



Prensa e Información

Tribunal de Justicia de la Unión Europea
COMUNICADO DE PRENSA n.º 172/21

Luxemburgo, 6 de octubre de 2021

Sentencia en el asunto C-35/20
A (Cruce de fronteras en embarcación de recreo)

Un Estado miembro puede imponer a sus nacionales la obligación, sujeta a sanción en caso de inobservancia, de estar en posesión de un documento de identidad o de un pasaporte válidos cuando viajan a otro Estado miembro, con independencia del medio de transporte utilizado y del itinerario seguido

Aunque el Derecho de la Unión no se opone a que la sanción impuesta sea de carácter penal, se opone en cambio a las sanciones desproporcionadas, como una multa que asciende al 20 % del importe de los ingresos mensuales medios netos del infractor

En agosto de 2015, A, nacional finlandés, efectuó un viaje de ida y vuelta entre Finlandia y Estonia a bordo de una embarcación de recreo. Durante dicho viaje, surcó las aguas internacionales situadas entre Finlandia y Estonia. Pese a ser titular de un pasaporte finlandés válido, no lo llevaba consigo durante dicho viaje. Por consiguiente, con ocasión de un control fronterizo efectuado en Helsinki a su regreso, A no pudo presentar dicho pasaporte ni ningún otro documento de viaje, aunque sí se pudo determinar su identidad gracias al permiso de conducir que portaba.

El syyttäjä (fiscal, Finlandia) inició diligencias penales contra A por un delito fronterizo de carácter leve. En este sentido, con arreglo a la legislación finlandesa, los nacionales de ese país están obligados, y pueden ser sancionados penalmente en caso de incumplimiento, a estar en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos cuando realizan, cualquiera que sea el medio de transporte utilizado y el itinerario seguido, un viaje a otro Estado miembro o cuando entran en territorio finlandés procedentes de otro Estado miembro.

En primera instancia, se declaró que A había cometido un delito al cruzar la frontera finlandesa sin estar en posesión de un documento de viaje. Sin embargo, no se le impuso ninguna pena debido a que el delito era de carácter leve y a que el importe de la multa con que podía castigarse con arreglo al régimen penal establecido en el Derecho finlandés, en función de sus ingresos mensuales medios, resultaba excesivo al ascender a 95 250 euros en total.

Al desestimarse el recurso de apelación interpuesto contra la anterior resolución por el fiscal, este recurrió en casación ante el Korkein oikeus (Tribunal Supremo, Finlandia). A raíz de ello, este órgano jurisdiccional decidió preguntar al Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de la normativa finlandesa controvertida en el caso de autos con el derecho de los ciudadanos de la Unión a la libre circulación, previsto en el artículo 21 TFUE, ¹ y, en particular, la compatibilidad del régimen de sanciones penales mediante el cual el cruce de la frontera nacional, sin documento de identidad o pasaporte válido, puede castigarse con una multa que puede ascender al 20 % de los ingresos mensuales netos del infractor.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En su sentencia, el Tribunal de Justicia precisa, de entrada, las condiciones en las que puede imponerse la obligación —que de no observarse queda sujeta a sanción que en su caso puede ser

¹ Habida cuenta de las disposiciones sobre el cruce de fronteras que figuran en 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).

penal— de estar provisto de un documento de identidad o un pasaporte con ocasión de los viajes a un Estado miembro distinto del Estado del que la persona interesada es nacional.

A este respecto, señala, en primer lugar, que la expresión «en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos» utilizada en la Directiva 2004/38² —que desarrolla el artículo 21 TFUE— significa que el ejercicio, por parte de los nacionales de un Estado miembro, de su derecho a trasladarse a otro Estado miembro está supeditado al requisito de que lleven consigo cualquiera de esos documentos válidos. Esta formalidad vinculada a la libre circulación³ tiene por objeto facilitar el ejercicio del derecho a la libre circulación al garantizar que los beneficiarios de tal derecho sean identificados como tales con ocasión de una eventual inspección. Por consiguiente, un Estado miembro que obliga a sus nacionales a estar en posesión de uno de los documentos mencionados cuando cruzan la frontera nacional para desplazarse a otro Estado miembro contribuye al cumplimiento de dicha formalidad.

Por lo que respecta, en segundo lugar, a las sanciones que pueden imponerse a un ciudadano de la Unión que no respete dicha formalidad, el Tribunal de Justicia puntualiza, haciendo referencia a la autonomía de los Estados miembros a estos efectos, que estos pueden establecer sanciones, en su caso de carácter penal, siempre y cuando estas respeten, en particular, los principios de proporcionalidad y de no discriminación.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia concluye que **el derecho de los ciudadanos de la Unión a la libre circulación no se opone a una normativa nacional por la que un Estado miembro impone a sus nacionales la obligación, sujeta a sanción penal en caso de inobservancia, de estar en posesión de un documento de identidad o de un pasaporte válidos cuando realizan**, con independencia del medio de transporte utilizado y del itinerario seguido, **un viaje a otro Estado miembro**. No obstante, los criterios sancionadores deben ser compatibles con los principios generales del Derecho de la Unión y, entre ellos, con los principios de proporcionalidad y de no discriminación.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia llega a esta misma conclusión por lo que respecta a la exigencia de estar en posesión de un documento de identidad o un pasaporte cuando un nacional de un Estado miembro entra en su territorio procedente de otro Estado miembro. No obstante, puntualiza que, aunque cabe requerir la presentación de un documento de identidad o un pasaporte cuando el nacional de un Estado miembro regrese al territorio de este, la obligación de estar en posesión de dicho documento no puede condicionar el derecho de entrada.

Por último, el Tribunal de Justicia examina la cuestión de si el artículo 21 TFUE, apartado 1, y la Directiva 2004/38, interpretados a la luz del principio de proporcionalidad de la pena establecido en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,⁴ se oponen a un régimen de sanciones penales como el previsto en el Derecho finlandés al cruzar la frontera nacional sin documento de identidad o pasaporte válidos.

A este respecto, señala que, aunque a los Estados miembros se les permite imponer multas para sancionar el incumplimiento de un requisito formal relativo al ejercicio de un derecho conferido por el Derecho de la Unión, **dicha sanción debe ser proporcionada a la gravedad de la infracción**. Pues bien, cuando, como en el caso de autos, un beneficiario del derecho a la libre circulación que es titular de un documento de identidad o un pasaporte válido incumple la obligación de estar en posesión de tal documento porque simplemente le faltó llevarlo consigo en su viaje, la infracción es de escasa gravedad. Por lo tanto, **una sanción pecuniaria severa, como la consistente en una multa equivalente al 20 % del importe de los ingresos mensuales medios netos del infractor, no es proporcionada a la gravedad de dicha infracción**.

² 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 (DO 2004, L 158, p. 77).

³ Considerando 7 de la Directiva 2004/38.

⁴ Artículo 49, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

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 la sentencia se publica en el sitio CURIA el día de su pronunciamiento.

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