# SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 21 de septiembre de 1999 *

En el asunto C-378/97,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), por el Arrondissementsrechtbank te Rotterdam (Países Bajos), destinada a obtener, en el proceso penal seguido ante dicho órgano jurisdiccional contra

**Florus Ariël Wijsenbeek,**

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 7 A y 8 A del Tratado CE (actualmente artículos 14 CE y 18 CE, tras su modificación)

## EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; P.J.G. Kapteyn, J.-P. Puissochet y P. Jann, Presidentes de Sala; J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J.L. Murray, D.A.O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón (Ponente) y M. Wathelet, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Cosmas;

Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre del Sr. Wijsenbeek, por el Sr. J.L. Janssen van Raay, Abogado de Rotterdam;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. J.G. Lammers, waarnemend juridisch adviseur del ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agente;

— en nombre el Gobierno español, por la Sra. N. Díaz Abad, Abogado del Estado, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno irlandés, por el Sr. M.A. Buckley, Chief State Solicitor, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno finlandés, por el Sr. H. Rotkirch, Embajador, Ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston osastopäällikkö, y la Sra. T. Pynnä, lainsäädäntöneuvos del mismo Ministerio, en calidad de Agentes;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. S. Ridley, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistida por los Sres. P. Sales y M. Hoskins, Barristers;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. P.J. Kuijper, Consejero Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Sr. Wijsenbeek, en su propio nombre, y las que formuló en su representación el Sr. J.L. Janssen van Raay; del Gobierno neerlandés, representado por el Sr. M.A. Fierstra, hoofd van de dienst Europees Recht, en calidad de Agente; del Gobierno español, representado por el Sr. S. Ortiz Vaamonde, Abogado del Estado, en calidad de Agente; del Gobierno irlandés, representado por el Sr. D. McGuinness, Barrister; del Gobierno del Reino Unido, representado por los Sres. P. Sales y M. Hoskins, y de la Comisión, representada por el Sr. P.J. Kuijper, expuestas en la vista de 12 de enero de 1999;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de marzo de 1999;

dicta la siguiente

## Sentencia

1 Mediante resolución de 30 de octubre de 1997, recibida en el Tribunal de Justicia el 5 de noviembre siguiente, el Arrondissementsrechtbank te Rotterdam planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 7 A y 8 A del Tratado CE (actualmente artículos 14 CE y 18 CE, tras su modificación).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en un proceso penal seguido contra el Sr. Wijsenbeek por haberse negado a presentar su pasaporte y probar su nacionalidad neerlandesa al entrar en los Países Bajos, infringiendo con ello la legislación neerlandesa aplicable.

## Marco jurídico

3 El Vreemdelingenbesluit (Decreto de extranjería de 19 de septiembre de 1966, Stb. 1966, 387; en lo sucesivo, «Decreto») establece en el artículo 23, apartado 1, letra a), que los extranjeros que entren en los Países Bajos deberán presentar y entregar el documento de que dispongan para atravesar la frontera, si así lo requiriese un funcionario encargado de la vigilancia de las fronteras.

4 El artículo 25 del Decreto dispone que los nacionales neerlandeses que entren en los Países Bajos estarán obligados a presentar y entregar, a requerimiento de un agente dedicado a la vigilancia de las fronteras, los documentos de identidad y los documentos de viaje que posean y, en su caso, a probar por cualquier otro medio su nacionalidad neerlandesa.

5 El Decreto se adoptó sobre la base del artículo 3, apartado 1, de la Wet van 13 januari 1965, houdende nieuwe regelen betreffende: a. de toelating en uitzetting van vreemdelingen, b. het toezicht op vreemdelingen die in Nederland verblijf houden, c. de grensbewaking [Ley neerlandesa de 13 de enero de 1965, por la que se establecen nuevas normas sobre: a) la entrada y la expulsión de extranjeros, b) el control de los extranjeros que residen en los Países Bajos, c) la vigilancia de las fronteras, Stb. 1965, 40]. El artículo 44 de la Ley establece que toda infracción del Decreto será sancionada penalmente.

6 El artículo 7 A del Tratado CE establece:

«La Comunidad adoptará las medidas destinadas a establecer progresivamente el mercado interior en el transcurso de un período que terminará el 31 de diciembre de 1992, de conformidad con las disposiciones del presente artículo, de los artículos 7 B, 7 C y 28, del apartado 2 del artículo 57, del artículo 59, del apartado 1 del artículo 70 y de los artículos 84, 99, 100 A y 100 B y sin perjuicio de lo establecido en las demás disposiciones del presente Tratado.

El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado.»

7 El artículo 8 A del Tratado dispone:

«1. Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.

2. El Consejo podrá adoptar disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio de los derechos contemplados en el apartado anterior. Salvo disposición en contrario del presente Tratado, se pronunciará por unanimidad a propuesta de la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo.»

8 Con ocasión de la firma del Acta Final del Acta Única Europea (en lo sucesivo, «Acta Única»), el 17 y el 28 de febrero de 1986, la Conferencia de los representantes de los Gobiernos adoptó una Declaración sobre el artículo 8 A del Tratado CEE, insertado por el artículo 13 del Acta Única y que posteriormente pasó a ser el artículo 7 A del Tratado CE (en lo sucesivo, «Declaración sobre el artículo 8 A del Tratado CEE»), así como una Declaración general sobre los artículos 13 a 19 del Acta Única (en lo sucesivo, «Declaración sobre los artículos 13 a 19 del Acta Única»).

9 La primera de esta declaraciones dice así:

«Con la inserción del artículo 8 A, la Conferencia desea reflejar la firme voluntad política de tomar antes del 1 de enero de 1993 las decisiones necesarias para la realización del mercado interior definido en esa disposición, y más particular-

mente las decisiones necesarias para la ejecución del programa de la Comisión tal y como figura en el Libro Blanco sobre el mercado interior.

La fijación de la fecha del 31 de diciembre de 1992 no producirá efectos jurídicos de una manera automática.»

10 En la Declaración sobre los artículos 13 a 19 del Acta Única la Conferencia declaró:

«Ninguna de estas disposiciones afectará al derecho de los Estados miembros de adoptar aquellas medidas que estimen necesarias en materia de control de la inmigración de terceros países, así como con respecto a la lucha contra el terrorismo, la criminalidad, el tráfico de drogas y el tráfico de obras de arte y de antigüedades.»

11 Además, la Conferencia dejó constancia de una Declaración política de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la libre circulación de personas que precisa lo siguiente:

«Con objeto de promover la libre circulación de personas, los Estados miembros cooperarán, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad, en particular en lo que respecta a la entrada, circulación y residencia de los nacionales de terceros países. Asimismo cooperarán en lo que se refiere a la lucha contra el terrorismo, la criminalidad, la droga y el tráfico de obras de arte y de antigüedades.»

12 Según el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre suspensión 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 de la Directiva 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), «los Estados miembros admitirán en su territorio a las personas mencionadas en el artículo 1 con la simple presentación de una tarjeta de identidad o de un pasaporte válido».

13 La Directiva 90/364/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia (DO L 180, p. 26), la Directiva 90/365/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional (DO L 180, p. 28), y la Directiva 93/96/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1993, relativa al derecho de residencia de los estudiantes (DO L 317, p. 59), en su artículo 2, apartado 2, párrafo primero, remiten, entre otros, al artículo 3 de la Directiva 68/360.

## Procedimiento principal

14 El Sr. Wijsenbeek, de nacionalidad neerlandesa, fue procesado por haberse negado, con ocasión de su entrada en los Países Bajos, a presentar y entregar su pasaporte al agente de la policía nacional encargado de la vigilancia de las fronteras y a probar su nacionalidad por cualquier otro medio, infringiendo el artículo 25 del Decreto.

15 El Sr. Wijsenbeek ha reconocido los hechos. Sin embargo, niega haber cometido infracción alguna. Alega a este respecto que en el aeropuerto de Rotterdam, en el que desembarcó de un vuelo regular procedente de Estrasburgo, únicamente hay vuelos regulares procedentes de otros Estados miembros o con destino a éstos, y que el artículo 25 del Decreto es contrario a los artículos 7 A y 8 A del Tratado.

16 Mediante sentencia de 8 de mayo de 1995 el Kantonrechter condenó al Sr. Wijsenbeek a una multa de 65 HFL y, con carácter subsidiario, a un día de arresto por infracción al artículo 25 del Decreto.

17 El Sr. Wijsenbeek interpuso recurso de apelación contra dicha sentencia ante el Arrondissementsrechtbank te Rotterdam, que decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Deben interpretarse el artículo 7 A, párrafo segundo, del Tratado CE, que dispone que el mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de personas estará garantizada, y el artículo 8 A del Tratado CE, que reconoce a todo ciudadano de la Unión el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, en el sentido de que se oponen a una normativa interna de un Estado miembro que obliga, so pena de sanción penal, a una persona (ciudadano de la Unión Europea o no) a presentar un pasaporte al entrar en un Estado miembro cuando entra en su territorio por un aeropuerto nacional procedente de otro Estado miembro?

2) ¿Se opone alguna disposición del Derecho comunitario a tal obligación?»

**Sobre la admisibilidad**

18 El Gobierno irlandés considera que procede declara la inadmisibilidad de las cuestiones ya que, por una parte, al tratarse en el procedimiento principal de la aplicación en los Países Bajos de una disposición neerlandesa a un nacional neerlandés, el litigio principal es de carácter meramente interno (véase la sentencia de 23 de abril de 1991, Höfner y Elser, C-41/90, Rec. p. I-1979, apartado 37) y, por otra parte, la resolución de remisión no facilita suficientes datos sobre los hechos para permitir al Tribunal de Justicia responder a las

cuestiones planteadas, en particular sobre el extremo de si el Sr. Wijsenbeek había iniciado su viaje en un Estado miembro o en un país tercero.

19 Sobre este punto la Comisión señala que, al regresar a los Países Bajos, el Sr. Wijsenbeek ejerció su derecho a la libre circulación en el interior de la Comunidad, por lo que puede beneficiarse de la protección que se deriva del Derecho comunitario (véase la sentencia de 7 de julio de 1992, Singh, C-370/90, Rec. p. I-4265).

20 En primer lugar, debe hacerse constar que no ha sido discutida la afirmación del Sr. Wijsenbeek de que su vuelo procedía de Estrasburgo.

21 Por tanto, la resolución de remisión y las observaciones escritas y orales han proporcionado al Tribunal de Justicia suficiente información para poder interpretar las normas de Derecho comunitario en relación con la situación objeto de litigio (véase, en particular, la sentencia de 3 de marzo de 1994, Vaneetveld, C-316/93, Rec. p. I-763, apartado 14).

22 En segundo lugar, al desembarcar en un aeropuerto del Estado miembro cuya nacionalidad posee, en un vuelo procedente de otro Estado miembro, el Sr. Wijsenbeek ejerció su derecho a la libre circulación, derecho que el Tratado reconoce a los nacionales de los Estados miembros. En efecto, si éstos, que tienen derecho a circular libremente en los demás Estados miembros (véase la sentencia de 24 de noviembre de 1998, Bickel y Franz, C-274/96, Rec. p. I-7637, apartado 15), no pudieran invocar este derecho en su Estado de origen, tal derecho no podría producir plenos efectos (véase, en este sentido, la sentencia Singh, antes citada, apartados 21 y 23).

23 Puesto que las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia está en principio obligado a pronunciarse (véase la sentencia de 15 de diciembre de 1995, Bosman, C-415/93, Rec. p. I-4921, apartado 59).

## Sobre las cuestiones prejudiciales

24 Mediante sus cuestiones, que deben examinarse conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pretende esencialmente que se determine si el artículo 7 A o el artículo 8 A del Tratado prohíben que un Estado miembro obligue, so pena de sanciones penales, a una persona, ciudadano de la Unión Europea o no, a probar su nacionalidad al entrar en el territorio de un Estado miembro por una frontera interior de la Comunidad.

25 El Sr. Wijsenbeek alega que desde el 1 de enero de 1993, es decir, una vez transcurrido el período que expiró el 31 de diciembre de 1992, el artículo 7 A del Tratado tiene efecto directo y los Estados miembros ya no tienen competencia alguna en este ámbito, puesto que el artículo 3, letra c), del Tratado CE [actualmente artículo 3 CE, apartado 1, letra c), tras su modificación] y el artículo 7 A del Tratado suponen un traspaso completo de las competencias a la Comunidad.

26 Alega que dichas disposiciones, así como las Directivas 68/360 y 73/148, prohíben directamente los controles en las fronteras interiores. Puesto que el Tribunal de Justicia considera que todo turista es destinatario de servicios, debe también considerar que después del 1 de enero de 1993 toda persona que atraviesa una frontera es un consumidor. Para llegar a una interpretación razonable del artículo 7 A del Tratado, al igual que ocurre con la libre circulación de mercancías, la libre circulación de personas implica al menos que puedan atravesarse las fronteras interiores sin el menor control y que ontrol de las personas se realice en las fronteras exteriores.

27 Los Gobiernos español, irlandés y del Reino Unido estiman que tanto el artículo 7 A como el artículo 8 A del Tratado carecen de efecto directo, de manera que el Sr. Wijsenbeek no puede invocarlos ante el Juez nacional. El Gobierno neerlandés y la Comisión, por su parte, afirman que el artículo 7 A del Tratado no tiene efecto directo. Todos consideran que la supresión de los controles en las fronteras interiores de la Comunidad exige medidas de desarrollo.

28 Según la Comisión, la supresión de estos controles afecta a todas las personas, ya que mantener los controles sobre los nacionales de países terceros en las fronteras interiores requiere poder distinguirlos de los nacionales de los Estados miembros y, por consiguiente, controlar a éstos. Por tanto son necesarias medidas comunitarias especiales relativas a las fronteras exteriores para que ninguno de los Estados miembros se encuentre con extranjeros cuya presencia considere indeseable, procedentes de países terceros y que entren en su territorio a través de otro Estado miembro.

29 A este respecto, el Gobierno neerlandés señala que tales medidas comunitarias relativas a las fronteras exteriores comprenden, en particular, un nivel equivalente de vigilancia en las fronteras, una armonización de los requisitos de acceso, una política común en materia de visados, reglas aplicables a los solicitantes de asilo que presenten peticiones en varios Estados miembros, una intensificación de la cooperación en el ámbito policial y de justicia y la creación de un sistema común de intercambio automatizado de información.

30 Según el Gobierno del Reino Unido, dado que en el Estado actual del Derecho comunitario, a diferencia de lo que sucede en materia de libre circulación de mercancías, no existe una política común que rija la entrada de nacionales de países terceros en los Estados miembros, cada Estado miembro conserva el derecho a adoptar su propia política de inmigración (véase asimismo la Declaración sobre los artículo 13 a 19 del Acta Única) y a exigir a toda persona que pretenda entrar en su territorio que presente una tarjeta de identidad o un pasaporte válido, ya que éste es el único medio de distinguir a los nacionales de países terceros de los nacionales comunitarios.

31 El Gobierno irlandés y la Comisión señalan que de las declaraciones anejas al Acta Única, y en particular de la Declaración sobre le artículo 8 A del Tratado CEE, adoptada por la Conferencia de los representantes de los Gobiernos para evitar que dicho artículo tuviera efecto directo a partir del 1 de enero de 1993, se deduce que el artículo 7 A del Tratado no tiene carácter incondicional y que deja un margen de apreciación para su ejecución.

32 Los Gobiernos neerlandés e irlandés, así como la Comisión, estiman, por otra parte, que de la sentencia de 20 de octubre de 1993, Baglieri (C-297/92, Rec. p. I-5211), apartado 16, se deriva que a falta de medidas adoptadas por el Consejo en la materia, los Estados miembros no están sometidos automáticamente a la obligación de suprimir los controles en las fronteras después del 31 de diciembre de 1992.

33 Los Gobiernos neerlandés y del Reino Unido mantienen que aun en el caso de que el artículo 7 A del Tratado tuviera efecto directo, no prohibiría los controles en las fronteras interiores. Dicho artículo no tiene a su juicio un alcance superior al de las demás disposiciones del Tratado. Según ambos Gobiernos, las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de personas, es decir, los artículos 48, 52 y 59 del Tratado CE (actualmente artículos 39 CE, 43 CE y 49 CE, tras su modificación), y las normas adoptadas conforme a dichas disposiciones, a saber, las Directivas 90/364, 90/365 y 93/96, confieren derechos directos sólo a los nacionales comunitarios y no reconocen a los nacionales de países terceros un derecho autónomo de libre circulación (véase la sentencia Singh, antes citada). Dado que sería imposible limitar los controles en la frontera a una sola categoría de personas, el derecho de los Estados miembros a exigir que toda persona presente una tarjeta de identidad o un pasaporte válido está expresamente reconocido en el artículo 3, apartado 1, de las Directivas 68/360 y 73/148.

34 En cuanto al artículo 8 A del Tratado, los Gobiernos irlandés y del Reino Unido consideran que, al igual que el artículo 7 A del Tratado, requiere medidas complementarias, que aún no han sido adoptadas.

35 La Comisión, por el contrario, considera que es innegable el efecto directo del artículo 8 A, apartado 1, del Tratado. El derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros se reconoce en él directamente, sin salvedad alguna y sin el menor margen de apreciación, a todos los ciudadanos de la Unión. No afecta a esta conclusión el hecho de que tal derecho esté sometido a las «limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación» (véanse las sentencias de 21 de junio de 1974, Reyners, 2/74, Rec. p. 631; de 3 de diciembre de 1974, Van Binsbergen, 33/74, Rec. p. 1299, y de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn, 41/74, Rec.

p. 1337). Las medidas de ejecución que puede adoptar el Consejo en virtud del artículo 8 A, apartado 2, del Tratado, tienen por objeto facilitar el ejercicio de los derechos a que alude el apartado 1, y confirman el efecto directo de éste.

36 En cuanto al alcance del artículo 8 A del Tratado, la Comisión subraya que el derecho a circular y residir libremente constituye un derecho material autónomo sometido a las limitaciones y condiciones específicas previstas en el Tratado y en sus disposiciones de aplicación. Este nuevo derecho reconocido a los ciudadanos de la Unión debe, según la Comisión, interpretarse de manera amplia y sus excepciones y limitaciones, de forma estricta. No obstante, en tanto no se adopten y apliquen normas comunitarias específicas sobre los controles en las fronteras exteriores de la Comunidad, la exigencia de presentar un pasaporte o una tarjeta de identidad válida en las fronteras interiores, prevista en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 68/360, no constituyen un obstáculo abusivo al derecho de circular libremente en la Comunidad, y no tiene carácter desproporcionado.

37 Los Gobierno neerlandés, finlandés y del Reino Unido consideran que se deduce del texto del artículo 8 A del Tratado que éste tampoco crea un derecho de circulación y de residencia con un alcance superior al de las demás disposiciones del Tratado y de las disposiciones adoptadas para su aplicación. El artículo 8 A del Tratado no aporta a su juicio ningún elemento adicional con respecto al artículo 7 A del Tratado. En cualquier caso, según el Gobierno del Reino Unido, dado que los derechos reconocidos por el artículo 8 A sólo se aplican a las personas que tienen la nacionalidad de un Estado miembro, deben permitirse los controles de identidad en las fronteras.

38 El Gobierno finlandés añade que un Estado miembro tiene derecho a sancionar penalmente el hecho de no presentar los documentos de viaje exigidos, con la salvedad de que la pena aplicable no resulte, habida cuenta del tipo de infracción cometida, tan severa que constituya de hecho un obstáculo a la libre circulación de personas (véase la sentencia de 14 de julio de 1977, Sagulo y otros, 8/77, Rec. p. 1495, apartado 12).

39 Procede recordar que el artículo 7 A, párrafo primero, del Tratado establece que la Comunidad adoptará las medidas destinadas a establecer progresivamente el mercado interior en el transcurso de un período que terminará el 31 de diciembre de 1992, de conformidad con las disposiciones del Tratado citadas en dicha disposición. Con arreglo al artículo 7 A, párrafo segundo, el mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del Tratado.

40 No puede interpretarse dicho artículo en el sentido de que, a falta de medidas adoptadas por el Consejo antes del 31 de diciembre de 1992 que impongan a los Estados miembros la obligación de suprimir los controles de personas en las fronteras interiores de la Comunidad, tal obligación resulta automáticamente de la expiración de dicho período. En efecto, como ha indicado el Abogado General en el punto 77 de sus conclusiones, la obligación aludida presupone la armonización de las legislaciones de los Estados miembros que regulan el cruce de las fronteras exteriores de la Comunidad, la inmigración, la concesión de visados, el asilo y el intercambio de información sobre estas cuestiones (véase en este sentido, en materia de Seguridad Social, la sentencia Baglieri, antes citada, apartados 16 y 17).

41 Por otra parte, el artículo 8 A, apartado 1, del Tratado, concede a todo ciudadano de la Unión el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación. Según el artículo 8 A, apartado 2, del Tratado, el Consejo podrá adoptar disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio de dichos derechos.

42 No obstante, como ha señalado con razón la Comisión, hasta que no se hayan adoptado disposiciones comunitarias sobre los controles en las fronteras exteriores de la Comunidad, que establezcan asimismo normas comunes o armonizadas particularmente en materia de requisitos de acceso, visados y asilo, el ejercicio de estos derechos requiere que el interesado esté en condiciones de probar que tiene la nacionalidad de un Estado miembro.

43 Por tanto, basta comprobar que cuando se produjeron los hechos del asunto principal, no existían normas comunes ni armonización de las legislaciones de los Estados miembros, especialmente en materia de controles en las fronteras exteriores, de política de inmigración, de visados o de asilo. Por consiguiente, aun en el caso de que, en virtud del artículo 7 A o del artículo 8 A del Tratado, los nacionales de los Estados miembros tuvieran un derecho incondicional a circular libremente en el territorio de los Estados miembros, éstos conservarían el derecho a efectuar controles de identidad en las fronteras interiores de la Comunidad, obligando a un interesado a presentar una tarjeta de identidad o un pasaporte válido, como prevén las Directivas 68/360, 73/148, 90/364, 90/365 y 93/96, para poder determinar si la persona de que se trate es un nacional de un Estado miembro, con derecho por tanto a circular libremente en el territorio de los Estados miembros, o un nacional de un país tercero, que no tiene tal derecho.

44 Debe añadirse que a falta de normativa comunitaria en la materia, los Estados miembros siguen siendo competentes para sancionar el incumplimiento de dicha obligación, siempre que las sanciones sean comparables a las que se impongan por infracciones nacionales similares. Por otra parte, no pueden establecer una sanción desproporcionada que cree un obstáculo a la libre circulación de personas, como una pena privativa de libertad (véanse, en particular, las sentencias de 12 de diciembre de 1989, Messner, C-265/88, Rec. p. 4209, apartado 14, y de 29 de febrero de 1996, Skanavi y Chryssanthakopoulos, C-193/94, Rec. p. I-929, apartado 36). Estas mismas consideraciones valen en lo que respecta al incumplimiento de la obligación de presentar una tarjeta de identidad o un pasaporte con ocasión de la entrada en el territorio de un Estado miembro.

45 Procede, pues, responder a las cuestiones planteadas que, en el estado del Derecho comunitario aplicable cuando se produjeron los hechos del asunto principal, ni el artículo 7 A ni el artículo 8 A del Tratado se oponían a que un Estado miembro obligara, so pena de sanción penal, a una persona, ciudadano de la Unión Europea o no, a probar su nacionalidad al entrar en el territorio de dicho Estado miembro por una frontera interior de la Comunidad, siempre que las sanciones

fueran comparables a las establecidas para infracciones nacionales similares y no fueran desproporcionadas, creando con ello un obstáculo a la libre circulación de personas.

## Costas

46 Los gastos efectuados por los Gobiernos neerlandés, español, irlandés, finlandés y del Reino Unido, y por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. 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.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Arrondissementsrechtbank te Rotterdam mediante resolución de 30 de octubre de 1997, declara:

**En el estado del Derecho comunitario aplicable cuando se produjeron los hechos del asunto principal, ni el artículo 7 A ni el artículo 8 A del Tratado CE (actualmente artículos 14 CE y 18 CE, tras su modificación) se oponían a que un Estado miembro obligara, so pena de sanción penal, a una persona, ciudadano de la Unión Europea o no, a probar su nacionalidad al entrar en el territorio de**

**dicho Estado miembro por una frontera interior de la Comunidad, siempre que las sanciones fueran comparables a las establecidas para infracciones nacionales similares y no fueran desproporcionadas, creando con ello un obstáculo a la libre circulación de personas.**

Rodríguez Iglesias Kapteyn Puissochet

Jann Moitinho de Almeida Gulmann

Murray Edward Ragnemalm

Sevón Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 21 de septiembre de 1999.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias