



Según el Abogado General Saugmandsgaard Øe, un Estado miembro que se enfrenta a amenazas graves persistentes para el orden público o la seguridad interior puede restablecer controles en sus fronteras interiores durante un período superior a seis meses

No obstante, la superación de dicho plazo está sujeta a requisitos especialmente estrictos

A NW se le impuso una multa de 36 euros en Austria por haber cruzado la frontera esloveno-austriaca en Spielfeld en agosto de 2019 sin disponer de un documento de viaje válido. En efecto, NW se había negado a presentar su pasaporte al inspector que le instó a ello, al considerar que los controles en las fronteras interiores del espacio Schengen eran contrarios al Derecho de la Unión. En noviembre de 2019, NW fue objeto de un nuevo control cuando se disponía a entrar en coche en Austria (nuevamente en Spielfeld), procedente de Eslovenia.

NW impugnó ambos controles y la multa ante el Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria, Austria). Dicho órgano jurisdiccional solicitó al Tribunal de Justicia que interpretase el Derecho de la Unión y, en particular, el código de fronteras Schengen,¹ cuyo objeto es garantizar la ausencia de controles sobre las personas en el cruce de las fronteras interiores.

El Landesverwaltungsgericht Steiermark expone que Austria restableció los controles en la frontera con Eslovenia en el contexto de la crisis migratoria a partir de septiembre de 2015. Posteriormente, dichos controles se mantuvieron sobre la base de distintas excepciones previstas en el código de fronteras Schengen.

En la época en que tuvieron lugar los controles controvertidos, es decir, en 2019, Austria ya había hecho uso de una misma excepción² varias veces consecutivas, cada vez por un período de seis meses. Dicha excepción autoriza a los Estados miembros, en circunstancias excepcionales en las que se enfrenten a una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, a restablecer temporalmente los controles fronterizos en las fronteras interiores, en determinadas condiciones. Sin embargo, el código prevé a este respecto una duración máxima de seis meses.

En este contexto, **el Landesverwaltungsgericht Steiermark desea saber si el código de fronteras Schengen se opone a que se vuelva a aplicar la excepción en cuestión en el caso de que un Estado miembro, al término del período de seis meses, siga estando expuesto a una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior.**

En sus conclusiones presentadas hoy, el Abogado General Henrik Saugmandsgaard Øe propone que se dé una respuesta negativa a esta cuestión. Sin embargo, cuando se trate, en esencia, de una continuación de la amenaza grave anterior (una «amenaza renovada»), considera que, a efectos de esa nueva aplicación, el principio de proporcionalidad exige el cumplimiento de **criterios particularmente estrictos.**

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) (DO 2016, L 77, p. 1, en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016 (DO 2016, L 251, p. 1).

² Establecida en el artículo 25, apartado 1, del código de fronteras Schengen.

El Abogado General estima que **una interpretación según la cual la excepción no puede volver a aplicarse varias veces consecutivas podría dar lugar a resultados indeseados, e incluso absurdos.**

En efecto, **las amenazas graves para el orden público o la seguridad interior no están necesariamente limitadas en el tiempo.**

Además, y sobre todo, dicha interpretación podría afectar a las competencias de mantenimiento del orden público y de salvaguardia de la seguridad interior reservadas a los Estados miembros. En efecto, si un Estado miembro se viera obligado a suprimir un control estrictamente necesario en sus fronteras al término del plazo de seis meses, dicho Estado miembro no podría asumir las competencias y cumplir las responsabilidades que le incumben. Según el Abogado General, es inconcebible que el legislador europeo haya tenido la intención de llegar a este resultando y, por lo tanto, de excluir la posibilidad de que se vuelva a aplicar la excepción en cuestión, en caso de «amenaza renovada».

El Abogado General recuerda, en particular, que el código de fronteras Schengen no solo tiene como objetivo garantizar la ausencia total de controles en las fronteras interiores, sino también la preservación del orden público y la lucha contra todas las amenazas para el orden público. En consecuencia, **las competencias y responsabilidades de los Estados miembros en este ámbito no pueden enmarcarse en plazos absolutos.**

Si bien el Abogado General estima que el código de fronteras Schengen debe interpretarse en el sentido de que permite, en principio, que **se vuelva a aplicar** la excepción en cuestión en caso de «amenaza renovada», considera que, cuando la amenaza grave de que se trate sea, en esencia, similar a la amenaza grave anterior, **el principio de proporcionalidad establece importantes limitaciones** en este sentido, puesto que impone requisitos especialmente estrictos a efectos de la nueva aplicación.

El Estado miembro de que se trate debe explicar, en particular, basándose en análisis concretos, objetivos y fundamentados en la materia, por una parte, los motivos por los que la renovación de los controles sería adecuada, evaluando el grado de eficacia de la medida inicial de restablecimiento de los controles. Por otra parte, debe precisar por qué esta sigue siendo un medio necesario, explicando las razones por las que cualquier otra medida menos coercitiva que el restablecimiento de los controles seguiría siendo insuficiente, como, por ejemplo, la utilización del control policial, de informaciones, de la cooperación policial a nivel de la Unión y de la cooperación internacional de la policía.

Además, **cuando se trate, como en este caso, de nuevas aplicaciones consecutivas, el requisito de una mayor proporcionalidad se vuelve aún más estricto en cada nueva aplicación.**

Según el Abogado General, **la Comisión**, a la que se debe notificar dicha medida antes de su adopción (así como a los demás Estados miembros), **debe comprobar cada vez de forma exhaustiva si se cumple tal requisito.** A este respecto, lamenta que la Comisión no haya emitido un dictamen, de conformidad con el código de fronteras Schengen, sobre las notificaciones que le envió Austria, pese a considerarlas infundadas.

Por último, el Abogado General estima que, cuando un Estado miembro somete a ciudadanos de la Unión a una inspección personal en las fronteras interiores de conformidad con las exigencias del código de fronteras Schengen, dicha inspección es también conforme con el derecho a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión, garantizado por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

De ello se desprende que **la posible imposición de una sanción por haber incumplido la obligación de presentar un pasaporte o un documento de identidad no es, en tales circunstancias, contraria al Derecho de la Unión.**

NOTA: Las conclusiones del Abogado General no vinculan al Tribunal de Justicia. La función del Abogado General consiste en proponer al Tribunal de Justicia, con absoluta independencia, una solución jurídica al asunto del que se ocupa. Los jueces del Tribunal de Justicia comienzan ahora sus deliberaciones sobre este asunto. La sentencia se dictará en un momento posterior.

NOTA: La remisión prejudicial permite que los tribunales de los Estados miembros, en el contexto de un litigio del que estén conociendo, interroguen al Tribunal de Justicia acerca de la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de un acto de la Unión. El Tribunal de Justicia no resuelve el litigio nacional, y es el tribunal nacional quien debe resolver el litigio de conformidad con la decisión del Tribunal de Justicia. Dicha decisión vincula igualmente a los demás tribunales nacionales que conozcan de un problema similar.

Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal de Justicia.

El [texto íntegro](#) de las conclusiones se publica en el sitio CURIA el día de su lectura.

Contactos con la prensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667.

Las imágenes de la lectura de las conclusiones se encuentran disponibles en

«[Europe by Satellite](#)» (+32) 2 2964106.