SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 30 de mayo de 1991 *

En el asunto C-68/89,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. A. Caeiro, Consejero Jurídico, y por el Sr. B. J. Drijber, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Guido Berardis, miembro del Servicio Jurídico de la Comisión, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

Reino de los Países Bajos, representado por los Sres. J. W. de Zwaan y M. Fierstra, ambos Consejeros Jurídicos adjuntos del ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de los Países Bajos, 5, rue C. M. Spoo,

parte demandada,

apoyado por

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. J. E. Collins, Treasury Solicitor, y por el Sr. David Pannick, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada del Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto que se declare que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE, al mantener en vigor

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

una legislación con arreglo a la cual puede obligarse a los nacionales de la CEE a responder a las preguntas de los funcionarios encargados de la vigilancia de fronteras relativas a la finalidad y la duración de su viaje así como a los medios económicos de que disponen para efectuarlo, antes de que se les autorice a entrar en territorio neerlandés,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; G. C. Rodríguez Iglesias y M. Díez de Velasco, Presidentes de Sala; Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. Grévisse, M. Zuleeg y P. J. C. Kapteyn, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Tesauró

Secretario: Sra. D. Louterman, administrador principal

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista de 22 de enero de 1991, durante la cual la Comisión de las Comunidades Europeas estuvo representada por los Sres. B. J. Drijber y P. van Nuffel, en calidad de Agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de febrero de 1991;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 6 de marzo de 1989, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, con el fin de que se declare que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 13; EE 05/01, p. 88), y 73/148/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión

de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios (DO L 172, p. 14; EE 06/01, p. 132), y de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 5, en relación con la letra c) del artículo 3 y con los artículos 48, 52 y 59 del Tratado CEE, al mantener en vigor y aplicar una legislación con arreglo a la cual puede obligarse a los nacionales de un Estado miembro a responder a las preguntas de los funcionarios encargados de la vigilancia de las fronteras relativas al objeto y la duración de su viaje así como a los medios económicos de que disponen para efectuarlo, antes de que se les autorice a entrar en territorio neerlandés.

2. El derecho de entrada de los extranjeros y la vigilancia de las fronteras están regulados en los Países Bajos por la *Vreemdelingenwet* (Ley sobre los extranjeros) de 13 de enero de 1965. Esta Ley fue desarrollada por el *Vreemdelingenbesluit* (en lo sucesivo, «Decreto sobre los extranjeros») de 19 de septiembre de 1966, cuyo artículo 23 dispone:

«1. Si así se lo requiriese un funcionario encargado de la vigilancia de fronteras, los extranjeros que entren en los Países Bajos estarán obligados:

- a) A presentar y entregar el documento de que dispongan para pasar la frontera.
- b) A proporcionar datos sobre la finalidad y la duración de su estancia en los Países Bajos.
- c) A mostrar de qué medios disponen para permanecer en los Países Bajos.

2. [...]

3. Lo dispuesto en el inicio del apartado 1 y en la letra c) no será aplicación a los nacionales de un Estado miembro de la Comunidad Europea que busquen empleo.»

- 3 Al estimar que la citada legislación es contraria al Derecho comunitario, la Comisión inició frente al Reino de los Países Bajos el procedimiento del artículo 169 del Tratado.
- 4 Mediante auto de 4 de octubre de 1989, el Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones de los Países Bajos.
- 5 Para una más amplia exposición de los hechos del asunto, del desarrollo del procedimiento, así como de los motivos y alegaciones de las partes, este Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.
- 6 La Comisión alega que el artículo 23 del citado Decreto sobre los extranjeros es contrario al Derecho comunitario puesto que, con arreglo al apartado 1 del artículo 3 de ambas Directivas citadas, 68/360 y 73/148, redactadas en idénticos términos, al nacional de un Estado miembro que se dirige a otro Estado miembro, sólo puede pedírsele que presente un documento de identidad o pasaporte válidos.
- 7 La Comisión precisa, no obstante, que el recurso se refiere exclusivamente al control a que puede someterse a los nacionales de la CEE en la frontera neerlandesa por razones distintas de las de orden público, seguridad y salud públicas, y que no constituye tampoco objeto del litigio el control de equipajes u otras mercancías.
- 8 Hay que excluir totalmente, por tanto, los supuestos en que los controles de las autoridades nacionales estén motivados por una de estas últimas razones o se refieran a dichos equipajes u otras mercancías. Este Tribunal de Justicia, ante el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión contra los Países Bajos, no puede pronunciarse, en el marco del presente litigio, sobre las preocupaciones del Gobierno del Reino Unido, que desea que puedan formularse asimismo preguntas relacionadas con el orden público.

- 9 El Gobierno neerlandés afirma que las citadas Directivas 68/360 y 73/148 sólo se aplican a las personas que pueden disfrutar de un derecho de permanencia en virtud del Tratado. Los Estados miembros son pues competentes para efectuar controles mediante muestreo en las fronteras, al objeto de comprobar si los nacionales de otros Estados miembros tienen o no tal derecho de permanencia.
- 10 Hay que señalar en primer lugar que, como ha dicho con razón la Comisión, los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad tienen generalmente un derecho de acceso al territorio de los demás Estados miembros en el ejercicio de las diferentes libertades reconocidas por el Tratado y, en particular, de la libre prestación de servicios de que disfrutaban, según una ya reiterada jurisprudencia, tanto los prestatarios como los destinatarios de servicios (véase la reciente sentencia de 2 de febrero de 1989, Cowan, 186/87, Rec. p. 195).
- 11 Hay que recordar asimismo que, como declaró este Tribunal de Justicia en la sentencia de 27 de abril de 1989, Comisión/Bélgica (321/87, Rec. p. 997), el único requisito previo al que los Estados miembros pueden someter el derecho de entrada en su territorio de las personas a que se refieren las citadas Directivas es la presentación de un documento de identidad o un pasaporte válidos.
- 12 No puede añadirse a dicho requisito, único previsto en el artículo 3, el de aportar la prueba de la pertenencia a una de las categorías de personas a que se refieren dichas Directivas. En efecto, se deduce del sistema establecido en los referidos textos legales y, en particular, de los artículos 4 de la Directiva 68/360 y 6 de la Directiva 73/148 que sólo para la expedición de una tarjeta o una autorización de residencia podrán las autoridades de un Estado miembro solicitar a los interesados, en las condiciones previstas por los citados artículos, que aporten la prueba de su derecho de estancia.
- 13 Más genéricamente, la obligación de responder a las preguntas formuladas por funcionarios encargados de la vigilancia de fronteras no puede constituir un requisito previo para la entrada de un nacional de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro.

- 14 El Gobierno del Reino Unido ha insistido, sin embargo, en la necesidad de formular preguntas con objeto de comprobar la validez de los documentos de identidad presentados.
- 15 Baste con señalar a este respecto que la legitimidad de los controles referentes a la validez del documento exhibido se deriva de la exigencia, establecida en el artículo 3 de las dos Directivas citadas, de que el documento de identidad o el pasaporte presentados sean «válidos».
- 16 De lo antedicho resulta que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas 68/360 y 73/148, al mantener en vigor y aplicar una legislación con arreglo a la cual puede obligarse a los nacionales de un Estado miembro a responder a las preguntas de los funcionarios encargados de la vigilancia de fronteras relativas al objeto y la duración de su viaje así como a los medios económicos de que disponen para efectuarlo, antes de que se les autorice a entrar en territorio neerlandés.
- 17 No procede declarar un incumplimiento de las disposiciones del Tratado citadas en las pretensiones de la Comisión. En efecto, por una parte, de dichas disposiciones, sólo la letra c) del artículo 3 se mencionaba expresamente en el Dictamen motivado, y por otra, la Comisión no ha expuesto ningún motivo distinto para alegar un incumplimiento de las citadas disposiciones.

Costas

- 18 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por el Reino de los Países Bajos, procede condenarle en costas. El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Declarar que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad, y 73/148/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios, al mantener en vigor y aplicar una legislación con arreglo a la cual puede obligarse a los nacionales de un Estado miembro a responder a las preguntas de los funcionarios encargados de la vigilancia de fronteras relativas al objeto y la duración de su viaje así como a los medios económicos de que disponen para efectuarlo, antes de que se les autorice a entrar en territorio neerlandés.
- 2) Condenar en costas al Reino de los Países Bajos. El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargará con sus propias costas.

Due	Rodríguez Iglesias	Díez de Velasco	Slynn
Kakouris	Joliet	Grévisse	Zuleeg
			Kapteyn

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 30 de mayo de 1991.

El Secretario
J.-G. Giraud

El Presidente
O. Due