

Asunto C-369/20

Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia

Fecha de presentación:

5 de agosto de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria, Austria)

Fecha de la resolución de remisión:

23 de julio de 2020

Parte recurrente:

NW

Autoridad recurrida:

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (autoridad administrativa del distrito de Leibnitz, Austria)

Objeto del procedimiento principal

Reglamento (UE) 2016/399 (Código de fronteras Schengen) — Prohibición de controles en las fronteras interiores — Restablecimiento temporal de los controles — Prórroga de los controles por varias disposiciones reglamentarias nacionales que excede de las limitaciones temporales previstas en el Código de fronteras Schengen — Admisibilidad — Compatibilidad con el derecho a la libre circulación

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación del Derecho de la Unión, artículo 267 TFUE

Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Se opone el Derecho de la Unión a una legislación nacional en virtud de la cual, mediante una concatenación de reglamentos nacionales, se acumulan una serie de prórrogas, de modo que se posibilita el restablecimiento de los controles fronterizos más allá del plazo de dos años que, como limitación temporal, establecen los artículos 25 y 29 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), todo ello sin la correspondiente Decisión de Ejecución del Consejo con arreglo al artículo 29 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)?
- 2) ¿Debe interpretarse el derecho a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión establecido en el artículo 21 TFUE, apartado 1, y en el artículo 45, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular a la luz del principio de ausencia de inspecciones fronterizas de las personas en las fronteras interiores, consagrado en el artículo 22 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), en el sentido de que comprende el derecho a no verse sometido a inspecciones fronterizas de las personas en las fronteras interiores, sin perjuicio de las condiciones y excepciones establecidas en los Tratados y, en particular, en el 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)?
- 3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión:

A la luz del efecto útil del derecho a la libre circulación, ¿deben interpretarse el artículo 21 TFUE, apartado 1, y el artículo 45, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el sentido de que se oponen a la aplicación de una norma nacional que obliga a una persona, bajo apercibimiento de una sanción administrativa, a exhibir un pasaporte o documento nacional de identidad en caso de entrada a través de una frontera interior aun cuando el control específico en las fronteras interiores sea contrario al Derecho de la Unión?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Tratado FUE, en particular los artículos 21, apartado 1, y 72

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular el artículo 45, apartado 1

Directiva 2004/38/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE, en particular su artículo 5

Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen)

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) (en lo sucesivo, «CFS»), en particular sus artículos 22, 25 y 29

Decisión de Ejecución (UE) 2017/818 del Consejo, de 11 de mayo de 2017, por la que se establece una Recomendación para prorrogar la realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Ley Federal relativa al Régimen de Pasaportes para los Ciudadanos austriacos) (en lo sucesivo, «Ley de Pasaportes»)

Verordnung des österreichischen Bundesministers für Inneres vom 9. Mai 2019 über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (Orden del Ministro Federal del Interior de Austria de 9 de mayo de 2019, sobre el restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores) (en lo sucesivo, «Orden de 9 de mayo de 2019»)

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El 29 de agosto de 2019, el recurrente pretendía entrar en Austria por el paso fronterizo de Spielfeld. En el marco de un control fronterizo en dicho paso se controlaban, de forma aleatoria, los documentos de viaje de los pasajeros de los vehículos, como ocurrió también con el recurrente. Cuando se le requirió que mostrara su pasaporte, preguntó si se estaba realizando un control fronterizo o un control de identidad. Tras recibir como respuesta que se trataba de un control fronterizo, se identificó con su permiso de conducción, pues opinaba que en ese

momento los controles fronterizos eran contrarios al Derecho de la Unión. No exhibió ningún pasaporte ni siquiera tras ser requerido en varias ocasiones.

- 2 Mediante resolución administrativa sancionadora de primer grado de 9 de septiembre de 2019 se imputó al recurrente la infracción de la Ley austriaca de Pasaportes. El recurrente recurrió en vía administrativa el 23 de septiembre de 2019. Posteriormente, el 7 de noviembre de 2019 se dictó una resolución administrativa sancionadora de segundo grado en la que se le reprochaba que, con ocasión de su entrada en Austria, había cruzado la frontera federal austriaca sin portar un documento de viaje válido y se le imponía una multa por importe de 36 euros. Su recurso, que debe resolver el órgano jurisdiccional remitente, impugna dicha resolución.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 3 El órgano jurisdiccional remitente tiene dudas sobre la conformidad de la base legal del control fronterizo en cuestión (la Orden de 9 de mayo de 2019) con el Derecho de la Unión, en particular con el CFS.
- 4 El artículo 22 del CFS prohíbe los controles fronterizos en las fronteras interiores de la Unión Europea. Se prevén dos excepciones a esta prohibición. Según el artículo 25 del CFS, en caso de amenaza grave para el orden público o la seguridad interior en las fronteras interiores, se podrán restablecer los controles fronterizos. Conforme al artículo 29 del CFS, en caso de deficiencias graves persistentes en los controles de las fronteras exteriores que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores o el orden público o la seguridad interior, los Estados miembros podrán restablecer los controles fronterizos.
- 5 En Austria se restablecieron los controles fronterizos a partir del 16 de septiembre de 2015. Del 16 de septiembre de 2015 al 10 de mayo de 2016 su realización se fundamentó primero en el artículo 29 del CFS y luego en el artículo 25, apartado 2, del CFS. Del 11 de mayo de 2016 al 11 de noviembre de 2017 se prorrogaron los controles en varias ocasiones sobre la base de tres decisiones de ejecución consecutivas del Consejo, la última de ellas la Decisión de Ejecución 2017/818.
- 6 Dado que después del 11 de noviembre de 2017 la Comisión Europea no presentó al Consejo una nueva propuesta para la prórroga de los controles fronterizos, su prórroga en Austria después de esa fecha solo podía fundamentarse en el artículo 25, apartado 1, del CFS.
- 7 En una comunicación a la Comisión de 12 de octubre de 2017, el Ministro Federal del Interior notificó una prórroga de los controles fronterizos por otros seis meses (del 11 de noviembre de 2017 al 11 de mayo de 2018). Seguidamente se prorrogaron en tres ocasiones más, por seis meses cada vez, sobre la base de otras tres órdenes del Ministro Federal del Interior, la última de las cuales fue la Orden

de 9 de mayo de 2019, que comprendía el período del 13 de mayo al 13 de noviembre de 2019.

- 8 El órgano jurisdiccional remitente considera que esta concatenación sin fisuras de las órdenes de prórroga constituye una acumulación del período total admitido por el CFS para el restablecimiento de los controles fronterizos contraria al Derecho de la Unión, ya que la redacción del artículo 25, apartado 4, del CFS se opone a una acumulación así. Si fuera admisible, se podría burlar cualquier límite temporal en materia de prórroga de los controles fronterizos.
- 9 El órgano jurisdiccional remitente no ignora que también sobre la base del artículo 72 TFUE es posible apartarse de la prohibición de realizar controles en las fronteras interiores, pero llega a la conclusión de que ese artículo no es aplicable en el presente caso.
- 10 Las notificaciones enviadas por el Ministro Federal del Interior de Austria a la Comisión Europea en relación con el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores no se apoyan en el artículo 72 TFUE, ya que en ninguna de ellas se hace referencia a esa disposición. Además, una referencia al artículo 72 TFUE parece en general inadmisibles. Las disposiciones derogatorias del CFS ya son a su vez supuestos de hecho excepcionales relativos al orden público y a la seguridad interior en relación con los controles fronterizos y, por lo tanto, deben calificarse de *leges speciales* respecto del artículo 72 TFUE. La eficacia de la limitación temporal que el CFS dispone para el restablecimiento de los controles fronterizos se vería socavada si un Estado miembro pudiera invocar repetidamente el artículo 72 TFUE después de que hubiese expirado el plazo establecido explícitamente en el CFS.
- 11 Asimismo, el órgano jurisdiccional remitente duda de que la Orden de 9 de mayo de 2019 sea conforme con el derecho a la libre circulación, garantizado por el Derecho de la Unión.
- 12 Tanto el artículo 21 TFUE, apartado 1, como el artículo 45, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea consagran el derecho de los ciudadanos de la Unión a circular libremente en el territorio de los Estados miembros. El significado específico de la expresión «a circular libremente» se desprende en particular de la Directiva 2004/38 y del CFS. El artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2004/38 reconoce a los ciudadanos de la Unión explícitamente un derecho de entrada en los diferentes Estados miembros.
- 13 El derecho a circular libremente rige con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en el Derecho derivado. Las excepciones a la prohibición de inspecciones fronterizas de personas en las fronteras interiores que establece el CSF son un ejemplo de dichas limitaciones.
- 14 El órgano jurisdiccional remitente no desconoce que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los Estados miembros conservan el derecho a obligar a un interesado, en el marco de un control de identidad, a presentar una tarjeta de

identidad o un pasaporte válidos, así como a sancionar el incumplimiento de dicha obligación (véase la sentencia de 21 de septiembre de 1999, *Wijzenbeek*, C-378/97, EU:C:1999:439, apartados 43 y 44). Sin embargo, las disposiciones nacionales, como la Ley austriaca de Pasaportes, deben ser interpretadas de conformidad con el Derecho de la Unión. Además, a la luz del principio de efectividad, las normas y los procedimientos nacionales deben interpretarse y aplicarse de modo que no hagan imposible ni excesivamente difícil el disfrute de las garantías conferidas por un derecho consagrado en el Derecho de la Unión. Atendiendo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a tal efecto debe evaluarse en particular también la conformidad de la aplicación específica de una disposición nacional con los derechos fundamentales (véase la sentencia de 10 de abril de 2003, *Steffensen*, C-276/01, EU:C:2003:228, apartados 66 a 71).

- 15 En la sentencia de 13 de diciembre de 2018, *Touring Tours* (C-412/17, EU:C:2018:1005), el Tribunal de Justicia examinó el efecto útil de la prohibición de realizar inspecciones de personas en las fronteras interiores de la Unión. En el apartado 50 de dicha sentencia aclaró que el Derecho de la Unión se opone a una normativa que, mediante una disposición que incluye un apercibimiento de imposición de sanciones, obliga a los transportistas privados a controlar los documentos de viaje de las personas transportadas, pues quedaría en entredicho el efecto útil de la prohibición de medidas de efecto equivalente contenida en el artículo 21, letra a), del Reglamento n.º 562/2006. En el apartado 72 de la sentencia, el Tribunal de Justicia expuso, acerca de la sanción consistente en una multa coercitiva, que una sanción así, cuando pretende asegurar el cumplimiento de un deber de control que no es acorde con el Derecho de la Unión, es a su vez incompatible con el Derecho de la Unión.
- 16 En consecuencia, el órgano jurisdiccional remitente concluye que la Ley de Pasaportes debe interpretarse de modo que la sanción administrativa debe inaplicarse si se fundamenta en esencia en controles fronterizos incompatibles con el Derecho de la Unión. El órgano jurisdiccional remitente también hace constar que la infracción de la Ley de Pasaportes lleva aparejada una multa de hasta 2 180 euros o una pena privativa de libertad de hasta seis semanas. En caso de reincidencia deben imponerse ambas, la multa y la pena privativa de libertad.