



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 16 de octubre de 2012*

«Incumplimiento de Estado — Artículo 259 TFUE — Ciudadanía de la Unión — Artículo 21 TFUE — Directiva 2004/38/CE — Derecho a circular por el territorio de los Estados miembros — Presidente de Hungría — Prohibición de entrar en el territorio de la República Eslovaca — Relaciones diplomáticas entre Estados miembros»

En el asunto C-364/10,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 259 TFUE, presentado el 8 de julio de 2010,

Hungría, representada por el Sr. M.Z. Fehér y la Sra. E. Orgován, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

República Eslovaca, representada por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente,

parte demandada,

apoyada por

Comisión Europea, representada por el Sr. A. Tokár, y por las Sras. D. Maidani y S. Boelaert, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, y los Sres. A. Tizzano (Ponente), M. Ilešič, J. Malenovský, Presidentes de Sala, A. Borg Barthet, U. Lõhmus, J.-C. Bonichot, la Sra. C. Toader, y los Sres. J.-J. Kasel y M. Safjan, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretaria: Sra. R. Șereș, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 1 de febrero de 2012;

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

* Lengua de procedimiento: eslovaco.

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, Hungría solicita al Tribunal de Justicia que:
 - declare que la República Eslovaca ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158, p. 77), y del artículo 21 TFUE, apartado 1, al haber denegado el 21 de agosto de 2009 la entrada en su territorio al Presidente de Hungría, el Sr. Sólyom, basándose en la citada Directiva, pero sin cumplir lo dispuesto en ella;
 - declare que es contraria al Derecho de la Unión, y más concretamente a los artículos 3 TUE, apartado 2, y 21 TFUE, apartado 1, la postura que la República Eslovaca ha defendido hasta la interposición del presente recurso de que es conforme con la Directiva 2004/38 el hecho de prohibir la entrada en el territorio eslovaco a un representante de Hungría, como es el Presidente de dicho Estado, manteniendo de este modo la posibilidad de una reiteración de dicha actitud ilegal;
 - declare que la República Eslovaca ha hecho una aplicación abusiva del Derecho de la Unión al prohibir sus autoridades, el 21 de agosto de 2009, la entrada del Presidente Sólyom en su territorio y,
 - en el supuesto de que pueda restringirse el ámbito de aplicación personal de la Directiva 2004/38 por una disposición especial de Derecho internacional, indique el alcance y el efecto de tales excepciones.

Marco jurídico

- 2 El artículo 5 de la Directiva 2004/38 enuncia en su apartado 1:

«Sin perjuicio de las disposiciones que regulan los documentos de viaje en controles fronterizos nacionales, los Estados miembros admitirán en su territorio a todo ciudadano de la Unión en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos y a los miembros de su familia que no sean nacionales de un Estado miembro y que estén en posesión de un pasaporte válido.

A los ciudadanos de la Unión no se les podrá imponer ningún visado de entrada ni obligación equivalente.»
- 3 El capítulo VI de dicha Directiva, titulado «Limitaciones del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública», contiene el artículo 27, cuyos dos primeros apartados disponen:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente Capítulo, los Estados miembros podrán limitar la libertad de circulación y residencia de un ciudadano de la Unión o un miembro de su familia, independientemente de su nacionalidad, por razones de orden público, seguridad pública o salud pública. Estas razones no podrán alegarse con fines económicos.

2. Las medidas adoptadas por razones de orden público o seguridad pública deberán ajustarse al principio de proporcionalidad y basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado. La existencia de condenas penales anteriores no constituirá por sí sola una razón para adoptar dichas medidas.

La conducta personal del interesado deberá constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. No podrán argumentarse justificaciones que no tengan relación directa con el caso concreto o que se refieran a razones de prevención general.»

4 Por último, el artículo 30 de la referida Directiva establece:

«1. Toda decisión adoptada en virtud del apartado 1 del artículo 27 deberá notificarse al interesado por escrito, en condiciones tales que le permitan entender su contenido e implicaciones.

2. Se comunicarán al interesado, con precisión y por extenso, las razones de orden público, seguridad pública o salud pública en las que se base la decisión que le afecte, a menos que a ello se opongan razones de seguridad del Estado.

3. En la notificación se indicará la jurisdicción o instancia administrativa ante la cual el interesado puede interponer recurso, así como el plazo establecido para ello y, cuando proceda, el plazo concedido para abandonar el territorio del Estado miembro. Excepto en casos urgentes debidamente justificados, dicho plazo no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de notificación.»

Hechos que originaron el litigio, procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 5 Invitado por una asociación establecida en Eslovaquia, el Presidente de Hungría, el Sr. Sólyom, debía viajar el 21 de agosto de 2009 a la ciudad eslovaca de Komárno para participar en la ceremonia de inauguración de una estatua de San Esteban.
- 6 De los documentos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que, por una parte, el 20 de agosto es un día de fiesta nacional en Hungría en conmemoración de San Esteban, fundador y primer rey del Estado húngaro. Por otra, el 21 de agosto es una fecha considerada sensible en Eslovaquia, puesto que el 21 de agosto de 1968 las fuerzas armadas de cinco países del Pacto de Varsovia, entre ellas las tropas húngaras, invadieron la República Socialista de Checoslovaquia.
- 7 Tras varios intercambios diplomáticos entre las embajadas de los dos Estados miembros respecto de la visita programada del Presidente de Hungría, el Ministro de Asuntos Exteriores eslovaco envió finalmente, el 21 de agosto de 2009, una nota verbal al embajador de Hungría en la República Eslovaca en la que se prohibía al Presidente de Hungría la entrada al territorio eslovaco. Para justificar la referida prohibición, se invocaba la Directiva 2004/38, y las disposiciones de Derecho interno relativas, por una parte, a la estancia de los extranjeros y, por otra, a las fuerzas de policía.
- 8 Tras haber sido informado del contenido de dicha nota mientras estaba en camino hacia la República Eslovaca, el Presidente Sólyom acusó recibo de ella en la frontera y renunció a entrar en el territorio de dicho Estado miembro.
- 9 Mediante nota de 24 de agosto de 2009, las autoridades húngaras indicaron, en particular, que la Directiva 2004/38 no podía constituir una base legal válida para justificar la negativa de la República Eslovaca a autorizar al Presidente de Hungría la entrada a su territorio y que dicha negativa no estaba suficientemente motivada. Por estas razones, las autoridades húngaras consideraron que la República Eslovaca había adoptado dicha medida en contravención del Derecho de la Unión.

- 10 En un encuentro celebrado el 10 de septiembre de 2009 en Szécsény (Hungría), los Primeros Ministros húngaro y eslovaco adoptaron una declaración conjunta en la que mantuvieron sus respectivas posturas en lo que concierne a los aspectos legales de la decisión controvertida, aun cuando lamentaban las circunstancias del desplazamiento del Presidente Sólyom. En esa misma ocasión se adoptó un «memorándum» para clarificar de cara al futuro determinados aspectos prácticos de las visitas oficiales y extraoficiales a los dos Estados de que se trata.
- 11 Mediante nota de 17 de septiembre de 2009, las autoridades eslovacas respondieron a la nota de 24 de agosto de 2009 señalando que, habida cuenta de las circunstancias del incidente, la aplicación de la Directiva 2004/38 era la «última posibilidad» de impedir la entrada del Presidente de Hungría en el territorio de la República Eslovaca y que de ningún modo habían actuado contraviniendo el Derecho de la Unión.
- 12 Mientras tanto, el 3 de septiembre de 2009, el Ministro húngaro de Asuntos Exteriores envió un escrito al vicepresidente de la Comisión de las Comunidades Europeas en el que solicitaba la opinión de ésta sobre la posible infracción del Derecho de la Unión por parte de la República Eslovaca.
- 13 En su respuesta de 10 de septiembre de 2009, el vicepresidente de la Comisión reconoció que, de conformidad con la Directiva 2004/38, toda restricción al derecho de libre circulación deberá ajustarse al principio de proporcionalidad, deberá basarse, en virtud del artículo 27, apartado 2, de dicha Directiva, en la conducta personal del interesado y deberá notificarse al interesado en la forma establecida en el artículo 30, comunicando los motivos de aquella con precisión y por extenso. Asimismo consideró que el control de la aplicación de las disposiciones de la citada Directiva incumbe, en primer lugar, a los órganos jurisdiccionales nacionales. Destacó que era necesario hacer todo lo posible para evitar que se repitieran tales situaciones y declaró que confiaba en que un diálogo bilateral constructivo entre los dos Estados miembros pudiera permitir que se resolviera la controversia.
- 14 El 12 de octubre de 2009, el Ministro húngaro de Asuntos Exteriores presentó, en nombre del Gobierno húngaro, una denuncia al Presidente de la Comisión y solicitó que ésta examinara la posibilidad de incoar un procedimiento por incumplimiento, con arreglo al artículo 258 TFUE, contra la República Eslovaca por infracción del artículo 21 TFUE y de la Directiva 2004/38.
- 15 En su escrito de 11 de diciembre de 2009, la Comisión consideró que todo «ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros en virtud del artículo [21 TFUE] y de la Directiva 2004/38». No obstante, precisó que, «sobre la base del Derecho internacional, los Estados miembros se reservan el derecho de controlar la entrada de un Jefe de Estado extranjero en su territorio, sea o no ciudadano de la Unión».
- 16 Los Estados miembros continúan organizando las visitas oficiales por los canales políticos bilaterales, de modo que dicha materia no está sujeta al Derecho de la Unión. Según la Comisión, es cierto que un Jefe de Estado puede decidir visitar otro Estado miembro como particular en virtud del artículo 21 TFUE y de la Directiva 2004/38, pero de los documentos anexos a la denuncia del Ministro húngaro de Asuntos Exteriores se desprende que Hungría y la República Eslovaca están en desacuerdo sobre la naturaleza de la visita que se pretendía realizar.
- 17 La Comisión consideró, por lo tanto, que no podía concluir que se hubiera producido un incumplimiento por parte de la República Eslovaca de lo dispuesto en el Derecho de la Unión respecto de la libre circulación de los ciudadanos de la Unión, aunque dicho Estado miembro hubiera invocado erróneamente, en su nota verbal de 21 de agosto de 2009, la Directiva 2004/38 y los actos adoptados para su aplicación en el Derecho interno.

- 18 El 30 de marzo de 2010, Hungría sometió el asunto a la Comisión con arreglo al artículo 259 TFUE. El 30 de abril de 2010, la República Eslovaca presentó sus observaciones. Por último, el 12 de mayo de 2010, ambos Estados miembros presentaron sus observaciones orales en una audiencia organizada por la Comisión.
- 19 En su dictamen motivado de 24 de junio de 2010, la Comisión consideró que las disposiciones del artículo 21 TFUE, apartado 1, y de la Directiva 2004/38 no son aplicables a las visitas efectuadas por el Jefe de un Estado miembro al territorio de otro Estado miembro y que, en tales circunstancias, el incumplimiento alegado carece de fundamento.
- 20 El 8 de julio de 2010, Hungría interpuso el presente recurso. La República Eslovaca solicita que se desestime el recurso y que se condene en costas a Hungría.
- 21 Mediante auto de 28 de enero de 2011, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de la Comisión en apoyo de las pretensiones de la República Eslovaca.

Sobre el recurso

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

Alegaciones de las partes

- 22 La República Eslovaca invoca la incompetencia del Tribunal de Justicia para conocer del presente litigio debido a la inaplicabilidad del Derecho de la Unión a una situación como la del caso de autos.
- 23 Hungría, apoyada únicamente en este punto por la Comisión, considera, en cambio, que, al haberse obligado los Estados miembros, a tenor del artículo 344 TFUE, a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación de los Tratados a un procedimiento de solución distinto de los previstos en los mismos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es el único competente para conocer de un litigio entre dos Estados miembros sobre la interpretación del Derecho de la Unión. En particular, un Estado miembro que considere que otro Estado miembro ha incumplido el Derecho de la Unión puede bien solicitar a la Comisión que interponga un recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, bien someter el asunto directamente al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 259 TFUE.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 24 A fin de decidir sobre la excepción de falta de jurisdicción propuesta por la República Eslovaca basta señalar que, en el marco del presente recurso, el Tribunal de Justicia ha de pronunciarse sobre el alcance del Derecho de la Unión, en particular del artículo 21 TFUE, así como de la Directiva 2004/38, para apreciar la existencia de un supuesto incumplimiento por parte de la República Eslovaca de las obligaciones que le incumben en virtud del referido Derecho.
- 25 Pues bien, la cuestión de si el Derecho de la Unión es aplicable al caso de autos se inscribe plenamente en el ámbito de las competencias del Tribunal de Justicia, en particular, de conformidad con el artículo 259 TFUE, para pronunciarse sobre la existencia de un posible incumplimiento del referido Derecho.
- 26 Por consiguiente, el Tribunal de Justicia es competente para decidir sobre el recurso presentado por Hungría y procede desestimar la excepción de falta de jurisdicción propuesta por la República Eslovaca.

Sobre el primer motivo

Alegaciones de las partes

- 27 Mediante su primer motivo, Hungría sostiene que la República Eslovaca ha infringido el artículo 21 TFUE, apartado 1, y la Directiva 2004/38, al haber prohibido al Presidente de Hungría entrar en su territorio.
- 28 Para fundamentar, en primer lugar, la aplicabilidad al caso de autos del Derecho de la Unión, el Gobierno húngaro alega, en particular, que la Directiva 2004/38 se aplica a todos los ciudadanos de la Unión, incluidos los Jefes de Estado, y a todo tipo de visitas, es decir, tanto a las visitas oficiales como a las privadas.
- 29 Añade que, si el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea hubieran querido someter el ejercicio del derecho a la libre circulación a normas de Derecho internacional, lo habrían previsto, como hicieron, por ejemplo, en el artículo 3, apartado 2, letra f), de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO 2004, L 16, p. 44). Además, no existen tales normas de Derecho internacional. Habida cuenta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual el legislador de la Unión ha de respetar el Derecho internacional, de existir tales normas, la Directiva 2004/38 las habría tenido en cuenta. En cualquier caso, aun suponiendo que dichas normas existan, Hungría considera que su aplicación no podría desvirtuar la eficacia de una norma de la Unión, como la Directiva 2004/38, estableciendo una excepción en el ámbito de aplicación personal de ésta.
- 30 A continuación, Hungría alega que el alcance del derecho de todo ciudadano de la Unión a circular libremente en el interior de la Unión Europea no puede ser objeto de una interpretación restrictiva, de modo que dicho derecho únicamente puede quedar sujeto a las limitaciones previstas en la Directiva 2004/38 con carácter excepcional. Sin embargo, la aplicación de dichas limitaciones únicamente es posible si se cumplen los requisitos materiales y procedimentales previstos en la referida Directiva.
- 31 Pues bien, por lo que respecta a los requisitos materiales, el artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38 admite la posibilidad de que los Estados miembros adopten medidas restrictivas por razones de orden público o de seguridad pública si se basan exclusivamente en la conducta personal del interesado, siempre que se ajusten al principio de proporcionalidad. Por otra parte, tales restricciones únicamente pueden aplicarse si el comportamiento de la persona de que se trate representa una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. Por lo que respecta a los requisitos procedimentales, el artículo 30 de la misma Directiva enuncia las garantías que asisten a todo ciudadano de la Unión a quien se haya restringido su derecho a la libre circulación y que se refieren, en particular, a la notificación de las razones de cualquier medida restrictiva y de las vías de recurso de que dispone.
- 32 Según Hungría, la parte demandada no ha observado ni los requisitos materiales ni los requisitos procedimentales previstos en la Directiva 2004/38 para prohibir al Presidente de Hungría la entrada en el territorio eslovaco. Por una parte, el Sr. Sólyom no representaba amenaza alguna para ningún interés fundamental de la sociedad y, en cualquier caso, una prohibición de entrada es una medida desproporcionada. Por otra parte, no se notificaron al Sr. Sólyom las razones de la decisión de que se trata y de las vías de recurso de que disponía.

- 33 La República Eslovaca, apoyada en este punto por la Comisión, precisa, de entrada, que la visita que había planeado el Presidente de Hungría era una visita de un Jefe de Estado al territorio de otro Estado miembro y no una visita de carácter privado de un ciudadano de la Unión. Por consiguiente, la cuestión que se plantea es saber si el Derecho de la Unión y, en particular, el artículo 21 TFUE, así como la Directiva 2004/38, son aplicables a los Jefes de Estado de los Estados miembros.
- 34 A este respecto, la República Eslovaca considera que, habida cuenta de la función de los Jefes de Estado, sus desplazamientos dentro de la Unión pertenecen al ámbito de las relaciones diplomáticas entre los Estados miembros, tal como se rigen por el Derecho internacional consuetudinario y por los convenios internacionales. Según este Estado miembro, el principio de atribución de las competencias resultante de los artículos 3 TUE, 4 TUE, apartado 1, y 5 TUE excluye las relaciones diplomáticas bilaterales entre los Estados miembros del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Alega que este extremo se confirmó, en primer lugar, en la sentencia de 22 de marzo de 2007, Comisión/Bélgica (C-437/04, Rec. p. I-2513), según la cual los Estados miembros conservan la facultad de regular sus relaciones diplomáticas incluso después de adherirse a la Unión. Además, ninguna disposición de los Tratados atribuye expresamente a la Unión la competencia para regular las relaciones diplomáticas entre los Estados miembros.
- 35 La República Eslovaca alega, a continuación, que el Jefe de Estado, en cuanto titular de la soberanía del Estado al que representa, únicamente puede viajar a otro Estado soberano con el conocimiento y el acuerdo de éste. A este respecto, la República Eslovaca recuerda que el artículo 4 TUE, apartado 2, dispone que la «Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional», y que el principio de libre circulación no puede modificar en ningún caso el ámbito de aplicación del Tratado UE o de las disposiciones de Derecho derivado.
- 36 En lo referente a los argumentos expuestos por Hungría sobre la aplicabilidad del Derecho de la Unión al caso de autos, la República Eslovaca replica, en primer lugar, que el hecho de que la Directiva 2004/38 no prevea excepción alguna en relación con la circulación de los Jefes de Estado no significa que dicha Directiva se les aplique, puesto que los propios Tratados excluyen la aplicación del Derecho de la Unión a los Jefes de Estado. En segundo lugar, la República Eslovaca, al igual que la Comisión, considera que la Directiva 2004/38 y la Directiva 2003/109 no son comparables, habida cuenta de que esos dos textos tienen objetos diferentes y la finalidad de la segunda es mejorar la integración de inmigrantes en situación regular. En tercer lugar, las sentencias de 24 de noviembre de 1992, Poulsen y Diva Navigation (C-286/90, Rec. p. I-6019), y de 16 de junio de 1998, Racke (C-162/96, Rec. p. I-3655), no obligan al legislador de la Unión a indicar, respecto de todo acto de Derecho derivado, el ámbito de aplicación material y personal de los Tratados en el contexto del Derecho internacional. Por último, en cuarto lugar, las sentencias de 6 de abril de 1995, RTE e ITP/Comisión (C-241/91 P y C-242/91 P, Rec. p. I-743), y de 22 de octubre de 2009, Bogiatzi (C-301/08, Rec. p. I-10185), únicamente son pertinentes cuando no se impugna la competencia de la Unión, lo que precisamente no sucede en el presente asunto.
- 37 Por lo demás, si se admitiera la aplicación del Derecho de la Unión en circunstancias como las del caso de autos, el Jefe de Estado de un Estado miembro disfrutaría de privilegios en otro Estado miembro sobre la base del Derecho de la Unión, estando al propio tiempo protegido por las inmunidades previstas en el Derecho internacional contra la aplicación de las decisiones administrativas adoptadas por dicho Estado en virtud del Derecho de la Unión. La consecuencia sería que un Estado miembro no podría denegar a tal persona la entrada en su territorio, ni expulsarla posteriormente habida cuenta de sus inmunidades.
- 38 En cualquier caso, aun suponiendo que el Derecho de la Unión sea aplicable al presente asunto, la República Eslovaca niega haber aplicado dicho Derecho y, en particular, la Directiva 2004/38. Dicho Estado considera, a este respecto, que la nota verbal de 21 de agosto de 2009 que contenía la referencia a la Directiva 2004/38 se inscribía dentro del marco de los intercambios diplomáticos dirigidos a organizar la visita programada del Presidente de Hungría, por lo que no constituía una

«decisión» en el sentido de dicha Directiva. Por otra parte, la referida nota se redactó, no por un agente de policía de los servicios de control fronterizo, sino por el Ministerio de Asuntos Exteriores, es decir, un órgano manifiestamente incompetente para adoptar una decisión en primera instancia con arreglo a la Directiva 2004/38 y la normativa nacional pertinente. Además, lejos de estar dirigida al Sr. Sólyom, la referida nota se transmitió por vía diplomática a Hungría.

- 39 Asimismo, la República Eslovaca alega que la formulación desafortunada de la propia nota y la mención de la Directiva 2004/38 no determinan la aplicación material de la citada Directiva al presente asunto.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 40 A fin de decidir sobre el primer motivo del recurso, procede reafirmar de entrada que el estatuto de ciudadano de la Unión está destinado a convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros (véanse, en particular, las sentencias de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk, C-184/99, Rec. p. I-6193, apartado 31; de 2 de marzo de 2010, Rottmann, C-135/08, Rec. p. I-1449, apartado 43, y de 15 de noviembre de 2011, Dereci y otros, C-256/11, Rec. p. I-11315, apartado 62).
- 41 Para ello, el artículo 20 TFUE confiere el estatuto de ciudadano de la Unión a toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro (véanse, en particular, las sentencias de 11 de julio de 2002, D'Hoop C-224/98, Rec. p. I-6191, apartado 27; de 2 de octubre de 2003, Garcia Avello, C-148/02, Rec. p. I-11613, apartado 21, y de 8 de marzo de 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, Rec. p. I-1177, apartado 40).
- 42 Por consiguiente, al ser el Sr. Sólyom de nacionalidad húngara, goza indubitadamente de dicho estatuto.
- 43 Pues bien, por una parte, es cierto que, de conformidad con el artículo 21 TFUE, la ciudadanía de la Unión confiere a todo ciudadano de la Unión un derecho fundamental e individual a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación (véanse las sentencias de 7 de octubre de 2010, Lassal, C-162/09, Rec. p. I-9217, apartado 29, y de 5 de mayo de 2011, McCarthy, C-434/09, Rec. p. I-3375, apartado 27).
- 44 Por otra parte, ha de recordarse que el Derecho de la Unión debe interpretarse a la luz de las normas pertinentes del Derecho internacional, dado que dicho Derecho forma parte del ordenamiento jurídico de la Unión y vincula a las instituciones de ésta (véanse, en este sentido, las sentencias Racke, antes citada, apartados 45 y 46, y de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, Rec. p. I-6351, apartado 291).
- 45 En el caso de autos ha de examinarse si, como afirma la República Eslovaca, el hecho de que el Sr. Sólyom, siendo ciudadano de la Unión, ejerciera, en el momento de los hechos, las funciones de Jefe del Estado húngaro, puede constituir una limitación, basada en el Derecho internacional, a la aplicación del derecho de circulación que el artículo 21 TFUE le confiere.
- 46 A estos efectos, procede recordar que, sobre la base de las normas consuetudinarias del Derecho internacional general, así como de lo dispuesto en los convenios multilaterales, el Jefe de Estado disfruta, en las relaciones internacionales, de un estatuto especial que implica, en particular, privilegios e inmunidades.

- 47 En concreto, el artículo 1 de la Convención de Nueva York, de 14 de diciembre de 1973, sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos, declara, en particular, que disfrutan de dicha protección los Jefes de Estado que se encuentren en el territorio de un Estado extranjero.
- 48 De este modo, la presencia de un Jefe de Estado en el territorio de otro Estado impone a este último la obligación de garantizar la protección de la persona que tiene dicha función, y ello independientemente de la naturaleza de su estancia.
- 49 Por lo tanto, el estatuto de Jefe de Estado presenta una particularidad derivada del hecho de que se rige por el Derecho internacional, con la consecuencia de que sus actos en el plano internacional, como su presencia en el extranjero, están comprendidos en dicho Derecho y, en particular, en el Derecho de las relaciones diplomáticas.
- 50 Tal particularidad distingue a la persona que disfruta de dicho estatuto de todos los demás ciudadanos de la Unión, de modo que el acceso de dicha persona al territorio de otro Estado miembro no está sujeto a las mismas condiciones que las aplicables a los demás ciudadanos.
- 51 Por consiguiente, el hecho de que un ciudadano de la Unión ejerza las funciones de Jefe de Estado justifica una limitación, basada en el Derecho internacional, del ejercicio del derecho de circulación que le confiere el artículo 21 TFUE.
- 52 Habida cuenta de todo cuanto antecede, ha de concluirse que, en las circunstancias del caso de autos, ni el artículo 21 TFUE ni, *a fortiori*, la Directiva 2004/38 exigen a la República Eslovaca garantizar al Presidente de Hungría el acceso a su territorio, de modo que procede desestimar por infundado el primer motivo del recurso.

Sobre el tercer motivo

Alegaciones de las partes

- 53 Mediante su tercer motivo, que procede examinar en segundo lugar, Hungría alega que, al haber denegado al Presidente de Hungría el acceso a su territorio, la República Eslovaca ha infringido la Directiva 2004/38, y que el propio hecho de basar la nota verbal de 21 de agosto de 2009 en dicha Directiva está comprendido dentro del concepto de abuso de derecho tal como se ha definido en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 14 de diciembre de 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, Rec. p. I-11569). En realidad, la República Eslovaca se valió de la referida Directiva con fines políticos.
- 54 Ahora bien, según Hungría, el recurso al Derecho de la Unión para expresar una hostilidad en el plano político mediante medidas que limitan la libre circulación de los ciudadanos es contrario a los valores fundamentales de la Unión. Asimismo, no se puede invocar el orden público o la seguridad pública mencionados en la Directiva 2004/38 con fines políticos. Hungría añade que, si tal comportamiento se considerara compatible con el Derecho de la Unión, nada impediría en el futuro que los demás Estados miembros «resolvieran» sus controversias bilaterales invocando el Derecho de la Unión, lo que es contrario a los objetivos de dicho Derecho.
- 55 La República Eslovaca replica que no se ha aplicado abusivamente el Derecho de la Unión, ya que éste no es aplicable al caso de autos, y que, en cualquier caso, no se reúnen en el presente asunto los requisitos previstos por la jurisprudencia para poder declarar que existe tal aplicación abusiva.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 56 Ha de recordarse que, en su nota verbal de 21 de agosto de 2009, la República Eslovaca hizo erróneamente referencia a la Directiva 2004/38, dato que, por lo demás, dicho Estado miembro ha reconocido.
- 57 No obstante, esta circunstancia no basta para declarar que la República Eslovaca ha cometido un abuso del Derecho.
- 58 En efecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, para probar que existe una práctica abusiva, es necesario que concurren, por un lado, una serie de circunstancias objetivas de las que resulte que, a pesar de que se han respetado formalmente las condiciones previstas por la normativa de la Unión, no se ha alcanzado el objetivo perseguido por dicha normativa y, por otro lado, un elemento subjetivo que consiste en la voluntad de obtener un beneficio resultante de la normativa de la Unión, creando artificialmente las condiciones exigidas para su obtención (sentencias *Emsland-Stärke*, antes citada, apartados 52 y 53, y de 21 de julio de 2005, *Eichsfelder Schlachtbetrieb*, C-515/03, Rec. p. I-7355, apartado 39).
- 59 Pues bien, en el caso de autos, por una parte, las condiciones previstas para la aplicación de la Directiva 2004/38 no se han respetado formalmente. En efecto, dado que el único acto que hace referencia a dicha Directiva es la nota verbal de 21 de agosto de 2009 del Ministerio de Asuntos Exteriores eslovaco, dirigida al embajador de Hungría en la República Eslovaca, no se ha adoptado ninguna decisión en el sentido del artículo 27 de dicha Directiva por las autoridades nacionales competentes ni, *a fortiori*, se ha notificado al Sr. Sólyom de conformidad con el artículo 30 de la misma Directiva.
- 60 Por otra parte, por esas mismas razones, resulta claramente de los autos que la República Eslovaca no ha creado artificialmente las condiciones requeridas para la aplicación de la Directiva 2004/38. En efecto, resulta manifiesto que la simple invocación de dicha Directiva en la citada nota verbal no puede tener como consecuencia que la referida Directiva sea aplicable a una situación de hecho a la que no es aplicable.
- 61 En tales circunstancias, también procede desestimar por infundado el tercer motivo.

Sobre los motivos segundo y cuarto

- 62 Procede examinar los motivos segundo y cuarto conjuntamente.

Alegaciones de las partes

- 63 Mediante su segundo motivo, Hungría alega que existe un riesgo de que la República Eslovaca vuelva a infringir, en el futuro, los artículos 3 TUE y 21 TFUE, así como la Directiva 2004/38. Tal riesgo viene confirmado, en particular, por varias declaraciones hechas por las autoridades eslovacas según las cuales su comportamiento respecto del Presidente de Hungría no es contrario al Derecho de la Unión.
- 64 Habida cuenta de que la República Eslovaca niega todo incumplimiento del Derecho de la Unión, esencialmente debido a su inaplicabilidad al caso de autos, considera que, como consecuencia lógica, no existe riesgo de reiteración. En cualquier caso, estima que el segundo motivo únicamente se basa en un comportamiento eventual y futuro de las autoridades eslovacas. Por otra parte, alega que los elementos invocados por Hungría en apoyo de dicho motivo son declaraciones posteriores a la nota de 21 de agosto de 2009, cuya toma en consideración en el presente procedimiento vulneraría el derecho de defensa de la República Eslovaca. Finalmente, ésta, refiriéndose a una clara mejora de las relaciones

entre los dos Estados miembros en el período posterior a los hechos controvertidos –como muestra, en particular, el encuentro de 10 de septiembre de 2009, recordado en el apartado 10 de la presente sentencia–, descarta la posibilidad de que se repita en el futuro cualquier malentendido similar.

- 65 Mediante su cuarto motivo, Hungría sostiene que si el Tribunal de Justicia concluyera que resultan aplicables al presente asunto las normas de Derecho internacional en lugar del Derecho de la Unión, tendría que precisar el ámbito de aplicación personal de dichas normas para clarificar los límites de la aplicación del artículo 21 TFUE y de la Directiva 2004/38 en lo que respecta a las relaciones bilaterales entre los Estados miembros. En particular, el Tribunal de Justicia debería precisar si dichos límites se refieren únicamente a los Jefes de Estado o también a otras categorías de ciudadanos de la Unión.
- 66 La República Eslovaca considera que la cuestión de cuáles son las personas que, además de los Jefes de Estado, quedan excluidas de la aplicación del artículo 21 TFUE y de la Directiva 2004/38 no tiene incidencia alguna en la resolución del litigio.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 67 Para decidir sobre estos dos motivos, ha de recordarse que el procedimiento instituido por el artículo 259 TFUE tiene el fin de que se declare y se ponga fin al comportamiento de un Estado miembro que infringe el Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de febrero de 1979, Francia/Comisión, 15/76 y 16/76, Rec. p. 321, apartado 27; de 6 de diciembre de 2007, Comisión/Alemania, C-456/05, Rec. p. I-10517, apartado 25, y de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión, C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, Rec. p. I-8533, apartado 119).
- 68 Por lo tanto, al ser el objetivo del Tratado la eliminación efectiva de los incumplimientos de los Estados miembros y de sus consecuencias (sentencia de 12 de julio de 1973, Comisión/Alemania, 70/72, Rec. p. 813, apartado 13), un recurso en virtud del artículo 259 TFUE que tenga por objeto incumplimientos eventuales y futuros o que se limite a solicitar una interpretación del Derecho de la Unión es inadmisibile.
- 69 Pues bien, ha de señalarse que, mediante su segundo motivo, Hungría se limita a alegar, por una parte, un riesgo de incumplimientos futuros de los artículos 3 TUE y 21 TFUE y de la Directiva 2004/38, no alegando, por otra parte, que dicho riesgo, suponiendo que se demostrase, constituya, en sí mismo, un incumplimiento del Derecho de la Unión.
- 70 En lo que respecta a su cuarto motivo, Hungría no solicita al Tribunal de Justicia que declare un incumplimiento de la República Eslovaca, sino que únicamente pretende que se interprete el Derecho de la Unión. Además, dicha interpretación se supone necesaria para la aplicación de dicho Derecho a una situación de hecho diferente de la controvertida en el presente asunto. En efecto, las circunstancias que rodean el incidente ocurrido el 21 de agosto de 2009 entre Hungría y la República Eslovaca afectan únicamente al Presidente de Hungría y no a otras categorías de ciudadanos.
- 71 En tales circunstancias, procede declarar la inadmisibilidad de los motivos segundo y cuarto.
- 72 Habida cuenta de que no puede acogerse ninguno de los motivos invocados por Hungría, debe desestimarse el recurso en su totalidad.

Costas

- 73 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Puesto que la República Eslovaca ha pedido que se condene a Hungría, y han sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

⁷⁴ Con arreglo al apartado 4, párrafo primero, de este mismo artículo, la Comisión, que ha intervenido como coadyuvante en el presente litigio, cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Condenar en costas a Hungría.**
- 3) **Condenar a la Comisión Europea a cargar con sus propias costas.**

Firmas