

Asunto C-35/20**Petición de decisión prejudicial****Fecha de presentación:**

24 de enero de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Korkein oikeus (Tribunal Supremo, Finlandia)

Fecha de la resolución de remisión:

21 de enero de 2020

Recurrente:

Syyttäjä (Ministerio Fiscal)

Recurrida:

A

KORKEIN OIKEUS RESOLUCIÓN [omissis]

(TRIBUNAL SUPREMO) [omissis]

Procedimiento público Fecha de la resolución [omissis]

21 de enero de 2020 [omissis]

PARTE RECURRENTE EN Syyttäjä (Ministerio Fiscal)
CASACIÓN
PARTE RECURRIDA EN A
CASACIÓN
OBJETO Delito fronterizo de carácter leve

RESOLUCIÓN DEL KORKEIN OIKEUS (Tribunal Supremo, Finlandia)

Objeto del litigio

1. En el presente asunto, se trata de saber si cabe imputar al acusado, el Sr. A, la comisión de un delito fronterizo de carácter leve por haber realizado un viaje de ida y vuelta en una embarcación deportiva de la República de Finlandia a la República de Estonia cruzando la frontera exterior finlandesa sin llevar consigo un pasaporte u otro documento de viaje.
2. Desde el punto de vista del Derecho de la Unión, el asunto se refiere a la libre circulación de personas. Más concretamente, se trata de determinar si un Estado miembro puede imponer a un ciudadano de la Unión, so pena de sanción penal, la obligación de llevar consigo un pasaporte u otro documento de viaje válido cuando viaja a otro Estado miembro y regresa después al mismo lugar de salida. Dependiendo de la respuesta que se dé a la cuestión anterior, el litigio también versará sobre si la multa que generalmente se impone en Finlandia por un delito fronterizo de carácter leve, como el del caso de autos, constituye un obstáculo desproporcionado a la libre circulación de personas.

Hechos relevantes y proceso penal

Antecedentes del litigio

3. El 25 de agosto de 2015, A realizó un viaje de ida y vuelta con una embarcación deportiva de la República de Finlandia a la República de Estonia. A disponía de un pasaporte finlandés en vigor y tenía derecho a salir del territorio finlandés. Con ocasión de un control fronterizo efectuado a su regreso a Finlandia en Helsinki, A no presentó ningún pasaporte ni otro documento de viaje. No obstante, pudo comprobarse su identidad gracias a un permiso de conducción que llevaba consigo. También podría haberse comprobado la validez de su pasaporte con ocasión del control fronterizo. A no había sido objeto de ningún control fronterizo ni en su salida de Finlandia ni en Estonia.
4. El Syyttäjä (Ministerio Fiscal) acusó a A ante el Helsingin käräjäoikeus (Tribunal de Primera Instancia de Helsinki) de haber cometido un delito fronterizo de carácter leve. A se opuso a la acusación.

Sentencia del Helsingin käräjäoikeus de 5 de diciembre de 2016

5. El tribunal de primera instancia considera que A es culpable de un delito fronterizo de carácter leve. Según dicho tribunal, es punible cruzar la frontera del Estado sin llevar consigo un documento de viaje. Por lo que respecta al carácter punible de los hechos, es irrelevante que la persona que cruza la frontera nacional disponga o no de un pasaporte válido. Sin embargo, el tribunal de primera instancia no impuso sanción alguna a A, dado que el delito imputado presentaba un carácter leve y, en este asunto, la multa, que debía imponerse en días-multa según la práctica general para el cálculo de las multas, hubiese conducido a un resultado final desproporcionado.

Sentencia del Helsingin hovioikeus (Tribunal de Apelación de Helsinki), de 15 de junio de 2018

6. El Ministerio Fiscal interpuso recurso de apelación ante el Helsingin hovioikeus solicitando que se condenase a A al pago de una multa por el delito del que lo había declarado culpable el tribunal de primera instancia. A se adhirió al recurso y solicitó ser absuelto.
7. El Helsingin hovioikeus consideró probado que A no llevaba consigo pasaporte ni documento de viaje alguno. Sin embargo, absolvió a A al considerar que su conducta no era constitutiva de delito fronterizo de carácter leve.

Recurso de casación ante el Korkein oikeus (Tribunal Supremo, Finlandia)

8. El Korkein oikeus admitió a trámite el recurso de casación interpuesto por el Ministerio Fiscal en lo que respecta a la cuestión de si, mediante su conducta considerada probada por el Helsingin hovioikeus, A había cometido un delito fronterizo de carácter leve.

Normativa aplicable

Derecho de la Unión

9. El derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros es uno de los derechos más esenciales de los ciudadanos de la Unión, lo cual se deriva, entre otros, del artículo 45, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, del artículo 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE), y del artículo 21, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
10. El instrumento central para hacer posible la libre circulación de personas es el 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), posteriormente codificado por el Reglamento (UE) 2016/399 (Código de fronteras Schengen, texto codificado). En virtud del principio de legalidad establecido en Derecho penal, las referencias al Código de fronteras Schengen se entenderán, en lo sucesivo, como referencias al Reglamento (CE) n.º 562/2006, en su versión vigente a 25 de agosto de 2015, momento en que se adoptó la conducta enjuiciada.
11. A tenor del artículo 2, punto 1, del Código de fronteras Schengen, se entenderán por «fronteras interiores», en particular, los puertos marítimos de los Estados miembros para los enlaces regulares de transbordadores. Con arreglo al punto 2 de dicho artículo, la expresión «fronteras exteriores», por su parte, designa, en particular, las fronteras marítimas y los puertos marítimos de los Estados miembros, siempre que no sean fronteras interiores.

12. De conformidad con el artículo 20 del Código de fronteras Schengen, las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice inspección alguna a las personas, cualquiera que sea su nacionalidad. El artículo 21, letra c), del Código de fronteras establece que la supresión del control en las fronteras interiores no afectará a la posibilidad de que un Estado miembro disponga en su Derecho interno la obligación de poseer o llevar consigo documentos.
13. De conformidad con el artículo 4, apartado 1, del Código de fronteras Schengen, las fronteras exteriores solo pueden cruzarse por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura establecidas. En virtud del artículo 7, apartado 2, de dicho Código, todas las personas serán sometidas a una inspección mínima que permita determinar su identidad mediante la presentación de sus documentos de viaje. La inspección mínima consistirá en la comprobación simple y rápida de la validez, en su caso utilizando dispositivos técnicos, del documento que autoriza a su titular legítimo el cruce de la frontera y de la existencia de indicios de falsificación o alteraciones. Según el apartado 6 del mismo artículo, las inspecciones de las personas que se benefician del derecho de la Unión a la libre circulación se llevarán a cabo de conformidad con la Directiva 2004/38/CE. Según el punto 3.2.5 del anexo VI, no obstante lo dispuesto en los artículos 4 y 7, las personas que se encuentren a bordo de embarcaciones de recreo procedentes de un puerto situado en un Estado miembro o con destino al mismo no se someterán a inspecciones y podrán entrar en puertos que no estén reconocidos como pasos fronterizos. No obstante, se efectuarán inspecciones de dichas personas o un registro físico de la embarcación de recreo cuando así lo requiera la valoración de los riesgos desde el punto de vista de la inmigración ilegal y, en particular, cuando el litoral de un tercer país se encuentre en las inmediaciones del territorio del Estado miembro afectado.
14. En virtud del artículo 4, apartado 1, de la 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 (Directiva sobre la libre circulación de personas), sin perjuicio de las disposiciones que regulan los documentos de viaje en controles fronterizos nacionales, todo ciudadano de la Unión en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válido tendrá derecho a salir del territorio de un Estado miembro para trasladarse a otro Estado miembro. De conformidad con el apartado 2 del mismo artículo, a las personas contempladas en el apartado 1 no se les podrá imponer ningún visado de salida ni obligación equivalente.
15. El artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2004/38/CE establece que, sin perjuicio de las disposiciones que regulan los documentos de viaje en controles fronterizos nacionales, los Estados miembros admitirán en su territorio a todo ciudadano de la Unión en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válido. Con arreglo al apartado 4 de dicho artículo, cuando el ciudadano de la Unión no

disponga de los documentos de viaje necesarios o, en su caso, de los visados necesarios, el Estado miembro de que se trate dará a esta persona, antes de proceder a su retorno, las máximas facilidades para que pueda obtener o recibir en un plazo razonable los documentos necesarios o para que se confirme o pruebe por otros medios su calidad de beneficiario del derecho de libre circulación o residencia. En virtud del apartado 5 del mismo artículo, el Estado miembro podrá imponer al interesado sanciones proporcionadas y no discriminatorias en caso de incumplimiento de una obligación de declaración relativa a la presencia en su territorio.

16. En virtud del artículo 27, [apartado 1], de la Directiva 2004/38/CE, los Estados miembros podrán limitar la libertad de circulación y residencia de un ciudadano de la Unión por razones de orden público, seguridad pública o salud pública, sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo VI de dicha Directiva. De conformidad con el artículo 27, apartado 2, las medidas adoptadas por razones de orden público o seguridad pública deberán ajustarse al principio de proporcionalidad y basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado.

Disposiciones de Derecho nacional

17. El artículo 7, apartado 1, punto 1, del capítulo 17, del Rikoslaki (19.12.1889/39, Código Penal 19.12.1889/39), en su versión vigente en la fecha en que ocurrieron los hechos examinados, dispone que será culpable de un delito fronterizo, entre otros, la persona que cruce o intente cruzar la frontera de Finlandia sin un documento de viaje, visado, permiso de residencia u otro documento equivalente a un documento de viaje que la autorice para ello.
18. De conformidad con el artículo 7.a, del capítulo 17, del Código Penal, el autor de un delito fronterizo de carácter leve será condenado al pago de una multa si, teniendo en cuenta la corta duración de la estancia o del movimiento no autorizado, la naturaleza del acto prohibido o cualquier otra circunstancia relacionada, el delito es insignificante considerado en su conjunto.
19. En virtud del artículo 9, apartado 2, de la Suomen perustuslaki (11.6.1999/731, Constitución finlandesa 11.6.1999/731), toda persona tiene derecho a abandonar el país. Podrán establecerse por ley restricciones a este derecho cuando sean indispensables para garantizar los procedimientos judiciales o el cumplimiento de una condena o asegurar la realización del servicio militar obligatorio. Con arreglo al apartado 3 de dicho artículo, no podrá impedirse a los nacionales finlandeses la entrada en el país, ni estos podrán ser expulsados, ni extraditados ni trasladados a otro país en contra de su voluntad. El derecho de los nacionales finlandeses a entrar en el país o a salir de él se concreta en las disposiciones de la Passilaki (21.7.2006/671, Ley de Pasaportes 21.7.2006/671). El artículo 1, apartado 1, de la Ley de Pasaportes establece que un nacional finlandés tiene derecho a salir del país de conformidad con lo dispuesto en dicha Ley. El apartado 2 del mismo artículo precisa que no podrá impedirse la entrada en el país a un nacional finlandés.

20. En virtud del artículo 2, apartado 1, de la Ley de Pasaportes, los nacionales finlandeses demostrarán mediante un pasaporte que tienen derecho a salir del país y a entrar en él, salvo disposición en contrario de dicha Ley, la legislación de la [Unión] Europea o cualquier tratado internacional que vincule a Finlandia. Un nacional finlandés podrá viajar sin pasaporte a Islandia, Noruega, Suecia y Dinamarca. Mediante reglamento del Consejo de Ministros se determinarán los demás países a los que un nacional finlandés puede desplazarse utilizando como documento de viaje, en lugar de un pasaporte, un documento de identidad en el sentido del artículo 1, apartado 1, de la Henkilökorttilaki (829/1999; Ley sobre los Documentos de Identidad n.º 829/1999). La Ley 829/1999 sobre los Documentos de Identidad fue derogada por la Henkilökorttilaki (663/2016, Ley sobre los Documentos de Identidad n.º 663/2016), que entró en vigor el 1 de enero de 2017 y cuyo artículo 2, apartado 1, establece que, de conformidad con las disposiciones adoptadas sobre la base del artículo 2, apartado 1, de la Ley de Pasaportes, un documento de identidad expedido a un nacional finlandés puede utilizarse como documento de viaje en lugar del pasaporte.
21. En virtud del artículo 1, apartado 1, del capítulo 2, letra a), del Código Penal, se impondrá una sanción pecuniaria de días-multa con un mínimo de 1 y un máximo de 120.
22. Con arreglo al artículo 2, apartado 1, del mismo capítulo, aplicable a la conducta enjuiciada (versión n.º 808/2007), la cuota diaria de los días-multa deberá determinarse de modo que sea proporcionada a la capacidad económica del condenado. El artículo 2, apartado 2, dispone que se considerará proporcionada una cuota diaria equivalente a una sesentava parte de los ingresos mensuales medios del condenado menos los impuestos y tasas establecidos por reglamento del Consejo de Ministros y un importe a tanto alzado por gastos. La cuota diaria de los días-multa del condenado puede reducirse por una obligación de pagar alimentos. En virtud del apartado 3, el tribunal fijará la cuota diaria sobre la base de los datos que sean pertinentes en la fecha del procedimiento. En virtud del artículo 5 del Asetus päiväsakon rahamäärestä (609/1999; Reglamento sobre la cuota diaria de los días-multa n.º 609/1999), la cuota diaria no podrá fijarse en menos de seis euros. No se establecerá ningún límite máximo para la cuota diaria de los días-multa.
23. En virtud del artículo 3, apartado 1, del capítulo 2.a, el importe total de la sanción pecuniaria se calculará multiplicando el número de días-multa por la cuota diaria.
24. Por un delito fronterizo de carácter leve como el del caso de autos se impone por lo general una sanción de 15 días-multa. En 2014, la cuota diaria de un día-multa era de 16,70 euros por término medio, lo que equivale a unos ingresos mensuales netos de 1 257 euros. Según los documentos aportados a los autos, habida cuenta de los ingresos de A, la cuota diaria de un día-multa habría sido de 6 350 euros y el importe total de la sanción pecuniaria se habría elevado a 95 250 euros.

Necesidad de la remisión prejudicial

25. En el presente asunto, es necesario dilucidar si es compatible con el Derecho de la Unión que se sancione a un ciudadano de la Unión por haber realizado un viaje de ida y vuelta a otro Estado miembro sin haber llevado consigo un pasaporte ni ningún otro documento de viaje válido. Si procede responder afirmativamente a esta cuestión, también deberá dilucidarse si la multa normalmente impuesta en Finlandia por la citada infracción restringe de manera desproporcionada la libre circulación de personas.

Contexto de las cuestiones prejudiciales primera y segunda

26. En su sentencia de 21 de septiembre de 1999, *Wijsenbeek* (C-378/97; EU:C:1999:439), el Tribunal de Justicia declaró que, en el estado del Derecho comunitario aplicable cuando se produjeron los hechos del asunto principal, ni el artículo 7 A ni el artículo 8 A del Tratado se oponían a que un Estado miembro obligara, so pena de sanción penal, a una persona, ciudadano de la Unión Europea o no, a probar su nacionalidad al entrar en el territorio de dicho Estado miembro por una frontera interior de la Comunidad, siempre que las sanciones fueran comparables a las establecidas para infracciones nacionales similares y no fueran desproporcionadas, creando con ello un obstáculo a la libre circulación de personas (apartado 45).
27. En su sentencia de 17 de febrero de 2005, *Oulane* (C-215/03; EU:C:2005:95), el Tribunal de Justicia declaró que la obligación de presentar un documento de identidad o un pasaporte válido tiene por objeto, por una parte, facilitar la solución de los problemas vinculados a la prueba del derecho de residencia no solo a los ciudadanos, sino también a las autoridades nacionales y, por otra parte, fijar las condiciones máximas que un Estado miembro puede imponer a los interesados a efectos del reconocimiento de su derecho de residencia (apartado 22). En efecto, la presentación de un documento de identidad o un pasaporte válido para justificar la condición de nacional comunitario constituye una formalidad administrativa cuyo único objetivo es la comprobación por las autoridades nacionales de un derecho que deriva directamente de la condición de la persona de que se trate (apartado 24). Si, pese a no presentar un documento de identidad o un pasaporte válido, el interesado puede, no obstante, acreditar inequívocamente su nacionalidad por otros medios, el Estado miembro de acogida no puede cuestionar su derecho de residencia debido únicamente a que no presentó uno u otro de los documentos mencionados (apartado 25).
28. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia no proporciona una respuesta clara en cuanto al punto de si es compatible con el Derecho de la Unión una disposición nacional que impone a un ciudadano de la Unión, so pena de sanción penal, la obligación de llevar consigo un pasaporte u otro documento de viaje válido en el momento de su entrada en el territorio de otro Estado miembro y, por tanto, en la práctica, también durante su estancia en ese otro Estado miembro. La entrada en vigor de las modificaciones introducidas en los Tratados de la Unión Europea, en

el Código de fronteras Schengen y en la Directiva sobre la libre circulación de personas tampoco ha permitido determinar si la resolución que el Tribunal de Justicia adoptó en respuesta a la cuestión prejudicial planteada en el asunto *Wijsenbeek* sigue siendo válida como tal a la luz del Derecho de la Unión en vigor.

29. De conformidad con el artículo 21, letra c), del Código de fronteras Schengen, los Estados miembros están facultados para establecer en su legislación la obligación de poseer o llevar consigo documentos. Sin embargo, dicha disposición no determina si, en caso de incumplimiento de esta obligación, puede imponerse una sanción penal y, de ser así, en qué circunstancias.
30. Tampoco queda claro si los artículos 4, apartado 1, y 5, apartado 1, de la Directiva 2004/38/CE facultan a un Estado miembro para imponer a un ciudadano de la Unión, so pena de sanción penal, la obligación de llevar consigo un pasaporte u otro documento de viaje cuando salga del territorio del Estado de que se trate o entre en él. De conformidad con los artículos comprendidos en el capítulo II de dicha Directiva, relativo al derecho de salida y entrada, solo está claro que los Estados miembros podrán imponer sanciones en caso de incumplimiento de la obligación de notificar su presencia conforme al artículo 5, apartado 5.
31. A la luz de las disposiciones del Derecho de la Unión, a las que se hace referencia en los anteriores apartados 11 a 13, tampoco queda clara la medida en que el hecho de que el desplazamiento de un Estado miembro a otro se efectúe por aguas internacionales en una embarcación deportiva —de tal manera que el ciudadano de la Unión no entre, durante el viaje, en el territorio de un tercer Estado pero cruce la frontera exterior de la Unión— afecta al derecho del Estado miembro de imponer a una persona, so pena de sanción penal, la obligación de llevar consigo un documento de viaje válido.

Contexto de la tercera cuestión prejudicial

32. En su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha declarado que, si bien los Estados miembros son competentes para sancionar el incumplimiento de determinadas obligaciones, no pueden establecer una sanción desproporcionada que cree un obstáculo a la libre circulación de personas, como una pena privativa de libertad (apartado 44 del asunto antes citado, *Wijsenbeek*, C-378/97; EU:C:1999:439 y jurisprudencia citada). En su sentencia de 10 de julio de 2008, *Jipa* (C-33/07; EU:C:2008:396), el Tribunal de Justicia, refiriéndose a sus resoluciones anteriores y al principio de proporcionalidad derivado del artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38/CE, declaró que la limitación del derecho de salida debe ser apropiada para garantizar la consecución del objetivo que persigue y no ir más allá de lo que sea necesario para alcanzarlo (apartado 29). La obligación del Estado miembro de respetar la proporcionalidad resulta también del artículo 5, apartado 5, de la Directiva 2004/38/CE.

33. Resulta dudoso si la multa habitualmente impuesta por una conducta como la de los hechos del asunto principal constituye un obstáculo desproporcionado a la libre circulación de personas en una situación en la que la persona dispone en principio de un pasaporte válido y su identidad y la validez de su pasaporte pueden comprobarse de manera fiable por otros medios.

Cuestiones prejudiciales

34. Después de haber dado a las partes la posibilidad de presentar sus observaciones sobre el contenido de la petición de decisión prejudicial, el Korkein oikeus ha resuelto suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea las siguientes cuestiones prejudiciales:
- 1) **¿Se opone el Derecho de la Unión, en particular el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/38/CE, el artículo 21 del Reglamento (CE) n.º 562/2006 (Código de fronteras Schengen) o el derecho de los ciudadanos de la Unión a circular libremente en el territorio de la Unión, a la aplicación de una disposición de Derecho nacional que, so pena de sanción penal, impone a una persona (independientemente de si es o no ciudadano de la Unión) la obligación de llevar consigo un pasaporte u otro documento de viaje válido cuando viaje con una embarcación deportiva de un Estado miembro a otro atravesando aguas internacionales sin entrar en el territorio de un país tercero?**
 - 2) **¿Se opone el Derecho de la Unión, en particular el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2004/38/CE, el artículo 21 del Reglamento (CE) n.º 562/2006 (Código de fronteras Schengen) o el derecho de los ciudadanos de la Unión a circular libremente en el territorio de la Unión, a la aplicación de una disposición de Derecho nacional que, so pena de sanción penal, impone a una persona (independientemente de si es o no ciudadano de la Unión) la obligación de llevar consigo un pasaporte u otro documento de viaje válido cuando entre con una embarcación deportiva en el territorio del Estado miembro de que se trate procedente de otro Estado miembro atravesando aguas internacionales sin haber entrado en el territorio de un país tercero?**
 - 3) **En caso de que el Derecho de la Unión no represente un obstáculo en el sentido de las cuestiones prejudiciales 1) y 2), ¿es compatible con el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38/CE la sanción de días-multa normalmente impuesta en Finlandia por cruzar la frontera del Estado finlandés sin llevar consigo un documento de viaje válido?**

[omissis]