

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ063724

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Sentencia de 13 de diciembre de 2018

Sala Segunda

Asuntos acumulados. núms. C-412/17 y C-474/17

SUMARIO:

Control de pasaportes dentro del espacio Schengen. Medidas con efecto equivalente a las inspecciones fronterizas. Estado miembro que exige a un operador de viajes controlar pasaportes y permisos de residencia. El artículo 67 TFUE, apartado 2, y el artículo 21 del 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), en la redacción que le da el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la legislación de un Estado miembro que, como sucede con la controvertida en los litigios principales, obliga a cualquier empresa de autocares de línea que atraviese una frontera interior Schengen, con destino al territorio de dicho Estado miembro, a controlar el pasaporte y el permiso de residencia de los pasajeros antes de cruzar la frontera interior, con el fin de prevenir el transporte de nacionales de países terceros que carezcan de dichos documentos de viaje al territorio nacional, y que prevé, a efectos del cumplimiento de dicha obligación de control, la adopción por las autoridades policiales de órdenes de prohibición de dicho transporte, con apercibimiento de imposición de multa coercitiva, contra empresas de transportes cuando se constate que han transportado en ese territorio a nacionales de países terceros que carezcan de esos mismos documentos de viaje. El hecho de que en el presente asunto los controles que son controvertidos en los litigios principales se caractericen por el vínculo particularmente estrecho que guardan con el cruce de una frontera interior, que es precisamente su hecho generador, resulta especialmente revelador de un «efecto equivalente a las inspecciones fronterizas», a los efectos del artículo 21, letra a), del Reglamento n.º 562/2006.

PRECEPTOS:

Tratado de 25 de Marzo de 1957 de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), art. 67.
Decisión 2006/616/CE (Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, complementario de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada), arts. 3, 6.1 a) y 11.
Convenio de Schengen de 1985, arts. 26 y 27.
Directiva 2002/90/CE (entrada, a la circulación y a la estancia irregulares), arts. 1, 2 y 3.
Decisión Marco 2002/946 (marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares), arts. 1, 2 y 3.
Reglamento (CE) n.º 562/2006 (Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras - Código de fronteras Schengen-), arts. 2, 5, 20 y 21.

PONENTE:*Doña A. Prechal.*

En los asuntos acumulados C-412/17 y C-474/17,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania), mediante resoluciones de 1 de junio de 2017, recibidas en el Tribunal de Justicia los días 10 de julio de 2017 (C-412/17) y 8 de agosto de 2017 (C-474/17), en los procedimientos seguidos entre

Bundesrepublik Deutschland,

y



Touring Tours und Travel GmbH (C-412/17),

Sociedad de Transportes, S.A. (C-474/17),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot, Presidente de la Sala Primera, en funciones de Presidente de la Sala Segunda, y las Sras. A. Prechal (Ponente) y C. Toader y los Sres. A. Rosas y M. Ilešič, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de junio de 2018; consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Bundesrepublik Deutschland, por el Sr. W. Roth, Rechtsanwalt;
- en nombre del Gobierno alemán, por la Sra. S. Eisenberg y el Sr. T. Henze, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. C. Cattabriga y el Sr. G. Wils, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de septiembre de 2018;

dicta la siguiente

Sentencia

1. Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del artículo 67 TFUE, apartado 2, y de los artículos 20 y 21 del 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) (DO 2006, L 105, p. 1), en la redacción que le da el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 (DO 2013, L 182, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 562/2006»).

2. Estas peticiones se han presentado en el contexto de sendos litigios seguidos entre, por un lado, en el asunto C-412/17, Touring Tours und Travel GmbH y, en el asunto C-474/17, Sociedad de Transportes, S.A., que son operadoras de viajes en autocar con domicilio social en Alemania y España, respectivamente (en lo sucesivo, conjuntamente, «transportistas controvertidos»), y, por el otro, la Bundesrepublik Deutschland (República Federal de Alemania), representada por el Bundespolizeipräsident (Dirección General de la Policía Federal, Alemania), en relación con la legalidad de las órdenes adoptadas por este de prohibir, con apercibimiento de imposición de multa coercitiva, el transporte a territorio de la República Federal de Alemania de nacionales de países terceros que carezcan de pasaporte y de los permisos de residencia exigidos.

Marco jurídico

Derecho internacional

3. El Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada, fue firmado por la Comunidad Europea el 12 de diciembre de 2000, de conformidad con la Decisión 2001/87/CE del Consejo, de 8 de diciembre de 2000 (DO 2001, L 30, p. 44) (en lo sucesivo, «Protocolo Complementario»). El Protocolo se aprobó mediante la Decisión 2006/616/CE del Consejo, de 24 de julio de 2006 (DO 2006, L 262, p. 24), en la medida en que las disposiciones del Protocolo Complementario entraban en el ámbito de aplicación de los artículos 179 CE y 181 A CE, y mediante la Decisión 2006/617/CE del Consejo, de 24 de julio de 2006 (DO 2006, L 262, p. 34), en la medida en que entraban en el ámbito de aplicación de la parte III, título IV, del Tratado CE.

4. A tenor del artículo 3 del Protocolo Complementario:



«Para los fines del presente Protocolo, se entenderá por:

a) por “tráfico ilícito de migrantes” se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material;

b) por “entrada ilegal” se entenderá el paso de fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado receptor;

[...]»

5. El artículo 6, apartado 1, letra a), del Protocolo preceptúa lo siguiente:

«Cada Estado parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente y con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material:

a) el tráfico ilícito de migrantes».

6. A tenor del artículo 11 del mismo Protocolo, titulado «Medidas fronterizas»:

«[...]

2. Cada Estado parte adoptará medidas legislativas u otras medidas apropiadas para prevenir, en la medida de lo posible, la utilización de medios de transporte explotados por transportistas comerciales para la comisión del delito tipificado con arreglo al apartado a) del párrafo 1 del artículo 6 del presente Protocolo.

3. Cuando proceda y sin perjuicio de las convenciones internacionales aplicables se preverá, entre esas medidas, la obligación de los transportistas comerciales, incluidas las empresas de transporte, así como los propietarios o explotadores de cualquier medio de transporte, de cerciorarse de que todos los pasajeros tengan en su poder los documentos de viaje requeridos para entrar legalmente en el Estado receptor.

4. Cada Estado parte adoptará las medidas necesarias, de conformidad con su Derecho interno, para prevenir sanciones en caso de incumplimiento de la obligación enunciada en el párrafo 3 del presente artículo.

[...]»

Derecho de la Unión

CAAS

7. El artículo 26 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 la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (DO 2000, L 239, p. 19), firmado en Schengen el 19 de junio de 1990 y en vigor desde el 26 de marzo de 1995 (en lo sucesivo, «CAAS»), preceptúa lo siguiente:

«1. Sin perjuicio de los compromisos resultantes de su adhesión a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 relativa al Estatuto de los refugiados, modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967, las Partes contratantes se comprometen a introducir en su legislación nacional las normas siguientes:

a) Si se negara la entrada en el territorio de una Parte contratante a un extranjero, el transportista que lo hubiere llevado a la frontera exterior por vía aérea, marítima o terrestre estará obligado a hacerse cargo de él inmediatamente. [...]

b) El transportista estará obligado a tomar todas las medidas necesarias para cerciorarse de que el extranjero transportado por vía aérea o marítima tenga en su poder los documentos de viaje exigidos para entrar en el territorio de las Partes contratantes.



2. Sin perjuicio de los compromisos resultantes de su adhesión a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 relativa al Estatuto de los refugiados, modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967, y respetando su derecho constitucional, las Partes contratantes se comprometen a establecer sanciones contra los transportistas que, por vía aérea o marítima, transporten, desde un tercer Estado hasta el territorio de las Partes contratantes, a extranjeros que no estén en posesión de los documentos de viaje exigidos.

3. Lo dispuesto en la letra b) del apartado 1 y en del apartado 2 se aplicará a los transportistas de grupos que realicen enlaces internacionales por carretera en autocar, con excepción del tráfico fronterizo.»

8. Según el artículo 27 del CAAS, derogado por el artículo 5 de la Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares (DO 2002, L 328, p. 17):

«1. Las Partes contratantes se comprometen a establecer sanciones adecuadas contra cualquier persona que, con fines lucrativos, ayude o intente ayudar a un extranjero a entrar o a permanecer en el territorio de una Parte contratante quebrantando la legislación de dicha Parte contratante sobre entrada y estancia de extranjeros.

2. Si una Parte contratante tuviera conocimiento de hechos mencionados en el apartado 1 que quebranten la legislación de otra Parte contratante, informara de ello a esta última.

3. La Parte contratante que solicite a otra Parte contratante la persecución de hechos mencionados en el apartado 1 por quebrantamiento de su propia legislación deberá justificar mediante denuncia oficial o certificación de las autoridades competentes qué disposiciones legislativas han sido quebrantadas.»

Directiva 2001/51/CE

9. Conforme a los considerandos 2 y 4 de la Directiva 2001/51/CE del Consejo, de 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen del 14 de junio de 1985 (DO 2001, L 187, p. 45):

«(2) La presente medida se inscribe en un dispositivo global de control de los flujos migratorios y de lucha contra la inmigración clandestina.

[...]

(4) No se debería condicionar la libertad de los Estados miembros para mantener o establecer obligaciones o sanciones adicionales para los transportistas, con independencia de que estén o no sujetos a la presente Directiva.»

Directiva 2002/90

10. Conforme a los considerandos 1 a 4 de la Directiva 2002/90:

«(1) Uno de los objetivos de la Unión Europea es el establecimiento progresivo de un espacio de libertad, seguridad y justicia, que implica en particular la lucha contra la inmigración clandestina.

(2) Es preciso, por consiguiente, combatir la ayuda a la inmigración clandestina, tanto la que se refiere al cruce irregular de la frontera en sentido estricto como la que se presta para alimentar las redes de explotación de seres humanos.

(3) A tal fin, es fundamental la aproximación de las disposiciones jurídicas existentes, en particular, por una parte, una definición precisa de la infracción correspondiente y los supuestos eximentes, lo que constituye el objeto de la presente Directiva, y por otra, normas mínimas para las sanciones, la responsabilidad de las personas jurídicas y la competencia, lo que constituye el objeto de la Decisión Marco 2002/946/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares [(DO 2002, L 328, p. 1)].

(4) La presente Directiva tiene por objeto definir la ayuda a la inmigración clandestina y hacer por consiguiente más eficaz la aplicación de la Decisión Marco [2002/946] con el fin de impedir la citada infracción.»



11. El artículo 1 de la Directiva 2002/90, titulado «Tipificación general», establece lo siguiente en su apartado 1:

«Los Estados miembros adoptarán sanciones adecuadas:

a) contra cualquier persona que intencionadamente ayude a una persona que no sea nacional de un Estado miembro a entrar en el territorio de un Estado miembro o a transitar a través de este, vulnerando la legislación del Estado de que se trate sobre entrada o tránsito de extranjeros;

b) contra cualquier persona que intencionadamente ayude, con ánimo de lucro, a una persona que no sea nacional de un Estado miembro a permanecer en el territorio de un Estado miembro, vulnerando la legislación del Estado de que se trate sobre estancia de extranjeros.»

12. El artículo 2 de la misma Directiva, titulado «Incitación, participación y tentativa», dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para velar por que las sanciones contempladas en el artículo 1 se impongan, asimismo, a cualquier persona que:

1, o a) sea instigadora de alguna de las infracciones mencionadas en las letras a) o b) del apartado 1 del artículo

b) sea cómplice en alguna de esas infracciones [...]

[...]».

13. El artículo 3 de la citada Directiva, titulado «Sanciones», establece que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para velar por que las infracciones contempladas en los artículos 1 y 2 de esa misma Directiva estén sometidas a sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias.

Decisión Marco 2002/946

14. El artículo 1 de la Decisión Marco 2002/946 establece lo siguiente:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para velar por que las infracciones definidas en los artículos 1 y 2 de la Directiva [2002/90] sean punibles con sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias que puedan dar lugar a extradición.

2. Cuando proceda, las sanciones penales mencionadas en el apartado 1 podrán ir acompañadas de las medidas siguientes:

- el decomiso del medio de transporte utilizado para cometer la infracción penal,
- la prohibición de ejercer, directamente o por persona interpuesta, la actividad profesional en cuyo ejercicio se cometió la infracción,

[...]».

15. El artículo 2 de la Decisión Marco, titulado «Responsabilidad de las personas jurídicas», dispone lo siguiente:

«1. Cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para velar por que las personas jurídicas puedan ser consideradas responsables por las infracciones a que se refiere el apartado 1 del artículo 1 cometidas en su provecho por cualquier persona, actuando a título particular o como parte de un órgano de la persona jurídica, que ostente un cargo directivo en el seno de dicha persona jurídica [...]

2. Además de los casos previstos en el apartado 1, cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para velar por que una persona jurídica pueda ser considerada responsable cuando la falta de vigilancia o control por parte de una de las personas a que se refiere el apartado 1 haya hecho posible que una persona sometida a su autoridad cometa una de las infracciones a que se refiere el apartado 1 del artículo 1 en provecho de dicha persona jurídica.



3. La responsabilidad de la persona jurídica en virtud de los apartados 1 y 2 se entenderá sin perjuicio de las actuaciones penales contra las personas físicas que sean autoras, instigadoras o cómplices de las infracciones a que se refiere el apartado 1.»

16. A tenor del artículo 3 de la misma Decisión Marco, titulado «Sanciones contra las personas jurídicas»:

«1. Cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para velar por que la persona jurídica declarada responsable en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 2 esté sometida a sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, que incluirán multas de carácter penal o administrativo y podrán incluir otras sanciones [...]

2. Cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para velar por que a la persona jurídica declarada responsable en virtud de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 2 le sean impuestas sanciones o medidas efectivas, proporcionadas y disuasorias.»

Reglamento n.º 562/2006

17. El Reglamento n.º 562/2006, aplicable en la fecha de los hechos de los litigios principales, fue derogado y sustituido por el 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).

18. A tenor del artículo 2, puntos 9 a 11 y 14, del Reglamento n.º 562/2006:

«A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[...]

9) control fronterizo”: la actividad realizada en las fronteras, de conformidad con las disposiciones del presente Reglamento y a los efectos del mismo, que con independencia de otros motivos, obedezca a la intención de cruzar la frontera o en el propio acto de cruzarla y que consista en la realización de inspecciones fronterizas y de actividades de vigilancia de fronteras;

10) “inspecciones fronterizas”: las inspecciones efectuadas en los pasos fronterizos con el fin de garantizar que pueda autorizarse la entrada de personas, incluidos sus medios de transporte y los objetos en su posesión en el territorio de los Estados miembros o su abandono;

11) “vigilancia de fronteras”: la vigilancia de las fronteras entre los pasos fronterizos y la vigilancia de estos últimos fuera de los horarios de apertura establecidos, con el fin de impedir que las personas se sustraigan a las inspecciones fronterizas;

[...]

14) “transportista”: toda persona física o jurídica cuya actividad profesional sea el transporte de personas».

19. El artículo 5 del Reglamento, titulado «Condiciones de entrada para los nacionales de terceros países», establecía lo siguiente en su apartado 1:

«Para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros de una duración que no exceda de 90 días dentro de cualquier período de 180 días, lo que implica tener en cuenta el período de 180 días que precede a cada día de estancia, las condiciones de entrada para los nacionales de terceros países serán las siguientes:

a) estar en posesión de un documento de viaje válido que otorgue a su titular el derecho a cruzar la frontera y que cumpla los siguientes criterios:

i) seguirá siendo válido como mínimo tres meses después de la fecha prevista de partida del territorio de los Estados miembros. En casos de emergencia justificados, esta obligación podrá suprimirse;



ii) deberá haberse expedido en los diez años anteriores;

b) estar en posesión de un visado válido, cuando así [se] exija [...], salvo que sean titulares de un permiso de residencia válido o de un visado de larga duración válido;

[...].».

20. El artículo 20 del Reglamento n.º 562/2006, titulado «Cruce de las fronteras interiores», disponía lo siguiente:

«Las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice inspección fronteriza alguna de las personas, cualquiera que sea su nacionalidad.»

21. El artículo 21 del mismo Reglamento, titulado «Inspecciones dentro del territorio», era del tenor siguiente:

«La supresión del control en las fronteras interiores no afectará:

a) al ejercicio de las competencias de policía de las autoridades competentes de los Estados miembros en virtud de su Derecho interno, en la medida en que el ejercicio de tales competencias no tenga un efecto equivalente a las inspecciones fronterizas; este punto también es aplicable a las zonas fronterizas. En el sentido de la primera frase, el ejercicio de las competencias de policía no podrá, en particular, considerarse equivalente al ejercicio de inspecciones fronterizas cuando las medidas policiales:

- i) no tengan como objetivo el control de fronteras,
- ii) estén basadas en información y experiencia policiales de carácter general sobre posibles amenazas a la seguridad pública y estén destinadas, en particular, a combatir la delincuencia transfronteriza,
- iii) estén concebidas y se ejecuten de un modo claramente diferenciado de las inspecciones sistemáticas de personas en las fronteras exteriores,
- iv) se lleven a cabo sirviéndose de inspecciones aleatorias;

b) a las inspecciones de seguridad en los puertos o aeropuertos, efectuadas sobre las personas por las autoridades competentes en virtud del Derecho interno de cada Estado miembro por los responsables portuarios o aeroportuarios o por los transportistas, siempre que estas inspecciones se efectúen también sobre las personas que viajen dentro de un Estado miembro;

c) a la posibilidad de que un Estado miembro disponga en su Derecho interno la obligación de poseer o llevar consigo documentos;

d) la posibilidad de que un Estado miembro imponga por ley la obligación de los nacionales de terceros países de declarar su presencia en su territorio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 del [CAAS].»

Derecho alemán

22. El artículo 13 de la Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Ley reguladora del derecho de residencia, el ejercicio de actividades remuneradas y la integración de los extranjeros en el territorio federal), de 30 de julio de 2004 (BGBl. 2004 I, p. 1950), en la redacción aplicable a los hechos de los litigios principales (en lo sucesivo, «AufenthG»), titulado «Cruce de fronteras», impone en su apartado 1 la obligación de que los extranjeros dispongan de un pasaporte reconocido y válido o de un documento con valor de pasaporte a la entrada o la salida de territorio nacional y de que se sometan al control policial que recae sobre el tráfico transfronterizo.

23. El artículo 63 de la AufenthG, titulado «Obligaciones de las empresas de transporte», dispone lo siguiente:

«1. Los transportistas únicamente podrán transportar a extranjeros al territorio de la República Federal de Alemania cuando estos dispongan de pasaporte y del permiso de residencia exigido.



2. El Ministerio Federal del Interior o la autoridad que este determine podrán, con el acuerdo del Ministerio Federal de Transportes e Infraestructuras Digitales, prohibir que un transportista transporte a extranjeros al territorio de la República Federal de Alemania en vulneración del apartado 1, así como apercibir a esta empresa de la imposición de multas coercitivas en caso de incumplimiento. [...]

3. El importe de las multas coercitivas que se impondrán al transportista será de un mínimo de 1 000 euros y un máximo de 5 000 euros por cada extranjero que dicha empresa transporte en vulneración de una orden adoptada de conformidad con el apartado 2. [...]

4. El Ministerio Federal del Interior o la autoridad que este determine podrán acordar con los transportistas una serie de normas destinadas a dar cumplimiento a la obligación contemplada en el apartado 1.»

24. El punto 63, apartados 1 y 2, de la Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (Directrices Administrativas Generales sobre la Ley reguladora del derecho de residencia de los extranjeros), de 26 de octubre de 2009 (GMBI. 2009, p. 878), es del tenor siguiente:

«63.1 Obligaciones de control y seguridad

63.1.1 [El artículo 63 de la AufenthG] prohíbe que los transportistas transporten al territorio de la República Federal de Alemania a extranjeros que carezcan de los documentos de viaje exigidos. La prohibición alcanza tanto al transporte por vía aérea y marítima como al transporte por vía terrestre, a excepción del tráfico ferroviario transfronterizo. [...] La prohibición por ley de transportar al territorio de la República Federal de Alemania a extranjeros cuando estos no dispongan del pasaporte o del visado exigidos en función de su nacionalidad implica al mismo tiempo la obligación de que el transportista controle suficientemente dichos pasaporte y visado. La obligación de control tiene el objetivo de garantizar que el extranjero reúna las condiciones exigidas por el artículo 13, apartado 1, para el cruce de la frontera. [...]

[...]

63.1.3.1 La obligación de control establecida en el artículo 63, apartado 1, obliga al transportista a comprobar si el extranjero dispone de los documentos exigidos [...]

63.2 Prohibición de transporte y multas coercitivas

63.2.0 La prohibición de transporte y el apercibimiento de imposición de multa coercitiva, así como el cálculo y la aplicación de esta, tienen el objetivo de lograr que el transportista compruebe en todos los casos el cumplimiento de la obligación de disponer de pasaporte y visado.»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

25. Los transportistas controvertidos ofrecen viajes en autocar y explotan, principalmente, líneas regulares con destino a Alemania que atraviesan las fronteras germano-neerlandesa y germano-belga.

26. Al considerar que estas empresas habían transportado a Alemania, vulnerando el artículo 63, apartado 1, de la AufenthG, a un número considerable de nacionales de países terceros que carecían de los documentos de viaje exigidos, la Dirección General de la Policía Federal les remitió en noviembre de 2013 y marzo de 2014, respectivamente, sendos «apercibimientos» en que enumeraba los casos de transporte no autorizado y anunciaba que, basándose en el artículo 63, apartado 2, de la AufenthG, en caso de continuar la infracción incumplimiento se les impondría una orden de prohibición.

27. Posteriormente, tras constatar la reincidencia en la ilegalidad por parte de los transportistas controvertidos, la Dirección General de la Policía Federal adoptó sendas órdenes de prohibición los días 26 de septiembre y 18 de noviembre de 2014, respectivamente, previendo la imposición, en caso de incumplimiento, de una multa coercitiva por importe de 1 000 euros por cada nueva infracción.

28. Las órdenes señalaban que los transportistas controvertidos estaban obligados, en virtud del artículo 63, apartado 1, de la AufenthG, a adoptar todas las medidas posibles para impedir la entrada en territorio alemán de cualquier extranjero que careciera de los documentos de viaje exigidos. A tal fin, los transportistas tenían que

comprobar dicha documentación en el momento del control de los billetes al subir los pasajeros al autocar y debían impedir que subieran a este los nacionales de países terceros que carecieran de ella.

29. En el recurso interpuesto contra esas órdenes por los transportistas controvertidos, el Verwaltungsgericht (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Alemania) las anuló, por considerar, en esencia, que, dada la primacía del Derecho de la Unión, el artículo 63, apartado 2, de la AufenthG no debía aplicarse, por ser su aplicación a las empresas que transportan a Alemania a nacionales de países terceros cruzando una frontera interior del espacio Schengen contraria al artículo 67 TFUE, apartado 2, y a los artículos 20 y 21 del Reglamento n.º 562/2006, ya que los controles impuestos a dichas empresas deben considerarse medidas con «un efecto equivalente a las inspecciones fronterizas» a los efectos del artículo 21 de ese Reglamento, habida cuenta, en particular, de su carácter sistemático y del hecho de que se tenían que efectuar incluso antes de que se cruzara la frontera.

30. Contra esta sentencia la República Federal de Alemania interpuso un recurso de «Revision» ante el tribunal remitente, que es el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania), en el que alega, en particular, que el Derecho de la Unión y, sobre todo, la Directiva 2002/90 y la Decisión Marco 2002/946 establecen disposiciones especiales respecto de las recogidas en el Reglamento n.º 562/2006, y que exigen que se sancionen incumplimientos de prohibiciones de transporte como los previstos por el artículo 63 de la AufenthG.

31. En opinión del Estado miembro, en cualquier caso, el control de documentos de viaje exigido por esta disposición de Derecho nacional no puede considerarse una medida con «un efecto equivalente a las inspecciones fronterizas» a los efectos del artículo 21, letra a), del Reglamento n.º 562/2006, ya que el objetivo perseguido no consiste en controlar el cruce de las fronteras sino en garantizar la observancia de las disposiciones relativas a la entrada en el territorio. Añade además que, dado que estos controles no los realizan agentes públicos sino el personal de empresas privadas, son menos minuciosos que los controles fronterizos y que, por consiguiente, dicho personal no tiene la posibilidad de recurrir a medidas coercitivas o diligencias de investigación si los interesados rechazan someterse a ese tipo de control.

32. Dadas estas circunstancias, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) acordó suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes, redactadas de modo idéntico en los asuntos C-412/17 y C-474/17:

«1) ¿Se oponen el artículo 67 TFUE, apartado 2, y los artículos [20 y 21] del Reglamento [n.º 562/2006] a la normativa de un Estado miembro en virtud de la cual las empresas de autocares de línea que atraviesen una frontera interior Schengen resultan obligadas a controlar la documentación de sus pasajeros antes de cruzar la frontera interior, a fin de prevenir el transporte de extranjeros sin pasaporte y sin permiso de residencia en el territorio de la República Federal de Alemania?

En particular:

a) ¿Una prohibición de transportar en el territorio federal a extranjeros que carezcan del preceptivo pasaporte o permiso de residencia, establecida por ley con carácter general o por acto administrativo dirigido individualmente a empresas de transporte, que solo puede cumplirse mediante un control efectuado por el transportista de la documentación de todos los pasajeros antes del cruce de la frontera interior, constituye una inspección fronteriza de personas en las fronteras interiores a efectos del artículo [20] del Reglamento [n.º 562/2006], o cabe equipararla a tal inspección?

b) ¿Debe evaluarse la imposición de las obligaciones mencionadas en la primera cuestión con arreglo al artículo [21], letra a), del Reglamento [n.º 562/2006], aunque el transportista no ejerza “competencias de policía” en el sentido de dicha disposición y, con la obligación de inspección impuesta por el Estado, tampoco esté formalmente facultado para ejercer funciones de poder público?

c) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión 1, letra b), ¿constituyen las inspecciones que se exigen a los transportistas una medida ilícita de efecto equivalente a las inspecciones fronterizas, a la luz de los criterios del artículo [21], letra a), segunda frase, del Reglamento [n.º 562/2006]?

d) ¿Debe evaluarse la imposición de las obligaciones mencionadas en la primera cuestión, en la medida en que afecte a empresas de autocares de línea, con arreglo al artículo [21], letra b), del Reglamento [n.º 562/2006], a

cuyo tenor la facultad de los transportistas de efectuar inspecciones de seguridad de personas en los puertos y aeropuertos no se verá afectada por la ausencia de inspecciones en las fronteras interiores? ¿Cabe deducir de ello que las inspecciones a que se refiere la cuestión 1) realizadas también fuera de los puertos y aeropuertos son ilícitas si no constituyen inspecciones de seguridad y no se efectúan también sobre las personas que viajan dentro de un Estado miembro?

2) ¿Autorizan los artículos [20] y [21] del Reglamento [n.º 562/2006] una normativa nacional que prevé, a efectos del cumplimiento de la obligación [de control a la que se refiere la primera cuestión], la adopción de una orden de prohibición con apercibimiento de imposición de multa coercitiva contra una empresa de autocares cuando, debido a la falta de inspecciones, han sido transportados en el territorio de la República Federal de Alemania extranjeros sin pasaporte ni permiso de residencia?»

33. Mediante resolución de 24 de abril de 2018 el Tribunal de Justicia acordó acumular los asuntos C-412/17 y C-474/17 a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

34. Mediante las dos cuestiones que plantea en cada uno de los dos asuntos acumulados, y que resulta oportuno analizar conjuntamente, el tribunal remitente pregunta en esencia si el artículo 67 TFUE, apartado 2, y los artículos 20 y 21 el Reglamento n.º 562/2006 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la legislación de un Estado miembro que, como sucede con la controvertida en los litigios principales, obliga a cualquier empresa de autocares de línea que atraviese una frontera interior Schengen, con destino al territorio de dicho Estado miembro, a controlar el pasaporte y el permiso de residencia de los pasajeros antes de cruzar la frontera interior, con el fin de prevenir el transporte de nacionales de países terceros que carezcan de dichos documentos de viaje al territorio nacional, y que prevé, a efectos del cumplimiento de dicha obligación de control, la adopción por las autoridades policiales de órdenes de prohibición de dicho transporte, con apercibimiento de imposición de multa coercitiva, contra empresas de transportes cuando se constate que han transportado en ese territorio a nacionales de países terceros que carezcan de esos mismos documentos de viaje.

35. Con carácter preliminar procede notar, en lo que atañe al alcance de las cuestiones prejudiciales, que se limitan al análisis de lo dispuesto en el artículo 63 de la AufenthG con arreglo al artículo 67 TFUE, apartado 2, y a los artículos 20 y 21 del Reglamento n.º 562/2006.

36. Ahora bien, procede señalar que, como parte de los litigios principales, la República Federal de Alemania ha sostenido tanto en sus observaciones escritas como en la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia que la obligación de control, con apercibimiento de imposición de multa coercitiva, que recae sobre los transportistas conforme al artículo 63 de la AufenthG no resulta contraria al Derecho de la Unión. Argumenta que, en virtud de determinadas disposiciones de la Directiva 2002/90, de la Decisión Marco 2002/946, del Protocolo Complementario y de la Directiva 2001/51, los Estados miembros deben imponer a los transportistas que realizan transporte de personas obligaciones de control como las establecidas en el artículo 63 de la AufenthG, así como sanciones adecuadas a los transportistas que intencionadamente ayuden a nacionales de países terceros a entrar en el territorio de un Estado miembro, a transitar a través de este o a permanecer, de manera ilegal, en ese territorio.

37. No obstante, las peticiones de petición prejudicial indican que el tribunal remitente, dando respuesta a esa alegación cuando la República Federal de Alemania la formuló ante él para fundamentar su recurso de «Revision», indicó explícitamente, precisando además sus motivos para ello, que no necesitaba aclaración alguna sobre la posibilidad de que la Directiva 2002/90, la Decisión Marco 2002/946 y la Directiva 2001/51 tuvieran incidencia en la contestación que deba darse a las cuestiones prejudiciales planteadas.

38. Por lo tanto, procede observar que en sus cuestiones prejudiciales el tribunal remitente no se ha referido a ninguno de esos tres actos de Derecho de la Unión ni al Protocolo Complementario.

39. Procede recordar sobre ese particular que corresponde exclusivamente al tribunal remitente determinar y formular las cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del Derecho de la Unión necesarias para resolver el litigio principal (sentencia de 18 de julio de 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, apartado 31).



40. Así pues, aunque ese tribunal tiene la facultad de instar a las partes del litigio del que conoce a sugerir formulaciones que pueden en su caso acogerse para enunciar las cuestiones prejudiciales, también es cierto que corresponde únicamente a dicho tribunal decidir en último término tanto la forma como el contenido de esas (sentencia de 21 de julio de 2011, Kelly, C-104/10, EU:C:2011:506, apartado 65).

41. Es también jurisprudencia del Tribunal de Justicia que, si el tribunal remitente ha indicado expresamente en su resolución de remisión que no había considerado necesario plantear una cuestión prejudicial o si se ha negado implícitamente a formular al Tribunal de Justicia una cuestión acerca del problema suscitado por una de las partes, el Tribunal de Justicia no puede contestar a dicha cuestión ni tenerla en cuenta en el contexto de la remisión prejudicial (véanse, en ese sentido, las sentencias de 5 de octubre de 1988, Alsatel, 247/86, EU:C:1988:469, apartado 8; de 2 de junio de 1994, AC-ATEL Electronics Vertriebs, C-30/93, EU:C:1994:224, apartado 19, y de 26 de septiembre de 2000, Engelbrecht, C-262/97, EU:C:2000:492, apartados 21 y 22).

42. Así las cosas, en el presente asunto el Tribunal de Justicia no puede, ampliar el objeto de las cuestiones planteadas y analizarlas, más allá de los artículos 20 y 21 del Reglamento n.º 562/2006, también con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 2002/90, la Decisión Marco 2002/946 y la Directiva 2001/51.

43. Por otra parte, cabe indicar que, aun admitiendo que, en principio, en determinadas condiciones un Estado miembro pueda estar obligado, conforme a determinadas disposiciones de los tres actos jurídicos citados o del Protocolo Complementario, a imponer, con apercibimiento de sanciones (en particular penales), a empresas de autocares que transporten a nacionales de países terceros al territorio de dicho Estado miembro la obligación de controlar los documentos de viaje que dichos nacionales deben llevar consigo, tal obligación se deberá llevar a la práctica en el marco del código de fronteras Schengen, en la redacción que dio a este el Reglamento n.º 562/2006.

44. Por lo que es del fondo de las cuestiones planteadas y, con ello, de la compatibilidad de una disposición de Derecho nacional, como puede ser el artículo 63 de la AufenthG, con lo dispuesto en el Reglamento n.º 562/2006, procede observar que no ha de analizarse con arreglo al artículo 20 de dicho Reglamento.

45. Ello se debe a que, tal como indica la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, dado que los controles que son controvertidos en los litigios principales no se efectúan «en las fronteras» o «en el momento del cruce de la frontera» sino, en principio, dentro del territorio de un Estado miembro (en el presente asunto, del Estado miembro en que los viajeros suben al autocar al comienzo del viaje transfronterizo, esos controles no constituyen inspecciones fronterizas prohibidas por el artículo 20 del Reglamento n.º 562/2006, sino inspecciones dentro del territorio de un Estado miembro, contempladas en el artículo 21 del antedicho Reglamento (véanse, por analogía, las sentencias de 22 de junio de 2010, Melki y Abdeli, C-188/10 y C-189/10, EU:C:2010:363, apartado 68, y de 19 de julio de 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, apartado 56).

46. Por lo tanto, debe examinarse si los controles efectuados dentro del territorio de un Estado miembro, concebidos y realizados conforme al artículo 63 de la AufenthG, están prohibidos en virtud del artículo 21, letra a), del Reglamento n.º 562/2006. Eso es lo que ocurriría si los antedichos controles, en realidad, tuviesen un efecto equivalente a las inspecciones fronterizas a efectos de la segunda disposición citada (véase, por analogía, la sentencia de 19 de julio de 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, apartado 57).

47. No obstante, antes de entrar en ese análisis se plantea la cuestión preliminar de la aplicabilidad del artículo 21, letra a), del Reglamento n.º 562/2006 a controles como los controvertidos en los litigios principales, en la medida en que no deben efectuarlos autoridades policiales o asimiladas sino el personal de transportistas de Derecho privado que no disponen de funciones de poder público, mientras que dicha disposición se refiere «al ejercicio de las competencias de policía de las autoridades competentes de los Estados miembros en virtud de su Derecho interno» y a «medidas policiales».

48. Resulta conveniente observar al respecto que en el presente asunto el control de los documentos de viaje que recae sobre los transportistas controvertidos se establece a la vez mediante ley con carácter general, conforme al artículo 63, apartado 1, de la AufenthG, y mediante la obligación jurídica específica que se deriva de las



órdenes que, con apercibimiento de imposición de multa coercitiva, adoptó contra ellos la Dirección General de la Policía Federal basándose en el artículo 63, apartado 2, de la AufenthG.

49. Por lo tanto, son las autoridades competentes del Estado miembro de que se trata las que, en virtud de su Derecho interno, obligan a las empresas de transporte, en su caso bajo apercibimiento de imposición de multa coercitiva, a efectuar los controles de documentos de viaje que habitualmente efectúan autoridades policiales o asimiladas. Así pues, aun si dichas empresas no disponen de funciones de poder público, están efectuando esos controles por orden y bajo el control de las autoridades que sí ejercen tales funciones.

50. Por consiguiente, esos controles, aun si los efectúan los transportistas, están comprendidos en el ámbito del artículo 21, letra a), del Reglamento n.º 562/2006. Por lo demás, si no fuera así, cabría eludir con facilidad esta disposición y su efecto útil quedaría en entredicho.

51. Por lo que se refiere al propio artículo 21, letra a), en primer lugar, ha de recordarse que el Tribunal de Justicia tiene declarado que esta disposición no puede interpretarse en el sentido de que incluya un requisito que exija que los controles de policía realizados en una zona fronteriza sean idénticos a los realizados en el conjunto del territorio nacional. Esta interpretación se ve corroborada por la circunstancia, por un lado, de que la propuesta de la Comisión Europea encaminada a instaurar dicho requisito no fuera acogida por el legislador de la Unión y, por otro, de que, en cambio, esté explícitamente prevista en la letra b) de dicho artículo 21 por lo que atañe a las inspecciones de seguridad en los puertos y aeropuertos, las cuales están autorizadas únicamente cuando se les efectúen también a las personas que viajen dentro de un Estado miembro (véase, en ese sentido, la sentencia de 19 de julio de 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, apartado 73).

52. De ello se deriva asimismo, en contestación a la primera cuestión prejudicial, letra d), planteada por el tribunal remitente, que, si bien el artículo 21, letra b), del Reglamento n.º 562/2006 se refiere explícitamente a los «transportistas», de esa disposición no cabe deducir a sensu contrario que controles como los efectuados conforme al artículo 63 de la AufenthG estén prohibidos por el mero hecho de que no respondan a los requisitos por ella fijados y, por tanto, no se trate ni de inspecciones de seguridad llevadas a cabo en puertos o aeropuertos ni de inspecciones efectuadas también sobre personas que viajen dentro del Estado miembro de que se trate.

53. Esto se debe a que, tal como se desprende además de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que se ha citado en el apartado 51 anterior, las disposiciones de las letras a) y b) del artículo 21 del Reglamento n.º 562/2006 tienen sus propios ámbitos y requisitos de aplicación.

54. En segundo lugar, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia indica que cada uno de los indicios enumerados en el artículo 21, letra a), segunda frase, del Reglamento n.º 562/2006 constituye la indicación de la existencia de un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas. Cuando concorra alguno de ellos, los controles controvertidos estarán autorizados únicamente si en la legislación nacional que los preceptúa su ejercicio se delimita mediante precisiones y limitaciones, que a su vez sean lo suficientemente precisas y detalladas, sobre su intensidad, frecuencia y su carácter selectivo. Así pues, cuanto más numerosos son los indicios a los que responda la legislación nacional, sea en relación con el objetivo perseguido por los controles realizados en una zona fronteriza, con el ámbito territorial de aplicación de dichos controles o con la existencia de una distinción entre el fundamento de los referidos controles y el de los controles realizados en el resto del territorio del Estado miembro de que se trate, más estrictas y más rigurosamente respetadas deberán ser esas precisiones y limitaciones (véase, en ese sentido, la sentencia de 21 de junio de 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, apartados 38 a 41).

55. Por lo que, en el caso de autos, se refiere al análisis del artículo 63, apartado 2, de la AufenthG bajo el prisma, en primer lugar, del indicio del artículo 21, letra a), segunda frase, inciso i), del Reglamento n.º 562/2006, según el cual el ejercicio de las competencias de policía no podrá considerarse «equivalente al ejercicio de inspecciones fronterizas», en particular cuando los controles previstos por dicha normativa nacional «no tengan como objetivo el control de fronteras», el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, en virtud del artículo 2, puntos 9 a 11, del mismo Reglamento, con ese objetivo se persigue garantizar que pueda autorizarse la entrada de personas en el territorio de los Estados miembros, o su abandono, por una parte, y por otra impedir que las personas se sustraigan a dichas inspecciones. Se trata de controles que pueden realizarse de modo sistemático. (sentencia de 19 de julio de 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, apartado 61).



56. Pues bien, según las Directrices Administrativas Generales sobre la Ley reguladora del derecho de residencia de los extranjeros, con la obligación de controlar los documentos de viaje que establece el artículo 63, apartado 1, de la AufenthG se pretende garantizar que el nacional de un país tercero «reúna las condiciones exigidas por el artículo 13, apartado 1, [de la AufenthG] para el cruce de la frontera».

57. Este mismo artículo 13, titulado «Cruce de fronteras», impone en su apartado 1 la obligación de que los extranjeros que sean nacionales de países terceros dispongan de un pasaporte reconocido y válido o de un documento con valor de pasaporte a la entrada o la salida de territorio nacional y de que se sometan al control policial que recae sobre el tráfico transfronterizo.

58. Por lo tanto, resulta obligado observar que el objetivo de los controles que son controvertidos en los litigios principales es el «control de fronteras», a los efectos del artículo 21, letra a), segunda frase, inciso i), del Reglamento n.º 562/2006, puesto que con ellos se pretende comprobar el cumplimiento de las condiciones de entrada en los Estados miembros que forman el espacio Schengen, las cuales se enumeran en el artículo 5, apartado 1, letras a) y b), del Reglamento n.º 562/2006 por lo que atañe a los documentos de viaje exigidos, disposición esta última que se reproduce en el artículo 13, apartado 1, de la AufenthG.

59. Tal como ha señalado asimismo el Abogado General en el punto 85 de sus conclusiones, los controles que deben efectuarse conforme al artículo 63 de la AufenthG tienen el único objetivo de garantizar que las personas que están a bordo del autocar y tienen la intención de cruzar la frontera del Estado miembro de destino puedan, en efecto, obtener una autorización para entrar en el territorio de este último. Así pues, tienen como fin impedir que los pasajeros lleguen al territorio de dicho Estado cuando no disponen de la documentación de viaje exigida, al igual que sucede con los controles realizados por la policía de fronteras con ocasión del cruce de las fronteras exteriores.

60. En segundo lugar, por lo que es del análisis del artículo 63, apartado 2, de la AufenthG a la luz del indicio del artículo 21, letra a), segunda frase, inciso ii), del Reglamento n.º 562/2006, puede considerarse que los controles impuestos mediante las órdenes adoptadas con arreglo al artículo 63, apartado 2, de la AufenthG a transportistas que explotan determinadas líneas transfronterizas de autocar están basados en información y experiencia policiales de carácter general sobre posibles amenazas al orden público, puesto que las órdenes se adoptaron tras el traslado a los transportistas en cuestión de un apercibimiento motivado por la constatación de la entrada en territorio alemán, a través de determinadas líneas de autocar explotadas por ellos, de extranjeros que no contaban con la documentación de viaje exigida.

61. En cambio, no es así en el caso de los controles impuestos basándose en la obligación que establece el artículo 63, apartado 1, de la AufenthG, puesto que esta última obligación es de carácter general y alcanza a todas las líneas transfronterizas de autocar, con independencia del comportamiento de las personas en cuestión y de la concurrencia de circunstancias que revelen un riesgo de perturbación del orden público (véase, por analogía, la sentencia de 21 de junio de 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, apartado 55).

62. En tercer lugar, por lo que se refiere al indicio que figura en el artículo 21, letra a), segunda frase, incisos iii) y iv), del Reglamento n.º 562/2006, cierto es que el control de los documentos de viaje que efectúa el personal de los transportistas conforme al artículo 63 de la AufenthG es, por su propia naturaleza, menos minucioso que el que efectúa la policía, aunque solo sea porque dicho personal no tiene ni los mismos conocimientos ni los mismos recursos (por ejemplo, el acceso a bases de datos) ni las mismas funciones de poder público que la policía u otras autoridades asimiladas. Siendo así, dicho personal solo podría detectar falsificaciones manifiestas del pasaporte.

63. Pero no es menos cierto que, tal como señaló asimismo el tribunal remitente, de la normativa nacional controvertida en los litigios principales se desprende que ese control de los documentos de viaje se les efectuará de modo sistemático a todas las personas que viajen en cualquier línea transfronteriza de autocar.

64. Así es puesto que el artículo 63, apartado 1, de la AufenthG no contiene ni precisiones ni limitaciones en relación con la intensidad, frecuencia y el carácter selectivo de los controles que deben efectuarse con esa base jurídica (véase, por analogía, la sentencia de 21 de junio de 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, apartados 57 y 59).

65. En ese mismo contexto, está también acreditado que los controles que son controvertidos en los litigios principales no se llevan a cabo sirviéndose de inspecciones aleatorias.

66. En cuarto lugar, por lo que se refiere a los datos que, como se ha recordado en el apartado 54 anterior, pueden actuar como indicios de la existencia de un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas, en especial los relativos al ámbito territorial de aplicación de los controles y a la distinción entre el fundamento de los referidos controles y el de los controles realizados en el resto del territorio alemán, procede observar que, tal como sostuvo en sus observaciones escritas la Comisión, sin que en la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia ello se le rebatiera, los controles que deben efectuarse conforme al artículo 63 de la AufenthG se caracterizan por que su hecho generador es precisamente el cruce de una frontera interior.

67. Tal característica esencial de los controles que son controvertidos en los litigios principales, señalada asimismo por el Abogado General en el punto 85 de sus conclusiones, los distingue de los controvertidos en los demás asuntos en que recayeron las sentencias del Tribunal de Justicia relativas a la interpretación del artículo 21, letra a), del Reglamento n.º 562/2006, y en concreto de las sentencias de 22 de junio de 2010, Melki y Abdeli (C-188/10 y C-189/10, EU:C:2010:363), de 19 de julio de 2012, Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508), y de 21 de junio de 2017, A (C-9/16, EU:C:2017:483), en que se trataba de controles policiales realizados en zonas fronterizas que no excedían 20, o a lo sumo 30, kilómetros de distancia de una frontera interior del espacio Schengen.

68. Pues bien, el hecho de que en el presente asunto los controles que son controvertidos en los litigios principales se caractericen por el vínculo particularmente estrecho que guardan con el cruce de una frontera interior, que es precisamente su hecho generador, resulta especialmente revelador de un «efecto equivalente a las inspecciones fronterizas», a los efectos del artículo 21, letra a), del Reglamento n.º 562/2006.

69. Máxime cuando los controles impuestos conforme al artículo 63 de la AufenthG y los efectuados en el resto del territorio alemán se basan en bases jurídicas distintas, mientras que el segundo tipo de control puede afectar a líneas interiores que cubren una distancia comparable a los trayectos transfronterizos que son objeto del primer tipo de control. De acuerdo con la jurisprudencia que se ha recordado en el apartado 54 anterior, esa circunstancia debe tenerse en cuenta a la hora de realizar la valoración de conjunto que resulta necesaria para dar a un dispositivo de control la calificación de medida que tiene un «efecto equivalente a las inspecciones fronterizas», a los efectos del artículo 21, letra a), del Reglamento n.º 562/2006.

70. Ello es así debido a que, tal como señaló asimismo el tribunal remitente, el artículo 63 de la AufenthG se aplica únicamente a las líneas de transporte en autocar que atraviesan fronteras interiores del espacio Schengen y no alcanza a las líneas que se limitan al territorio alemán, pese a que estas puedan cubrir una distancia igual, si no superior, que aquellas.

71. Así las cosas, y teniendo en cuenta la concurrencia de varios de los indicios enumerados en el artículo 21, letra a), segunda frase, del Reglamento n.º 562/2006, una apreciación del peso relativo de estos y la inexistencia en la legislación nacional controvertida en los litigios principales de precisiones y limitaciones suficientes en relación con la intensidad, la frecuencia y el carácter selectivo de los controles impuestos conforme al artículo 63, apartado 1, de la AufenthG, debe darse a dichos controles la calificación de medidas que tienen un «efecto equivalente a las inspecciones fronterizas», prohibidas por tanto por el artículo 21, letra a), primera frase, de ese Reglamento.

72. De ello se deriva asimismo que el artículo 21, letra a), del Reglamento n.º 562/2006 se opone a lo dispuesto en el artículo 63, apartado 2, de la AufenthG en la medida en que en este se sanciona el incumplimiento de la obligación general de control que establece el artículo 63, apartado 1, de la AufenthG mediante órdenes de prohibición con apercibimiento de imposición de multa coercitiva: este dispositivo sancionador no es compatible con el citado artículo 21, letra a), puesto que se impone para garantizar el cumplimiento de una obligación de control que, a su vez, no es conforme con el mencionado artículo 21, letra a).

73. Habida cuenta de todo lo anterior, procede contestar a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 67 TFUE, apartado 2, y el artículo 21 del Reglamento n.º 562/2006 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la legislación de un Estado miembro que, como sucede con la controvertida en los litigios principales, obliga a cualquier empresa de autocares de línea que atraviese una frontera interior Schengen, con destino al



territorio de dicho Estado miembro, a controlar el pasaporte y el permiso de residencia de los pasajeros antes de cruzar la frontera interior, con el fin de prevenir el transporte de nacionales de países terceros que carezcan de dichos documentos de viaje al territorio nacional, y que prevé, a efectos del cumplimiento de dicha obligación de control, la adopción por las autoridades policiales de órdenes de prohibición de dicho transporte, con apercibimiento de imposición de multa coercitiva, contra empresas de transportes cuando se constate que han transportado en ese territorio a nacionales de países terceros que carezcan de esos mismos documentos de viaje.

Costas

74. Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, 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 Segunda) declara:

El artículo 67 TFUE, apartado 2, y el artículo 21 del 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), en la redacción que le da el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la legislación de un Estado miembro que, como sucede con la controvertida en los litigios principales, obliga a cualquier empresa de autocares de línea que atraviese una frontera interior Schengen, con destino al territorio de dicho Estado miembro, a controlar el pasaporte y el permiso de residencia de los pasajeros antes de cruzar la frontera interior, con el fin de prevenir el transporte de nacionales de países terceros que carezcan de dichos documentos de viaje al territorio nacional, y que prevé, a efectos del cumplimiento de dicha obligación de control, la adopción por las autoridades policiales de órdenes de prohibición de dicho transporte, con apercibimiento de imposición de multa coercitiva, contra empresas de transportes cuando se constate que han transportado en ese territorio a nacionales de países terceros que carezcan de esos mismos documentos de viaje.

Firmas

Fuente sitio en internet del Tribunal de Justicias