Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 21 de marzo de 2013 *

«Espacio de libertad, seguridad y justicia — Tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros — Reglamento (CE) nº 1931/2006 — Reglamento (CE) nº 562/2006 — Duración máxima de la estancia — Reglas de cálculo»

En el asunto C-254/11,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Hungría), mediante resolución de 3 de mayo de 2011, recibida en el Tribunal de Justicia el 25 de mayo de 2011, en el procedimiento entre

**Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége**

y

**Oskar Shomodi,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot (Ponente), en funciones de Presidente de la Sala Cuarta, y las Sras. C. Toader, M. Berger y A. Prechal y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;

Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de junio de 2012;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége, por la Sra. É. Tasnádi, jogtanácsos;

— en nombre del Sr. Shomodi, por el Sr. L. Isaák, ügyvéd;

— en nombre del Gobierno húngaro, por el Sr. M. Fehér y las Sras. K. Szíjjártó y Z. Tóth, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. M. Szpunar, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno rumano, por el Sr. H.R. Radu y las Sras. F. Abrudan y A. Crişan, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: húngaro.

— en nombre del Gobierno eslovaco, por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. V. Bottka y G. Wils, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de diciembre de 2012;

dicta la siguiente

## Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 2, letra a), del artículo 3, número 3, y del artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1931/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se establecen normas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros y por el que se modifican las disposiciones del Convenio de Schengen (DO L 405, p. 1; corrección de errores en DO 2007, L 29, p. 3).

2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre la Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége (Jefatura de policía de la región de Szabolcs-Szatmár-Bereg - Servicio de policía de fronteras de Záhony) y el Sr. Shomodi, nacional ucraniano, relativo a la decisión de denegar a éste la entrada en territorio húngaro por haber superado la duración máxima de estancia autorizada en ese territorio conforme al régimen de tráfico fronterizo menor.

### Marco jurídico

*Derecho de la Unión*

Disposiciones generales relativas a los nacionales de terceros países no sujetos a la obligación de visado

3 El artículo 20, apartado 1, del 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, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990 (DO 2000, L 239, p. 19; en lo sucesivo, «Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen»), estipula lo siguiente:

«Los extranjeros que no estén sujetos a la obligación de visado podrán circular libremente por los territorios de las Partes contratantes por una duración máxima de tres meses en un período de seis meses a partir de la fecha de su primera entrada [...]».

4 El Reglamento (CE) nº 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) (DO L 105, p. 1), declara en su considerando 3 lo siguiente:

«La adopción de medidas comunes en materia de cruce de personas por las fronteras interiores, así como de control en las fronteras exteriores, debe tener en cuenta las disposiciones del acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea y, en particular, las disposiciones pertinentes del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen [...] así como del Manual común [(DO 2002, C 313, p. 97)].»

5 El artículo 5, apartado 1, de dicho Reglamento establece los requisitos de entrada que han de reunir los nacionales de terceros países para una estancia «que no exceda de tres meses dentro de un período de seis meses».

6 El artículo 35 del citado Reglamento precisa que éste «no afectará a las normas comunitarias sobre tráfico fronterizo menor ni a los acuerdos bilaterales vigentes en esta materia».

Disposiciones especiales relativas al tráfico fronterizo menor

7 Los considerandos 2 y 3 del Reglamento nº 1931/2006 indican lo siguiente:

«(2) A la Comunidad ampliada le interesa garantizar que las fronteras con sus vecinos no constituyan un obstáculo a los intercambios comerciales, sociales y culturales o a la cooperación regional. Procede, por consiguiente, desarrollar un sistema eficaz de tráfico fronterizo menor.

(3) El régimen de tráfico fronterizo menor constituye una excepción a las normas generales por las que se rigen los controles fronterizos de personas que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea establecidas en el Reglamento [...] nº 562/2006 [...]».

8 El considerando 4 del Reglamento nº 1931/2006 formula concretamente el principio de «simplificación del cruce de fronteras a residentes fronterizos de buena fe que tienen razones legítimas para cruzar frecuentemente una frontera terrestre exterior».

9 El artículo 3 del mencionado Reglamento define lo que debe entenderse por:

«[...]

2) “zona fronteriza”: una zona que no dista más de 30 kilómetros de la frontera. Los Estados afectados deberán especificar en sus acuerdos bilaterales a los que se refiere el artículo 13 los municipios que deban considerarse zona fronteriza. Si una parte de un municipio de este tipo está situada a más de 30 kilómetros de la línea fronteriza pero a menos de 50, se considerará, no obstante, parte de la zona fronteriza;

3) “tráfico fronterizo menor”: el cruce regular de la frontera terrestre exterior por residentes fronterizos para una permanencia en la zona fronteriza, por ejemplo, por motivos sociales, culturales o económicos justificados, o por motivos familiares, durante un período de tiempo que no podrá exceder del plazo establecido en el presente Reglamento;

[...]».

10 En virtud del artículo 13 del Reglamento nº 1931/2006, se confía a los Estados miembros la aplicación del régimen de tráfico fronterizo menor mediante la celebración de acuerdos bilaterales con los terceros países vecinos, bajo el control de la Comisión Europea. Tales acuerdos deberán especificar, a tenor del artículo 5 del propio Reglamento, «la duración máxima autorizada de cada estancia ininterrumpida en virtud del régimen de tráfico fronterizo menor, sin que ésta pueda ser superior a tres meses».

11 El artículo 7 del Reglamento nº 1931/2006 establece un permiso de tráfico fronterizo menor y precisa sus características y las indicaciones que deben figurar en él, en particular, la de que «el titular no está autorizado a desplazarse fuera de la zona fronteriza, y que todo uso indebido será objeto de sanción conforme a lo dispuesto en el artículo 17». Este último artículo establece el principio de la imposición de sanciones «eficaces, proporcionadas y disuasorias», entre las que incluye «la posibilidad de cancelar y revocar los permisos de tráfico fronterizo menor».

12 Por otra parte, el considerando 5 del mismo Reglamento enuncia lo siguiente:

«Por regla general, para evitar abusos, sólo debe expedirse un permiso de tráfico fronterizo menor a las personas que hayan residido legalmente en una zona fronteriza durante al menos un año. Los acuerdos bilaterales celebrados entre Estados miembros y terceros países vecinos podrán exigir períodos de residencia más largos [...]».

13 Por último, en virtud del artículo 9 del Reglamento nº 1931/2006, el permiso de tráfico fronterizo menor sólo podrá expedirse cuando el residente fronterizo presente documentos que acrediten las razones legítimas que le llevan a cruzar frecuentemente una frontera terrestre exterior.

*Derecho húngaro*

14 Por lo que se refiere a las reglas generales relativas a la entrada y estancia de nacionales de terceros países, el artículo 40, apartado 1, de la Ley II de 2007, relativa a la entrada y estancia de nacionales de terceros Estados (2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról), preceptúa lo siguiente:

«Sobre la base de lo dispuesto en el [Reglamento nº 562/2006], la administración de control de fronteras denegará la entrada en el territorio nacional a los nacionales de terceros Estados que deseen permanecer en él por un período no superior a tres meses y, previa consideración de sus intereses, dispondrá su retorno [...]».

15 En lo referente al tráfico fronterizo menor, el Acuerdo celebrado entre el Gobierno húngaro y el Consejo de Ministros de Ucrania con el fin de regular el tráfico fronterizo menor dispone, en su artículo 1, apartado 5, que el permiso de tráfico fronterizo menor «da derecho a su titular a entradas múltiples y a una estancia ininterrumpida de un máximo de tres meses, dentro de un período de seis, en la zona fronteriza de la otra Parte contratante, cuando éstas vengan motivadas, en particular, por razones sociales, culturales o familiares o por alguna razón económica justificada que no pueda calificarse de ejercicio de una actividad remunerada con arreglo a la normativa nacional». El artículo 3, apartado 2, de este Acuerdo estipula que «en el caso de uso indebido del permiso, las Partes Contratantes aplicarán las sanciones previstas en su Derecho nacional».

**Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

16 El Sr. Shomodi, nacional ucraniano, es titular de un permiso de tráfico fronterizo menor expedido en virtud del régimen de tráfico fronterizo menor, que le autoriza a entrar en la zona fronteriza de Hungría. El 2 de febrero de 2010 se presentó en el puesto fronterizo de Záhony. La policía húngara comprobó entonces que, en el período comprendido entre el 3 de septiembre de 2009 y el 2 de febrero de 2010, el Sr. Shomodi había estado 105 días en territorio húngaro, desplazándose al mismo casi a diario durante varias horas. Así pues, dado que el Sr. Shomodi había permanecido más de tres meses en el espacio Schengen dentro de un período de seis meses, la Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége, mediante resolución de 2 de febrero de 2010, le denegó la entrada en el territorio húngaro conforme al artículo 40, apartado 1, de la Ley II de 2007.

17 El interesado interpuso recurso contra dicha resolución ante el Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság (Tribunal regional de Szabolcs-Szatmár-Bereg), que anuló la resolución mediante sentencia de 26 de mayo de 2010. Este Tribunal descartó de entrada la aplicabilidad del Reglamento nº 562/2006 y del artículo 40, apartado 1, de la Ley II de 2007, que lleva a cabo la transposición del mismo. A continuación, aplicó las normas especiales relativas al tráfico fronterizo menor, estimando, por un lado, que el número de veces que el titular de un permiso de tráfico fronterizo menor puede entrar en

el territorio es ilimitado y, por otro, que el límite máximo de tres meses establecido por el Acuerdo al que se refiere el apartado 15 de la presente sentencia es aplicable únicamente a las estancias ininterrumpidas. El Szabolcs Szatmár-Bereg megyei bíróság dedujo de ello que los motivos invocados por la Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége no podían justificar la denegación de entrada al Sr. Shomodi.

18 Habiendo de resolver el recurso de casación interpuesto por dicha administración contra la citada sentencia, el Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Tribunal Supremo de la República de Hungría), al considerar que la solución del litigio de que conoce depende de la interpretación de ciertas disposiciones del Reglamento nº 1931/2006, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse la previsión del artículo 5 del Reglamento [...] nº 1931/2006 [...], que fija en tres meses la duración máxima autorizada de cada estancia ininterrumpida –especialmente teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 2, letra a), y 3, número 3, de dicho Reglamento–, en el sentido de que el Reglamento permite las entradas y las salidas múltiples y la estancia máxima ininterrumpida de tres meses, al amparo de los acuerdos bilaterales celebrados entre los Estados miembros y terceros Estados vecinos en virtud del artículo 13, de tal forma que, antes de que transcurran los tres meses de estancia, el residente fronterizo que cuente con un permiso de tráfico fronterizo menor puede romper la continuidad de la estancia ininterrumpida y, tras cruzar de nuevo la frontera, volver a disponer del derecho a una estancia ininterrumpida de tres meses?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿puede considerarse que se rompe la continuidad de la estancia ininterrumpida, a efectos del artículo 5 del Reglamento nº 1931/2006, cuando la entrada y la salida tienen lugar el mismo día o en dos días consecutivos?

3) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión y de respuesta negativa a la segunda, ¿qué lapso de tiempo o qué otro criterio de apreciación debe tenerse en cuenta, a efectos del artículo 5 del Reglamento nº 1931/2006, para constatar que se ha producido una ruptura en la continuidad de la estancia ininterrumpida?

4) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿puede interpretarse la disposición que autoriza una estancia máxima ininterrumpida de tres meses, contenida en el artículo 5 del Reglamento nº 1931/2006, en el sentido de que debe totalizarse la permanencia con ocasión de las múltiples entradas y salidas y de que, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 20, apartado 1, del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen [...] –y en cualesquiera otras normas reguladoras del espacio Schengen–, si la suma obtenida alcanza los 93 días (tres meses), el permiso de tráfico fronterizo menor no confiere el derecho a ninguna estancia adicional dentro de un período de seis meses contados a partir de la primera entrada?

5) En caso de respuesta afirmativa a la cuarta cuestión, ¿deben tenerse en cuenta en el cómputo total las entradas y las salidas múltiples que tengan lugar en el día, así como la entrada y la salida individual en un mismo día, y qué método de cálculo ha de emplearse?»

## Sobre las cuestiones prejudiciales

*Sobre las cuestiones primera y cuarta*

19 El órgano jurisdiccional remitente pide esencialmente que se dilucide el alcance exacto de la limitación a tres meses de cada «estancia ininterrumpida» a la que tiene derecho el titular de un permiso de tráfico fronterizo menor concedido en virtud del Reglamento nº 1931/2006, habida cuenta de la

limitación de la estancia a tres meses dentro de un total de seis meses establecida por el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y el Reglamento nº 562/2006 para los nacionales de terceros países no sujetos a la obligación de visado.

20 Esta cuestión equivale a preguntarse si el Reglamento nº 1931/2006 debe interpretarse a la luz del acervo de Schengen o si, por el contrario, procede efectuar una interpretación autónoma.

21 La primera parte de esta alternativa, que goza de la preferencia de los Gobiernos húngaro y polaco, consiste en considerar el Reglamento nº 1931/2006 parte integrante del acervo de Schengen. En tal caso, la disposición, específica de esta última normativa, que limita las estancias de corta duración de los nacionales de terceros países exentos de visado a un total de tres meses dentro de un período de seis meses, debería prevalecer sobre cualquier otra disposición. Por tanto, los titulares de un permiso de tráfico fronterizo menor, exentos de visado en virtud del Reglamento nº 1931/2006, no constituirían una excepción. Los defensores de esta tesis arguyen que, de no existir ese límite máximo para el total de estancias sucesivas autorizadas, dichos titulares dispondrían *de facto* de un derecho de estancia potencialmente ilimitado, ya que les bastaría con abandonar el territorio del Estado miembro de que se trate al cabo de tres meses y regresar al mismo el día siguiente para disponer de un nuevo derecho de estancia trimestral.

22 No obstante, semejante planteamiento no es conforme ni con la letra ni con el espíritu del Reglamento nº 1931/2006.

23 El artículo 5 de este Reglamento remite a los acuerdos bilaterales para la determinación de la duración máxima autorizada «de cada estancia ininterrumpida», dentro del límite de tres meses. Esta precisión, al igual que los términos en que se formula, disocia claramente la limitación temporal del tráfico fronterizo menor y la «limitación Schengen», que no se refiere en modo alguno a estancias ininterrumpidas. Tal interpretación se ve confirmada por los trabajos preparatorios del Reglamento nº 1931/2006, de los que resulta que, aunque la Comisión proponía inicialmente alinearse con la estancia máxima de tres meses por semestre establecida en el acervo de Schengen, el legislador de la Unión optó por una limitación particular para las estancias ininterrumpidas. A este respecto, el hecho de que el límite máximo de tales estancias sea de tres meses, como en el acervo de Schengen, no permite poner en duda su carácter especial con respecto al Derecho común de los nacionales de terceros países no sujetos a la obligación de visado, puesto que de ninguna disposición del Reglamento nº 1931/2006 se deduce que estos tres meses deban inscribirse en el interior de un mismo período de seis meses.

24 Por otra parte, el espíritu del Reglamento nº 1931/2006 induce a efectuar, si fuese necesario, una interpretación autónoma del mismo. Tanto sus objetivos como sus disposiciones muestran la intención del legislador de la Unión de habilitar para el tráfico fronterizo menor normas excepcionales frente al Reglamento nº 562/2006. Tal como señaló el Abogado General en el punto 52 de sus conclusiones, a fin de tener en cuenta las realidades locales, actuales o heredadas del pasado, estas normas tienen por objeto permitir que los residentes de las zonas fronterizas de que se trate crucen fácilmente, esto es, sin trabas administrativas excesivas, de manera frecuente, pero también habitual, las fronteras terrestres exteriores de la Unión por razones legítimas de orden económico, social, cultural o familiar.

25 Las inquietudes expresadas por los Gobiernos húngaro y polaco acerca de las supuestas consecuencias negativas de tal interpretación para el orden público fronterizo no son convincentes, dado que el derecho así reconocido al titular de un permiso de tráfico fronterizo menor no es incondicional ni absoluto. En efecto, la obtención de dicho permiso está sujeta a un requisito de residencia mínima de un año en la zona fronteriza del país vecino, pudiendo un acuerdo bilateral fijar una duración mayor. Asimismo, nada obsta a que tal acuerdo establezca una duración máxima de la estancia ininterrumpida menor que los tres meses previstos por el Reglamento nº 1931/2006, que sólo constituyen un máximo. Además, la facilitación del cruce de la frontera está destinada, como resulta

de los propios términos del considerando 4 y del artículo 9, letra b), del mismo Reglamento, a los residentes fronterizos de buena fe que tengan razones legítimas, debidamente justificadas, para cruzar con frecuencia una frontera terrestre exterior. A este respecto, las autoridades competentes siguen siendo libres de imponer las sanciones contempladas en el artículo 7 del Reglamento nº 1931/2006 a aquellos residentes fronterizos que hagan un uso indebido o fraudulento de su permiso de tráfico fronterizo menor.

26 Por consiguiente, procede responder a las cuestiones primera y cuarta que el Reglamento nº 1931/2006 ha de interpretarse en el sentido de que, dentro de los límites fijados por este Reglamento y por el acuerdo bilateral para su aplicación celebrado entre un país tercero y el Estado miembro vecino, el nacional de ese país tercero titular de un permiso de tráfico fronterizo menor, concedido en virtud del régimen específico que para dicho tráfico establece el Reglamento, debe poder, por una parte, circular libremente por la zona fronteriza durante tres meses si su estancia en esa zona no experimenta interrupciones y, por otra, disponer de un nuevo derecho de estancia de tres meses tras cada interrupción de su estancia.

*Sobre la segunda cuestión prejudicial*

27 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente plantea, en resumen, el tema de la frecuencia aceptable de las interrupciones de la estancia del titular de un permiso de tráfico fronterizo menor, a efectos del artículo 5 del Reglamento nº 1931/2006.

28 A este respecto, de lo señalado anteriormente se deduce que la estancia del titular de un permiso de tráfico fronterizo menor, concedido en virtud del régimen aplicable a dicho tráfico, debe considerarse interrumpida tan pronto como el interesado cruza la frontera para regresar a su Estado de residencia conforme a la autorización que se le ha dado, y ello sin necesidad de tener en cuenta el número de cruces efectuados cada día.

29 Así pues, procede responder a la segunda cuestión que el artículo 5 del Reglamento nº 1931/2006 debe interpretarse en el sentido de que la interrupción de la estancia mencionada en dicho artículo significa el cruce de la frontera existente entre el Estado miembro fronterizo y el país tercero donde resida el titular del permiso de tráfico fronterizo menor, conforme a los requisitos fijados en el permiso, sea cual sea la frecuencia, aun de varias veces al día, con que se produzca dicho cruce.

*Sobre las restantes cuestiones*

30 Habida cuenta de las respuestas dadas a las cuestiones primera, segunda y cuarta, no procede responder a las cuestiones tercera y quinta.

**Costas**

31 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) declara:

1) **El Reglamento (CE) nº 1931/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se establecen normas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros y por el que se modifican las disposiciones del Convenio de Schengen, ha de interpretarse en el sentido de que, dentro**

**de los límites fijados por este Reglamento y por el acuerdo bilateral para su aplicación celebrado entre un país tercero y el Estado miembro vecino, el nacional de ese país tercero titular de un permiso de tráfico fronterizo menor, concedido en virtud del régimen específico que para dicho tráfico establece el Reglamento, debe poder, por una parte, circular libremente por la zona fronteriza durante tres meses si su estancia en esa zona no experimenta interrupciones y, por otra, disponer de un nuevo derecho de estancia de tres meses tras cada interrupción de su estancia.**

2) **El artículo 5 del Reglamento nº 1931/2006 debe interpretarse en el sentido de que la interrupción de la estancia mencionada en dicho artículo significa el cruce de la frontera existente entre el Estado miembro fronterizo y el país tercero donde resida el titular del permiso de tráfico fronterizo menor, conforme a los requisitos fijados en el permiso, sea cual sea la frecuencia, aun de varias veces al día, con que se produzca dicho cruce.**

Firmas