

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA  
de 12 de mayo de 1998 \*

En el asunto C-170/96,

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por el Sr. Pieter van Nuffel, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

apoyada por

**Parlamento Europeo**, representado por los Sres. Johann Schoo, Jefe de División en el Servicio Jurídico, y José Luis Rufas Quintana, miembro del mismo Servicio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la Secretaría General del Parlamento Europeo, Kirchberg,

parte coadyuvante,

contra

**Consejo de la Unión Europea**, representado por los Sres. Julian Schutte, Director del Servicio Jurídico, y Michael Bishop, miembro del mismo Servicio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Alessandro Morbilli, Director General de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parte demandada,

\* Lengua de procedimiento: francés.

apoyado por

**Reino de Dinamarca**, representado por el Sr. Peter Biering, Kontorchef del Udenrigsministeriet, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Dinamarca, 4, boulevard Royal,

**República Francesa**, representada inicialmente por la Sra. Catherine de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y posteriormente por la Sra. Kareen Rispal-Bellanger, sous-directeur de la misma Dirección, y el Sr. Claude Chavance, secrétaire des affaires étrangères de la misma Dirección, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Francia, 8 B, boulevard Joseph II,

**Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**, representado por el Sr. John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada del Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto la anulación de la Acción Común de 4 de marzo de 1996, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, sobre el régimen del tránsito aeroportuario (96/197/JAI) (DO L 63, p. 8),

### EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

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

Abogado General: Sr. N. Fennelly;  
Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 9 de diciembre de 1997;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 5 de febrero de 1998;

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 15 de mayo de 1996, la Comisión de las Comunidades Europeas solicitó, en virtud del artículo 173 del Tratado CE, la anulación de la Acción Común de 4 de marzo de 1996, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, sobre el régimen del tránsito aeroportuario (96/197/JAI) (DO L 63, p. 8; en lo sucesivo, «acto del Consejo»).
- 2 Del segundo considerando de dicho acto del Consejo se deduce que su objeto consiste en la armonización de las políticas de los Estados miembros en materia de imposición de un visado de tránsito aeroportuario con el fin de mejorar el control de la vía aérea que, especialmente cuando se trata de solicitudes de entrada o de entradas de hecho, con ocasión de un tránsito aeroportuario, constituye un importante medio de penetración, con vistas, en particular, a un establecimiento ilegal en el territorio de los Estados miembros.

- 3 El artículo 1 del acto del Consejo define el visado de tránsito aeroportuario como «la autorización a que estarán sujetos los nacionales de determinados terceros países, como excepción al principio de libre tránsito recogido en el Anexo 9 del Convenio de Chicago relativo a la Aviación Civil Internacional [firmado el 7 de diciembre de 1944 (*Recueil des Traités des Nations unies*, vol. 15, n° 102)], para transitar por la zona internacional de los aeropuertos de los Estados miembros».
  
- 4 El apartado 1 del artículo 2 del acto del Consejo dispone que «corresponderá a los servicios consulares de los Estados miembros expedir los visados de tránsito aeroportuario». El párrafo segundo del apartado 2 del artículo 2 del acto del Consejo establece los principales requisitos para la expedición del visado de tránsito aeroportuario. Se trata, en particular de «asegurarse muy especialmente de que la solicitud de visado de tránsito aeroportuario esté justificada a la vista de los documentos presentados por el solicitante y de que dichos documentos garanticen en la medida de lo posible, en particular mediante la presentación de un visado cuando éste sea necesario, la entrada en el país de destino final».
  
- 5 El artículo 3 del acto del Consejo establece que «cada Estado miembro exigirá un visado de tránsito aeroportuario a los nacionales de los terceros países incluidos en la lista común que figura en el Anexo si no son ya titulares de un visado de entrada o de tránsito en dicho Estado miembro, a su paso por las zonas internacionales de los aeropuertos situados en su territorio».
  
- 6 El artículo 4 del acto del Consejo permite a los Estados miembros establecer excepciones a la obligación de visado de tránsito aeroportuario; podrán acogerse a tales excepciones no sólo «los miembros de la tripulación de aeronaves y buques» y «los titulares de pasaportes diplomáticos, oficiales o de servicio», sino también «los titulares de permisos de residencia o de documentos de efecto equivalente expedidos por un Estado miembro» y «los titulares de visados expedidos por un Estado miembro, o por un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo».

- 7 El artículo 5 del acto del Consejo establece que «cada Estado miembro decidirá sobre la conveniencia de exigir un visado de tránsito aeroportuario a nacionales de países no mencionados en la lista común que figura en el Anexo» y el artículo 6 dispone que «cada Estado miembro determinará el régimen de tránsito aeroportuario aplicable a los apátridas y personas con estatuto de refugiado».
- 8 Finalmente, el artículo 7 del acto del Consejo establece el plazo de comunicación de las medidas adoptadas tras la entrada en vigor del acto y el artículo 10 establece la fecha de entrada en vigor de dicho acto, así como el plazo adicional concedido a los Estados miembros que no dispongan aún de una normativa en materia de visado de tránsito aeroportuario.
- 9 Mediante su recurso la Comisión pretende que se declare que el Consejo ha infringido el artículo 100 C del Tratado al adoptar el acto sobre la base de la letra b) del apartado 2 del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea.
- 10 Los apartados 1 y 3 del artículo 100 C disponen:

«1. El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, determinará los terceros países cuyos nacionales deban estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros.

[...]

3. A partir del 1 de enero de 1996, el Consejo deberá pronunciarse por mayoría cualificada sobre las decisiones a que se refiere el apartado 1. El Consejo deberá adoptar, antes de dicha fecha, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, las medidas relativas a un modelo uniforme de visado.»

- 11 Mediante auto del Presidente de 13 de noviembre de 1996, se autorizó al Parlamento a intervenir en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Mediante autos de 19, 20 y 27 de noviembre de 1996, el Presidente del Tribunal de Justicia autorizó a la República Francesa, al Reino de Dinamarca y al Reino Unido, respectivamente, a intervenir el apoyo de las pretensiones del Consejo.

### **Sobre la competencia del Tribunal de Justicia**

- 12 El Reino Unido alega que, en virtud del artículo L del Tratado de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia no es competente para conocer del recurso de la Comisión ya que, al haber sido adoptado sobre la base del apartado 2 del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, el acto del Consejo no está incluido entre los actos que el Tribunal de Justicia puede anular en virtud del artículo 173 del Tratado CE.
- 13 A este respecto procede señalar, en primer lugar, que el objetivo del recurso de la Comisión es que se declare que, por su objeto, el acto adoptado por el Consejo está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 100 C del Tratado, por lo que debería haberse basado en esta disposición.
- 14 Acto seguido debe señalarse que, según el artículo M del Tratado de la Unión Europea, una disposición como el apartado 2 del artículo K.3, que prevé la adopción de acciones comunes por parte del Consejo en las materias contempladas en el artículo K.1 del Tratado de la Unión Europea, no afecta a las disposiciones del Tratado CE.
- 15 Ahora bien, según el artículo L del Tratado de la Unión Europea, las disposiciones del Tratado CE relativas a la competencia del Tribunal de Justicia y al ejercicio de dicha competencia se aplican al artículo M del Tratado de la Unión Europea.

- 16 Por consiguiente, corresponde al Tribunal de Justicia velar por que los actos que, según el Consejo, están comprendidos en el ámbito de aplicación del apartado 2 del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea no invadan las competencias que las disposiciones del Tratado CE atribuyen a la Comunidad.
- 17 De ello se deduce que el Tribunal de Justicia es competente para proceder al examen del contenido del acto a la luz del artículo 100 C del Tratado CE con el fin de comprobar si afecta a la competencia de la Comunidad en virtud de dicha disposición y para anularlo si resultara que debería haberse basado en el artículo 100 C del Tratado CE.
- 18 Por consiguiente, procede declarar que el Tribunal de Justicia es competente para examinar el recurso de la Comisión.

### Sobre el fondo

- 19 Según la Comisión, apoyada por el Parlamento, las palabras «cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros» que figuran en el artículo 100 C del Tratado CE se refieren a la entrada física de los nacionales de países terceros en el territorio de los Estados miembros. A este respecto, alega que el tránsito por la zona internacional de un aeropuerto en un Estado miembro debe considerarse una entrada en el territorio de ese Estado, habida cuenta de que los viajeros que se encuentran en la zona internacional necesariamente han debido cruzar la frontera del Estado miembro de que se trate. Según la Comisión, de ello se deduce que en el caso de tránsito por la zona internacional de un aeropuerto concurre el criterio relativo al cruce de una frontera exterior que figura en el artículo 100 C, por lo que, en virtud de dicha disposición, la Comunidad es competente para adoptar normas relativas al régimen del tránsito aeroportuario.

- 20 Por el contrario, el Consejo, así como los Gobiernos danés, francés y del Reino Unido, considera que el artículo 100 C se refiere al paso de un puesto de control fronterizo. Por cuanto, como se deduce del acto, el visado de tránsito aeroportuario no permite a su titular cruzar las fronteras del Estado de tránsito para entrar y circular en el territorio de ese Estado miembro, de ello se desprende que la competencia para establecer normas en materia de tránsito aeroportuario no está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 100 C.
- 21 Para determinar el alcance de los términos «al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros», que figuran en el apartado 1 del artículo 100 C del Tratado, procede interpretarlos a la luz de la letra d) del artículo 3 del Tratado CE que, entre las acciones de la Comunidad para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, menciona la que implica «medidas relativas a la entrada y circulación de personas en el mercado interior, conforme a las disposiciones del artículo 100 C».
- 22 De dicha disposición se deduce que el artículo 100 C sólo se refiere a las medidas relativas al paso de las fronteras exteriores de los Estados miembros por nacionales de países terceros, en tanto sean aplicables a la entrada y a la circulación en el mercado interior de esos nacionales que, para ello, deben estar provistos de un visado.
- 23 Ahora bien, la entrada y la circulación en el mercado interior de un nacional de un país tercero supone necesariamente no sólo que se encuentre en el territorio de un Estado miembro, sino también que haya sido debidamente autorizado a circular en ese territorio. Al tratarse de una entrada en el territorio de un Estado miembro por un aeropuerto, dicha autorización de circular significa que el interesado está autorizado a pasar el puesto de control fronterizo de la zona internacional del aeropuerto de ese Estado miembro.
- 24 De ello se deduce que el apartado 1 del artículo 100 C del Tratado se refiere únicamente a los visados que permiten a sus titulares cruzar las fronteras exteriores de un Estado miembro por dichos pasos con el fin de residir o de viajar en el mercado interior durante el período y según las condiciones previstas en dichos visados.

- 25 No puede rebatirse esta interpretación con la afirmación de que, en el estado actual del Derecho comunitario, un visado en el sentido del artículo 100 C del Tratado no confiere a su titular el derecho a circular libremente en la totalidad del mercado interior y que el Estado miembro que lo emite está incluso autorizado a limitar este derecho a la circulación en su propio territorio o, en virtud de Acuerdos entre él y otros Estados miembros, a la totalidad de sus territorios.
- 26 De ello resulta que, interpretado a la luz de la letra d) del artículo 3 del Tratado, el concepto «cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros», que figura en el apartado 1 del artículo 100 C, se refiere, en un aeropuerto, al paso de tales fronteras por un puesto de control fronterizo, que permita al titular del visado entrar y circular en el mercado interior.
- 27 Teniendo en cuenta dichas consideraciones, procede examinar si el acto del Consejo debería haberse basado en el artículo 100 C.
- 28 A tenor del artículo 1 del acto del Consejo, el visado de tránsito aeroportuario es una autorización a la que están sujetos los nacionales de determinados países terceros para transitar por la zona internacional de los aeropuertos de los Estados miembros.
- 29 Según el texto del artículo 1, así como del tercer considerando del acto del Consejo, la imposición de un visado de tránsito aeroportuario constituye una excepción al principio de libre paso en tránsito por la zona internacional de los aeropuertos que proclama el artículo 9 del Convenio de Chicago, antes citado.
- 30 El visado de tránsito aeroportuario afecta a la situación del pasajero de un avión procedente de un país tercero que hace escala en el aeropuerto del Estado miembro en el que el avión haya aterrizado para embarcar en el mismo avión o en otro distinto con destino a otro país tercero. Por lo tanto, la imposición de dicho visado,

en virtud del artículo 1 del acto del Consejo, implica que su titular permanece en la zona internacional de ese aeropuerto sin autorización para circular por el territorio del Estado miembro de que se trate.

- 31 Corrobora esta interpretación el artículo 3 del acto del Consejo, del que resulta que la exigencia de un visado de tránsito aeroportuario no es aplicable a los nacionales de países terceros que, a su paso por las zonas internacionales de los aeropuertos situados en el territorio de los Estados miembros, ya sean titulares de un visado de entrada o de un visado de tránsito.
- 32 De ello resulta que un visado de tránsito aeroportuario no autoriza a su titular a cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros en el sentido del artículo 100 C del Tratado CE. En consecuencia, procede declarar que el acto del Consejo no está comprendido en el ámbito de aplicación de dicha disposición.
- 33 De lo que precede se deduce que procede desestimar el recurso.

### **Costas**

- 34 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así se hubiera solicitado. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la Comisión, procede condenarla en costas.
- 35 Conforme al apartado 4 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, el Reino de Dinamarca, la República Francesa, el Reino Unido y el Parlamento, partes coadyuvantes, soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Desestimar el recurso.
- 2) Condenar en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.
- 3) El Reino de Dinamarca, la República Francesa, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Parlamento Europeo cargarán con sus propias costas.

Rodríguez Iglesias	Gulmann	Ragnemalm	Wathelet
Schintgen	Mancini	Moitinho de Almeida	Kapteyn
Murray	Edward	Puissochet	Hirsch
Jann	Sevón	Ioannou	

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de mayo de 1998.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias