



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
presentadas el 6 de diciembre de 2012¹

Asunto C-254/11

**Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége
contra
Oskar Shomodi**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Hungría)]

«Espacio de libertad, seguridad y justicia — Tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de la Unión — Reglamento (CE) n° 1931/2006 — Artículo 5 — Residentes fronterizos — Cálculo de la duración máxima autorizada de estancia ininterrumpida — Convenio bilateral — Estancia ininterrumpida de un máximo de tres meses, dentro de un período de seis — Respeto de la vida privada — Artículo 7 de la Carta — Artículo 8 del CEDH — Libertad de cruzar la frontera — Razones legítimas — Prevención y sanción de los abusos — Justo equilibrio»

1. Se ha pedido por primera vez al Tribunal de Justicia que interprete las disposiciones del Reglamento (CE) n° 1931/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se establecen normas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros y por el que se modifican las disposiciones del Convenio de Schengen.²
2. El régimen de tráfico fronterizo menor, que supone una excepción a las normas generales que regulan el control de las personas en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros, procura en general hacer frente a la situación de las poblaciones establecidas en las zonas fronterizas, que perciben a menudo el trazado de las fronteras estatales como una circunstancia artificial perjudicial o, cuando menos, como un obstáculo práctico para el desenvolvimiento de su vida social en sus diferentes dimensiones. Esta constatación es válida sobre todo con respecto a las poblaciones que se han visto afectadas por desplazamientos de las fronteras relativamente frecuentes a lo largo del siglo pasado.
3. La *ratio legis* de esta normativa singular, que tiene la particularidad de delegar en los Estados miembros la tarea de celebrar con terceros Estados interesados acuerdos bilaterales para la aplicación del régimen que establece, me llevará a proponer al Tribunal de Justicia que declare que, habida cuenta de la lógica inherente al régimen establecido por el Reglamento n° 1931/2006 y de los imperativos dimanantes concretamente de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea³ y del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950,⁴ un régimen de cruce de las fronteras

1 — Lengua original: francés.

2 — DO L 405, p. 1; corrección de errores en DO 2007, L 29, p. 3. Sobre este Reglamento, véanse Peers S., *EU Justice and Home Affairs Law*, 3ª ed., Oxford EU Law Library, 2011, pp. 210 y siguientes; Beaudu, G., «La politique européenne des visas de court séjour», *Cultures & Conflits*, difundido en Internet el 29 de septiembre de 2003 en el sitio <http://conflits.revues.org/909>, consultado el 4 de noviembre de 2012.

3 — En lo sucesivo, «Carta».

4 — En lo sucesivo, «CEDH».

establecido en el contexto del tráfico fronterizo menor, como el controvertido en el asunto principal, no puede basarse en las disposiciones del artículo 5 de dicho Reglamento, aun cuando éste se interpretara en relación con el artículo 20 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990.⁵

I. Marco jurídico

4. El presente asunto se incardina en un marco jurídico singular. En efecto, tal marco está constituido principalmente, de un lado, por un acto de Derecho internacional, en este caso el Acuerdo relativo al tráfico fronterizo menor, firmado el 18 de septiembre de 2007 en Uzhgorod por el Gobierno húngaro y el Consejo de Ministros de Ucrania,⁶ y, de otro lado, por un acto de Derecho derivado de la Unión, el Reglamento n° 1931/2006, aquél adoptado mediando «autorización» de éste. A continuación se reproducen únicamente las principales disposiciones pertinentes de ese acuerdo bilateral y de este Reglamento, aunque se inscriban en un marco jurídico más general, constituido especialmente por el acervo de Schengen,⁷ el Código de fronteras Schengen⁸ y el Código de visados.⁹

A. Derecho internacional: el acuerdo bilateral celebrado por Hungría

5. El artículo 1, apartados 1 y 5, del acuerdo bilateral celebrado por Hungría dispone lo siguiente:

«1. Las personas que hayan tenido durante al menos tres años residencia estable en alguna de las localidades fronterizas que se enumeran en el anexo I del presente Acuerdo y que dispongan de un permiso de tráfico fronterizo menor en el sentido del artículo 2 podrán entrar y permanecer en la zona fronteriza de la otra Parte Contratante sin necesidad de obtener ninguna otra autorización.

[...]

5. El permiso definido en el artículo 2 da derecho a la entrada múltiple y a la estancia ininterrumpida de un máximo de tres meses, dentro de un período de seis, en la zona fronteriza de la otra Parte Contratante, cuando, en particular, vengan motivadas por razones sociales, culturales o familiares o por alguna razón económica justificada que, a la luz de la normativa nacional, no sea la de ejercer una actividad remunerada. El residente fronterizo que haya entrado en el territorio de la otra Parte Contratante al amparo de un permiso no podrá permanecer fuera de la zona fronteriza de ésta.

[...]»

5 — DO 2000, L 239, p. 19; en lo sucesivo, «CAAS».

6 — En lo sucesivo, «acuerdo bilateral celebrado por Hungría». Acuerdo promulgado por la Ley CLIII de 2007, de promulgación del acuerdo regulador del tráfico fronterizo menor, celebrado entre el Gobierno húngaro y el Consejo de Ministros de Ucrania (2007. évi CLIII. Törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Miniszteri Kabinetje között a kishatárforgalom szabályozásáról szóló Egyezmény kihirdetéséről).

7 — Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (véase el Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea, como anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea por el Tratado de Ámsterdam), el Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985, y el CAAS forman parte del acervo de Schengen, el cual se aplica a Hungría en virtud del artículo 2 del Protocolo n° 19 sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea. El acervo de Schengen se aplica a Hungría desde el 21 de diciembre de 2007. Véase el artículo 1 de la Decisión 2007/801/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 2007, relativa a la plena aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen en la República Checa, la República de Estonia, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca (DO L 323, p. 34).

8 — Reglamento (CE) n° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO L 105, p. 1).

9 — Reglamento (CE) n° 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados) (DO L 243, p. 1).

B. Derecho de la Unión: el Reglamento n° 1931/2006

6. Los considerandos 2 a 4, 9 y 13 del Reglamento n° 1931/2006 declaran lo siguiente:

- «(2) A la Comunidad ampliada le interesa garantizar que las fronteras con sus vecinos no constituyan un obstáculo a los intercambios comerciales, sociales y culturales o a la cooperación regional. Procede, por consiguiente, desarrollar un sistema eficaz de tráfico fronterizo menor.
- (3) El régimen de tráfico fronterizo menor constituye una excepción a las normas generales por las que se rigen los controles fronterizos de personas que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea establecidas en el [Código de fronteras Schengen].
- (4) La Comunidad debe establecer los criterios y las condiciones que deben cumplirse a la hora de simplificar el cruce de las fronteras terrestres exteriores a residentes fronterizos en el marco del régimen de tráfico fronterizo menor. Tales criterios y condiciones deben garantizar un equilibrio entre, por una parte, la simplificación del cruce de fronteras a residentes fronterizos de buena fe que tienen razones legítimas para cruzar frecuentemente una frontera terrestre exterior y, por otra parte, la necesidad de prevenir la inmigración ilegal, así como las amenazas potenciales para la seguridad derivadas de las actividades delictivas.

[...]

- (9) A efectos de la aplicación del régimen de tráfico fronterizo menor, conviene permitir a los Estados miembros mantener o celebrar, en caso necesario, acuerdos bilaterales con terceros países vecinos, siempre que dichos acuerdos respeten las normas establecidas en el presente Reglamento.

[...]

- (13) El presente Reglamento respeta los derechos y libertades fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, por la [Carta].»

7. El artículo 2, letras a) y b), del Reglamento n° 1931/2006 establece lo siguiente:

«El presente Reglamento no afectará a las disposiciones del Derecho comunitario y nacional aplicables a nacionales de terceros países en relación con:

- a) estancias de larga duración;
- b) el ejercicio de una actividad económica y el acceso a la misma».

8. El artículo 5 del Reglamento n° 1931/2006, titulado «Duración de la estancia en la zona fronteriza», preceptúa lo siguiente:

«En los acuerdos bilaterales a los que se refiere el artículo 13 deberá especificarse la duración máxima autorizada de cada estancia ininterrumpida en virtud del régimen de tráfico fronterizo menor, sin que ésta pueda ser superior a tres meses.»

9. La celebración por los Estados miembros de los acuerdos bilaterales con terceros países vecinos que contempla el artículo 5 del Reglamento n° 1931/2006 se rige por el artículo 13 de éste, que prescribe lo siguiente:

«1. A efectos de la aplicación del régimen de tráfico fronterizo menor, se autoriza a los Estados miembros a celebrar acuerdos bilaterales con terceros países vecinos de conformidad con las normas establecidas en el presente Reglamento.

Asimismo, los Estados miembros podrán mantener los acuerdos bilaterales vigentes sobre tráfico fronterizo menor con terceros países vecinos. Si dichos acuerdos no fueran compatibles con el presente Reglamento, los Estados miembros modificarán las disposiciones de los mismos de modo que se supriman las incompatibilidades observadas.

2. Antes de celebrar o modificar acuerdos bilaterales sobre tráfico fronterizo menor con un tercer país vecino, los Estados miembros concernidos consultarán a la Comisión sobre su compatibilidad con el presente Reglamento.

Si la Comisión considera el acuerdo incompatible con el presente Reglamento, lo notificará al Estado miembro de que se trate, el cual adoptará las medidas apropiadas para modificar las disposiciones del mismo, dentro de un plazo razonable, de modo que se supriman las incompatibilidades observadas.

3. En los casos en que la Comunidad o los Estados miembros no hayan celebrado un acuerdo general de readmisión con un tercer país, los acuerdos bilaterales sobre tráfico fronterizo menor con dicho tercer país incluirán disposiciones para facilitar la readmisión de personas cuyo uso indebido del régimen de tráfico fronterizo menor establecido por el presente Reglamento quede demostrado.»

10. A tenor del artículo 14 del Reglamento n° 1931/2006:

«En los acuerdos bilaterales a los que se refiere el artículo 13, los Estados miembros se asegurarán de que el tercer país dispensa a los beneficiarios del derecho comunitario a la libre circulación y a los nacionales de terceros países, legalmente residentes en la zona fronteriza del Estado miembro de que se trate, un trato al menos comparable al dispensado a los residentes fronterizos del tercer país de que se trate.»

11. Por otra parte, el artículo 20 del Reglamento n° 1931/2006 modificó el artículo 136, apartado 3, del CAAS. El artículo 136 del CAAS, en su versión modificada, estipula lo siguiente:

«1. Una Parte contratante que pretenda mantener negociaciones con un tercer Estado relativas a los controles fronterizos informará de ello a su debido tiempo a las demás Partes contratantes.

2. Ninguna Parte contratante suscribirá con uno o varios terceros Estados acuerdos relativos a la simplificación o supresión de controles en las fronteras sin el acuerdo previo de las demás Partes contratantes, sin perjuicio del derecho de los Estados miembros de las Comunidades Europeas a suscribir en común tales acuerdos.

3. El apartado 2 no se aplicará a los acuerdos bilaterales relativos al tráfico fronterizo menor, a los que se refiere el artículo 13 del Reglamento [n° 1931/2006].»

C. Derecho húngaro

12. El artículo 40, apartado 1, de la Ley II de 2007, relativa a la entrada y estancia de nacionales de terceros Estados (2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról),¹⁰ prevé lo siguiente:

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

II. Hechos que originaron el litigio principal

13. El Sr. Shomodi,¹¹ nacional ucraniano titular de un permiso de tráfico fronterizo menor válido expedido conforme al Reglamento n° 1931/2006, se presentó el 2 de febrero de 2010 en el puesto fronterizo de carretera de Záhony (Hungría) para acceder a la zona fronteriza del territorio húngaro definida con arreglo a dicho Reglamento.

14. Sin embargo, la Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége (Jefatura de policía de la región de Szabolcs-Szatmár-Bereg, servicio de policía de fronteras de Záhony)¹² le denegó la entrada en el territorio húngaro en el marco del tráfico fronterizo menor, sobre la base del artículo 40, apartado 1, de la Ley II de 2007. En efecto, aquélla comprobó, tras consultar los datos del sistema de entrada y salida del territorio, que el recurrido en el litigio principal había pasado, en el período comprendido entre el 3 de septiembre de 2009 y el 2 de febrero de 2010, 105 días en el territorio húngaro, contabilizando las múltiples entradas y salidas, superando así los 93 días autorizados.

15. El cónsul general de Ucrania en Nyíregyháza (Hungría) y el recurrido en el litigio principal interpusieron recurso contra dicha resolución ante el Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság (tribunal regional de Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hungría), alegando que tal resolución infringía el artículo 1, apartado 5, del acuerdo bilateral celebrado por Hungría.

16. El Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság estimó el recurso, considerando que el artículo 1, apartado 5, del acuerdo bilateral celebrado por Hungría debía entenderse, a la luz del Derecho de la Unión, en el sentido de que el titular de un permiso de tráfico fronterizo menor dispone, por una parte, de un número ilimitado de entradas en el territorio húngaro y, por otra, del derecho a una estancia ininterrumpida de un máximo de tres meses, dentro de un período de seis. Así pues, ese tribunal estimó que el titular de un permiso de tráfico fronterizo menor disponía de un número ilimitado de entradas y que la limitación temporal de tres meses se refería únicamente a la estancia ininterrumpida. Dicho tribunal declaró asimismo que ni el Código de fronteras Schengen ni las disposiciones de la Ley II de 2007 eran aplicables al tráfico fronterizo menor.

17. La recurrente en el litigio principal interpuso recurso de casación ante el Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága contra la sentencia del Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság, alegando que la interpretación del artículo 1, apartado 5, del acuerdo bilateral celebrado por Hungría que hizo este último es contraria al artículo 20, apartado 1, del CAAS, al considerando 3 del Código de fronteras Schengen y a los artículos 2, letra a), y 5 del Reglamento n° 1931/2006. Aduce aquélla que la estancia

10 — En lo sucesivo, «Ley II de 2007».

11 — En lo sucesivo, «recurrido en el litigio principal».

12 — En lo sucesivo, «recurrente en el litigio principal».

ininterrumpida prevista en la citada disposición del acuerdo bilateral celebrado por Hungría debe interpretarse en el sentido de que el permiso de tráfico fronterizo menor es válido para una duración máxima de tres meses, a razón de 31 días cada uno, esto es, 93 días en total dentro de un período de seis meses, a partir de la primera entrada.

III. Cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

18. En estas circunstancias, el Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Debe interpretarse la previsión del artículo 5 del Reglamento [nº 1931/2006], que fija en tres meses la duración máxima autorizada de cada estancia ininterrumpida –especialmente teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 2, letra a), y 3, número 3, de dicho Reglamento–, en el sentido de que el Reglamento permite las entradas y las salidas múltiples y la estancia máxima ininterrumpida de tres meses, al amparo de los acuerdos bilaterales celebrados entre los Estados miembros y terceros Estados vecinos en virtud del artículo 13, de tal forma que, antes de que transcurran los tres meses de estancia, el residente fronterizo que cuente con un permiso de tráfico fronterizo menor puede romper la continuidad de la estancia ininterrumpida y, tras cruzar de nuevo la frontera, volver a disponer del derecho a una estancia ininterrumpida de tres meses?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿puede considerarse que se rompe la continuidad de la estancia ininterrumpida, a efectos del artículo 5 del Reglamento nº 1931/2006, cuando la entrada y la salida tienen lugar el mismo día o en dos días consecutivos?
- 3) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión y de respuesta negativa a la segunda, ¿qué lapso de tiempo o qué otro criterio de apreciación debe tenerse en cuenta, a efectos del artículo 5 del Reglamento nº 1931/2006, para constatar que se ha producido una ruptura en la continuidad de la estancia ininterrumpida?
- 4) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿puede interpretarse la disposición que autoriza una estancia máxima ininterrumpida de tres meses, contenida en el artículo 5 del Reglamento nº 1931/2006, en el sentido de que debe totalizarse la permanencia con ocasión de las múltiples entradas y salidas y de que, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 20, apartado 1, del [CAAS] –y en cualesquiera otras normas reguladoras del espacio Schengen–, si la suma obtenida alcanza los 93 días (tres meses), el permiso de tráfico fronterizo menor no confiere el derecho a ninguna estancia adicional dentro de un período de seis meses contados a partir de la primera entrada?
- 5) En caso de respuesta afirmativa a la cuarta cuestión, ¿deben tenerse en cuenta en el cómputo total las entradas y las salidas múltiples que tengan lugar en el día, así como la entrada y la salida individual en un mismo día, y qué método de cálculo ha de emplearse?»

19. Formularon observaciones escritas el recurrido en el litigio principal, Hungría, la República de Polonia, Rumanía, la República Eslovaca y la Comisión.

20. La recurrente en el litigio principal, Hungría, Rumanía y la Comisión expusieron asimismo observaciones orales en la vista celebrada el 14 de junio de 2012.

IV. Análisis

A. Observaciones liminares sobre el orden de examen de las cuestiones prejudiciales

21. Es necesario precisar de inmediato que, habida cuenta de los hechos controvertidos en el litigio principal y del marco jurídico en el que éste se inscribe, y en particular de las disposiciones pertinentes del acuerdo bilateral celebrado por Hungría, lo que debe ser objeto de atención es esencialmente el problema suscitado por la cuarta cuestión prejudicial que formula el tribunal remitente.

22. En efecto, y antes de nada, consta en autos que al recurrido en el litigio principal se le denegó el acceso al territorio húngaro porque la suma de sus estancias en ese territorio excedía de tres meses, dentro de un período de seis. Más concretamente, la resolución litigiosa, por una parte, estaba motivada solamente por la duración total acumulada de las estancias del interesado en Hungría y, por otra, se basaba únicamente en las disposiciones del artículo 40, apartado 1, de la Ley II de 2007, remitiéndose exclusivamente al Código de fronteras Schengen.

23. Pues bien, la cuarta cuestión prejudicial del tribunal remitente tiene por objeto, en relación directa con los hechos controvertidos en el litigio principal, la compatibilidad del régimen resultante del acuerdo bilateral celebrado por Hungría con el artículo 5 del Reglamento n° 1931/2006. En efecto, el artículo 1, apartado 5, de ese acuerdo concede el derecho «a la entrada múltiple y a la estancia ininterrumpida de un máximo de tres meses» —conforme al artículo 5 del citado Reglamento, pero únicamente remitiéndose de manera implícita al artículo 20 del CAAS o al artículo 5 del Código de fronteras Schengen—, «dentro de un período de seis [meses], en la zona fronteriza» que cubre dicho acuerdo. Además, esta misma disposición, según la hipótesis defendida por el tribunal remitente, permite añadir la duración de las múltiples estancias de una persona en Hungría a efectos del cálculo de la duración máxima de tres meses de estancia, dentro de un período de seis.

24. En cambio, las tres primeras cuestiones prejudiciales del tribunal remitente tienen un fundamento hipotético. En efecto, tales cuestiones contemplan la hipótesis de una persona que utiliza el permiso de tráfico fronterizo menor para, de alguna manera, optimizar legalmente su tiempo de presencia en el territorio de un Estado miembro, permaneciendo en el mismo de manera ininterrumpida los tres meses de duración máxima prevista en el artículo 5 del Reglamento n° 1931/2006, cruzando de nuevo la frontera posteriormente, eventualmente el mismo día, para volver a disponer de un derecho a una estancia de tres meses, desvirtuando así la finalidad del régimen de tráfico fronterizo menor.

25. Por último, la quinta cuestión prejudicial, que en cierto modo completa la cuarta ampliando su alcance, versa sobre las modalidades de cálculo de la duración de las estancias que resultan de desplazamientos únicos o múltiples inferiores a 24 horas.

26. Una respuesta negativa a la cuarta cuestión prejudicial hará innecesario dar respuesta a la quinta. Por otra parte, dado que las tres primeras cuestiones prejudiciales contemplan una hipótesis de abuso de derecho, en la medida en que se refieren a desplazamientos transfronterizos que pueden camuflar una residencia disimulada, desvirtuando la finalidad del régimen de tráfico fronterizo menor, es desde esta perspectiva desde la que serán examinadas, en el marco de la respuesta que haya de darse a la cuarta cuestión prejudicial.

B. Ejecución del Reglamento n° 1931/2006

1. Acuerdos bilaterales previstos en el artículo 13 del Reglamento n° 1931/2006

27. El Reglamento n° 1931/2006 presenta la originalidad de delegar determinados aspectos de su ejecución en los Estados miembros de que se trate, facultándoles para celebrar,¹³ en virtud de su artículo 13, acuerdos bilaterales conformes con las normas de ese Reglamento, a fin de sustituir a los existentes con anterioridad.¹⁴

28. El artículo 5 del Reglamento n° 1931/2006 prevé así que tales acuerdos bilaterales deben especificar la duración máxima autorizada de cada estancia ininterrumpida en virtud del citado régimen, precisando que esa duración no puede ser superior a tres meses.

29. En consecuencia, los Estados miembros –en el marco de la obligación que se les impone de este modo, es decir, siempre que se fije una duración máxima de estancia ininterrumpida de tres meses a lo sumo, y sin perjuicio más en general del respeto del Derecho de la Unión–¹⁵ disponen de un margen de negociación real con los correspondientes terceros Estados para concretar las modalidades, especialmente las relativas a la temporalidad, de ejercicio de los derechos que se derivan del régimen de tráfico fronterizo menor.

30. Por lo demás, la práctica seguida por los diferentes Estados miembros y los correspondientes terceros Estados muestra, por lo que puede apreciarse,¹⁶ tal laxitud. Algunos de estos acuerdos prevén una duración máxima de estancia relativamente corta,¹⁷ sin más requisitos. Otros establecen, como hace el acuerdo bilateral celebrado por Hungría, la duración máxima autorizada de estancia ininterrumpida, aunque dentro de un período determinado, como es el caso de los acuerdos celebrados por la República de Polonia con Ucrania¹⁸ y con la República de Bielorrusia,¹⁹

13 — O para mantener los acuerdos celebrados antes de la entrada en vigor del Reglamento n° 1931/2006 a fin de que sigan surtiendo efecto, siempre que respeten el Derecho de la Unión. Véase asimismo, en este sentido, el Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativo a la aplicación y al funcionamiento del régimen de tráfico fronterizo menor introducido por el Reglamento (CE) n° 1931/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros [COM(2009) 383 final; en lo sucesivo, «primer informe de la Comisión sobre el régimen de tráfico fronterizo menor»]. Tal es el caso, en particular, del acuerdo celebrado entre la República de Eslovenia y la República de Croacia, en vigor desde 2001, mencionado en dicho informe.

14 — Con respecto a este «acervo» constituido por los acuerdos bilaterales sobre tráfico fronterizo menor ya existentes, véase el documento de trabajo de la Comisión de 9 de septiembre de 2002, titulado «Desarrollar el acervo sobre tráfico fronterizo menor» [SEC(2002) 947].

15 — Como se verá posteriormente.

16 — Pese a las disposiciones del artículo 19 del Reglamento n° 1931/2006, en virtud de las cuales la Comisión debe poner a disposición de los Estados miembros y del público la información relativa a los acuerdos bilaterales celebrados por los correspondientes Estados miembros y notificados por éstos, no ha sido posible contabilizar con exactitud todos los acuerdos celebrados ni, por consiguiente, recabar toda la información pertinente al respecto. Véase, no obstante, la información que figura en el primer informe de la Comisión sobre el régimen de tráfico fronterizo menor y en la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, titulada «Segundo informe sobre la aplicación y el funcionamiento del régimen de tráfico fronterizo menor introducido por el Reglamento (CE) n° 1931/2006» [COM(2011) 47 final; en lo sucesivo, «segundo informe de la Comisión sobre el régimen de tráfico fronterizo menor»], informes publicados conforme al artículo 18 del Reglamento n° 1931/2006, de los que puede deducirse que se han celebrado o están en fase de negociación 14 acuerdos. Véase asimismo Eckstein, A., «Cross-border travel to become easier in Kaliningrad area», *Europolitics*, 29 de julio de 2011.

17 — Véase el artículo 3, apartados 2 y 3, del Acuerdo entre la República de Eslovenia y la República de Croacia relativo al tráfico fronterizo menor y a la cooperación, que limita la estancia ininterrumpida a siete días, salvo caso de fuerza mayor. Véase igualmente el artículo 2, apartado 2, del Acuerdo entre la República de Austria y la Confederación Helvética sobre el cruce de fronteras por las personas en el marco del tráfico fronterizo menor, firmado en Viena el 13 de junio de 1973.

18 — Véase el artículo 4 del Acuerdo entre el Gobierno de la República de Polonia y el Consejo de Ministros de Ucrania regulador del tráfico fronterizo menor, firmado en Kiev el 28 de marzo de 2008, que prevé una duración máxima de estancia ininterrumpida de 60 días, aunque limitada a un total de 90 días dentro de un período de seis meses, a partir del primer cruce de la frontera. Véase también el artículo 4, apartado 5, del Acuerdo celebrado por la República de Letonia con la República de Bielorrusia, firmado en Riga el 23 de agosto de 2010.

19 — Véase el artículo 4 del Acuerdo entre el Gobierno de la República de Polonia y el Gobierno de la República de Bielorrusia regulador del tráfico fronterizo menor, firmado en Varsovia el 12 de febrero de 2010, que prevé una duración máxima de estancia ininterrumpida de 30 días dentro de un período de seis meses, a partir del primer cruce de la frontera.

respectivamente, o incluso del acuerdo celebrado por la República Eslovaca con Ucrania.²⁰ Por su parte, el acuerdo celebrado por Rumanía con la República de Moldavia se ciñe a establecer un límite máximo de estancia ininterrumpida de tres meses en la disposición que define el tráfico fronterizo menor.²¹

31. No obstante, procede subrayar asimismo que, a tenor del artículo 13 del Reglamento n° 1931/2006, la celebración o mantenimiento de estos acuerdos bilaterales requiere la «autorización» de la Unión y el previo control de la Comisión, antes de que se celebren o modifiquen, de su compatibilidad con las normas de dicho Reglamento. Por tanto, si bien es cierto que los Estados miembros disponen, en el marco de las normas establecidas por el Reglamento n° 1931/2006, de una verdadera laxitud para definir de común acuerdo con los terceros Estados las modalidades concretas de ejecución de ese Reglamento, no lo es menos que las autoridades y tribunales competentes de los Estados miembros deben interpretar y aplicar las disposiciones adoptadas a la luz del texto y de la finalidad del citado Reglamento y de conformidad con el conjunto de disposiciones del Derecho de la Unión.

2. Acuerdo bilateral celebrado por Hungría

32. El artículo 1, apartado 5, del acuerdo bilateral celebrado por Hungría se encuadra en las exigencias del artículo 5 del Reglamento n° 1931/2006, pero en unos términos no exentos de ambigüedad.

33. Tal disposición establece, en efecto, que el permiso de tráfico fronterizo menor definido en el artículo 2 «da derecho a la entrada múltiple y a la estancia ininterrumpida de un máximo de tres meses, dentro de un período de seis, en la zona fronteriza». De este modo, dicho precepto especifica claramente la duración máxima autorizada de estancia ininterrumpida, en virtud del tráfico fronterizo menor, en tres meses, limitando la posibilidad de estancia ininterrumpida «dentro de un período de seis [meses]».

34. Así formulada, esta disposición se presta no obstante, tal como se infiere de la resolución de remisión, a interpretaciones divergentes por parte de las autoridades y de los tribunales húngaros.

35. Según el primer enfoque –seguido por el Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság, el recurrido en el litigio principal y el cónsul general de Ucrania en Hungría–, el artículo 1, apartado 5, del acuerdo bilateral celebrado por Hungría permite, por una parte, la entrada múltiple y, por otra, la estancia ininterrumpida de un máximo de tres meses, dentro de un período de seis.

36. Según el segundo enfoque –defendido por las autoridades húngaras competentes–, tal disposición debe interpretarse y aplicarse de modo que la duración máxima de tres meses, dentro de un período de seis, pueda calcularse contabilizando la duración de las eventuales estancias múltiples de una persona, sea cual sea su respectiva duración.

37. En consecuencia, según el segundo enfoque, el acuerdo bilateral celebrado por Hungría obedece a la idea de que el artículo 5 del Reglamento n° 1931/2006, interpretado en relación con el artículo 20 del CAAS o el artículo 5 del Código de fronteras Schengen, establece un régimen de «crédito-tiempo», contabilizándose cada unidad de presencia continua a efectos del cálculo de la duración máxima autorizada de tres meses, dentro de un período de seis. Así, los titulares de un permiso de tráfico fronterizo menor disponen, en cada período de seis meses, del derecho a una estancia total de tres meses, que puede distribuirse libremente, incluso de manera concentrada y continua en un solo período, precisándose que, en este último caso, queda excluida la posibilidad de

20 — De las observaciones formuladas por la República Eslovaca se desprende que dicho Acuerdo, en su versión inicial, limitaba la duración de estancia ininterrumpida a 30 días y la duración total de estancia a 90 días dentro de un período de 180 días. El nuevo Acuerdo, firmado en Bratislava el 17 de junio de 2011, prevé una duración máxima de estancia ininterrumpida de 90 días dentro de un período de 180 días.

21 — Véase el artículo 1, letra c), del Acuerdo entre el Gobierno de la República de Moldavia y el Gobierno de Rumanía sobre tráfico fronterizo menor, firmado en Bucarest el 13 de noviembre de 2009.

cruzar la frontera en virtud del régimen de tráfico fronterizo menor durante el período de tres meses siguiente. Por lo tanto, el residente fronterizo que permanezca de manera ininterrumpida durante tres meses en la zona fronteriza de un Estado miembro desde el comienzo mismo de un período de seis meses y que regrese a su (tercer) Estado al término de este período ya no podrá cruzar de nuevo la frontera durante los tres meses siguientes.

C. Compatibilidad del acuerdo bilateral celebrado por Hungría y de su interpretación con el artículo 5 del Reglamento n° 1931/2006

38. El artículo 1, apartado 5, del acuerdo bilateral celebrado por Hungría obedece «formalmente» a la exigencia del artículo 5 del Reglamento n° 1931/2006, fijando la duración máxima autorizada de estancia ininterrumpida en tres meses. Por tanto, no cabe considerar a esta disposición incompatible como tal con las disposiciones pertinentes de dicho Reglamento, pudiendo considerarse incluso literalmente conforme con las mismas.²² La cuestión estriba en que tal interpretación gramatical no es suficiente.

39. En efecto, la mera constatación de que se respeta la letra del Reglamento n° 1931/2006 no basta para concluir que el artículo 5 de éste puede interpretarse de modo que el régimen establecido por el artículo 1, apartado 5, del acuerdo bilateral celebrado por Hungría, tal como es interpretado y aplicado por las autoridades húngaras competentes, es plenamente compatible con el Derecho de la Unión, pese a lo dispuesto por el artículo 20 del CAAS y el artículo 5 del Código de fronteras Schengen.

40. En efecto, debe examinarse concretamente si la exigencia adicional de limitar la posibilidad de estancia ininterrumpida a tres meses, «dentro de un período de seis»,²³ y el método de cálculo de la duración máxima de estancia de tres meses, dentro de un período de seis, contabilizando la duración de todas las estancias múltiples en la zona fronteriza, son plenamente compatibles con la letra y la finalidad del Reglamento n° 1931/2006, y más ampliamente con el conjunto de disposiciones del Derecho de la Unión, especialmente del Derecho primario.

22 — Por otra parte, se ha de indicar que, en el marco de la misión de control de la compatibilidad de los acuerdos bilaterales que le confía el artículo 13, apartado 2, del Reglamento n° 1931/2006, la Comisión, tal como se desprende tanto de su primer como de su segundo informe sobre el régimen de tráfico fronterizo menor, no ha señalado esta «discordancia» como constitutiva de una incompatibilidad, sin duda por las razones que se mencionarán ulteriormente, en la nota a pie de página 23.

23 — A este respecto, procede subrayar que la propia Comisión incurre en cierta ambigüedad. Así, en su primer informe sobre el régimen de tráfico fronterizo menor indica que todos los acuerdos bilaterales de los que ha tenido conocimiento «fijan restricciones adicionales relativas al período de estancia en la zona fronteriza, es decir, 90 días dentro de un período de 180» (p. 7, apartado 4) —el subrayado es mío—, mientras que, por otra parte, en el mismo informe precisa que la posibilidad de efectuar una estancia ininterrumpida de 90 días constituía «una excepción a la regla del Código de fronteras de Schengen que limita la estancia corta a un máximo de 90 días por semestre (180 días)» (p. 3, apartado 2). Dicha institución subraya asimismo en su segundo informe sobre el régimen de tráfico fronterizo menor que el Reglamento n° 1931/2006 «permite a cualquier ciudadano permanecer en un Estado miembro hasta tres meses dentro de un período determinado» (p. 4, apartado 3.1) —el subrayado es mío—.

1. Sobre el sentido del Reglamento n° 1931/2006

a) Sobre la lógica del régimen de tráfico fronterizo menor

41. Los considerandos del Reglamento n° 1931/2006 ofrecen algunas indicaciones sobre los fundamentos y los fines del régimen de tráfico fronterizo menor que éste establece.²⁴ Señalan que esta normativa específica fue adoptada especialmente para evitar que las fronteras terrestres de la Unión con sus vecinos constituyan «un obstáculo a los intercambios comerciales, sociales y culturales [y] a la cooperación regional».²⁵ El artículo 3, número 3, del Reglamento n° 1931/2006, que define el «tráfico fronterizo menor», menciona igualmente motivos sociales y culturales, así como motivos «económicos justificados» o motivos «familiares».²⁶

42. Desde esta perspectiva, el régimen de tráfico fronterizo menor que establece el Reglamento n° 1931/2006 tiene por objeto fundamentalmente garantizar un equilibrio entre la necesidad de facilitar el cruce de las fronteras terrestres exteriores de la Unión por «residentes fronterizos de buena fe que tienen razones legítimas para cruzar frecuentemente [tales fronteras]», por una parte, y «la necesidad de prevenir la inmigración ilegal, así como las amenazas potenciales para la seguridad derivadas de las actividades delictivas», por otra.²⁷

43. En términos muy generales, el establecimiento de un «sistema eficaz y sencillo de gestión del pequeño tráfico fronterizo»²⁸ se considera así tanto una «parte fundamental de cualquier política de desarrollo regional»²⁹ como una pieza indispensable para la eficacia del dispositivo de control en las fronteras exteriores instaurado por la Unión simultáneamente con la supresión de las fronteras interiores en el marco de la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia.³⁰

44. Por consiguiente, es teniendo en cuenta el contexto histórico, cultural, económico y social en el que se inscribe el régimen que establece el Reglamento n° 1931/2006 como debe deducirse la *ratio legis* de éste, interpretarse sus disposiciones y apreciarse su ejecución.

24 — La Comisión expuso más detalladamente la problemática del tráfico fronterizo menor en su documento de trabajo de 9 de septiembre de 2002, mencionado anteriormente, al inicio del procedimiento legislativo que dio lugar a la adopción del Reglamento n° 1931/2006.

25 — Véase el considerando 2 del Reglamento n° 1931/2006. Véase también el considerando 1 del Reglamento (UE) n° 1342/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, que modifica el Reglamento (CE) n° 1931/2006 en lo que respecta a la inclusión del oblast de Kaliningrado y determinados distritos administrativos polacos en la zona fronteriza elegible (DO L 347, p. 41).

26 — En el mismo orden de ideas, el Código de fronteras Schengen precisa, en su considerando 11, que «los Estados miembros deben evitar que los procedimientos de control en las fronteras exteriores constituyan un obstáculo significativo al comercio y a los intercambios sociales y culturales».

27 — Véase el considerando 4 del Reglamento n° 1931/2006.

28 — Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 11 de marzo de 2003, titulada «Una Europa más amplia - Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa» [COM(2003) 104 final].

29 — Véase, además de la comunicación de 11 de marzo de 2003, ya mencionada, la comunicación de la Comisión de 12 de mayo de 2004, titulada «Política europea de vecindad - Documento de estrategia» [COM(2004) 373 final].

30 — Tal como ha expuesto la propia Comisión, el Reglamento n° 1931/2006 constituye con el Código de fronteras Schengen y con el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (DO L 349, p. 1), un «marco legal y operativo a través del cual pueden llevarse a cabo controles fronterizos de mayor nivel». Véase al respecto la comunicación de la Comisión de 19 de julio de 2006, sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países [COM(2006) 402 final, apartado 18]. Véase igualmente la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 7 de mayo de 2002, titulada «Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea» [COM(2002) 233 final], que hace alusión a un *corpus* normativo común relativo a las fronteras exteriores.

45. Puede ser de utilidad recordar, a este respecto, que la región en la que surgió el litigio principal ha sido escenario de una convulsa historia en el transcurso del siglo XX, marcada por múltiples modificaciones fronterizas.³¹

46. En este contexto, el Reglamento n° 1931/2006 instauro el «permiso de tráfico fronterizo menor»,³² del que define los principales requisitos y modalidades de expedición,³³ los requisitos de validez³⁴ y los requisitos de entrada y de salida del territorio de los Estados miembros de los titulares de dicho permiso, facultando al mismo tiempo a los Estados miembros para mantener o celebrar con terceros Estados vecinos los acuerdos bilaterales necesarios para la aplicación del régimen que establece.

47. A este respecto, ha de insistirse de inmediato en el hecho de que ni el artículo 5 del Reglamento n° 1931/2006 ni ninguna otra disposición de éste prevén que la duración total del derecho de estancia de los beneficiarios del régimen de tráfico fronterizo menor deba limitarse a la duración máxima de estancia ininterrumpida calculada en relación con un período determinado de seis meses.³⁵

48. Es preciso destacar a continuación que el régimen de tráfico fronterizo menor se caracteriza esencialmente, de un lado, por la limitación de su ámbito de aplicación tanto *ratione personae*³⁶ como *ratione loci*,³⁷ pudiendo ser objeto de sanción,³⁸ y, de otro, por su finalidad, consistente en permitir a sus beneficiarios el cruce «frecuente»³⁹ y «de manera habitual»⁴⁰ de una frontera terrestre exterior, siempre que tengan razones legítimas para ello.

31 — Así, la población de que se trata en el asunto principal ha formado parte de cinco Estados diferentes en un siglo. La región, integrada en el Reino de Hungría, formaba parte del Imperio Austrohúngaro. Tras el nacimiento de Checoslovaquia el 28 de octubre de 1918, se unió a ésta en virtud del Tratado de Trianon de 4 de junio de 1920. Posteriormente, se unió de nuevo a Hungría en virtud del Primer Arbitraje de Viena de 2 de noviembre de 1938, arbitraje declarado más tarde nulo y sin valor ni efecto alguno por el Tratado de París de 10 de febrero de 1947. La región se integró entonces en la URSS hasta la proclamación de la independencia de Ucrania el 24 de agosto de 1991. Según las cifras publicadas en el segundo informe de la Comisión sobre el régimen de tráfico fronterizo menor, entre 400.000 y 450.000 personas son candidatas para obtener el permiso de tráfico fronterizo menor en Hungría (apartado 3.2.1).

32 — Véanse los artículos 1, apartado 1, y 7, apartado 1, del Reglamento n° 1931/2006. Cabe subrayar que en la terminología empleada se ha optado por el término «permiso» antes que por el término visado, inicialmente propuesto por la Comisión. Por lo demás, el Consejo de la Unión Europea, con el fin de tener en cuenta las disposiciones del Reglamento n° 1931/2006, adoptó el mismo día el Reglamento (CE) n° 1932/2006, de 21 de diciembre de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 539/2001 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (DO L 405, p. 23). En este caso, el artículo 1, apartado 2, párrafo segundo, primer guión, del citado Reglamento (CE) n° 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001 (DO L 81, p.1), así modificado, exige de la obligación de visado a las personas que sean titulares de un permiso de tráfico fronterizo menor y nacionales de los terceros Estados contemplados en el anexo I de este último Reglamento, anexo que establece la lista exhaustiva de los terceros Estados cuyos nacionales deben obtener un visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros, entre ellos Ucrania, Estado de que se trata en el asunto principal.

33 — Artículos 7 a 12 del Reglamento n° 1931/2006.

34 — Artículo 10 del Reglamento n° 1931/2006 en lo que atañe a la duración de la validez, y artículo 7, apartado 2, de dicho Reglamento en lo tocante al espacio de validez, en este caso la zona fronteriza definida en su artículo 3, número 2.

35 — En su segundo informe sobre el régimen de tráfico fronterizo menor (p. 5, apartado 3.2.3), la Comisión señala que este extremo fue objeto de debate durante las negociaciones de 2006. Procede subrayar, a este respecto, que en su propuesta inicial la Comisión contemplaba únicamente el derecho a una estancia en la zona fronteriza de siete días consecutivos como máximo, sin que la duración total de las sucesivas visitas pudiera exceder de tres meses por semestre. Véase el artículo 6 de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de febrero de 2005, por el que se establecen normas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros y por el que se modifica el Convenio de Schengen y la Instrucción consular común [COM(2005) 56 final]. El texto del artículo 5 del Reglamento n° 1931/2006 es el resultante de la enmienda propuesta por el Parlamento Europeo. Véase el informe de Brejc, M., de 13 de diciembre de 2005, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros y por el que se modifica el Convenio de Schengen y la Instrucción consular común (A6-0406/2005).

36 — Véase el artículo 3, número 6, del Reglamento n° 1931/2006, que define los residentes fronterizos a los que resulta aplicable el régimen de tráfico fronterizo menor, y el artículo 4 de dicho Reglamento, que establece las condiciones de entrada de los residentes fronterizos en el territorio de los Estados miembros.

37 — Véase el artículo 3, número 2, del Reglamento n° 1931/2006, que define la zona fronteriza como una zona que no dista más de 30 kilómetros de la frontera, salvo excepción. Véanse también el considerando 5 y el artículo 7 de dicho Reglamento, que limita la validez territorial del permiso de tráfico fronterizo menor.

38 — Véase el artículo 7, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n° 1931/2006.

39 — Véanse el considerando 4 y el artículo 9, letra b), del Reglamento n° 1931/2006.

40 — Véanse los artículos 3, número 3, y 15, apartado 3, del Reglamento n° 1931/2006, que definen el tráfico fronterizo menor.

49. Procede declarar, sin embargo, que el Reglamento n° 1931/2006 no ofrece muchas precisiones sobre lo que implican esa frecuencia y ese carácter habitual. Así pues, corresponde al Tribunal de Justicia, en la medida en que sea necesario, pronunciarse sobre este extremo, teniendo en cuenta las razones legítimas que pudieran justificar el beneficio del régimen de tráfico fronterizo menor.

50. Pues bien, es preciso señalar al respecto que, si bien el artículo 9, letra b), del Reglamento n° 1931/2006 supedita la expedición de un permiso de tráfico fronterizo menor al requisito de que el solicitante presente documentos que demuestren, además de su condición de residente fronterizo, «la existencia de razones legítimas para el cruce frecuente de la frontera terrestre exterior en el marco del régimen de tráfico fronterizo menor», dicho Reglamento tampoco es muy explícito acerca de la naturaleza de las razones legítimas que pudieran ser procedentes.⁴¹

51. El considerando 2 del Reglamento n° 1931/2006 se limita a mencionar, como ya se ha subrayado, los «intercambios comerciales, sociales y culturales», y el artículo 3, número 3, de ese Reglamento define el «tráfico fronterizo menor» como «el cruce regular de la frontera terrestre exterior por residentes fronterizos para una permanencia en la zona fronteriza, por ejemplo, por motivos sociales, culturales o [...] por motivos familiares», pero también por motivos «económicos justificados», precisándose no obstante en este último caso que, conforme al artículo 2, letra b), del Reglamento n° 1931/2006, éste no afectará a las disposiciones del Derecho de la Unión y del Derecho nacional aplicables a nacionales de terceros Estados en materia de ejercicio de una actividad económica y acceso a la misma.⁴²

52. Así pues, de las consideraciones anteriores se desprende que la *ratio legis* de la normativa específica del tráfico fronterizo menor es permitir a los residentes de las zonas fronterizas de que se trate cruzar fácilmente, esto es, sin trabas administrativas excesivas,⁴³ de manera frecuente,⁴⁴ pero también habitual,⁴⁵ por razones legítimas de orden económico, social, cultural o familiar, las fronteras terrestres exteriores de la Unión, precisándose no obstante que esta libertad no puede ser desnaturalizada, apartada de su finalidad o utilizada de modo fraudulento o abusivo, pudiendo ser en tales casos objeto de sanción.⁴⁶

53. Incumbe a las autoridades nacionales competentes apreciar las razones legítimas a la hora de expedir el permiso de tráfico fronterizo menor,⁴⁷ teniendo en cuenta el contexto histórico, cultural, económico y social en el que cada acuerdo bilateral que aplica el régimen de tráfico fronterizo menor se negocia y se celebra por los Estados miembros y los correspondientes terceros Estados. Tales autoridades deben asimismo tomar en consideración las razones legítimas al ejercer la facultad de control de las entradas y salidas que les reconoce el artículo 6 del Reglamento n° 1931/2006 para garantizar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 4 de éste o al utilizar la potestad de sancionar los abusos que le atribuye el artículo 17 de dicho Reglamento.

41 — El ponente de la Propuesta de Reglamento n° 1931/2006 ante el Parlamento Europeo, mencionada anteriormente, indicaba al respecto «razones académicas o profesionales [así como] la existencia de vínculos familiares». En cambio, la Comisión parece más restrictiva en la medida en que concibe el régimen de tráfico fronterizo menor en el sentido de que permite, únicamente, «mejorar los contactos personales en zonas fronterizas». Véase, además de la citada comunicación de 12 de mayo de 2004, que se refiere al mantenimiento de los «contactos tradicionales», la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 5 de diciembre de 2007, titulada «Una sólida política europea de vecindad» [COM (2007) 774 final, p. 6].

42 — El artículo 1, apartado 5, del acuerdo bilateral celebrado por Hungría preceptúa, por otra parte, que se permite el cruce de la frontera «por alguna razón económica justificada que [...] no sea la de ejercer una actividad remunerada».

43 — Se trata, como ha observado la Comisión, de permitir a «las poblaciones de las zonas fronterizas mantener sus contactos tradicionales sin tener que afrontar obstáculos administrativos excesivos». Véase la comunicación de 12 de mayo de 2004, antes citada, p. 18. Véase también el informe de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo de 25 de noviembre de 2005, sobre la propuesta de Reglamento n° 1931/2006.

44 — Tal cruce frecuente puede llegar a ser en algunos casos habitual, como destaca el informe de Brejc, M., de 13 de diciembre de 2005, antedicho.

45 — Se trata, a mi juicio, del principal punto de debate en el presente asunto.

46 — Véanse el considerando 4 y los artículos 7, apartado 3, párrafo segundo, y 17 del Reglamento n° 1931/2006.

47 — Conforme al artículo 9, letra b), del Reglamento n° 1931/2006.

b) Sobre la lógica específica del CAAS y del Código de fronteras Schengen

54. No obstante, las autoridades húngaras competentes alegan esencialmente que el régimen de tráfico fronterizo menor se inscribe en el marco más general del régimen establecido por el CAAS y el Código de fronteras Schengen y que, por tanto, las disposiciones del Reglamento n° 1931/2006 deben interpretarse a la luz de éstas. Ahora bien, ambos regímenes no emanan de la misma inspiración.

55. Del artículo 1, apartado 5, del acuerdo bilateral celebrado por Hungría se infiere que los dos Estados concernidos han materializado la exigencia del artículo 5 del Reglamento n° 1931/2006 remitiéndose, implícita pero claramente, al régimen aplicable a la estancia de corta duración de los nacionales de terceros Estados, tal como queda establecido por los artículos 5 y 20 del CAAS, de un lado, y por el artículo 5 del Código de fronteras Schengen y el artículo 2 del Código de visados, de otro.

56. El artículo 20 del CAAS prevé la libre circulación de los nacionales de terceros Estados exentos de la obligación de visado en el espacio Schengen durante un máximo de tres meses, dentro de un período de seis, a partir de la primera entrada,⁴⁸ sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 5, apartado 1, letras a) y c) a e), del CAAS.

57. Esta misma limitación de tres meses, dentro de un período de seis, de la duración autorizada de estancia se encuentra también en el artículo 5 del Código de fronteras Schengen, que establece los requisitos generales de entrada de los nacionales de terceros Estados en el territorio de la Unión para una estancia de corta duración, y en el artículo 2, número 2, letra a), del Código de visados, que define el concepto de visado.⁴⁹

58. A diferencia del Reglamento n° 1931/2006, cuyo ámbito de aplicación *ratione loci* y *ratione personae* está estrictamente limitado, el CAAS, como el Código de fronteras Schengen y el Código de visados, se aplica, salvo excepción, a las estancias de corta duración de todos los nacionales de terceros Estados en todo el territorio de los Estados miembros de que se trate.

59. La limitación de carácter general, aplicable a todos los nacionales de terceros Estados, de la estancia de corta duración a una duración que no exceda de tres meses, dentro de un período de seis, no se aplica por tanto en el régimen de excepción específico del tráfico fronterizo menor.

60. La alegación de Hungría de que el carácter de excepción del Reglamento n° 1931/2006 no es total y sólo afecta a las formalidades de entrada, de modo que su artículo 5 ha de interpretarse a la luz de las disposiciones del artículo 20 del CAAS o del artículo 5 del Código de fronteras Schengen, debe ser desestimada.

48 — Sobre el concepto de «primera entrada» y sus implicaciones, véase la sentencia de 3 de octubre de 2006, Bot (C-241/05, Rec. p. I-9627). Debe destacarse que, en consideración a esta sentencia, la Comisión propuso establecer una «clara definición del método para calcular «estancias que no excedan de tres meses dentro de un período de seis meses»». Véase la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 562/2006 y el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen [COM(2011) 118 final].

49 — Esta misma limitación se recoge sistemáticamente en las decisiones del Consejo relativas a la firma y aplicación provisional de los acuerdos celebrados por la Comunidad Europea con terceros Estados sobre exención de visados para estancias de corta duración. Véanse, por ejemplo, la Decisión 2009/478/CE del Consejo, de 6 de abril de 2009, relativa a la firma y aplicación provisional del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Antigua y Barbuda sobre exención de visados para estancias de corta duración (DO L 169, p. 1), y las Decisiones 2009/479/CE, 2009/480/CE, 2009/481/CE y 2009/483/CE del Consejo de ese mismo día y con ese mismo objeto relativas, respectivamente, a Barbados (DO L 169, p. 9), a la República de Mauricio (DO L 169, p. 16), a la Commonwealth de las Bahamas (DO L 169, p. 23), a la República de las Seychelles (DO L 169, p. 30) y a San Cristóbal y Nieves (DO L 169, p. 37).

61. En efecto, el considerando 3 del Reglamento n° 1931/2006 indica expresamente que el régimen de tráfico fronterizo menor constituye una excepción a las normas generales por las que se rigen los controles fronterizos de personas que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión, establecidas en el Código de fronteras Schengen.⁵⁰ El artículo 35 de este Código precisa, por otro lado, de forma paralela, que el mismo no afectará a las normas de la Unión aplicables al tráfico fronterizo menor ni a los acuerdos bilaterales existentes en la materia.

62. De lo anterior cabe colegir que es el conjunto de disposiciones del Reglamento n° 1931/2006, cuyo objeto es precisamente establecer normas relativas al tráfico fronterizo menor, el que debe considerarse una excepción al régimen de estancias de corta duración instituido por el Código de fronteras Schengen.

63. Sin embargo, el carácter de excepción del Reglamento n° 1931/2006 no implica que sus disposiciones deban ser objeto necesariamente de una interpretación estricta o restrictiva. Ello implica sobre todo —como se verá posteriormente— que, como *lex specialis*, las disposiciones de dicho Reglamento no pueden invocarse para fines no previstos por el mismo ni utilizarse para soslayar las normas del Derecho de la Unión y del Derecho nacional aplicables concretamente a las estancias de larga duración⁵¹ y al acceso o ejercicio de una actividad económica.⁵²

64. En definitiva y para concluir, de lo expuesto anteriormente se infiere que las disposiciones del artículo 20 del CAAS o del artículo 5 del Código de fronteras Schengen no pueden alterar la lógica específica del tráfico fronterizo menor que establece el Reglamento n° 1931/2006, que es permitir a los residentes fronterizos que reúnan los requisitos, siempre que sea posible, cruzar normalmente la frontera, es decir, con facilidad y con la frecuencia que sea necesaria, salvo en caso de fraude o abuso.

2. Sobre la observancia de la Carta y del CEDH

65. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, la cuestión principal que se somete a la apreciación del Tribunal de Justicia es dilucidar si el régimen que establece el acuerdo bilateral celebrado por Hungría, tal como es interpretado o aplicado por las autoridades húngaras competentes, es compatible, en primer lugar, con el espíritu del régimen de tráfico fronterizo menor que se acaba de

50 — El artículo 3 del CAAS ya prescribía que el Comité ejecutivo Schengen debía adoptar disposiciones relativas a «las excepciones y modalidades del tráfico fronterizo menor», disposiciones que no fueron adoptadas antes de la aprobación del Reglamento n° 1931/2006.

51 — En particular, tal como ha señalado la República de Polonia, las disposiciones 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 L 16, p. 44).

52 — Véase el artículo 2 del Reglamento n° 1931/2006.

examinar detalladamente, interpretado conforme al Derecho primario de la Unión,⁵³ y más concretamente conforme a las disposiciones pertinentes de la Carta⁵⁴ o eventualmente del CEDH, y, en segundo lugar y más ampliamente, con el conjunto del Derecho de la Unión,⁵⁵ de conformidad con el artículo 4 TUE, apartado 3.⁵⁶

66. Procede destacar, a este respecto, que el considerando 13 del Reglamento n° 1931/2006 declara que éste respeta los derechos y libertades fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, por la Carta.

67. Por otra parte, la celebración de acuerdos bilaterales, como el controvertido en el asunto principal, se enmarca en la aplicación⁵⁷ del régimen de tráfico fronterizo menor, de modo que tales acuerdos, que deben ser conformes con las normas del Reglamento n° 1931/2006, deben, más ampliamente, celebrarse con observancia del Derecho primario y en particular de las disposiciones de la Carta, en virtud del artículo 51, apartado 1, de ésta o, en su defecto y eventualmente, de las disposiciones del CEDH, de conformidad con el artículo 6 TUE, apartado 3.

68. De entrada, y de manera muy intuitiva, podría contemplarse la posibilidad de abordar la cuestión desde el punto de vista de la libertad de circulación.

69. No obstante, es preciso subrayar, con la salvedad de la situación de los «beneficiarios del derecho comunitario a la libre circulación» o de derechos equivalentes,⁵⁸ en el sentido del artículo 3, número 4, del Reglamento n° 1931/2006, que el artículo 45, apartado 1, de la Carta, según el cual todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, no es aplicable *ratione personae* en el litigio principal, como tampoco lo es el artículo 45, apartado 2, de la Carta, que prevé la posibilidad de conceder estos mismos derechos a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro.⁵⁹

53 — En particular, los artículos 67 TFUE y 8 TUE. Procede recordar al respecto que, a tenor del artículo 8 TUE, «la Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación». Sobre esta «cláusula de vecindad», véase, en particular, Hanf, D., «The European Neighbourhood Policy in the Light of the new “Neighbourhood Clause” (Article 8 TEU)», en Lannon, E., *The European Neighbourhood Policy Challenges - Les défis de la politique européenne de voisinage*, Peter Lang, 2012, pp. 109 a 123.

54 — Sentencias de 6 de noviembre de 2003, Lindqvist (C-101/01, Rec. p. I-12971), apartado 87; de 26 de junio de 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone y otros (C-305/05, Rec. p. I-5305), apartado 28; de 23 de diciembre de 2009, Detiček (C-403/09 PPU, Rec. p. I-12193), apartado 34; de 21 de diciembre de 2011, N. S. y otros (C-411/10 y C-493/10, Rec. p. I-13905), apartado 77, y de 22 de noviembre de 2012, M.M. (C-277/11), apartado 93.

55 — Es preciso subrayar que, con arreglo al Protocolo n° 23 sobre las relaciones exteriores de los Estados miembros con respecto al cruce de fronteras exteriores, anexo al TUE y al TFUE, si bien los Estados miembros mantienen, a falta de disposiciones adoptadas sobre la base del artículo 77 TFUE, apartado 1, letra b), la competencia para negociar y celebrar acuerdos con terceros países, ello es así siempre que tales acuerdos respeten el Derecho de la Unión y los demás acuerdos internacionales. Así sucede, *a fortiori*, en el caso de acuerdos bilaterales cuya celebración prevé o requiere un acto de Derecho derivado adoptado sobre la base del artículo 77 TFUE, apartado 2, letra a), como el Reglamento n° 1931/2006.

56 — Véanse, a este respecto, además de las sentencias de 15 de enero de 2002, Gottardo (C-55/00, Rec. p. I-413), apartado 33, y de 14 de julio de 2005, Comisión/Alemania (C-433/03, Rec. p. I-6985), relativas a los acuerdos bilaterales denominados «de cielo abierto», por ejemplo, la sentencia de 5 de noviembre de 2002, Comisión/Dinamarca (C-467/98, Rec. p. I-9519), apartados 110 a 112. Véase asimismo la sentencia de 24 de abril de 2007, Comisión/Países Bajos (C-523/04, Rec. p. I-3267), apartados 74 a 76.

57 — Por lo demás, tal es la rúbrica del capítulo IV del Reglamento n° 1931/2006, en el que se incluye el artículo 13, que prevé la celebración de acuerdos bilaterales.

58 — A estos últimos se les aplican las disposiciones 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).

59 — El régimen de tráfico fronterizo menor se aplica, por definición, no a los nacionales de terceros Estados que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro, sino a los residentes fronterizos, tal como se definen en el artículo 3, número 6, del Reglamento n° 1931/2006.

70. No obstante, y sin que sea necesario plantearse la cuestión de si el litigio principal está incluido, de alguna manera, en el ámbito de aplicación del artículo 2 del Protocolo n° 4 al CEDH,⁶⁰ que consagra el derecho a la libertad de circulación, es claro, en cualquier caso,⁶¹ habida cuenta de la lógica del régimen de tráfico fronterizo menor, que está comprendido en el de las disposiciones del artículo 7 de la Carta, el cual garantiza el respeto de la vida privada y familiar, precepto que debe interpretarse, conforme al artículo 52, apartado 3, de la Carta, a la luz de las disposiciones del artículo 8 del CEDH.⁶²

71. Los nacionales de terceros Estados que no están comprendidos en la definición de miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, en el sentido de la Directiva 2004/38, y que consecuentemente no disponen de un derecho automático de entrada y de residencia en el Estado miembro de acogida, pero que están incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n° 1931/2006, deben poder disfrutar, en mi opinión, en el marco de la aplicación de dicho Reglamento, de las garantías dimanantes del derecho a la vida privada y familiar en sentido amplio,⁶³ al igual que —recíprocamente— los residentes fronterizos en los Estados miembros.

D. Aplicación del artículo 7 de la Carta y del artículo 8 del CEDH

72. En consecuencia y en definitiva, es efectivamente a la luz de las disposiciones pertinentes de la Carta y del CEDH, así como de los principios generales del Derecho de la Unión, y en particular del principio de proporcionalidad, como debe interpretarse el Reglamento n° 1931/2006 y como debe apreciarse la aplicación de la disposición controvertida del acuerdo bilateral celebrado por Hungría.

73. Ahora bien, una aplicación puramente mecánica de la norma del artículo 1, apartado 5, del acuerdo bilateral celebrado por Hungría, interpretada conforme al planteamiento defendido por las autoridades húngaras competentes, que dé lugar a que al beneficiario de un permiso de tráfico fronterizo menor, que demuestre vínculos personales y familiares —o más ampliamente vínculos sociales—⁶⁴ con ciudadanos de la Unión residentes en la zona fronteriza de un Estado miembro cubierta por el

60 — Protocolo mediante el que se reconocen determinados derechos y libertades, además de los que ya figuran en el CEDH y en el primer Protocolo adicional al CEDH.

61 — Ciertamente, pueden verse más o menos afectadas directamente varias disposiciones de la Carta y/o del CEDH. Habida cuenta de la función principalmente social y cultural del Reglamento n° 1931/2006, cabe citar, a título de ejemplo, el artículo 9 de la Carta (artículo 12 del CEDH), que garantiza el derecho a contraer matrimonio y a fundar una familia, el artículo 14 de la Carta (artículo 2 del primer Protocolo adicional al CEDH), que consagra el derecho a la educación, así como el artículo 17 de la Carta sobre el derecho a la propiedad (artículo 1 del primer Protocolo al CEDH), o el artículo 35 de la Carta sobre la protección de la salud, en la medida en que el ejercicio o el disfrute de estos derechos pueden depender de un derecho a circular libremente y poder cruzar las fronteras y en que, por tanto, cualquier limitación a esta libertad de circulación puede afectar al ejercicio de tales derechos.

62 — Véanse asimismo las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (DO 2007, C 303, p. 17).

63 — Por lo demás, esto es precisamente lo que destaca el considerando 6 de la citada Directiva 2004/38, el cual prevé la facultad de los Estados miembros, basándose en su propia legislación nacional, para decidir si a estas personas se les podría permitir la entrada y la residencia «para mantener la unidad de la familia en un sentido amplio», «teniendo en cuenta su relación con el ciudadano de la Unión o cualquier otra circunstancia, tales como la dependencia financiera o física del ciudadano de la Unión».

64 — En este sentido, TEDH, sentencia Niemietz c. Alemania de 16 de diciembre de 1992, *Recueil des arrêts et décisions* 1992, demanda n° 13710/88, serie A n° 251-B, § 29. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró en dicha sentencia que, si bien no es «ni posible ni necesario pretender definir de manera exhaustiva el concepto de “vida privada”», sería no obstante «demasiado restrictivo limitarla a un “círculo íntimo” donde cada uno puede llevar su vida personal como quiera y apartar por completo el mundo exterior a ese círculo». Dicho Tribunal añade que «el respeto de la vida privada debe englobar también, en cierta medida, el derecho del individuo a trabar y a desarrollar relaciones con sus semejantes». Véase asimismo TEDH, sentencia C. c. Bélgica de 7 de agosto de 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III, demanda n° 21794/93, § 25. Sobre la elasticidad del concepto de vida privada, véase concretamente TEDH, sentencias Burghartz c. Suiza de 22 de febrero de 1994, demanda n° 16213/90, serie A n° 280-B, § 24 (conservación del apellido tras contraer matrimonio); Pretty c. Reino Unido de 29 de abril de 2002, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-III, demanda n° 2346/02, § 61 (derecho a la muerte asistida); Bigaeva c. Grecia de 28 de mayo de 2009, demanda n° 26713/05, §§ 22 a 25 (denegación de la inscripción en el colegio de abogados); M. c. Suiza de 26 de abril de 2011, demanda n° 41199/06, §§ 36 y 37 (no renovación de un pasaporte); Fernández Martínez c. España de 15 de mayo de 2012, demanda n° 56030/07, §§ 56 a 60 (no renovación del contrato de trabajo de un profesor de religión), y Godelli c. Italia de 25 de septiembre de 2012, demanda n° 33783/09, § 46 (búsqueda de la identidad de los progenitores).

Reglamento n° 1931/2006, se le deniegue el derecho a entrar en el territorio de ese Estado miembro por el mero hecho de que ha acumulado tres meses de presencia en tal territorio, dentro de un período de seis, supondría un menoscabo desproporcionado de su derecho al respeto de la vida privada y familiar.

74. Tal como ha declarado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos —es cierto que en contextos diferentes—,⁶⁵ el artículo 8 del CEDH protege, además de la vida familiar *stricto sensu*, el derecho a trabar y mantener lazos con otras personas y con el mundo exterior y puede englobar aspectos de la identidad social de un individuo.⁶⁶

75. En consecuencia, y al igual que, al margen de que exista o no «vida familiar», la expulsión de un inmigrante establecido en un Estado miembro se considera un menoscabo de su derecho al respeto de su vida privada, denegar la entrada en el territorio de un Estado miembro al titular de un permiso de tráfico fronterizo menor puede considerarse como tal y debe, por tanto, ser conforme a la ley y necesario en una sociedad democrática, es decir, debe estar justificado por una necesidad social imperiosa y, en particular, ser proporcionado con el fin legítimo que se persigue.⁶⁷

76. Corresponde a las autoridades nacionales competentes, bajo el control de los tribunales nacionales, garantizar un justo equilibrio entre los intereses en juego, en este caso el derecho del recurrido en el litigio principal a beneficiarse plenamente de su permiso de tráfico fronterizo menor y la necesidad de las autoridades competentes del Estado miembro de prevenir y sancionar los abusos con arreglo al artículo 17 del Reglamento n° 1931/2006. Desde esta perspectiva, les corresponde examinar en cada caso si el titular de un permiso de tráfico fronterizo menor lo utiliza de manera abusiva o fraudulenta, teniendo debidamente en cuenta las razones legítimas que éste invocó, en el momento de la expedición del permiso, para obtenerlo.

77. En estas circunstancias, la práctica de las autoridades competentes de un Estado miembro consistente en denegar sistemáticamente a los titulares de un permiso de tráfico fronterizo menor, expedido válidamente conforme a las disposiciones del Reglamento n° 1931/2006, el derecho a entrar en el territorio de ese Estado miembro por el mero hecho de que esos titulares, dentro de un período de seis meses, han efectuado varias estancias de una duración acumulada de más de tres meses, sin tener en cuenta razones legítimas que justifiquen tales estancias ni las circunstancias en las que se han desarrollado las mismas y sin que se acredite la existencia de una utilización abusiva o fraudulenta de los permisos, no obedece en ningún caso, aun cuando lo exigiera un acuerdo bilateral de ejecución del citado Reglamento, a los requerimientos derivados del principio de proporcionalidad.

78. De lo anterior se deduce que el Reglamento n° 1931/2006 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un acuerdo bilateral adoptado en aplicación del artículo 13 de dicho Reglamento, como el acuerdo bilateral celebrado por Hungría, o la interpretación que hacen de tal acuerdo las autoridades y tribunales nacionales competentes, excluya que una persona que reúne los requisitos del mencionado régimen pueda cruzar la frontera de un Estado miembro en circunstancias como las controvertidas en el litigio principal, salvo que se acredite la existencia de fraude o abuso.

65 — En aquellos casos se trataba de asuntos relativos a la expulsión de ciudadanos extranjeros. Véanse TEDH, sentencias Üner c. Países Bajos de 18 de octubre de 2006, *Recueil des arrêts et décisions* 2006-XII, demanda n° 46410/99, § 59, y Maslov c. Austria de 23 de junio de 2008, *Recueil des arrêts et décisions* 2008, demanda n° 1638/03, § 63.

66 — TEDH, sentencia Mikulić c. Croacia de 7 de febrero de 2002, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-I, demanda n° 53176/99, § 53.

67 — Véanse, en particular, en materia de expulsión, TEDH, sentencias Mehemi c. Francia de 26 de septiembre de 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI, demanda n° 25017/94, § 34, y Dalia c. Francia de 19 de febrero de 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, demanda n° 26102/95, § 52; en relación con una conducción a la frontera, TEDH, sentencia Mubilanzila Mayeka y Kniki Mitunga c. Bélgica de 12 de octubre de 2006, *Recueil des arrêts et décisions* 2006-XI, demanda n° 13178/03, § 80. Véase también TEDH, sentencia Kurić y otros c. Eslovenia de 13 de julio de 2010, demanda n° 26828/06, §§ 351 y siguientes.

V. Conclusión

79. En atención a las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Hungría) de la siguiente manera:

«El artículo 5 del Reglamento (CE) n° 1931/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se establecen normas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros y por el que se modifican las disposiciones del Convenio de Schengen, en la medida en que establece en tres meses la duración máxima autorizada de estancia ininterrumpida en virtud del régimen de tráfico fronterizo menor, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un acuerdo bilateral adoptado en aplicación del artículo 13 de dicho Reglamento, o la interpretación que se hace de tal acuerdo, excluya que una persona que reúne los requisitos del mencionado régimen pueda cruzar la frontera de un Estado miembro:

- cuando es titular de un permiso de tráfico fronterizo menor válido expedido conforme al citado Reglamento;
- por el mero hecho de que, dentro de un período de una duración determinada, ha efectuado múltiples estancias en la zona fronteriza de ese Estado miembro de una duración acumulada equivalente a la duración máxima de estancia ininterrumpida prevista en el acuerdo, cualquiera que sea esta última duración, y
- siempre que no se demuestre que las estancias se deben a un comportamiento fraudulento o abusivo.

Corresponde a las autoridades nacionales competentes, bajo el control de los tribunales nacionales, acreditar que el permiso de tráfico fronterizo menor se utiliza de manera abusiva o fraudulenta.»