Metamorfosis facial: combinación de dos imágenes faciales en una con la ayuda de programas digitales; suplantación de impresiones dactilares: el uso de las impresiones dactilares falsas copiando impresiones dactilares en caucho.

de fronteras Schengen para los titulares de permisos;

- desarrollará nuevas orientaciones y formación para el correcto registro de los identificadores biométricos, en particular para abordar las vulnerabilidades y la calidad de los datos biométricos desde el tercer trimestre de 2017; y
- controlará la conformidad de los elementos de seguridad de los documentos de viaje expedidos por los Estados miembros con las especificaciones técnicas.

4. Control de la documentación

El Código de fronteras Schengen²³ establece los procedimientos de control de los ciudadanos de la UE y de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores. Los guardias de fronteras deben efectuar estos controles de forma rápida y basándose en tecnologías y bases de datos, herramientas de formación y orientación para poder comprobar los documentos de viaje.

4.1 Comprobación electrónica de los documentos de viaje de los ciudadanos de terceros países

La verificación electrónica de la autenticidad de los documentos de viaje de los ciudadanos de terceros países es un componente esencial del futuro Sistema de Entrada/Salida²⁴ y contribuye a la seguridad, puesto que ayuda a detectar y combatir la usurpación de identidad y la utilización fraudulenta de documentos de viaje. Además, el sistema combatirá la usurpación de identidad gestionando la identidad biométrica de los nacionales de terceros países casi del mismo modo que el Sistema de Información de Visados para los titulares de visados. Estos dos sistemas están estrechamente interconectados a estos efectos.

La obtención de los certificados expedidos por países no miembros de la UE (autoridades de certificación del país signatario) para autenticar el documento de viaje es un proceso largo y sensible, pero es necesario asegurarse de que la cadena de confianza esté intacta desde el «productor» del certificado al «consumidor» (usuario). La Comisión inició un proyecto piloto en 2015 para estudiar la manera de recopilar los certificados de países no miembros de la UE, validar su nivel de confianza y posteriormente compartirlos en forma de una «lista de referencia» que cumpla las especificaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional²⁵. A partir de 2017, la «lista de referencia» podría simplificar y promover la autenticación electrónica de los documentos de viaje de países no miembros de la UE para todos los Estados miembros.

4.2 Comprobaciones con bases de datos

Los titulares de los documentos deben informar inmediatamente de su pérdida o robo. Si los Estados miembros consignan lo antes posible la información en el Sistema de Información de

²³ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO L 77 de 23.3.2016, p. 1).

²⁴ COM(2016) 194 final de 6.4.2016.

²⁵ Una lista de referencia combina los certificados de las autoridades de certificación de distintos países signatarios y es publicada por un país que ha verificado los certificados y firmado la lista. El procedimiento se explica en el documento n.º 9303 de la OACI.

Schengen (SIS) y la base de datos de Interpol sobre documentos de viaje robados o perdidos, de acuerdo con su obligación legal, se reducen considerablemente las posibilidades de usurpación de identidad. A 24 de noviembre de 2016 se habían registrado más de 52 millones de alertas SIS por documentos expedidos y un millón por documentos vírgenes. En 2015, hubo alrededor de 18 500 respuestas positivas relativas a documentos expedidos.

Los Estados miembros también deben transmitir datos a la Interpol sobre los documentos de viaje expedidos por países no miembros de la UE extraviados, robados o sustraídos, a fin de poder introducir los datos en la base de documentos de viaje perdidos o robados, siempre que ello sea posible. Esto es particularmente importante, por ejemplo, en lo que se refiere a los documentos de viaje sirios obtenidos de forma fraudulenta. La base de datos de documentos de viaje perdidos o robados cuenta con más de 68 millones de registros, que fueron consultados en 1 243 000 millones de ocasiones entre enero y septiembre de 2016, y se obtuvieron más de 115 000 respuestas positivas.

La propuesta de modificación del Código de fronteras Schengen²⁶ obligaría a cotejar todos los documentos de viaje, independientemente de la nacionalidad del titular, con el SIS y la base de datos de documentos de viaje perdidos o robados. Esto facilitaría la identificación de los documentos perdidos, robados, sustraídos o invalidados, así como su incautación o retención como prueba. Además, el proyecto de Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV)²⁷ debería permitir cotejar los documentos de viaje de los nacionales de terceros países de la UE exentos de la obligación de visado con el SIS y la base de datos de documentos de viaje robados y perdidos con anterioridad a su llegada a las fronteras exteriores. El Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Sistemas de Información e Interoperabilidad²⁸ está examinando cómo la interoperabilidad podría contribuir a mejorar la comprobación de la documentación y la identidad.

4.3 Formación

Los Estados miembros, las agencias de la UE competentes y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, entre otros, han desarrollado programas de formación para los guardias de fronteras en materia de detección del fraude documental. Dicha formación requiere una constante puesta al día, en particular para centrarse en las nuevas formas de fraude, como el basado en la semejanza, y dirigirse a todos los implicados en la verificación de documentos, como los transportistas, el personal consular y las administraciones locales.

La Directiva sobre la responsabilidad de los transportistas establece sanciones pecuniarias para los transportistas que lleven a ciudadanos de terceros países desprovistos de los documentos necesarios para su entrada en la UE. Se debería seguir estudiando la posibilidad de incluir disposiciones apropiadas en materia de formación para los transportistas a fin de mejorar la detección del fraude documental.

4.4 Herramientas

²⁶ La propuesta de modificación del Código de fronteras Schengen [COM(2015) 670 final de 15.12.2015] se adoptará oficialmente durante el primer trimestre de 2017.

²⁷ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 y (UE) 2016/1624 [COM(2016) 731 final].

²⁸ Dicho grupo se creó a raíz de la Comunicación de la Comisión sobre *Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y seguridad* [COM(2016) 205 final de 6.4.2016].

Las herramientas disponibles para ayudar a los agentes de policía, los guardias de fronteras y otros agentes a detectar el fraude documental incluyen la base de datos de Documentos Auténticos y Falsos en Red (FADO), que es una base de datos europea de imágenes con descripciones normalizadas en las veinticuatro lenguas oficiales de la UE de elementos de seguridad de documentos y procedimientos de falsificación y varias funciones de opción de enlace que permiten acceder directamente a otras bases de datos de documentos, así como otras aplicaciones nacionales y comerciales.

FADO se creó en cooperación entre los Estados miembros y está previsto que se incluya en un marco jurídico de la UE. En la actualidad, los Estados miembros no tienen ninguna obligación jurídica de cargar documentos (ni los suyos auténticos ni los falsificados que hayan detectado) y esto da lugar a grandes diferencias en la magnitud de las contribuciones por lo que respecta tanto a sus propios documentos como a los de terceros países. Además, el uso efectivo de la base de datos sigue siendo limitado. Debe llevarse a cabo un análisis sobre el valor añadido del sistema y sobre si es preciso introducir mejoras.

Además de la policía y las autoridades fronterizas, las entidades civiles y privadas²⁹ que necesiten llevar a cabo controles de identidad por diversos motivos también se basan en la utilización de documentos de identidad y de viaje auténticos. La comunidad «no experta en documentación» también debe contar con mecanismos simples de autenticación que no exijan ninguna pericia o equipos especializados. Las personas no expertas y el público en general tienen acceso a un subsistema de FADO que proporciona información menos detallada. Deberían explorarse formas de darles un mayor acceso a las alertas de documentos perdidos o robados, las bases de datos sobre documentos auténticos y la reciente información de alerta sobre las tendencias en materia de fraude.

4.5 La biometría en los documentos de viaje

Los identificadores biométricos son un instrumento importante para la detección del fraude. Los funcionarios de control fronterizo pueden utilizarlos para establecer la identidad de una persona, en especial comparando los datos del chip con los del documento.

Con el fin de comprobar los componentes electrónicos de los pasaportes electrónicos y los permisos de residencia electrónicos, las autoridades necesitan que el Estado miembro que haya expedido el documento les proporcione los certificados exigidos para poder acceder a las impresiones dactilares almacenadas en el chip. La comprobación sistemática de los datos del chip electrónico daría lugar a la detección de los casos más frecuentes de fraude documental, como la manipulación de la fotografía del titular. Por desgracia, no todos los Estados miembros intercambian sus certificados.

El potencial del SIS para abordar el fraude documental se incrementará con la aplicación de una funcionalidad de «búsqueda de impresiones dactilares». Los primeros elementos (el mecanismo de control de la calidad de los datos) estarán listos a mediados de 2017 y el trabajo a nivel central se completará en el cuarto trimestre de 2017. Dicha funcionalidad permitirá la identificación adecuada (a través de las impresiones dactilares) de las personas buscadas por las autoridades. El Sistema Automático de Identificación Dactilar (SAID) llevará a cabo controles de identidad y contribuirá de manera significativa a detectar el fraude

²⁹ Por ejemplo, los servicios postales, los notarios, los bancos, las agencias de viajes, las empresas de alquiler de automóviles o las agencias de transferencia de dinero.

documental y la usurpación de identidad. Los Estados miembros lo introducirán paulatinamente a partir del inicio de 2018.

Los pasaportes, documentos de identidad, permisos de conducción, permisos de residencia y documentos de viaje robados, sustraídos, extraviados o invalidados ya pueden introducirse en el SIS, pero la Comisión contempla proponer (como parte de la revisión de la base jurídica del sistema) que se deban introducir también los documentos falsificados. Esto permitirá un enfoque más global para la detección e incautación de dichos documentos.

Medidas específicas

Los Estados miembros deberían:

- registrar sistemáticamente todos los documentos robados, perdidos, sustraídos o invalidados en el SIS y en la base de datos de documentos de viaje robados y perdidos para garantizar que sean incautados o retenidos como pruebas para procesos penales si su poseedor los vuelve a presentar, lo que supone su retirada efectiva de circulación;
- introducir sistemáticamente en las bases de datos de Interpol los datos sobre documentos robados, sustraídos, perdidos o invalidados que hayan sido expedidos por países no miembros de la UE, cuando dichos países no lo hagan por sí mismos;
- garantizar que los guardias fronterizos tengan un mejor acceso a los sistemas de información pertinentes;
- mejorar la recogida de datos y el intercambio de información sobre fraude documental, especialmente en lo que se refiere a los documentos basados en la semejanza, los documentos auténticos obtenidos fraudulentamente y la usurpación de identidad; y
- acelerar la aplicación de la función de búsqueda de impresiones dactilares en el SIS.

La Comisión:

- propondrá la revisión de la base jurídica del SIS con el fin de que los Estados miembros puedan introducir documentos de viaje falsificados en el sistema en diciembre de 2016;
- estudiará con los Estados miembros la manera de mejorar el uso de la base de datos de Documentos Auténticos y Falsos en Red (FADO), que incluye el examen de las opciones para su futuro desarrollo, las sinergias y el valor añadido a partir del primer trimestre de 2017;
- proporcionará una lista actualizada de forma periódica de los certificados necesarios para la autenticación electrónica de documentos de viaje durante el tercer trimestre de 2017;
- colaborará con las agencias de la UE competentes con el fin de impulsar actividades de formación en nuevos ámbitos del fraude documental;
- explorará la viabilidad de incluir requisitos de formación en la Directiva sobre responsabilidad de los transportistas;
- examinará la forma de mejorar la disponibilidad de la información sobre los documentos nuevos y falsificados para la comunidad de «no expertos» durante el cuarto trimestre de 2017;
- continuará supervisando la aplicación de la legislación de la UE sobre el uso de las

aplicaciones biométricas para la seguridad de los documentos y el intercambio de los certificados entre los Estados miembros; e

- implementará una funcionalidad de «búsqueda de impresiones dactilares» a nivel central en el SIS en el cuarto trimestre de 2017.

III. SEGUIMIENTO

La Comisión pide a los Estados miembros que adopten todas las medidas necesarias para garantizar la rápida aplicación del presente plan de acción. Informará al Parlamento Europeo y al Consejo antes de que finalice el primer trimestre de 2018 sobre los avances realizados.