



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MACIEJ SZPUNAR
presentadas el 3 de junio de 2021¹

Asunto C-35/20

**Syyttäjä
contra
A**

[petición de decisión prejudicial planteada por el Korkein oikeus (Tribunal Supremo, Finlandia)]

«Procedimiento prejudicial — Derecho de los ciudadanos de la Unión a circular libremente en el territorio de los Estados miembros — Artículo 21 TFUE — Obligación, so pena de sanción, de estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte al cruzar la frontera de un Estado miembro — Directiva 2004/38/CE — Artículos 4 y 5 — Cruce de la frontera marítima de un Estado miembro en una embarcación de recreo — Reglamento (CE) n.º 562/2006 (Código de fronteras Schengen) — Anexo VI — Régimen penal de días-multa — Cálculo de la multa en función de la capacidad de pago del infractor — Proporcionalidad»

I. Introducción

1. Un ciudadano de la Unión Europea cruza una frontera marítima nacional a bordo de una embarcación de recreo en el marco de un viaje de ida y vuelta entre dos Estados miembros, a saber, Finlandia y Estonia, sin estar en posesión de documentos de viaje.
2. En este contexto se inscriben las cuestiones prejudiciales planteadas por el Korkein oikeus (Tribunal Supremo, Finlandia), que se refieren, en esencia, a la cuestión de si los Estados miembros pueden imponer a los ciudadanos de la Unión la obligación de estar en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos al cruzar la frontera de un Estado miembro, so pena de sanción penal. Asimismo, el Tribunal de Justicia debe pronunciarse sobre la proporcionalidad del régimen penal de días-multa que prevé el Derecho finlandés en caso de incumplimiento de tal obligación.

¹ Lengua original: francés.

3. La petición de decisión prejudicial que nos ocupa versa, por tanto, sobre la interpretación, en particular, del artículo 21 TFUE, apartado 1, y los artículos 4, 5 y 36 de la Directiva 2004/38/CE,² no habiendo sido aún este último precepto objeto de interpretación por parte del Tribunal de Justicia, y del anexo VI del Reglamento (CE) n.º 562/2006.³

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva 2004/38

4. El artículo 4 de la Directiva 2004/38, titulado «Derecho de salida», dispone en su apartado 1:

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

5. El artículo 5 de esta Directiva, titulado «Derecho de entrada», establece en sus apartados 1, 4 y 5:

«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.

[...]

4. Cuando el ciudadano de la Unión o el miembro de su familia que no sea nacional de un Estado miembro no dispongan de los documentos de viaje necesarios o, en su caso, de los visados necesarios, el Estado miembro de que se trate dará a estas personas, antes de proceder a su retorno, las máximas facilidades para que puedan obtener o recibir en un plazo razonable los documentos necesarios o para que se confirme o pruebe por otros medios su calidad de beneficiarios del derecho de libre circulación o residencia.

5. El Estado miembro podrá exigir al interesado que notifique su presencia en el territorio en un plazo de tiempo razonable y no discriminatorio. El incumplimiento de esta obligación podrá dar lugar a la imposición de sanciones proporcionadas y no discriminatorias contra el interesado.»

² Directiva 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.º 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 2004, L 158, p. 77; corrección de errores en DO 2005, L 197, p. 34).

³ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO 2006, L 105, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 (DO 2013, L 182, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 562/2006»). El Reglamento n.º 562/2006, aplicable en la fecha de los hechos del litigio principal, fue derogado y sustituido por el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO 2016, L 77, p. 1).

6. El artículo 36 de dicha Directiva, titulado «Sanciones», tiene el siguiente tenor:

«Los Estados miembros establecerán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en cumplimiento de la presente Directiva y tomarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Las sanciones previstas deberán ser efectivas y proporcionadas. Los Estados miembros notificarán estas disposiciones a la Comisión a más tardar el 30 de abril de 2006, y le notificarán cuanto antes cualquier modificación posterior que pueda producirse.»

2. Reglamento n.º 562/2006

7. El artículo 1 del Reglamento n.º 562/2006,⁴ titulado «Objeto y principios», disponía:

«El presente Reglamento dispone la ausencia de controles fronterizos de las personas que crucen las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea.

Establece normas aplicables al control fronterizo de las personas que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros de la [Unión].»

8. El artículo 2 de dicho Reglamento, titulado «Definiciones», establecía:

«A efectos del presente Reglamento se entenderá por:

1) “fronteras interiores”:

[...]

c) los puertos marítimos, fluviales y lacustres de los Estados miembros por lo que respecta a los enlaces interiores regulares de transbordadores;

2) “fronteras exteriores”: las fronteras terrestres de los Estados miembros, incluidas las fronteras fluviales, lacustres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos, fluviales y lacustres, siempre que no sean fronteras interiores;

[...]

8) “paso fronterizo”: todo paso habilitado por las autoridades competentes para cruzar las fronteras exteriores;

[...]»

9. El artículo 4 del citado Reglamento, titulado «Cruce de las fronteras exteriores», estaba redactado en los siguientes términos:

«1. Las fronteras exteriores [solo] podrán cruzarse por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura establecidas. Las horas de apertura estarán indicadas claramente en todo paso fronterizo que no esté abierto las 24 horas del día.

⁴ En esencia, los artículos 1, 2, 22 y 23 del Reglamento 2016/399 están redactados, respectivamente, en términos idénticos a los artículos 1, 2, 20 y 21 del Reglamento n.º 562/2006. Lo mismo ocurre con los puntos 3.2.4. y 3.2.6. del anexo VI del Reglamento 2016/399 y los puntos 3.2.5. y 3.2.7. del anexo VI del Reglamento n.º 562/2006.

[...]

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, podrá eximirse de la obligación de cruzar las fronteras exteriores únicamente por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura establecidas a:

a) personas o grupos de personas, en el supuesto de que exista alguna necesidad especial para el cruce ocasional de las fronteras exteriores fuera de los pasos fronterizos y de las horas de apertura establecidas, siempre que estén en posesión de las autorizaciones requeridas por el Derecho interno y no haya conflicto con intereses de orden público o seguridad interior de los Estados miembros. Los Estados miembros podrán establecer disposiciones específicas en acuerdos bilaterales. Las excepciones generales previstas en el Derecho nacional y los acuerdos bilaterales serán notificadas a la Comisión conforme a lo dispuesto en el artículo 34;

[...]

c) con arreglo a las normas específicas previstas en los artículos 18 y 19 en relación con los anexos VI y VII.

[...]»

10. El artículo 7 del mismo Reglamento, titulado «Inspecciones fronterizas de personas», establecía:

«[...]

2. Todas las personas que crucen las fronteras exteriores serán sometidas a una inspección mínima que permita determinar su identidad mediante la presentación de sus documentos de viaje. La inspección mínima consistirá en la comprobación simple y rápida de la validez, en su caso utilizando dispositivos técnicos y consultando en las correspondientes bases de datos información relativa exclusivamente a documentos robados, sustraídos, perdidos o invalidados, del documento que autoriza a su titular legítimo el cruce de la frontera y de la existencia de indicios de falsificación o alteraciones.

La inspección mínima a que hace referencia el primer párrafo será la norma en el caso de los beneficiarios del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la Unión.

No obstante, y sin carácter sistemático, al realizar inspecciones mínimas a los beneficiarios del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la Unión, la guardia de fronteras podrá consultar las bases de datos nacionales y europeas a fin de asegurarse de que estos no representan una amenaza real, actual y suficientemente grave para la seguridad interior, el orden público, las relaciones internacionales de los Estados miembros o la salud pública.

Las consecuencias de dichas consultas no perjudicarán el derecho de entrada de los beneficiarios del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la Unión en el territorio del Estado miembro de que se trate, como establece la Directiva [2004/38].

[...]

6. Las inspecciones a los beneficiarios del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la Unión se llevarán a cabo de conformidad con la Directiva [2004/38].

[...]»

11. El artículo 18 del Reglamento n.º 562/2006, titulado «Normas específicas para los diferentes tipos de fronteras y los distintos medios de transporte utilizados para el cruce de las fronteras exteriores», tenía el siguiente tenor:

«Las normas específicas que figuran en el anexo VI se aplicarán en las inspecciones correspondientes a los diferentes tipos de fronteras y los distintos medios de transporte utilizados para el cruce de las fronteras exteriores.

Dichas normas específicas podrán incluir excepciones a lo dispuesto en los artículos 4 y 5 y en los artículos 7 a 13.»

12. El artículo 20 del referido Reglamento, con el epígrafe «Cruce de las fronteras interiores» establecía lo siguiente:

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

13. El artículo 21 de ese mismo Reglamento, titulado «Inspecciones dentro del territorio», disponía que:

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

[...]

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

[...]»

14. El anexo VI del Reglamento n.º 562/2006 se refería, según su propio título, a las «normas específicas para los diferentes tipos de fronteras y los distintos medios de transporte utilizados para el cruce de las fronteras exteriores». El punto 3 de dicho anexo, que llevaba por epígrafe «Fronteras marítimas», contenía un punto 3.1. titulado «Procedimientos generales de inspección en el tráfico marítimo», que disponía lo siguiente:

«3.1.1. Las inspecciones de los buques tendrán lugar en el puerto de llegada o de salida, o en una zona destinada a tal *fin situada* en las inmediaciones del buque, o a bordo del propio buque en las aguas territoriales según las define la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. ^[5] Los Estados miembros podrán celebrar acuerdos con arreglo a los

⁵ Convención firmada en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 (en lo sucesivo, «Convención de Montego Bay») y que entró en vigor el 16 de noviembre de 1994 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1833, 1834 y 1835, p. 3). La Convención de Montego Bay fue aprobada en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 98/392/CE del Consejo, de 23 de marzo de 1998 (DO 1998, L 179, p. 1).

cuales las inspecciones podrán efectuarse asimismo durante el trayecto que realice el buque, o bien a la llegada de este al territorio de un país tercero o a la salida del mismo de dicho territorio, respetando los principios establecidos en el punto 1.1.4.

[...]»

15. El punto 3.2. del citado anexo, con el epígrafe «Modalidades específicas de inspección en determinados tipos de navegación», incluía una rúbrica titulada «Navegación de recreo», redactada en los siguientes términos:

«3.2.5. No obstante lo dispuesto en los artículos 4 y 7, las personas que se encuentren a bordo de embarcaciones de recreo procedentes de un puerto situado en un Estado miembro o con destino al mismo no se someterán a inspecciones y podrán entrar en puertos que no estén reconocidos como pasos fronterizos.

No obstante, se efectuarán inspecciones de dichas personas o un registro físico de la embarcación de recreo cuando así lo requiera la valoración de los riesgos desde el punto de vista de la inmigración ilegal y, en particular, cuando el litoral de un tercer país se encuentre en las inmediaciones del territorio del Estado miembro afectado.

3.2.6. No obstante lo dispuesto en el artículo 4, una embarcación de recreo procedente de un tercer país podrá entrar excepcionalmente en un puerto que no esté reconocido como paso fronterizo. [...]

[...]

3.2.7. Con motivo de estas inspecciones, deberá entregarse un documento en el que se consignarán todas las características técnicas de la embarcación, así como los nombres y apellidos de las personas que se encuentren a bordo. Se entregará una copia de dicho documento a las autoridades de los puertos de entrada y de salida, quedando depositada otra copia entre los documentos de a bordo mientras el buque permanezca en las aguas territoriales de uno de los Estados miembros.»

B. Derecho finlandés

16. El artículo 1 de la passilaki (Ley de Pasaportes) (671/2006), en su versión aplicable al litigio principal, redactado, en esencia, en términos idénticos a los del artículo 9 de la perustuslaki (Constitución finlandesa) (791/1999), establece:

«Los nacionales finlandeses tendrán derecho a abandonar el país de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

No puede impedirse a los nacionales finlandeses entrar en el territorio. [...]»

17. A tenor del artículo 2 de la Ley de pasaportes:

«Los ciudadanos finlandeses en posesión de un pasaporte tendrán derecho a abandonar el país y a entrar en él, salvo disposición en contrario de la presente Ley, del Derecho de la Unión o de cualquier tratado internacional que vincule a Finlandia. Los nacionales finlandeses podrán viajar a Islandia, Noruega, Suecia y Dinamarca sin pasaporte. Mediante reglamento del Consejo de

Ministros se determinarán los demás países a los que los nacionales finlandeses pueden desplazarse utilizando como documento de viaje, en lugar de un pasaporte, un documento de identidad [...]»

18. El artículo 1 del valtioneuvoston asetus matkustusokeuden osoittamisesta eräissä tapauksissa (Reglamento del Consejo de Ministros sobre la prueba del derecho a viajar en determinados casos concretos) (660/2013), en su versión aplicable al litigio principal, establece:

«Los ciudadanos finlandeses podrán desplazarse desde Finlandia a los siguientes países utilizando como documento de viaje, en lugar de un pasaporte, un documento de identidad [...]: Países Bajos, Bélgica, Bulgaria, España, Irlanda, Reino Unido, Italia, Austria, Grecia, Croacia, Chipre, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Portugal, Polonia, Francia, Rumanía, Alemania, San Marino, Eslovaquia, Eslovenia, Suiza, República Checa, Hungría y Estonia.»

19. El artículo 7 de la rikoslaki (Código Penal) (39/1889), titulado «Delito fronterizo», que figura en el capítulo 17 de dicho Código, a su vez con el epígrafe «Delitos contra el orden público», en su versión aplicable al litigio principal, establece:

«La persona que

cruce o intente cruzar la frontera finlandesa sin un documento de viaje, visado, permiso de residencia u otro documento asimilado a un documento de viaje válido, o bien por un lugar distinto de un lugar de entrada o de salida autorizado, o infringiendo cualquier prohibición legal distinta de la prohibición de entrada,

[...]

cometerá un delito fronterizo sancionado con una pena de multa o con una pena privativa de libertad de una duración máxima de un año.»

20. El artículo 7a del mismo capítulo, titulado «Delitos fronterizos de carácter leve», establece:

«El autor de un delito fronterizo de carácter leve será condenado al pago de una multa si, teniendo en cuenta la corta duración de la estancia o del movimiento no autorizado, la naturaleza del acto prohibido o cualquier otra circunstancia relacionada, el delito es insignificante considerado en su conjunto.»

21. A tenor del artículo 1 del capítulo 2a de dicho Código:

«La multa consistirá en una sanción pecuniaria de días-multa con un mínimo de 1 y un máximo de 120.»

22. El artículo 2 del citado capítulo del mismo Código dispone lo siguiente:

«La cuota diaria de los días-multa deberá determinarse de modo que sea proporcionada a la capacidad económica del condenado.

La cuota diaria de días-multa se considerará proporcionada cuando sea equivalente a una sesentava parte de los ingresos mensuales medios del condenado menos los impuestos y tasas establecidos por reglamento del Consejo de Ministros y un importe a tanto alzado por gastos de

consumo corriente. La cuota diaria de los días-multa podrá reducirse si el condenado está obligado al pago de alimentos.

Los ingresos del condenado que figuran en la última tributación realizada constituirán la base principal del cálculo de dichos ingresos mensuales. Cuando los ingresos del condenado no puedan determinarse de manera suficientemente fiable a partir de la información fiscal o hayan sufrido una modificación sustancial desde la última tributación realizada, podrán determinarse sobre la base de otro documento accesible.

El juez fijará la cuota diaria de los días-multa sobre la base de la información disponible en la fecha del procedimiento judicial y, en el marco de un proceso penal abreviado, sobre la base de la información disponible en la fecha en que se solicite la tramitación del procedimiento por esta vía. No obstante, el fiscal fijará el importe de la multa sobre la base de la información disponible en la fecha de la resolución penal dictada en procedimiento abreviado si se demuestra que la capacidad económica del destinatario de la resolución ha sufrido una modificación sustancial respecto de la información disponible en la fecha en que se solicitó la tramitación del procedimiento por esta vía.

Un reglamento del Consejo de Ministros regulará con mayor precisión el método de cálculo de los ingresos mensuales medios y de redondeo de la cuota diaria de los días-multa, el importe a tanto alzado correspondiente a los gastos de consumo corriente, la toma en consideración de la obligación de alimentos y el importe mínimo de la cuota diaria de los días-multa.»

23. El artículo 5 del asetus päiväsakon rahamäärästä (Reglamento adoptado en Consejo de Ministros relativo al importe de la sanción de días-multa) (609/1999), en su versión aplicable al litigio principal, establece:

«La cuota diaria de los días-multa no podrá ser inferior a 6 euros.»

III. Antecedentes del litigio principal, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

24. Los hechos pertinentes del asunto principal, tal como se desprenden de la resolución de remisión, pueden describirse del siguiente modo.

25. El 25 de agosto de 2015, A, nacional finlandés, efectuó un trayecto de ida y vuelta entre Finlandia y Estonia a bordo de una embarcación de recreo. Tanto el lugar de salida como el de regreso de dicho viaje estaban situados en territorio finlandés. Durante este viaje, A atravesó las aguas internacionales situadas entre Finlandia y Estonia.

26. A era titular de un pasaporte finlandés válido, pero durante dicho viaje no estaba en posesión ni de dicho pasaporte ni de ningún otro documento de viaje y, por consiguiente, no pudo presentar su pasaporte con ocasión de un control fronterizo efectuado en Helsinki (Finlandia) durante el trayecto de regreso. Pese a la falta de presentación de un documento de viaje, la identidad de A pudo determinarse sobre la base del permiso de conducir que llevaba consigo. Por otro lado, consta que pudo comprobarse, por vía telemática, que A era titular de un pasaporte válido.

27. El syyttäjä (Ministerio Fiscal) acusó a A ante el Helsingin käräjäoikeus (Tribunal de Primera Instancia de Helsinki, Finlandia) por haber cometido un delito fronterizo de carácter leve. A se opuso a la acusación.

28. Mediante resolución de 5 de diciembre de 2016, el Helsingin käräjäoikeus (Tribunal de Primera Instancia de Helsinki) declaró que A había cometido un delito fronterizo de carácter leve. Consideró que, en efecto, el cruce de la frontera nacional sin estar en posesión de un documento de viaje constituye un hecho punible. Añadió que el hecho de que A sea titular de un pasaporte válido carece de pertinencia. Sin embargo, no impuso sanción alguna por considerar que el delito era de carácter leve y que, en caso de condena al pago de una multa, el importe de esta, calculado en función de los ingresos mensuales medios de A con arreglo al régimen penal de días-multa, sería excesivo.

29. El Ministerio Fiscal interpuso recurso de apelación ante el Helsingin hovioikeus (Tribunal de Apelación de Helsinki, Finlandia). A se adhirió al recurso.

30. Mediante resolución de 15 de junio de 2018, el Helsingin hovioikeus (Tribunal de Apelación de Helsinki), pese a considerar probado que A no estaba en posesión de un documento de viaje con ocasión del control fronterizo, desestimó el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio Fiscal. Dicho órgano jurisdiccional consideró que la conducta de A no era constitutiva de delito fronterizo de carácter leve.

31. El Ministerio Fiscal interpuso recurso de casación contra esa resolución ante el Korkein oikeus (Tribunal Supremo). Dicho órgano jurisdiccional considera que el asunto debe examinarse desde el punto de vista del Derecho de la Unión.

32. El órgano jurisdiccional remitente observa que el Tribunal de Justicia, en el apartado 45 de la sentencia que recayó en el asunto *Wijsenbeek*,⁶ declaró que el Derecho de la Unión, en su estado en el momento de los hechos del litigio principal, no se oponía a que un Estado miembro obligara, so pena de sanción penal, a una persona, ciudadano de la Unión Europea o no, a probar su nacionalidad al entrar en el territorio de dicho Estado miembro por una frontera interior de la Unión, siempre que las sanciones fueran comparables a las establecidas para infracciones nacionales similares y no fueran desproporcionadas.

33. Dicho órgano jurisdiccional observa asimismo que el Tribunal de Justicia, en la sentencia dictada en el asunto *Oulane*,⁷ examinó si la obligación de presentar, en determinadas situaciones, un documento de identidad o un pasaporte válido era conforme con el Derecho de la Unión entonces vigente. No obstante, a su juicio, existe una incertidumbre sobre la compatibilidad de una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, con el Derecho de la Unión que entró en vigor con posterioridad a esas dos sentencias.

34. Ciertamente, del Reglamento n.º 562/2006 se desprende que todo Estado miembro puede disponer la obligación «de poseer o llevar consigo documentos».⁸ No obstante, suponiendo que ello implique que los Estados miembros puedan imponer a toda persona la obligación de estar en posesión de un documento de viaje al cruzar la frontera nacional, sigue siendo incierto si, y en caso afirmativo, en qué condiciones, puede ser sancionado el incumplimiento de tal obligación. El órgano jurisdiccional remitente señala que el artículo 5, apartado 5, de la Directiva 2004/38

⁶ Sentencia de 21 de septiembre de 1999 (C-378/97, EU:C:1999:439).

⁷ Sentencia de 17 de febrero de 2005 (C-215/03, EU:C:2005:95).

⁸ Véase el artículo 21, letra c), del Reglamento n.º 562/2006 [artículo 23, letra c), del Reglamento 2016/399].

enuncia la posibilidad de que un Estado miembro exija que el interesado «notifique su presencia en el territorio en un plazo de tiempo razonable y no discriminatorio» y que por ello el legislador de la Unión previó, en ese mismo artículo, la posibilidad de imponer sanciones.

35. El órgano jurisdiccional remitente no excluye que la imposición, so pena de sanción, de esta obligación a los ciudadanos de la Unión pueda vulnerar el derecho a la libre circulación en el territorio de los Estados miembros, conferido por el artículo 45, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y el artículo 21 TFUE, apartado 1.

36. Para determinar si se ha vulnerado este derecho, deberían tenerse en cuenta, en particular, los artículos 4 y 5 de la Directiva 2004/38 y el artículo 21 del Reglamento n.º 562/2006, ya que este era el Código de fronteras Schengen vigente en el momento de los hechos del litigio principal.

37. También es necesario determinar, a la luz de los artículos 2, 4, 7, 20 y 21 del Reglamento n.º 562/2006, así como del punto 3.2.5 de su anexo VI, si es pertinente el hecho de que el traslado de la persona de que se trata desde un Estado miembro a otro, a bordo de una embarcación de recreo, se efectuara atravesando aguas internacionales.

38. Por otro lado, suponiendo que el Derecho de la Unión no se oponga a la obligación, so pena de sanción penal, de estar en posesión de otro documento de viaje válido, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta también si la sanción de días-multa, como la prevista por el Código Penal, es compatible con el principio de proporcionalidad, a la luz del artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38.

39. A este respecto, dicho órgano jurisdiccional precisa que la sanción normalmente impuesta por un delito fronterizo de carácter leve como el que se ha descrito, en el presente asunto, en el escrito de acusación, es de quince días-multa. Con arreglo a los criterios establecidos por el Código Penal y situándose en el momento en que se cometió el delito, la cuota diaria de un día-multa ascendería, en el caso de A, a 6 350 euros. Por consiguiente, el importe total de la multa que le podría haber sido impuesta en ese momento sería de 95 250 euros.

40. En estas circunstancias, el Korkein oikeus (Tribunal Supremo), mediante resolución de 21 de enero de 2020, recibida en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 24 de enero de 2020, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Se opone el Derecho de la Unión, en particular el artículo 4, apartado 1, de la [Directiva 2004/38], el artículo 21 del [Reglamento n.º 562/2006] o el derecho de los ciudadanos de la Unión a circular libremente en el territorio de la Unión, a la aplicación de una disposición de Derecho nacional que, so pena de sanción penal, impone a una persona (independientemente de si es o no ciudadano de la Unión) la obligación de llevar consigo un pasaporte u otro documento de viaje válido cuando viaje con una embarcación deportiva de un Estado miembro a otro atravesando aguas internacionales sin entrar en el territorio de un país tercero?
- 2) ¿Se opone el Derecho de la Unión, en particular el artículo 5, apartado 1, de la [Directiva 2004/38], el artículo 21 del [Reglamento n.º 562/2006] o el derecho de los ciudadanos de la Unión a circular libremente en el territorio de la Unión, a la aplicación de una disposición de Derecho nacional que, so pena de sanción penal, impone a una persona

(independientemente de si es o no ciudadano de la Unión) la obligación de llevar consigo un pasaporte u otro documento de viaje válido cuando entre con una embarcación deportiva en el territorio del Estado miembro de que se trate procedente de otro Estado miembro atravesando aguas internacionales sin haber entrado en el territorio de un país tercero?

- 3) En caso de que el Derecho de la Unión no represente un obstáculo en el sentido de las cuestiones prejudiciales [primera y segunda], ¿es compatible con el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 27, apartado 2, de la [Directiva 2004/38] la sanción de días-multa normalmente impuesta en Finlandia por cruzar la frontera del Estado finlandés sin llevar consigo un documento de viaje válido?»

41. Han presentado observaciones escritas A, los Gobiernos finlandés y alemán y la Comisión Europea. Las mismas partes también respondieron por escrito a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia, al haber decidido este resolver sin celebración de vista.

IV. Análisis

42. De la resolución de remisión se desprende que A no fue objeto de control fronterizo a su salida de Finlandia. En efecto, las autoridades finlandesas solo comprobaron el incumplimiento de la obligación de estar en posesión de un documento de viaje a su regreso, con ocasión de un control fronterizo efectuado en Helsinki. Sin embargo, el procedimiento penal en el litigio principal se refiere tanto a la salida de Finlandia como al regreso a dicho Estado miembro, dado que la obligación de estar en posesión de un documento de viaje se aplica cada vez que se cruza la frontera.

43. El órgano jurisdiccional remitente ha formulado tres cuestiones prejudiciales. Como se desprende de sus indicaciones, las dos primeras cuestiones prejudiciales tienen por objeto, en esencia, que se dilucide si el derecho a la libre circulación de personas se opone a que un Estado miembro obligue, so pena de sanción penal, a los ciudadanos de la Unión a estar en posesión de un documento de viaje cuando se desplazan entre dicho Estado miembro y otro Estado miembro atravesando aguas internacionales. En caso de respuesta negativa a estas cuestiones, el órgano jurisdiccional remitente formula una tercera cuestión prejudicial mediante la que desea saber si una sanción de días-multa como la prevista por el Código Penal finlandés es compatible con el principio de proporcionalidad.

44. Habida cuenta de la conexión que presentan las cuestiones prejudiciales primera y segunda, las abordaré conjuntamente, formulando, sin embargo, respuestas separadas. En primer lugar, examinaré la obligación impuesta a los ciudadanos de la Unión de estar en posesión, so pena de sanción penal, de un documento de viaje, por una parte, en el marco del derecho de salida, en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/38 (primera cuestión prejudicial), y, por otra parte, en el marco del derecho de entrada, en el sentido del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2004/38 (segunda cuestión prejudicial). En segundo lugar, abordaré las inspecciones efectuadas con ocasión de los controles fronterizos de los beneficiarios del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la Unión, de conformidad con el Reglamento n.º 562/2006 (cuestiones prejudiciales primera y segunda). En tercer lugar, analizaré la proporcionalidad del importe de la multa penal impuesta en caso de incumplimiento de tal obligación (tercera cuestión prejudicial).

45. Antes de iniciar dicho análisis, considero útil formular algunas observaciones preliminares sobre la correlación entre los artículos 4 y 5 de la Directiva 2004/38 y su articulación con el Código de fronteras Schengen.

A. Observaciones preliminares

46. Para empezar, deseo recordar que, en virtud del artículo 20 TFUE, todo nacional de un Estado miembro goza del estatuto de ciudadano de la Unión y, por lo tanto, puede invocar, también frente a su Estado miembro de origen, los derechos correspondientes a tal estatuto, en particular, el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, conferido por el artículo 21 TFUE.⁹

47. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el derecho a la libre circulación comprende tanto el derecho de los ciudadanos de la Unión Europea a entrar en un Estado miembro distinto de aquel del que sean originarios como el derecho a salir de este último.¹⁰ Como ha señalado el Tribunal de Justicia, las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado FUE quedarían vacías de contenido si el Estado miembro de origen pudiera prohibir a sus propios nacionales, sin una justificación válida, salir de su territorio para entrar en el territorio de otro Estado miembro.¹¹ De ello se deduce que, para que ese derecho de salida, garantizado por el artículo 4 de la Directiva 2004/38, sea plenamente efectivo, el ciudadano de la Unión que ejerce su derecho a la libre circulación abandonando el Estado miembro del que es originario para trasladarse a otro Estado miembro, debe poder ejercer su derecho a entrar en su Estado miembro de conformidad con las modalidades y facilidades establecidas en el artículo 5 de la citada Directiva.

48. El acervo de Schengen tiene especial trascendencia en el ejercicio del derecho a la libre circulación y, por ende, de los derechos de salida y de entrada establecidos en los artículos 4 y 5 de la Directiva 2004/38. De los considerandos y de las disposiciones pertinentes del acervo de Schengen¹² se desprende que las medidas relativas al cruce de las fronteras exteriores e interiores de los Estados miembros se aplican sin perjuicio de los derechos de los beneficiarios del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la Unión.¹³ Como ya ha tenido ocasión de señalar el Tribunal de Justicia, las disposiciones aplicables al espacio Schengen prevén expresamente que no afectan a la libertad de circulación del ciudadano de la Unión y de los miembros de su familia que

⁹ Véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de julio de 2008, Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396), apartado 17; de 17 de noviembre de 2011, Gaydarov (C-430/10, EU:C:2011:749), apartado 24, y de 17 de noviembre de 2011, Aladzhov (C-434/10, EU:C:2011:750), apartado 24.

¹⁰ Véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de julio de 2008, Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396), apartado 18; de 17 de noviembre de 2011, Gaydarov (C-430/10, EU:C:2011:749), apartado 25, y de 17 de noviembre de 2011, Aladzhov (C-434/10, EU:C:2011:750), apartado 25.

¹¹ Véanse, en particular, las sentencias de 10 de julio de 2008, Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396), apartado 18, y de 4 de octubre de 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608), apartado 31.

¹² El considerando 5 del Reglamento n.º 562/2006 enuncia que «la definición de un régimen común en materia de cruce de personas por las fronteras no cuestiona ni afecta a los derechos de libre circulación de que gozan los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia, así como los nacionales de terceros países y los miembros de su familia». En este sentido, por una parte, el artículo 3 de dicho Reglamento, titulado «Ámbito de aplicación», dispone que este se aplicará «a toda persona que cruce las fronteras interiores o exteriores de los Estados miembros, pero *no afectará* [en particular] a [...] los derechos de los beneficiarios del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la Unión» y, por otra parte, el artículo 7 de este mismo Reglamento, que lleva por epígrafe «Inspecciones fronterizas de personas», establece en su apartado 6 que «las inspecciones a los beneficiarios del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la Unión *se llevarán a cabo de conformidad con la Directiva [2004/38]*». El subrayado es mío.

¹³ El artículo 2, punto 5, letra a), del Reglamento n.º 562/2006 define a los beneficiarios del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la Unión como «los ciudadanos de la Unión según lo dispuesto en el artículo 20, apartado 1, del TFUE, así como los nacionales de terceros países miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, que ejerzan su derecho a circular libremente y a los que se aplique la Directiva [2004/38]».

le acompañen o se reúnan con él, como se garantiza, en particular, por la Directiva 2004/38,¹⁴ incluidos los ciudadanos de los Estados miembros que no formen parte del espacio Schengen.¹⁵

49. Propongo examinar las tres cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente en ese contexto.

B. Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda

1. Sobre la obligación de estar en posesión, so pena de sanción penal, de un documento de viaje

a) En el marco del derecho de salida, en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/38

50. Para empezar, debo recordar que el artículo 21 TFUE confiere a todo ciudadano de la Unión el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros «con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación», a saber, la Directiva 2004/38.

51. El artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/38 establece expresamente, sin exigir el ejercicio previo del derecho de libre circulación y residencia, que «todo ciudadano de la Unión en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos [tendrá] derecho a salir del territorio de un Estado miembro para trasladarse a otro Estado miembro».¹⁶

52. En el presente asunto, A es un nacional finlandés que, en el marco de un viaje de ida y vuelta a bordo de una embarcación de recreo, abandonó Finlandia para trasladarse a Estonia. Por consiguiente, como ha señalado el órgano jurisdiccional remitente, su situación está comprendida en el ámbito de aplicación de dicha disposición.

53. En consecuencia, se plantea la cuestión de si la obligación impuesta por la normativa finlandesa de estar en posesión, so pena de sanción, de un documento de identidad o de un pasaporte en el caso de un viaje de ida y vuelta entre Finlandia y Estonia es compatible con el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/38.

1) Sobre la expresión «en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos»

54. Del propio tenor del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/38, en particular del empleo de la expresión «en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos», se desprende que el derecho de salida está supeditado al requisito de «estar en posesión» de un documento de viaje válido.

¹⁴ Sentencia de 18 de junio de 2020, Ryanair Designated Activity Company (C-754/18, EU:C:2020:478), apartado 40.

¹⁵ El Tribunal de Justicia declaró, en la sentencia de 18 de junio de 2020, Ryanair Designated Activity Company (C-754/18, EU:C:2020:478), apartado 41, que, «con carácter general, [la Directiva 2004/38] se aplica indistintamente al conjunto de los Estados miembros, con independencia de que formen parte o no del espacio Schengen». El asunto que dio lugar a dicha sentencia versaba sobre el derecho de entrada en un Estado miembro con una tarjeta de residencia permanente de familiar de un ciudadano de la Unión expedida por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

¹⁶ Sentencia de 4 de octubre de 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608), apartado 32. Véase, asimismo, el punto 46 de las presentes conclusiones.

55. Parece que el Gobierno finlandés *no* comprende el término «en posesión de» en el sentido de que el ciudadano de la Unión *debe estar en posesión* de un documento de viaje en el momento en que abandona el territorio del Estado miembro de que se trate, sino en el sentido de que debe *ser titular* de tal documento.

56. No comparto esta interpretación del Gobierno finlandés por las siguientes razones.

57. En primer lugar, ha de observarse que la utilización del término «en posesión de», en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/38, implica que la persona lleve consigo un documento de viaje. En efecto, no puede entenderse que la elección del legislador de utilizar este término se refiera únicamente al hecho de ser titular de tal documento. A este respecto, he de señalar que las versiones lingüísticas examinadas no parecen sugerir lo contrario.¹⁷

58. En segundo lugar, la interpretación anterior queda corroborada por el análisis de la finalidad perseguida por la Directiva 2004/38. La citada Directiva pretende, como se desprende de sus considerandos 1 a 4, facilitar el ejercicio del derecho primario e individual a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros que el artículo 21 TFUE, apartado 1 confiere directamente a los ciudadanos de la Unión, y tiene por objeto, en particular, reforzar ese derecho.¹⁸ Así, el artículo 4 de la Directiva 2004/38 tiene por finalidad garantizar que los beneficiarios del derecho a la libre circulación puedan ser identificados como tales en el marco de una eventual comprobación de su identidad.¹⁹ Esta finalidad se vería socavada si los ciudadanos de la Unión pudieran acogerse a una exención de la obligación, establecida en el citado artículo, de estar en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos con ocasión de sus desplazamientos de un Estado miembro a otro.

59. Por último, en tercer lugar, esta interpretación queda corroborada por la génesis de la Directiva 2004/38. En efecto, a tenor del artículo 4, apartado 1, de la propuesta inicial de la Comisión²⁰ (artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2004/38), «el apartado 1, recoge, en líneas generales, los términos del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 68/360/CEE,^[21] que prevé que el derecho de abandonar el territorio de un Estado miembro “será ejercitado mediante la simple presentación de una tarjeta de identidad o de un pasaporte válido”, adaptándolo al nuevo régimen de abolición de los controles en las fronteras interiores de la Unión. A tal efecto la palabra “presentación” es sustituida por “provisto” [...]».²² De esta disposición de la propuesta de Directiva se desprende que dicha sustitución refleja la supresión de los controles en las fronteras interiores de la Unión en el marco del acervo de Schengen.

¹⁷ Véanse, en particular, las versiones en lengua española («estén en posesión»), alemana («mit sich führen»), griega («φέρουν»), inglesa («with»), italiana («munito»), lituana («turintys»), polaca (posiadający), portuguesa («muniados»), rumana («dețin»), y eslovena («z»).

¹⁸ Sentencia de 11 de abril de 2019, Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309), apartado 23 y jurisprudencia citada.

¹⁹ Esta identificación también puede ser necesaria para la aplicación de restricciones a la libre circulación justificadas por razones de orden público y de seguridad pública.

²⁰ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 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, COM(2001) 257 final, p. 10.

²¹ Directiva del Consejo de 15 de octubre de 1968 sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad (DO 1968, L 257, p. 13; EE 05/01, p. 88).

²² Además, a tenor del artículo 6, apartado 1, de dicha propuesta (artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2004/38), «este apartado adopta los términos del apartado 1 del artículo 3 de la [Directiva 68/360] relativos al derecho de entrada en el territorio de un Estado miembro, que es ejercido por el ciudadano de la Unión y por los miembros de su familia mediante la simple [presentación] de un carné de identidad o de un pasaporte válidos. Aquí también, la expresión “presentación” ha sido sustituida por “provistos” [...]».

60. En estas circunstancias, en mi opinión, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/38 impone a los ciudadanos de la Unión la obligación de estar en posesión de documentos de viaje cuando abandonan el territorio de un Estado miembro.²³ En consecuencia, la normativa finlandesa que impone la obligación de estar en posesión de un documento de viaje o un pasaporte para viajar desde Finlandia hasta Estonia es compatible con el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/38.

61. Dicho esto, procede ahora determinar si un Estado miembro puede imponer una sanción en caso de incumplimiento de esta obligación.

2) Sobre la posibilidad de imponer una sanción en caso de incumplimiento de la obligación de estar en posesión de un documento de viaje

62. En aras de la concisión, y habida cuenta de que, en el presente asunto, el incumplimiento de la obligación de estar en posesión de un documento de viaje válido solo se comprobó al regreso a Finlandia, con ocasión de la inspección efectuada por las autoridades finlandesas, la cuestión de si un Estado miembro puede imponer una sanción penal en una situación como la del litigio principal se abordará en el contexto del examen de la obligación de estar en posesión de un documento de viaje en el marco del derecho de entrada.

b) En el marco del derecho de entrada, en el sentido del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2004/38

63. El Gobierno finlandés sostiene, en sus observaciones escritas, que el Derecho de la Unión se opone a la aplicación de la normativa nacional controvertida cuando los nacionales de un Estado miembro abandonan dicho Estado miembro y regresan a él. No obstante, dicho Gobierno precisa, por una parte, que las altas instancias jurisdiccionales aún no se han pronunciado sobre la cuestión de si hechos como los cometidos por A son constitutivos de delito, en el sentido del Código Penal. Por otra parte, señala que de los trabajos preparatorios del Código Penal se deduce que una situación como la controvertida en el litigio principal no está comprendida ni en la calificación de «delito fronterizo», en el sentido del artículo 7 del capítulo 17 de dicho Código, ni en la de «delito de carácter leve», en el sentido del artículo 7a del capítulo 17 de ese mismo Código.²⁴

64. Antes de nada, deseo recordar que, como corolario del derecho de salida, garantizado en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/38, el artículo 5, apartado 1, párrafo primero, de esta Directiva garantiza el derecho de entrada en el territorio de los Estados miembros. La citada disposición establece que *los Estados miembros* admitirán en su territorio a todo ciudadano de la Unión *en posesión de* un documento de identidad o un pasaporte válidos.²⁵ Según reiterada jurisprudencia, el derecho de los nacionales de un Estado miembro a entrar en el territorio de otro Estado miembro y a permanecer en él, con los fines previstos en el Tratado, constituye un derecho directamente conferido por el Tratado o, según el caso, por las disposiciones adoptadas en ejecución de este.²⁶

²³ Las mismas consideraciones son válidas para la interpretación del término «en posesión de» en el sentido del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2004/38, objeto de la segunda cuestión prejudicial. A este respecto, véanse el punto 58 y la nota 22 de las presentes conclusiones.

²⁴ Véanse los puntos 19 y 20 de las presentes conclusiones.

²⁵ En cuanto a la interpretación del término «en posesión de», en el sentido del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2004/38, me remito a los puntos 57 a 61 de las presentes conclusiones.

²⁶ Sentencias de 8 de abril de 1976, Royer (48/75, EU:C:1976:57), apartado 31; de 5 de marzo de 1991, Giagounidis (C-376/89, EU:C:1991:99), apartado 12, y de 17 de febrero de 2005, Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95), apartado 17.

65. En el presente asunto, A, nacional finlandés, fue sometido a una inspección a su regreso a Finlandia. Así pues, A no se trasladaba, como enuncia el artículo 3 de la Directiva 2004/38, a un Estado distinto de aquel del que A tiene la nacionalidad, sino al Estado miembro del que es nacional. Dicho de otro modo, resulta que, en principio, no se cumplen los requisitos de aplicación del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38 en la situación controvertida en el caso de autos.

66. En estas circunstancias, se plantea la siguiente cuestión previa: ¿ha de considerarse que el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2004/38 no se aplica en las situaciones en las que un ciudadano de la Unión regresa al Estado miembro del que tiene la nacionalidad?

1) *Sobre el alcance de la aplicabilidad del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2004/38*

67. La Comisión sostiene que el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2004/38 se aplica por analogía en una situación como la controvertida en el litigio principal.

68. La cuestión de si esta Directiva es aplicable en situaciones en las que un ciudadano de la Unión regresa al Estado miembro del que tiene la nacionalidad ya ha sido examinado por el Tribunal de Justicia en una serie de asuntos relativos al derecho de entrada y de residencia derivados de los nacionales de terceros países, miembros de la familia de un ciudadano de la Unión. Un análisis de esta jurisprudencia permite identificar dos líneas jurisprudenciales.

69. En primer lugar, por lo que se refiere al *derecho de entrada*, el Tribunal de Justicia consideró en primer término, en la sentencia dictada en el asunto McCarthy y otros²⁷ que, en la medida en que el ciudadano de la Unión en cuestión había ejercido su derecho de libre circulación *estableciéndose* en un Estado miembro distinto del Estado miembro cuya nacionalidad posee, y en el que su esposa, nacional de un tercer país, residía con él, ambos eran beneficiarios de la Directiva 2004/38 en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la misma.²⁸ A continuación, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 5 de la Directiva 2004/38 hace referencia a «los Estados miembros» y no establece distinciones en función del Estado miembro de entrada, en particular, al disponer que la posesión de la tarjeta de residencia válida contemplada en el artículo 10 de esta Directiva dispensa de la obligación de obtener un visado de entrada a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro. Por último, el Tribunal de Justicia señaló que no se desprende en absoluto del artículo 5 de la Directiva que el derecho de entrada de los miembros de la familia del ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro se refiera únicamente a los Estados miembros distintos del Estado miembro de origen del ciudadano de la Unión.²⁹

²⁷ Sentencia de 18 de diciembre de 2014 (C-202/13, EU:C:2014:2450).

²⁸ Sentencia de 18 de diciembre de 2014, McCarthy y otros (C-202/13, EU:C:2014:2450), apartado 36. Véanse, asimismo, las sentencias de 25 de julio de 2008, Metock y otros (C-127/08, EU:C:2008:449), apartado 73, y de 12 de marzo de 2014, O. y B. (C-456/12, EU:C:2014:135), apartado 39.

²⁹ Sentencia de 18 de diciembre de 2014, McCarthy y otros (C-202/13, EU:C:2014:2450), apartado 41.

70. En segundo lugar, en cuanto atañe al *derecho de residencia*, el Tribunal de Justicia señaló, en particular, en las sentencias dictadas en los asuntos O. y B,³⁰ Coman y otros³¹ y Banger,³² las cuales se inscriben en la línea de las sentencias dictadas en los asuntos Singh³³ y Eind,³⁴ en relación con el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38, que de una interpretación literal, sistemática y teleológica de las disposiciones de esta Directiva resulta que esta únicamente regula los requisitos de entrada y residencia de un ciudadano de la Unión en Estados miembros distintos de aquel del que es nacional y no puede dar soporte a un derecho de residencia derivado en favor de los nacionales de terceros Estados, miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, en el Estado miembro del que este es nacional.³⁵ No obstante, para evitar que el ciudadano de la Unión se vea disuadido de abandonar el Estado miembro del que posee la nacionalidad con el fin de ejercer su derecho de residencia, en virtud del artículo 21 TFUE, apartado 1, en otro Estado miembro, el Tribunal de Justicia ha declarado que, en determinados casos, los nacionales de terceros Estados, miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, que no podían disfrutar, en virtud de las disposiciones de la Directiva 2004/38, de un derecho de residencia derivado en el Estado miembro del que ese ciudadano era nacional, podían no obstante disponer de tal derecho sobre la base del artículo 21 TFUE, apartado 1.³⁶ Según el Tribunal de Justicia, los requisitos de concesión de un derecho de residencia derivado sobre la base del artículo 21 TFUE, apartado 1, al nacional de un tercer Estado, miembro de la familia de este ciudadano de la Unión, con el que este último ha residido, únicamente en su condición de ciudadano de la Unión, en el Estado miembro de acogida, no deberían, en principio, ser más estrictos que los establecidos por la Directiva 2004/38 para la concesión de tal derecho de residencia a un nacional de un tercer Estado, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, que ha ejercido su derecho de libre circulación estableciéndose en un Estado miembro distinto del de su nacionalidad. Así pues, aunque el Tribunal de Justicia haya considerado que la Directiva 2004/38 no cubre tal supuesto de regreso, ha declarado, no obstante, que la citada Directiva debe aplicarse por analogía.³⁷

71. El análisis de estas dos líneas jurisprudenciales permite, en mi opinión, extraer varias conclusiones sobre el alcance de la aplicabilidad del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2004/38 en el caso de autos.

72. El Tribunal de Justicia consideró, en la sentencia dictada en el asunto McCarthy y otros,³⁸ que el ciudadano de la Unión en cuestión, aunque viajaba al Estado miembro del que era nacional (Reino Unido), era beneficiario de la Directiva 2004/38, en el sentido del artículo 3, apartado 1, de esta, porque «se había establecido» en otro Estado miembro (España). En consecuencia, el Tribunal de Justicia declaró que, al entrar en el Reino Unido, ese ciudadano seguía ejerciendo su derecho a la libre circulación por cuanto residía en el Estado miembro de acogida (España). Su cónyuge, nacional de un tercer país, en la medida en que residía con dicho ciudadano de la Unión en España, también era beneficiaria de la Directiva 2004/38, en el sentido del artículo 3,

³⁰ Sentencia de 12 de marzo de 2014 (C-456/12, EU:C:2014:135), apartado 37.

³¹ Sentencia de 5 de junio de 2018 (C-673/16, EU:C:2018:385).

³² Sentencia de 12 de julio de 2018 (C-89/17, EU:C:2018:570).

³³ Sentencia de 7 de julio de 1992 (C-370/90, EU:C:1992:296).

³⁴ Sentencia de 11 de diciembre de 2007 (C-291/05, EU:C:2007:771).

³⁵ Sentencias de 12 de marzo de 2014, O. y B. (C-456/12, EU:C:2014:135), apartado 37; de 5 de junio de 2018, Coman y otros (C-673/16, EU:C:2018:385), apartado 20, y de 12 de julio de 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570), apartado 23. Véanse, asimismo, las sentencias de 10 de mayo de 2017, Chavez-Vilchez y otros (C-133/15, EU:C:2017:354), apartado 53, y de 14 de noviembre de 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862), apartado 33.

³⁶ Sentencias de 12 de marzo de 2014, O. y B. (C-456/12, EU:C:2014:135), apartado 54; de 5 de junio de 2018, Coman y otros (C-673/16, EU:C:2018:385), apartados 23 y 24, y de 12 de julio de 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570), apartados 27 y 28.

³⁷ Sentencias de 12 de marzo de 2014, O. y B. (C-456/12, EU:C:2014:135), apartados 50 y 61; de 5 de junio de 2018, Coman y otros (C-673/16, EU:C:2018:385), apartado 25, y de 12 de julio de 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570), apartado 29.

³⁸ Sentencia de 18 de diciembre de 2014 (C-202/13, EU:C:2014:2450).

apartado 1, de esta. En estas circunstancias, habida cuenta de que el tenor del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2004/38 se refiere a «los Estados miembros» sin efectuar distinciones en función del Estado miembro de entrada, el Tribunal de Justicia declaró que la citada disposición y, por tanto, las formalidades relacionadas con el ejercicio del derecho de entrada previstas en esta se aplican al cónyuge, nacional de un tercer país, del ciudadano de la Unión.

73. En cambio, en el marco de las sentencias dictadas en los asuntos O. y B.,³⁹ Coman y otros⁴⁰ y Banger,⁴¹ así como en la jurisprudencia en la que se basaron dichas sentencias,⁴² el ciudadano de la Unión en cuestión había abandonado en principio definitivamente el Estado miembro de acogida y regresaba con miembros de su familia, nacionales de terceros países, al Estado miembro del que era nacional. En estas circunstancias, según el Tribunal de Justicia, ese ciudadano de la Unión ya no era beneficiario de la Directiva 2004/38, en el sentido del artículo 3, apartado 1, de esta y, por tanto, no estaba comprendido en su ámbito de aplicación. No obstante, habida cuenta de que había ejercido su derecho a la libre circulación, podía reconocerse a los miembros de su familia nacionales de terceros países que hubieran residido con él en el Estado miembro de acogida un derecho de residencia derivado en el Estado miembro del que él era nacional sobre la base del artículo 21 TFUE, apartado 1. En estos casos, y por las razones ya expuestas anteriormente,⁴³ el Tribunal de Justicia declaró que la Directiva 2004/38 debía aplicarse por analogía a los ciudadanos de la Unión en cuestión.⁴⁴

74. En el caso de autos, la situación de A es la de un ciudadano de la Unión que regresa al Estado miembro del que tiene la nacionalidad después de haberse trasladado a otro Estado miembro en el contexto de un viaje de ida y vuelta a bordo de una embarcación de recreo. Así pues, contrariamente a los asuntos que dieron lugar a las sentencias del Tribunal de Justicia en las dos líneas jurisprudenciales antes analizadas,⁴⁵ en el presente asunto, por una parte, de la resolución prejudicial no se desprende que, al regresar a Finlandia, A estuviera acompañado por miembros de su familia nacionales de terceros países y, por otra parte, aunque A hubiera ejercido su derecho a la libre circulación, no estaba establecido en Estonia en el momento de su regreso a Finlandia.

³⁹ Sentencia de 12 de marzo de 2014 (C-456/12, EU:C:2014:135).

⁴⁰ Sentencia de 5 de junio de 2018 (C-673/16, EU:C:2018:385).

⁴¹ Sentencia de 12 de julio de 2018 (C-89/17, EU:C:2018:570).

⁴² Sentencias de 7 de julio de 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), y de 11 de diciembre de 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771).

⁴³ Véase el punto 70 de las presentes conclusiones.

⁴⁴ Sentencias de 12 de marzo de 2014, O. y B. (C-456/12, EU:C:2014:135), apartados 50 y 61; de 5 de junio de 2018, Coman y otros (C-673/16, EU:C:2018:385), apartado 25, y de 12 de julio de 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570), apartado 29.

⁴⁵ Véanse los puntos 69 a 73 de las presentes conclusiones.

75. En consecuencia, la jurisprudencia extraída de la sentencia dictada en el asunto McCarthy y otros⁴⁶ no es pertinente en el marco del presente asunto.⁴⁷ ¿Y la derivada de las sentencias dictadas en los asuntos O. y B.,⁴⁸ Coman y otros⁴⁹ y Banger?⁵⁰

76. De esta segunda línea jurisprudencial se desprende que lo que condujo al Tribunal de Justicia, en esas sentencias, a aplicar por analogía la Directiva 2004/38 a los ciudadanos de la Unión que, tras haber ejercido su derecho a la libre circulación, regresan a los Estados miembros cuya nacionalidad poseen es *garantizarles el pleno ejercicio de su derecho fundamental a la libre circulación*, evitando así que se les disuada de abandonar el Estado miembro del que son originarios con el fin de ejercer su derecho de residencia, en virtud del artículo 21 TFUE, apartado 1, en otro Estado miembro. Dicho de otro modo, un ciudadano de la Unión que regresa a su Estado miembro y que, en consecuencia, no está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/38 no debe ser tratado de manera menos favorable que un ciudadano de la Unión comprendido en el ámbito de aplicación de dicha Directiva que se traslada a otro Estado miembro y reside en él.

77. El Tribunal de Justicia ha interpretado el artículo 21 TFUE, apartado 1, en el sentido de que un nacional de un tercer país, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, dispone de un derecho de residencia derivado en el territorio del Estado miembro del que ese ciudadano de la Unión tiene la nacionalidad y que ese derecho de residencia derivado no puede estar sujeto a requisitos más estrictos que los previstos por la Directiva 2004/38 precisamente porque las modalidades y las facilidades *de entrada y de residencia* establecidas por dicha Directiva para los ciudadanos de la Unión incluyen, para los miembros de sus familias, el derecho de estos últimos, sea cual sea su nacionalidad, a acompañar al ciudadano de la Unión o a reunirse con él.

78. Es cierto que el presente asunto no versa sobre el derecho de residencia derivado de los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión. Sin embargo, como ya he indicado, esta jurisprudencia me parece pertinente en el presente asunto, y ello por las siguientes razones.

79. En primer lugar, el Tribunal de Justicia ha afirmado en numerosas ocasiones que la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros.⁵¹ De su jurisprudencia se desprende que un nacional de un Estado miembro que ha ejercido, en su condición de ciudadano de la Unión, su libertad de circulación y

⁴⁶ Sentencia de 18 de diciembre de 2014 (C-202/13, EU:C:2014:2450).

⁴⁷ No obstante, como ya indiqué en mis conclusiones presentadas en el asunto McCarthy y otros (C-202/13, EU:C:2014:345), puntos 57 y 60 a 88, albergo dudas sobre la aplicabilidad por analogía de la Directiva 2004/38, habida cuenta del principio de jerarquía entre el Derecho primario y el Derecho derivado. En efecto, considero que el Derecho derivado debe interpretarse a la luz de los Tratados, y no a la inversa, en particular para evitar la situación en la que un acto de la Unión supondría una revisión de los Tratados fuera de los procedimientos previstos a tal efecto. Por lo tanto, en las presentes conclusiones, propongo al Tribunal de Justicia que considere, en particular, que la Directiva 2004/38, interpretada a la luz del artículo 21 TFUE, apartado 1, se aplica a los nacionales de terceros Estados, miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, en el sentido del artículo 2, punto 2, de esta, cuando, tras el ejercicio del derecho a la libre circulación por el ciudadano de la Unión y tras haber residido de manera efectiva en otro Estado miembro, el ciudadano y los miembros de su familia se trasladan al Estado miembro cuya nacionalidad posee el ciudadano de la Unión. Preciso lo anterior, me adhiero a la postura del Tribunal de Justicia.

⁴⁸ Sentencia de 12 de marzo de 2014 (C-456/12, EU:C:2014:135).

⁴⁹ Sentencia de 5 de junio de 2018 (C-673/16, EU:C:2018:385).

⁵⁰ Sentencia de 12 de julio de 2018 (C-89/17, EU:C:2018:570).

⁵¹ Véanse las sentencias de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458), apartado 31; de 8 de marzo de 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), apartado 41; el auto de 6 de octubre de 2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:758), apartado 29, y la sentencia de 5 de junio de 2018, Coman y otros (C-673/16, EU:C:2018:385), apartado 30.

de residencia en un Estado miembro distinto de su Estado miembro de origen puede invocar los derechos inherentes a dicha condición, en particular los contemplados en el artículo 21 TFUE, apartado 1, también, en su caso, en relación con su Estado miembro de origen.⁵²

80. En segundo lugar, si se aplica esta jurisprudencia, examinada en los puntos 70 y 73 de las presentes conclusiones, al litigio principal, ello implica que, al regreso de un ciudadano de la Unión al Estado miembro del que es nacional, los requisitos materiales relativos al derecho de entrada derivado del artículo 21 TFUE, apartado 1, no pueden interpretarse en el sentido de que son más estrictos que los establecidos por el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2004/38.⁵³ En efecto, como he señalado,⁵⁴ para que el derecho de salida garantizado por el artículo 4 de la Directiva 2004/38 sea plenamente efectivo, el ciudadano de la Unión que ejerce su derecho a la libre circulación abandonando el Estado miembro del que posee la nacionalidad para trasladarse a otro Estado miembro debe poder, aun cuando la Directiva 2004/38 no cubra el regreso a dicho Estado miembro, ejercer su derecho a entrar en el Estado miembro del que es nacional de conformidad con las modalidades y facilidades establecidas en la citada Directiva y, en particular, en el artículo 5 de esta.

81. Por consiguiente, en una situación como la controvertida en el litigio principal, procede aplicar por analogía la Directiva 2004/38, incluido su artículo 5, apartado 1, en lo que respecta a las condiciones en las que los Estados miembros admiten en su territorio al ciudadano de la Unión «en posesión de un documento de identidad o pasaporte válidos».

82. Además, he de señalar que de las observaciones escritas presentadas por el Gobierno finlandés se desprende que el artículo 155, apartados 1 y 2, de la *Ulkomaalaislaki* (Ley de Extranjería) (301/2004) se refiere a la entrada y la residencia de los ciudadanos de la Unión en el territorio finlandés.⁵⁵ A este respecto, dicho Gobierno ha confirmado, en su respuesta a una pregunta escrita formulada por el Tribunal de Justicia, que el artículo 155, apartados 1 y 2, de la Ley de Extranjería transpone, en Derecho finlandés, el artículo 5, apartados 1 y 4, de la Directiva 2004/38.⁵⁶

⁵² Sentencia de 14 de noviembre de 2017, *Lounes* (C-165/16, EU:C:2017:862), apartado 51.

⁵³ Véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de marzo de 2014, *O. y B.* (C-456/12, EU:C:2014:135), apartados 50 y 61; de 14 de noviembre de 2017, *Lounes* (C-165/16, EU:C:2017:862), apartado 61; de 5 de junio de 2018, *Coman y otros* (C-673/16, EU:C:2018:385), apartado 25, y de 12 de julio de 2018, *Banger* (C-89/17, EU:C:2018:570), apartado 29. Véase, asimismo, la sentencia de 10 de mayo de 2017, *Chavez-Vilchez y otros* (C-133/15, EU:C:2017:354), apartados 54 y 55.

⁵⁴ Véase el punto 47 de las presentes conclusiones.

⁵⁵ Según dicho Gobierno, el artículo 155 de la citada Ley dispone, en su apartado 1, que «todo ciudadano de la Unión que entre en el territorio o que resida en él deberá poseer un documento de identidad o un pasaporte válidos» y, en su apartado 2, que «cuando un ciudadano de la Unión [...] no posea el documento de viaje exigido o el visado que, en su caso, sea necesario, se le concederán, antes de denegarle la entrada, facilidades para que pueda obtener o recibir los documentos necesarios o para que se confirme o pruebe por otros medios su condición de beneficiario del derecho de libre circulación o residencia».

⁵⁶ El órgano jurisdiccional remitente indica que la normativa finlandesa controvertida en el litigio principal permitió a A entrar en el territorio nacional por cuanto podía probar, por otro medio, en el presente asunto el permiso de conducir, su condición de beneficiario del derecho de entrada. A este respecto, el Gobierno finlandés ha indicado, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, que, en Finlandia, el permiso de conducir se acepta, en determinadas situaciones, como documento acreditativo de la identidad de su poseedor. Dicho Gobierno indica que cabe suponer que, en una situación en la que un ciudadano de la Unión ha olvidado su documento de identidad o su pasaporte en Finlandia abandonando dicho Estado miembro, este pueda, a su regreso, probar su identidad, en particular, mediante su permiso de conducir y recibir autorización para entrar en Finlandia. Precisa que, no obstante, la normativa finlandesa no establece obligación alguna en este sentido y que corresponde a las autoridades finlandesas apreciar lo que, en cada caso concreto, constituye un escrito o un documento que permite determinar la identidad del interesado.

2) Sobre la posibilidad de imponer una sanción en caso de incumplimiento de la obligación de estar en posesión de un documento de viaje

83. El artículo 36 de la Directiva 2004/38 dispone que «los Estados miembros establecerán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en cumplimiento de la presente Directiva y tomarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación».

84. En primer lugar, se plantea, pues, la cuestión de si este artículo es pertinente para responder a las cuestiones prejudiciales primera y segunda planteadas por el órgano jurisdiccional remitente. Considero que, efectivamente, así es, como explico en las consideraciones que siguen.

85. De la propuesta de Directiva⁵⁷ se desprende que el artículo 33 de esta (artículo 36 de la Directiva 2004/38) codifica la jurisprudencia anterior del Tribunal de Justicia según la cual el Derecho de la Unión no prohíbe a los Estados miembros sancionar a aquellas personas sujetas a dicho Derecho que no hayan solicitado la expedición de uno de los documentos de identidad.⁵⁸

86. Más concretamente, las sanciones a las que se refiere dicho artículo son las previstas en los artículos 5, apartado 5,⁵⁹ 8, apartado 2,⁶⁰ 9, apartado 3,⁶¹ y 20, apartado 2, de la Directiva 2004/38.⁶²

87. En cambio, ni el artículo 4, ni el artículo 5 de la referida Directiva prevén disposiciones específicas que permitan a los Estados miembros sancionar el incumplimiento de la obligación de todo ciudadano de la Unión de estar en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos.⁶³ En efecto, el motivo por el que el legislador de la Unión previó, en el artículo 5, apartado 5, de la Directiva 2004/38, la opción de imponer sanciones es que esta disposición enuncia la posibilidad de que dispone un Estado miembro de imponer al interesado la obligación de que «notifique su presencia en el territorio en un plazo razonable y no discriminatorio».

88. Sin embargo, el silencio de los artículos 4 y 5 de esta Directiva en lo que respecta a la posibilidad de sancionar el incumplimiento de la obligación de todo ciudadano de la Unión de estar en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos me parece paliado por la existencia del artículo 36 de dicha Directiva, por cuanto este artículo codifica la jurisprudencia anterior del Tribunal de Justicia relativa a la posibilidad de los Estados miembros de sancionar a las personas sujetas al Derecho de la Unión que no hayan solicitado la expedición de uno de los documentos de identidad.⁶⁴

⁵⁷ COM(2001) 257 final, p. 26.

⁵⁸ En relación con la inobservancia de las formalidades exigidas para acreditar el derecho de residencia de un trabajador amparado por la Directivas [68/360] y la Directiva 73/148/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios (DO 1973, L 172, p. 14; EE 06/01, p. 132), derogadas por la Directiva 2004/38, véanse las sentencias de 7 de julio de 1976, Watson y Belmann (118/75, EU:C:1976:106), apartados 20 y 21 y punto 2 del fallo; de 12 de diciembre de 1989, Messner (C-265/88, EU:C:1989:632), apartados 14 y 15 y jurisprudencia citada, y de 30 de abril de 1998, Comisión/Alemania (C-24/97, EU:C:1998:184), apartado 14.

⁵⁹ En caso de incumplimiento de la obligación por parte de un ciudadano de la Unión o de un miembro de la familia que no tenga la nacionalidad de un Estado miembro de notificar su presencia en el territorio del Estado miembro de acogida.

⁶⁰ En caso de incumplimiento de la obligación de registro ante las autoridades competentes del Estado miembro de acogida.

⁶¹ En caso de incumplimiento de la obligación de presentar la solicitud de expedición de una tarjeta de residencia para los miembros de la familia que no sean nacionales de un Estado miembro.

⁶² En caso de incumplimiento de la obligación de solicitar la expedición de la tarjeta de residencia permanente.

⁶³ Por lo que se refiere al derecho de entrada, véase el artículo 5, apartado 4, de la Directiva 2004/38.

⁶⁴ Véanse el punto 85 y la nota 58 de las presentes conclusiones.

89. En consecuencia, con arreglo al artículo 36 de la Directiva 2004/38, el incumplimiento de la obligación de estar en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos durante los desplazamientos de un Estado miembro a otro puede dar lugar a sanciones.

90. En segundo lugar, se plantea también la cuestión de cuál es la naturaleza de la sanción que los Estados miembros pueden imponer en caso de inobservancia de una formalidad administrativa prevista por la Directiva 2004/38,⁶⁵ ya que su artículo 36 no establece los tipos de sanciones (administrativas o penales) que pueden imponerse si se incumple dicha obligación.

91. Es cierto que el Tribunal de Justicia ya ha señalado, en el contexto del derecho de entrada y de residencia, que la presentación de un documento de identidad o un pasaporte válido, a efectos de probar la condición de nacional de un Estado miembro, «constituye una *formalidad administrativa* cuyo único objetivo es la comprobación por las autoridades nacionales de un derecho que deriva directamente de la condición de la persona de que se trate»⁶⁶ y, por consiguiente, un Estado miembro no puede imponer a un ciudadano de la Unión, como requisito de entrada en su territorio, una obligación distinta de la de estar en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos.⁶⁷

92. No obstante, en la medida en que el artículo 36 de la Directiva 2004/38 guarda silencio sobre la naturaleza de las sanciones que pueden aplicarse en caso de incumplimiento de las disposiciones nacionales adoptadas en cumplimiento de esta Directiva,⁶⁸ no es, en mi opinión, incompatible con la Directiva 2004/38 la imposición de una sanción *penal* en caso de incumplimiento de la obligación de estar en posesión de un documento de viaje, ya que los Estados miembros son competentes «para establecer las sanciones que consideren adecuadas», siempre que ejerzan su competencia respetando el Derecho de la Unión y sus principios generales y, en consecuencia, respetando el principio de proporcionalidad.⁶⁹

93. En este contexto, habida cuenta de que la tercera cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente se refiere a la proporcionalidad del régimen penal de días-multa finlandés, volveré sobre este aspecto al examinar esta cuestión.

94. Con carácter previo, abordaré las inspecciones llevadas a cabo con ocasión de los controles fronterizos en el marco del Reglamento n.º 562/2006.

2. Sobre las inspecciones efectuadas con ocasión de los controles fronterizos de los beneficiarios del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la Unión en el marco del Reglamento n.º 562/2006

95. Las cuestiones prejudiciales primera y segunda planteadas por el órgano jurisdiccional remitente se refieren también al artículo 21 del Reglamento n.º 562/2006.

⁶⁵ Según el considerando 7 de la Directiva 2004/38, la naturaleza de las sanciones debe definirse claramente, sin perjuicio de las disposiciones aplicables a los controles en las fronteras nacionales. Véase, asimismo, el artículo 21, letra c), del Reglamento n.º 562/2006.

⁶⁶ Sentencia de 17 de febrero de 2005, Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95), apartado 24. El subrayado es mío.

⁶⁷ Véase, en este sentido, la sentencia de 3 de julio de 1980, Pieck (157/79, EU:C:1980:179), apartado 10.

⁶⁸ En una determinada fase del procedimiento legislativo se contempló la posibilidad de establecer únicamente sanciones administrativas en todos los artículos relativos a las sanciones, si bien esa idea no quedó plasmada en el documento final. Véanse la enmienda 33 y las consideraciones en las que se basa la propuesta modificada COM(2003) 199 final, p. 6.

⁶⁹ Véanse, en este sentido, en particular, las sentencias de 4 de marzo de 2020, Schenker (C-655/18, EU:C:2020:157), apartado 42, y de 19 de octubre de 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777), apartado 37 y jurisprudencia citada.

96. A este respecto, de la resolución de remisión se desprende que, durante su viaje entre Estonia y Finlandia, A navegó a bordo de una embarcación de recreo en aguas internacionales, cruzando así la frontera marítima finlandesa.

97. En este sentido, debo señalar, para empezar, que el hecho de que A haya cruzado la frontera marítima finlandesa resulta insignificante en la medida en que se trata, en el presente asunto, de un ciudadano de la Unión que ha ejercido su derecho a la libre circulación entre dos Estados miembros y que, con independencia de que haya cruzado una frontera interior o exterior, debe estar en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos al cruzar fronteras, en el sentido de los artículos 4, apartado 1, y 5, apartado 1, de la Directiva 2004/38. No obstante, abordaré, con carácter subsidiario y en aras de la exhaustividad, la cuestión de si debe considerarse que una persona, en la situación de A, cruza una frontera exterior del espacio Schengen al desplazarse entre dos Estados miembros, con el fin de determinar si el Reglamento n.º 562/2006 se opone a una inspección como aquella a la que fue sometido A.

98. Para ello, examinaré previamente el alcance del concepto de «frontera marítima», en el sentido del artículo 2, punto 2, del Reglamento n.º 562/2006.

a) Sobre el alcance del concepto de «frontera marítima», en el sentido del artículo 2, punto 2, del Reglamento n.º 562/2006

99. En su respuesta a una pregunta escrita del Tribunal de Justicia, A indicó que había circulado en una embarcación de recreo entre dos Estados miembros que son partes contratantes del Acuerdo Schengen, sin atravesar una zona situada fuera del espacio Schengen.⁷⁰ Respecto al concepto de «frontera marítima», en el sentido del artículo 2, punto 2, del Reglamento n.º 562/2006, los Gobiernos finlandés y alemán han sostenido que este hace referencia al límite exterior del mar territorial, en el sentido del artículo 4 de la Convención de Montego Bay,⁷¹ mientras que la Comisión ha indicado que se trata de un concepto específico aplicable al Reglamento n.º 562/2006, que no corresponde necesariamente al concepto de «frontera marítima» tal como se define en el artículo 4 de la Convención de Montego Bay.

100. Comparto el punto de vista de la Comisión. En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el mero hecho de que una persona haya cruzado un «paso fronterizo», en el sentido del artículo 2, punto 8, del Reglamento n.º 562/2006, en el que se ha realizado el control en las fronteras exteriores exigido por ese mismo Reglamento, no significa que esa persona haya abandonado el espacio Schengen si todavía permanece en una parte del territorio de un Estado miembro que forma parte de ese espacio.⁷² Es cierto que el artículo 2, punto 2, del Reglamento n.º 562/2006 define el concepto de «fronteras exteriores» del espacio Schengen como referido, por una parte, a las fronteras terrestres y marítimas de los Estados miembros, y, por otra, en particular, a sus aeropuertos y puertos marítimos, siempre que no sean fronteras interiores. No obstante, como resulta de su propia redacción, el Tribunal de Justicia ha considerado que la citada disposición pretende únicamente asimilar algunos aeropuertos y puertos de los Estados

⁷⁰ En efecto, A explicó que, «según las legislaciones estonia y finlandesa, conforme a la regla general relativa al alcance de sus zonas marítimas, las fronteras marítimas de Schengen se yuxtaponen entre Tallín (Estonia) y Helsinki, salvo en lo que respecta a la ruta de libre navegación marítima de 11,11 km (es decir, 6 millas x 1,852 km)». Por lo que respecta a la frontera marítima finlandesa, A se refiere al artículo 5 de la Ley n.º 981/1995.

⁷¹ El artículo 4 de esta Convención establece que «el límite exterior del mar territorial es la línea cada uno de cuyos puntos está, del punto más próximo de la línea de base, a una distancia igual a la anchura del mar territorial».

⁷² Sentencia de 5 de febrero de 2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Enrolamiento de marinos en el puerto de Rotterdam) (C-341/18, EU:C:2020:76), apartado 45.

que forman parte del espacio Schengen a las fronteras exteriores de dicho espacio con el único fin, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 TFUE, apartado 2, letra b), de facilitar la aplicación concreta de los controles a las personas que crucen las fronteras exteriores del espacio Schengen.⁷³

101. En el presente asunto, A indicó en sus observaciones escritas que había estado un día navegando a bordo de una embarcación de recreo entre Helsinki y Tallin. También explicó que, durante su regreso, la guardia de fronteras finlandesa, con el consentimiento del capitán, escoltó a la embarcación de recreo en la que navegaba A hasta su puerto de salida en Helsinki, el puerto deportivo de Katajanokka (Finlandia), situado en el centro de la ciudad de Helsinki, precisando que este último puerto no era un «paso fronterizo», en el sentido del artículo 2, punto 8, del Reglamento n.º 562/2006, esto es, no era «un paso habilitado por las autoridades competentes para cruzar las fronteras exteriores».

102. A este respecto, me parece útil señalar que de la lista de los pasos fronterizos a los que se refiere el artículo 2, punto 8, del Reglamento n.º 562/2006, elaborada sobre la base de la información comunicada por la República de Finlandia a la Comisión, de conformidad con el artículo 34, apartado 1, letra b), del Reglamento,⁷⁴ se desprende que, en la fecha pertinente para el litigio principal, el puerto deportivo de Katajanokka no figuraba entre los «puestos de vigilancia de la policía de fronteras y de la policía marítima que operan como pasos portuarios para embarcaciones de recreo».⁷⁵

103. De ello se deduce que, en principio, en la fecha pertinente para el litigio principal, A no cruzó una «frontera exterior», en el sentido del artículo 2, punto 2, del Reglamento n.º 562/2006, durante su desplazamiento entre Estonia y Finlandia, sino una «frontera interior», en el sentido del artículo 2, punto 1, de dicho Reglamento. Por consiguiente, su situación y, en consecuencia, la inspección a la que fue sometido A por parte de las autoridades finlandesas estarían comprendidas, en principio, en el ámbito de aplicación del artículo 21 del citado Reglamento, que se refiere a la posibilidad de que un Estado miembro disponga en su Derecho nacional la obligación de poseer o llevar consigo documentos. Considero, sin embargo, que no sucede así en el presente asunto por las siguientes razones.

b) Una persona en la situación de A cruza una frontera exterior del espacio Schengen al desplazarse entre dos Estados miembros

104. Para empezar, he de señalar que, dado que A navegó a bordo de una embarcación de recreo, su situación no debería regirse por el artículo 21 del Reglamento n.º 562/2006, sino por el anexo VI de este. En efecto, del artículo 4, apartado 1, del Reglamento se desprende que las fronteras exteriores solo podrán cruzarse por los pasos fronterizos, que deberán ser notificados por los Estados miembros a la Comisión. No obstante, el artículo 4 del citado Reglamento establece, en su apartado 2, letra c), *una excepción a dicha obligación para las embarcaciones de recreo*. Así, según

⁷³ En relación con el concepto de «salida», en el sentido del artículo 11 del Reglamento n.º 562/2006, véase la sentencia de 5 de febrero de 2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Enrolamiento de marinos en el puerto de Rotterdam) (C-341/18, EU:C:2020:76), apartados 47 y 48. Véase, asimismo, la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el Código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas [COM(2004) 391 final, de 26 de mayo de 2004, p. 28], según la cual: «*en principio, los puertos son siempre fronteras exteriores*» a efectos de la aplicación del Reglamento n.º 562/2006 (el subrayado es mío).

⁷⁴ Actualización de la lista de los pasos fronterizos a que se refiere el artículo 2, [punto 8], del [Reglamento n.º 562/2006] (DO 2015, C 72, p. 17).

⁷⁵ No obstante, de la actualización de la lista de los pasos fronterizos a que se refiere el artículo 2, [punto 8], del [Reglamento n.º 2016/399] (DO 2016, C 484, p. 30), que no es aplicable en el caso de autos, se desprende que el puerto de Helsinki figura entre los «puestos de vigilancia de la policía de fronteras y de la policía marítima que operan como pasos portuarios para embarcaciones de recreo».

los «procedimientos generales de inspección en el tráfico marítimo» establecidos en el punto 3.1 del anexo VI de este mismo Reglamento, las inspecciones se llevan a cabo, en principio, «en el puerto de llegada o de salida, o en una zona destinada a tal *fin situada* en las inmediaciones del buque».

105. De ello resulta que el hecho de que las embarcaciones de recreo estén exentas de la obligación de cruzar las fronteras exteriores en los pasos fronterizos notificados a tal efecto por los Estados miembros a la Comisión no significa que A no haya cruzado una frontera exterior del espacio Schengen, y ello aun cuando, como he indicado en el punto 102 de las presentes conclusiones, el puerto de Katajanokka no figuraba, en la fecha pertinente para el litigio principal, entre los pasos fronterizos de este tipo de embarcaciones.⁷⁶

106. Además, aun cuando, en principio, pueda considerarse que una persona ha cruzado la frontera exterior del espacio Schengen siempre que sus documentos de viaje lleven un sello que materialice la autorización «a la entrada» y «a la salida»,⁷⁷ el hecho de que los documentos de viaje de una persona que goza del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la Unión no sean sellados con ocasión de las inspecciones en las fronteras exteriores no significa que esa persona no cruce una frontera exterior cuando, como sucede en el presente asunto, al atravesar una frontera marítima, se desplaza entre dos Estados miembros.⁷⁸ Sin embargo, procede recordar que el hecho de que una persona haya cruzado una frontera exterior no significa que esa persona haya abandonado el espacio Schengen si todavía permanece en una parte del territorio de un Estado miembro que forma parte de ese espacio.⁷⁹ Por consiguiente, he de observar que A cruzó una frontera exterior en el sentido del Reglamento n.º 562/2006 al desplazarse entre Estonia y Finlandia, sin abandonar, sin embargo, el espacio Schengen.

107. Por lo que respecta a la inspección a la que fue sometido A con ocasión del control efectuado por la guardia de fronteras finlandesa, el punto 3.2.5., párrafo primero, del anexo VI del Reglamento n.º 562/2006 establece, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 4 y 7 de este mismo Reglamento,⁸⁰ una exención a la inspección mínima en las fronteras exteriores cuando se trate de una navegación a bordo de embarcaciones de recreo.⁸¹ Sin embargo, el punto 3.2.5., párrafo segundo, del citado anexo establece a su vez una excepción a la exención del párrafo anterior, según la cual, «se efectuarán inspecciones de dichas personas o un registro físico de la embarcación de recreo [en las fronteras] cuando así lo requiera la valoración de los riesgos desde el punto de vista de la inmigración ilegal».

⁷⁶ Véanse el punto 100 y la nota 73 de las presentes conclusiones.

⁷⁷ Véase, a este respecto, la sentencia de 5 de febrero de 2020, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Enrolamiento de marinos en el puerto de Rotterdam)* (C-341/18, EU:C:2020:76), apartado 33 y jurisprudencia citada.

⁷⁸ Corroborra esta interpretación el anexo VII del Reglamento n.º 562/2006, titulado «normas específicas para determinadas categorías de personas», cuyo punto 8 dispone que, «no obstante lo dispuesto en los artículos 4 y 7, los trabajadores *offshore* conforme se les define en el artículo 2, punto 18 *bis*, que regresen regularmente por mar o por aire al territorio de los Estados miembros sin haber permanecido en el territorio de un tercer país, no serán inspeccionados sistemáticamente». Por consiguiente, procede considerar que los trabajadores que regresan a una instalación en el mar, situada en las aguas territoriales de un Estado miembro han cruzado las fronteras exteriores ya que, en caso contrario, no habría lugar a establecer una excepción a los artículos 4 y 7 de del Reglamento.

⁷⁹ Véase, a este respecto, la sentencia de 5 de febrero de 2020, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Enrolamiento de marinos en el puerto de Rotterdam)* (C-341/18, EU:C:2020:76), apartado 45. Véanse también, a este respecto, el punto 100 y la nota 73 de las presentes conclusiones.

⁸⁰ Me parece útil señalar que el hecho de que el punto 3.2.5, párrafo primero, del anexo VI del Reglamento n.º 562/2006 establezca, no obstante lo dispuesto en los artículos 4 y 7 de dicho Reglamento, una exención a la inspección mínima en las fronteras exteriores cuando se trata de embarcaciones de recreo demuestra que se considera que se ha cruzado una frontera exterior cuando se navega en una embarcación de recreo, puesto que, en caso contrario, no habría lugar a establecer una excepción a los artículos 4 y 7 del Reglamento. Véase, a este respecto, el punto 107 de las presentes conclusiones.

⁸¹ Véase el artículo 7, apartados 2 y 6, del Reglamento n.º 562/2006.

108. A este respecto, de las observaciones de A se desprende que su viaje tuvo lugar durante un período en el que existía un mayor riesgo de inmigración ilegal. El Gobierno finlandés alega que, según la información facilitada por el servicio de vigilancia de fronteras, el riesgo de inmigración ilegal comenzó a cobrar fuerza a partir del mes de abril de 2015 y que la inmigración había aumentado considerablemente a finales de julio de 2015, alcanzando su punto álgido durante el período comprendido entre los meses de otoño y el 31 de diciembre de 2015. Por consiguiente, las autoridades finlandesas podían llevar a cabo legítimamente inspecciones fronterizas cuando, el 25 de agosto de 2015, A regresó a Helsinki tras haber cruzado la frontera marítima finlandesa. Habida cuenta de que la excepción establecida en el punto 3.2.5, párrafo segundo, del anexo VI del Reglamento n.º 562/2006 parece haber sido aplicada por la guardia de fronteras finlandesa, no se aplica la excepción a los artículos 4 y 7 de dicho Reglamento.

109. Por lo tanto, habida cuenta de que A es ciudadano de la Unión, con arreglo al artículo 7, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 562/2006, la guardia de fronteras finlandesa podía someter a A a la *inspección mínima* prevista en dicha disposición, que «[es] la norma en el caso de los beneficiarios del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la Unión». ⁸² Dicha inspección mínima tiene por objeto determinar la identidad de las personas «mediante la presentación de sus documentos de viaje» y «[consiste] en la comprobación simple y rápida de la validez» de esos documentos.

110. A este respecto, me parece necesario señalar, por una parte, que el artículo 7, apartado 2, párrafo cuarto, del Reglamento n.º 562/2006 dispone que, por lo que respecta a los beneficiarios del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la Unión, las consecuencias de las eventuales consultas «no sistemáticas» de las bases de datos nacionales y europeas *no perjudicarán el derecho de entrada en el territorio del Estado miembro de que se trate, como establece la Directiva 2004/38*. Por otra parte, el artículo 7, apartado 6, del Reglamento n.º 562/2006 establece que las inspecciones a los beneficiarios del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la Unión *se llevarán a cabo de conformidad con la Directiva 2004/38*. ⁸³

111. En consecuencia, aun cuando la guardia de fronteras haya podido llevar a cabo legítimamente una inspección en la frontera exterior finlandesa al regreso de A a Finlandia desde Estonia, no se ha vulnerado el derecho de A a la libre circulación, en particular el derecho de entrada, en el sentido del artículo 5, apartados 1 y 4, de la Directiva 2004/38. He de recordar, a este respecto, que el Tribunal de Justicia ha considerado que las disposiciones aplicables al espacio Schengen prevén expresamente que no afectan a la libertad de circulación de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia que les acompañen o se reúnan con ellos, como garantiza, en particular, la Directiva 2004/38. ⁸⁴

3. Conclusión intermedia sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda

112. Del análisis anterior se desprende que el derecho a la libre circulación de las personas no se opone a que un Estado miembro obligue a los ciudadanos de la Unión a estar en posesión de un documento de viaje cuando se desplazan entre ese Estado miembro y otro Estado miembro atravesando aguas internacionales a bordo de una embarcación de recreo. Si bien la imposición

⁸² Artículo 7, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n.º 562/2006.

⁸³ A este respecto, véanse mis observaciones preliminares y, en particular, el punto 48 de las presentes conclusiones.

⁸⁴ Sentencia de 18 de junio de 2020, Ryanair Designated Activity Company (C-754/18, EU:C:2020:478), apartado 40. Véase, a este respecto, el punto 48 de las presentes conclusiones.

de una sanción penal en caso de incumplimiento de la obligación de estar en posesión de un documento de viaje no es, en principio, incompatible con la Directiva 2004/38, me resta aún analizar la proporcionalidad de tal sanción.

C. Sobre la tercera cuestión prejudicial

113. La tercera cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente tiene por objeto examinar la proporcionalidad de un régimen sancionador de días-multa, como el previsto por el Código Penal finlandés, a la luz del artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38. Este artículo se refiere a las justificaciones de las restricciones a la libre circulación por razones de orden público, seguridad pública o salud pública. Ahora bien, según el Tribunal de Justicia, el hecho de no haber cumplido las formalidades legales relativas al acceso, el desplazamiento y la residencia de las personas no puede, por sí mismo, constituir un atentado contra el orden y la seguridad públicos.⁸⁵

114. En consecuencia, como he sostenido,⁸⁶ el régimen sancionador de días-multa controvertido en el litigio principal no debe analizarse desde el punto de vista del artículo 27, sino del artículo 36 de la Directiva 2004/38.

115. Por consiguiente, considero que, para que el Tribunal de Justicia pueda proporcionar al órgano jurisdiccional remitente una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce,⁸⁷ la tercera cuestión prejudicial debe reformularse de forma que tenga por objeto dilucidar, en esencia, si el artículo 21 TFUE, apartado 1, y el artículo 36 de la Directiva 2004/38 deben interpretarse en el sentido de que los requisitos de efectividad y de proporcionalidad de las sanciones previstas en esta última disposición se oponen a un régimen sancionador de días-multa, como el controvertido en el litigio principal, aplicable en caso de incumplimiento de la obligación de estar en posesión de un documento de viaje válido al cruzar la frontera, en la medida en que dicho régimen prevé una multa que asciende al 20 % de los ingresos mensuales medios del condenado por un delito de carácter leve.

116. La redacción del artículo 36 de esta Directiva es muy clara: las sanciones aplicables a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en cumplimiento de dicha Directiva deben ser «eficaces y proporcionadas».⁸⁸

⁸⁵ Sentencia de 17 de febrero de 2005, Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95), apartado 42.

⁸⁶ Véanse los puntos 83 a 93 de las presentes conclusiones.

⁸⁷ Sentencia de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675), apartado 33 y jurisprudencia citada.

⁸⁸ A este respecto, debo recordar que de la propuesta de Directiva se desprende que dicho precepto define claramente los principios que deben ser respetados por las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las disposiciones nacionales adoptadas en cumplimiento de dicha Directiva. [COM(2001) 257 final, p. 26]. Aunque el tenor del artículo 33 de esta propuesta de Directiva (artículo 36 de la Directiva 2004/38) disponía que «las sanciones previstas deberán ser comparables a las que los Estados miembros apliquen a sus propios nacionales para infracciones de importancia menor», la exposición de motivos de la propuesta modificada indica, no obstante, que la modificación relativa a este artículo propuesta por el Parlamento Europeo y recogida en el documento final «se propone utilizar como únicos elementos de referencia para las sanciones los principios de eficacia y de proporcionalidad». Véanse la enmienda 90 y las consideraciones en las que se basa la propuesta modificada COM(2003) 199 final, p. 10. Véase, asimismo, el informe del Parlamento Europeo, Final A5-0009/2003, p. 51.

117. A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el principio de proporcionalidad obliga a los Estados miembros a adoptar medidas adecuadas para alcanzar los objetivos perseguidos y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlos.⁸⁹

118. En primer lugar, en el caso de autos, el régimen de días-multa establecido por el Código Penal finlandés no debe exceder los límites de lo que resulta apropiado y necesario para lograr los objetivos legítimamente perseguidos por dicha normativa, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos.⁹⁰

119. Ha de recordarse que el Tribunal de Justicia ya ha precisado, en el marco del derecho de residencia, por una parte, que el único objetivo de la presentación de un documento de identidad o un pasaporte válido por los beneficiarios del derecho a la libre circulación es la comprobación por las autoridades nacionales de dicho derecho y, por otra parte, que, si, pese a no presentar dichos documentos, el interesado puede, no obstante, acreditar inequívocamente su identidad por otros medios, el Estado miembro de acogida no puede cuestionar su derecho de residencia debido únicamente a que no presentó uno u otro de los documentos mencionados.⁹¹

120. A mi juicio, la citada jurisprudencia, que se refiere al derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión, es aplicable por analogía al derecho de entrada de dichos ciudadanos, en el sentido del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2004/38. Esta disposición pretende garantizar que los beneficiarios del derecho primario e individual a circular libremente en el territorio de los Estados miembros puedan ser identificados como tales al efecto de facilitar el ejercicio de este derecho. Así pues, el incumplimiento de la obligación de estar en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos al entrar en el territorio de un Estado miembro, establecida en el artículo 5, apartado 1, de dicha Directiva, no puede considerarse un delito grave cuando el objetivo de esa obligación se alcanza por otros medios.⁹² Es cierto que de la resolución de remisión se desprende que, en virtud del artículo 7a del capítulo 17 del Código Penal, la infracción que generalmente se imputa en Finlandia por el incumplimiento de tal obligación se considera *leve*. Sin embargo, en el caso de autos, A se enfrenta a una pena de quince días-multa, por lo que la multa asciende al 20 % de los ingresos netos mensuales.⁹³

⁸⁹ Sentencia de 4 de octubre de 2018, *Link Logistik N&N* (C-384/17, EU:C:2018:810), apartado 40. Según el apartado 41 de dicha sentencia, «este principio, que también está consagrado en el artículo 49, apartado 3, de la [Carta], el cual establece que la intensidad de las penas no deberá ser desproporcionada en relación con la infracción, se impone a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión, con arreglo al artículo 51, apartado 1, de la Carta». Dicho esto, considero que, en la medida en que en el presente asunto se trata del derecho a la libre circulación de las personas, el examen de la proporcionalidad debe ser más estricto y efectuarse a la luz del artículo 36 de la Directiva 2004/38, ya que el artículo 49, apartado 3, de la Carta se aplica a todos los tipos de sanciones en un contexto mucho más amplio.

⁹⁰ Véase, en este sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2017, *Euro-Team y Spirál-Gép* (C-497/15 y C-498/15, EU:C:2017:229), apartado 40 y jurisprudencia citada.

⁹¹ Véase, en este sentido, la sentencia de 17 de febrero de 2005, *Oulane* (C-215/03, EU:C:2005:95), apartados 24 y 25. Véase, asimismo, la sentencia de 5 de marzo de 1991, *Giagounidis* (C-376/89, EU:C:1991:99), apartados 15 y 18. Véase, asimismo, el artículo 5, apartado 4, de la Directiva 2004/38.

⁹² A este respecto, me remito al artículo 5, apartado 4, de la Directiva 2004/38.

⁹³ El órgano jurisdiccional remitente indica que, durante el año 2014, la cuantía media diaria de una sanción de días-multa ascendía a 16,70 euros por unos ingresos netos mensuales de 1 257 euros.

121. En segundo lugar, procede observar que un régimen sancionador de días-multa que tiene en cuenta la capacidad económica del infractor⁹⁴ no resulta, en sí mismo, desproporcionado.⁹⁵ Sin embargo, habida cuenta de la naturaleza y de la gravedad de la infracción, considerada de carácter leve, la imposición de una multa cuya cuantía asciende al 20 % de los ingresos mensuales medios del infractor debido a la inobservancia de una formalidad administrativa es, en mi opinión, contraria al principio de proporcionalidad. Esta afirmación no queda desvirtuada por el hecho, invocado por el Gobierno finlandés, de que el juez siempre puede absolver al acusado cuando, como sucede en el caso de autos, el importe de una multa resulta demasiado elevado.

122. En el caso de autos, de la resolución de remisión se desprende que, a pesar de que A probó su identidad por otros medios, se le habría podido imponer una multa por importe de 95 250 euros.⁹⁶ Por consiguiente, resulta que este hecho no se tomó en cuenta al determinar el importe de la multa.⁹⁷

123. En tercer lugar, no se puede negar la eficacia del régimen sancionador de días-multa previsto por el Código Penal finlandés. Sin embargo, considero que la imposición de una multa de importe tan elevado por la inobservancia por parte de un ciudadano de la Unión de un requisito formal para el ejercicio del derecho a la libre circulación va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2004/38 y menoscaba la propia esencia del derecho a la libre circulación directamente conferido por el Tratado⁹⁸ en la medida en que constituye un obstáculo a la libre circulación de dicho ciudadano.

124. En consecuencia, considero que este régimen es desproporcionado, teniendo en consideración que la infracción cometida es de carácter leve.

125. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo que se responda a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 21 TFUE, apartado 1 y el artículo 36 de la Directiva 2004/38 deben interpretarse en el sentido de que los requisitos de efectividad y proporcionalidad de las sanciones previstas en esta última disposición se oponen a un régimen de días-multa, como el controvertido en el litigio principal, aplicable en caso de incumplimiento de la obligación de estar en posesión de un documento de viaje válido al cruzar la frontera, en la medida en que dicho régimen establece, respecto a una infracción de carácter leve, una multa que asciende al 20 % de los ingresos mensuales medios del infractor.

⁹⁴ Véase el artículo 2 del capítulo 17 del Código Penal finlandés.

⁹⁵ Sentencia de 12 de septiembre de 2019, Maksimovic y otros (C-64/18, C-140/18, C-146/18 y C-148/18, EU:C:2019:723), apartado 41 y jurisprudencia citada.

⁹⁶ El órgano jurisdiccional remitente explica que, en el momento en que se cometió el delito, habida cuenta de los ingresos de A, la cuota diaria de días-multa habría sido de 6 350 euros y el importe total de la multa habría ascendido a 95 250 euros.

⁹⁷ Véase la sentencia de 12 de julio de 2001, Louloudakis (C-262/99, EU:C:2001:407), apartados 75 y 76.

⁹⁸ Véase, en este sentido, la sentencia de 17 de febrero de 2005, Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95), apartado 40. Véase, asimismo, la sentencia de 12 de septiembre de 2019, Maksimovic y otros (C-64/18, C-140/18, C-146/18 y C-148/18, EU:C:2019:723), apartado 45 y jurisprudencia citada.

V. Conclusión

126. A la vista del conjunto de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Korkein oikeus (Tribunal Supremo, Finlandia):

- «1) El artículo 4, apartado 1, 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.º 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, y el punto 3.2.5. del anexo VI del Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, no se oponen a la aplicación de una normativa de un Estado miembro que, so pena de sanción penal, impone a los ciudadanos de la Unión Europea la obligación de estar en posesión de un documento de viaje válido cuando abandonan el territorio de un Estado miembro con el fin de trasladarse a otro Estado miembro atravesando aguas internacionales a bordo de una embarcación de recreo.
- 2) El artículo 21 TFUE, apartado 1, el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2004/38 y el punto 3.2.5 del anexo VI del Reglamento n.º 562/2006, en su versión modificada por el Reglamento n.º 610/2013, no se oponen a una normativa de un Estado miembro que, so pena de sanción, impone a los ciudadanos de la Unión la obligación de estar en posesión de un documento de viaje válido cuando regresan a dicho Estado miembro atravesando aguas internacionales a bordo de una embarcación de recreo.
- 3) El artículo 21 TFUE, apartado 1, y el artículo 36 de la Directiva 2004/38 deben interpretarse en el sentido de que los requisitos de efectividad y de proporcionalidad de las sanciones, contemplados en esta última disposición, se oponen a un régimen de días-multa como el controvertido en el litigio principal, aplicable en caso de incumplimiento de la obligación de estar en posesión de un documento de viaje válido al cruzar la frontera, en la medida en que dicho régimen establece, respecto a una infracción de carácter leve, una multa que asciende al 20 % de los ingresos mensuales medios del infractor.»