

Asunto C-754/18**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:**

3 de diciembre de 2018

Órgano jurisdiccional remitente:

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de la Capital, Hungría)

Fecha de la resolución de remisión:

21 de noviembre de 2018

Parte demandante:

Ryanair Designated Activity Company

Parte demandada:

Országos Rendőr-főkapitányság (Dirección General de la Policía húngara)

Objeto del procedimiento principal

Acción judicial por la que se impugna una multa impuesta a un transportista aéreo en un procedimiento en materia de policía.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Concepto y alcance de la tarjeta de residencia permanente a la que se refiere el artículo 20 de la Directiva 2004/38; alcance de la exención de visado derivada del acervo de Schengen en relación con una tarjeta de residencia permanente expedida por el Reino Unido a favor de un miembro de la familia de un tercer país con arreglo al artículo 20 de la Directiva 2004/38.

Alcance de la obligación de controlar los documentos de viaje que recae sobre el transportista aéreo con arreglo al artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.

Fundamento jurídico: artículo 267 TFUE.

Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Debe interpretarse el artículo 5, apartado 2, relativo al derecho de entrada, 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, en el sentido de que, a los efectos de dicha Directiva, tanto la posesión de la tarjeta de residencia válida contemplada en su artículo 10 como la posesión de la tarjeta de residencia permanente a la que se refiere su artículo 20 eximen al miembro de la familia de la obligación de disponer de un visado en el momento de la entrada en el territorio de un Estado miembro?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, ¿deben interpretarse el artículo 5 de la Directiva 2004/38 y su apartado 2 de ese mismo modo en el supuesto de que la persona que es miembro de la familia del ciudadano de la Unión y que no tiene la nacionalidad de otro Estado miembro haya adquirido el derecho de residencia permanente en el Reino Unido y sea este Estado el que le haya expedido la tarjeta de residencia permanente? En otros términos, ¿la posesión de la tarjeta de residencia permanente contemplada en el artículo 20 de esa Directiva, expedida por el Reino Unido, exime a quien dispone de ella de la obligación de obtener un visado, con independencia de que no sea aplicable a dicho Estado ni el Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, mencionado en el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2004/38, ni 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 las cuestiones prejudiciales primera y segunda, ¿la posesión de la tarjeta de residencia expedida con arreglo al artículo 20 de la Directiva 2004/38 debe ser considerada por sí misma como prueba suficiente de que el titular de la tarjeta es miembro de la familia de un ciudadano de la Unión y, sin necesidad de ninguna comprobación o certificación adicional, está autorizado —en cuanto miembro de la familia— a entrar en el territorio de otro Estado miembro y está exento de la obligación de visado en virtud del artículo 5, apartado 2, de dicha Directiva?

- 4) En caso de que el Tribunal de Justicia responda negativamente a la tercera cuestión prejudicial, ¿debe interpretarse el artículo 26, apartados 1, letra b), y 2, del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen en el sentido de que el transportista aéreo debe, además de controlar los documentos de viaje, controlar que el viajero que se propone viajar con la tarjeta de residencia permanente contemplada en el artículo 20 de la Directiva 2004/38 es efectiva y realmente miembro de la familia de un ciudadano de la Unión en el momento de la entrada?
- 5) En caso de que el Tribunal de Justicia responda afirmativamente a la cuarta cuestión prejudicial,
 - i) en el supuesto de que el transportista aéreo no pueda determinar que el viajero que se propone viajar con la tarjeta de residencia permanente contemplada en el artículo 20 de la Directiva 2004/38 es efectivamente miembro de la familia de un ciudadano de la Unión en el momento de la entrada, ¿está el transportista obligado a denegar el embarque en el avión y a negarse a transportar a esta persona a otro Estado miembro?
 - ii) en el supuesto de que el transportista aéreo no lleve a cabo el control de esta circunstancia o no se niegue a transportar al viajero que no puede acreditar su condición de miembro de la familia —quien, por otra parte, dispone de una tarjeta de residencia permanente—, ¿puede imponerse una multa a ese transportista por ese motivo en virtud del artículo 26, apartado 2, del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículo 21 TFUE, 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 (DO 2004, L 158, p. 77), considerandos 5, 7 y 8, y artículos 5, 10, 16, 18 y 20.

Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (DO 2000, L 239, p. 19; en lo sucesivo, «CAAS»), artículo 26.

Directiva 2001/51/CE del Consejo, de 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 (DO 2001, L 187, p. 45), artículo 4.

Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (DO 2001, L 81, p. 1), considerando 4.

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 2016, L 77, p. 1), considerando 42.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de noviembre de 2017, Lounes, (C-165/16, EU:C:2017:862), apartados 32 y 48.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (Ley I de 2007 relativa a la entrada y la residencia de las personas con derecho de libre circulación y residencia), artículo 3, apartados 2 a 4.

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Ley II de 2007, relativa a la entrada y la residencia de nacionales de terceros países), artículo 69, apartados 1 y 5.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El 9 de octubre de 2017, la policía aeroportuaria llevó a cabo un control en el aeropuerto Ferenc Liszt de Budapest a los pasajeros que llegaban en el vuelo Londres-Budapest operado por Ryanair (parte demandante) y denegó la entrada en territorio húngaro a un ciudadano ucraniano que disponía de una tarjeta de residencia permanente expedida por el Reino Unido con arreglo al artículo 20 de la Directiva 2004/38, y a la que se hacía referencia en su pasaporte con la expresión «*Permanent Residence Card*», pero que no tenía visado. El ciudadano ucraniano viajaba solo y no presentó ningún documento que acreditara su situación familiar.
- 2 La Dirección General de la Policía húngara impuso a Ryanair una multa en materia de orden público de un importe de 3 000 euros por haber infringido el artículo 26 del CAAS, ya que, en cuanto transportista aéreo, no había tomado las medidas necesarias para cerciorarse de que el extranjero que transportaba tenía en su poder los documentos de viaje exigidos para entrar en el territorio húngaro.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 3 La demandante alega que el ciudadano ucraniano tenía derecho a circular libremente dentro del territorio de la Unión y que, en cuanto poseedor de un permiso de residencia permanente expedido por el Reino Unido con arreglo al artículo 20 de la Directiva 2004/38, estaba facultado para entrar en Hungría. Sostiene que la propia tarjeta de residencia permanente acredita por sí misma que el ciudadano ucraniano es miembro de la familia de un ciudadano de la Unión y que, en consecuencia, podía entrar sin visado en el territorio de cualquier otro Estado miembro en virtud del artículo 5, apartado 2, de esa Directiva. Afirma que solo tienen derecho a obtener una tarjeta de residencia permanente quienes ya disponen de una «tarjeta de residencia de familiar de un ciudadano de la Unión». Considera que es esta la situación que se produjo en el presente asunto, ya que en el pasaporte del ciudadano ucraniano quedaba de manifiesto la existencia de una tarjeta de residencia anterior. Por este motivo, incluso en defecto de indicación literal, la tarjeta de residencia permanente acredita inequívocamente la condición de miembro de la familia. La demandante alega asimismo que, en caso de que esta tarjeta no acredite por sí misma dicha condición de miembro de la familia, la demandante, en cuanto transportista aéreo, no tenía ni el derecho ni la obligación de llevar a cabo un examen adicional acerca de la relación familiar y sostiene que no puede ser sancionada por no haber realizado ese examen.
- 4 La demandada sostiene que la demandante habría debido saber que la tarjeta de residencia permanente no garantiza que el ciudadano ucraniano no necesite visado y que habría debido negarse a transportarlo si no disponía de un documento de viaje que le permitiera la entrada en el país. Según la demandada, debe interpretarse literalmente el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2004/38, según el cual solo exime de visado la tarjeta de residencia que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 10 de esa Directiva y únicamente esta tarjeta permite acreditar por sí sola la condición de miembro de la familia. La demandada considera que la razón de esta diferenciación reside en el hecho de que la tarjeta de residencia contemplada en el artículo 10 de la Directiva se denomina precisamente «tarjeta de residencia de familiar de un ciudadano de la Unión», de forma que a partir del propio documento puede determinarse inequívocamente que su poseedor tiene la condición de miembro de la familia de un ciudadano de la Unión. Por el contrario, en la tarjeta de residencia permanente no figura la condición de miembro de la familia y, en consecuencia, no acredita que su poseedor sea efectivamente miembro de la familia de un ciudadano de la Unión. La demandada también alega que, dado que el Reino Unido no forma parte del espacio Schengen, las tarjetas de residencia permanente que expide no eximen de la obligación de visado.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 5 Mediante la primera cuestión prejudicial se pretende que se dilucide si el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2004/38 debe interpretarse estrictamente de manera literal, debiendo entenderse que esta disposición únicamente hace referencia a la

tarjeta de residencia contemplada en el artículo 10, o si debe darse a dicha disposición una interpretación más amplia y admitir que también se refiere a la tarjeta de residencia permanente contemplada en el artículo 20. En relación con esta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente señala que tienen derecho a obtener la tarjeta de residencia permanente los nacionales de terceros países que hayan residido legalmente, como miembro de la familia del ciudadano de la Unión, durante un período continuado de cinco años en el Estado miembro de acogida. De una conexión lógica entre los artículos 10, 16, apartado 2, y 20 de la Directiva se desprende que la tarjeta de residencia permanente se expide a favor del miembro de la familia del ciudadano de la Unión tras haber poseído aquel una tarjeta de residencia previa. Así, el espíritu de la Directiva aboga por considerar que el derecho de residencia permanente es un refuerzo del derecho de residencia y la ampliación de las facultades que este último confiere.

- 6 Aunque la Directiva 2004/38 regula en capítulos diferentes el derecho de salida y entrada, por una parte, y el derecho de residencia, por otra, de la estructura lógica de los capítulos que regulan el derecho de residencia se desprende que el derecho de entrada regulado en el artículo 5 debe reconocerse no solo a las personas que disponen de un derecho de residencia, sino también a aquellas que disponen de un derecho de residencia permanente y, en caso de que estas personas tengan reconocido este derecho, debe necesariamente reconocérseles también la ventaja prevista en el artículo 5, apartado 2, esto es, la exención de la obligación de disponer de visado.
- 7 Segunda cuestión prejudicial. En caso de que el Tribunal de Justicia responda afirmativamente a la primera cuestión prejudicial, resulta necesario para la resolución del litigio responder a la cuestión de si puede interpretarse el artículo 5 de la Directiva 2004/38 —en relación con el Acuerdo de Schengen y con las normas del Derecho de la Unión referidas a la aplicación del mismo— en el sentido de que una tarjeta de residencia permanente expedida por un Estado miembro que no forma parte del espacio Schengen (el Reino Unido) permite la entrada sin visado en el territorio de otro Estado miembro.
- 8 Tercera cuestión prejudicial. En caso de que el Tribunal de Justicia responda afirmativamente a las cuestiones prejudiciales primera y segunda, se suscita el interrogante de si la tarjeta de residencia permanente acredita por sí misma la subsistencia de un vínculo familiar y la existencia del derecho de entrada asociado al mismo o si solo autoriza la entrada sin visado cuando se acompañe de otra certificación o de otra acreditación (por ejemplo, de un certificado de estado civil o de otro documento). Según la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de noviembre de 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862), apartados 32 y 48, el miembro de la familia que sea nacional de un tercer Estado no goza del derecho de entrada como derecho autónomo, sino que únicamente disfruta de esta ventaja como derecho asociado al ejercicio de la libertad de circulación por parte del miembro de la familia que tiene ciudadanía de la Unión.

- 9 El derecho de entrada es diferente del derecho de residencia y la Directiva 2004/38 lo regula en un capítulo específico. La Directiva no contiene ninguna disposición con arreglo a la cual todo nacional de un tercer Estado a quien la Directiva confiere derecho de residencia tiene también derecho de entrada en el territorio de otro Estado miembro.
- 10 Asimismo, puede disponer de una tarjeta de residencia permanente un nacional de un tercer Estado respecto del cual no subsista la relación familiar con el ciudadano de la Unión —por ejemplo, como consecuencia de un fallecimiento o de la disolución del matrimonio— (artículos 12 y 13 de la Directiva 2004/38). ¿Se reconoce a estos nacionales de un tercer Estado el derecho de entrada en el territorio de otro Estado miembro y la exención de visado a pesar de que, en este caso, el ejercicio de estos derechos no responde al efecto útil del artículo 21 TFUE?
- 11 La respuesta que se dé a estas cuestiones resulta relevante para la resolución del litigio, ya que, en caso de que la tarjeta de residencia permanente acredite por sí misma la existencia del derecho de entrada, el transportista aéreo no está sujeto en ningún caso a la obligación de llevar a cabo un control adicional y, si comprobó la validez del documento de viaje y de la tarjeta de residencia permanente, no cabe apreciar que incurrió en falta, resultando en este supuesto innecesario responder a las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta.
- 12 La cuarta cuestión prejudicial se plantea para el caso de que el Tribunal de Justicia llegue a la conclusión de que es preciso establecer una distinción desde el punto de vista del derecho de entrada entre, por una parte, los nacionales de terceros Estados que mantienen efectivamente su relación familiar y, por otra parte, los nacionales de terceros Estados cuya relación familiar ha quedado disuelta pero a los cuales la Directiva 2004/38 sigue reconociendo el derecho de residencia. En el litigio principal, esto suscita el problema de índole práctica de dilucidar si el transportista aéreo tiene la obligación y la facultad de controlar que la relación familiar del nacional de un tercer Estado sigue existiendo en el momento del viaje.
- 13 Según el tenor del artículo 26 del CAAS, el transportista está obligado a controlar los documentos de viaje exigidos para entrar [en un Estado]. En el contexto del litigio principal, resulta necesario saber si la expresión «documento[s] de viaje» del artículo 26 debe interpretarse restrictivamente, de modo que la obligación del transportista se circunscribe al control del pasaporte y de la tarjeta de residencia permanente que este contenga, o debe ser objeto de una interpretación amplia, de forma que comprenda también el control de todo documento que sirva para autorizar el viaje y de otros certificados (por ejemplo, un certificado de estado civil).
- 14 Al responder a esta cuestión debe tenerse en cuenta que el transportista aéreo no es una autoridad y que no dispone de instrumentos oficiales de control. Además, los transportistas aéreos tampoco disponen de un derecho de acceso y gestión

adecuado de los datos personales relativos a las relaciones familiares y a la vida privada de los viajeros.

- 15 Quinta cuestión prejudicial. En caso de que la obligación de control que recae sobre el transportista comprenda, además del control del documento de viaje, también el de documentos y circunstancias adicionales, también resulta necesario dar respuesta a otras dos cuestiones. Por una parte, debe dilucidarse si el hecho de que el viajero no pueda acreditar suficientemente su relación familiar, pero al mismo tiempo esté facultado para entrar con arreglo al documento de viaje, constituye una razón suficiente para que el transportista aéreo se niegue a transportar al viajero. Por otra parte, es preciso determinar qué consecuencia tiene el hecho de que el transportista aéreo no lleve a cabo dicho control.
- 16 Para apreciar si la multa impuesta se ajusta a Derecho, el Tribunal de Justicia debe también interpretar si el transportista puede ser sancionado en virtud del artículo 26, apartado 2, del CAAS por no haber llevado a cabo el control de otros documentos que acreditan el derecho de entrada cuando sí realizó el control de la existencia de los documentos de viaje y de la tarjeta de residencia permanente.