

Asunto C-368/20

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:

Landespolizeidirektion Steiermark (Dirección Regional de la Policía de Estiria, 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) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión:

¿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 UE, 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)?

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

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

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 16 de noviembre de 2019, el recurrente fue sometido, con su turismo, a un control fronterizo a la entrada en Austria desde Eslovenia en el paso fronterizo de Spielfeld, en la autopista. Se le solicitó que mostrara su pasaporte o documento nacional de identidad. Cuando preguntó si era un control fronterizo o un control de identidad, se le comunicó que era un control fronterizo. A continuación preguntó qué pasaría si no mostraba su pasaporte y se le comunicó que sería denunciado.
- 2 El 19 de diciembre de 2019, el recurrente presentó un recurso contra el control fronterizo ante el órgano jurisdiccional remitente. Aduce que constituye un acto ilegal de ejercicio de la potestad administrativa de mando y coerción directos.

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.