



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 6 de octubre de 2016*

«Procedimiento prejudicial — Artículo 6 TUE — Artículo 49 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Principio de retroactividad de la ley penal más favorable — Nacionales italianos que organizaron la entrada ilegal en el territorio italiano de nacionales rumanos — Hechos ocurridos antes de la adhesión de Rumanía a la Unión — Efecto de la adhesión de Rumanía sobre el delito de ayuda a la inmigración ilegal — Aplicación del Derecho de la Unión — Competencia del Tribunal de Justicia»

En el asunto C-218/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale ordinario di Campobasso (Tribunal de Campobasso, Italia), mediante resolución de 29 de abril de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 11 de mayo de 2015, en el proceso penal contra

Gianpaolo Paoletti,

Umberto Castaldi,

Domenico Faricelli,

Antonio Angelucci,

Mauro Angelucci,

Antonio D'Ovidio,

Camillo Volpe,

Giampaolo Canzano,

Raffaele Di Giovanni,

Antonio Della Valle,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. J.L. da Cruz Vilaça (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. F. Biltgen, A. Borg Barthet y E. Levits y la Sra. M. Berger, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

* Lengua de procedimiento: italiano.

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. Paoletti, por el Sr. G. Milia, avvocato;
- en nombre del Sr. Canzano, por el Sr. P. Di Giovanni, avvocato;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. L. D'Ascia, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. G. Eberhard, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. H. Krämer y D. Nardi, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de mayo de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 6 TUE, del artículo 49 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y del artículo 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el marco de un proceso penal seguido contra el Sr. Gianpaolo Paoletti y otros ciudadanos italianos, acusados de haber ayudado a la inmigración ilegal en Italia de nacionales rumanos antes de la adhesión de Rumanía a la Unión Europea.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 Según el considerando 2 de la Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares (DO 2002, L 328, p. 17):

«Es preciso [...] combatir la ayuda a la inmigración clandestina, tanto la que se refiere al cruce irregular de la frontera en sentido estricto como la que se presta para alimentar las redes de explotación de seres humanos.»

- 4 El artículo 1, apartado 1, de la dicha Directiva establece lo siguiente:

«Los Estados miembros adoptarán sanciones adecuadas:

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

- b) contra cualquier persona que intencionadamente ayude, con ánimo de lucro, a una persona que no sea nacional de un Estado miembro a permanecer en el territorio de un Estado miembro, vulnerando la legislación del Estado de que se trate sobre estancia de extranjeros.»
- 5 Conforme al artículo 3 de la citada Directiva, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para velar por que las infracciones contempladas en los artículos 1 y 2 de esta misma Directiva estén sometidas a sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias.
- 6 El artículo 1, apartado 1, de la Decisión marco 2002/946/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares (DO 2002, L 328, p. 1), está redactado como sigue:

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

Derecho italiano

- 7 El artículo 12, apartados 3 y 3 *bis*, del decreto legislativo n. 286 — Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Decreto Legislativo n.º 286, por el que se aprueba el texto único de las disposiciones reguladoras de la inmigración y de las normas sobre el estatuto del extranjero), de 25 de julio de 1998 (Suplemento ordinario de la GURI n.º 191, de 18 de agosto de 1998), en su versión modificada por la legge n. 94 (Ley n.º 94), de 15 de julio de 2009 (en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 286/1998»), dispone lo siguiente:

«3. Salvo que los hechos sean constitutivos de un delito más grave, todo aquel que, infringiendo las disposiciones de este texto único, promueva, dirija, organice, financie o realice el transporte de extranjeros a Italia o lleve a cabo otros actos cuyo objeto sea permitirles entrar ilegalmente en Italia o en el territorio de otro Estado del que no son nacionales o en el que no disponen de permiso de residencia permanente será castigado con la pena de prisión de cinco a quince años y multa de 15 000 euros por cada persona cuando:

- a) los hechos guarden relación con la entrada o la estancia ilegal en Italia de cinco o más personas;
- b) la vida o la integridad de la persona transportada se hayan puesto en peligro para procurarle la entrada o la estancia ilegal en el territorio;
- c) la persona transportada haya sido sometida a trato inhumano o degradante para procurarle la entrada o la estancia ilegal en el territorio;
- d) cometan los hechos tres o más personas que actúen conjuntamente, o utilizando servicios de transporte internacionales o documentos falsificados o alterados o, en cualquier caso, obtenidos de forma ilícita;
- e) los autores de los hechos dispongan de armas o material explosivo.

3 *bis*. Cuando los hechos mencionados en el apartado 3 se cometan adoptando dos o más de las conductas contempladas en las letras a), b), c), d) y e) del mismo apartado, se incrementará la pena prevista en éste.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 8 De la resolución de remisión se desprende que los acusados en el litigio principal, mediante la creación en Italia de una sociedad que constituiría una sucursal ficticia de la sociedad rumana Api Construction SRL, obtuvieron, en 2004 y 2005, de la direzione provinciale del lavoro di Pescara (Dirección Provincial de Trabajo de Pescara, Italia), permisos de trabajo y, posteriormente, permisos de residencia en el territorio italiano para 30 nacionales rumanos. Dichas autorizaciones se concedieron sobre la base del artículo 27, [apartado 1,] letra g), del Decreto Legislativo n.º 286/1998, que permite la admisión temporal, a instancia del empresario y fuera del contingente de trabajadores extranjeros, de trabajadores empleados por empresas que operan en Italia.
- 9 Asimismo, de la resolución de remisión resulta que se imputa a los acusados en el litigio principal haber organizado la entrada ilegal de dichos nacionales rumanos, antes de la adhesión de Rumanía a la Unión, «a fin de beneficiarse de la explotación intensiva y continuada de mano de obra extranjera barata».
- 10 El tribunal remitente se pregunta, por un lado, si, habida cuenta del artículo 6 TUE, del artículo 49 de la Carta y del artículo 7 del CEDH, la adhesión de Rumanía a la Unión tuvo por efecto eliminar el delito de ayuda a la inmigración ilegal de ciudadanos rumanos cometido por ciudadanos italianos antes de dicha adhesión y, por otro lado, si el principio de la aplicación retroactiva de la ley penal más favorable debe aplicarse a los acusados en el litigio principal.
- 11 En estas circunstancias, el Tribunale ordinario di Campobasso (Tribunal de Campobasso, Italia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) ¿Deben interpretarse el artículo 7 del CEDH, el artículo 49 de la Carta y el artículo 6 TUE en el sentido de que la adhesión de Rumanía a la Unión, acaecida el 1 de enero de 2007, entrañó la despenalización del delito tipificado y castigado por el artículo 12 del Decreto Legislativo n.º 286/1998 relativo al favorecimiento de la inmigración y de la estancia de ciudadanos rumanos en Italia?
- 2) ¿Deben interpretarse tales artículos en el sentido de que se prohíbe al Estado miembro aplicar el principio de la retroactividad benigna (*in mitius*) a las personas que hubieran infringido el artículo 12 del Decreto Legislativo n.º 286/1998 por haber favorecido la inmigración de ciudadanos rumanos antes del 1 de enero de 2007 (o de otra fecha posterior en la que surtiera plenos efectos el Tratado), fecha de entrada en vigor de la adhesión de Rumanía a la Unión Europea, hecho que ha dejado de ser constitutivo de delito a partir del 1 de enero de 2007?»

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

- 12 El Gobierno italiano impugna la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales debido a que las normas del Derecho de la Unión invocadas no son aplicables en un asunto como el del litigio principal. En su opinión, las disposiciones nacionales relativas al delito de ayuda a la inmigración ilegal, incluso cuando el delito se cometió en beneficio de nacionales rumanos antes de la adhesión de Rumanía a la Unión, no están comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.
- 13 A este respecto, procede recordar que el ámbito de aplicación de la Carta, por lo que se refiere a la acción de los Estados miembros, se define en su artículo 51, apartado 1, según el cual las disposiciones de la Carta se dirigen a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión (sentencia de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, apartado 17).

- 14 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el concepto de «aplicación del Derecho de la Unión», a efectos del artículo 51 de la Carta, presupone la existencia de un vínculo de conexión entre un acto jurídico de la Unión y la medida nacional de que se trate de un grado superior a la proximidad de las materias consideradas o a las incidencias indirectas de una de ellas en la otra (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de marzo de 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, apartado 24).
- 15 Esta apreciación se corresponde con la que subyace en el artículo 6 TUE, apartado 1, según el cual las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados (sentencia de 8 de mayo de 2014, Pelckmans Turnhout, C-483/12, EU:C:2014:304, apartado 21).
- 16 Es cierto que la resolución de remisión no indica expresamente las disposiciones del Derecho de la Unión que se aplicaron por la normativa nacional controvertida en el litigio principal.
- 17 Sin embargo, la Directiva 2002/90 persigue el objetivo, conforme a su considerando 2, de reducir la ayuda a la inmigración ilegal. Por su parte, el artículo 1, apartado 1, de la Decisión marco 2002/946 establece que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para velar por que las infracciones definidas en los artículos 1 y 2 de dicha Directiva sean punibles con sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias que puedan dar lugar a extradición.
- 18 Con independencia de si el Decreto Legislativo n.º 286/1998 se adoptó para transponer en el ordenamiento jurídico italiano lo dispuesto en la Directiva 2002/90 y en la Decisión marco 2002/946, la acción penal ejercitada para reprimir la ayuda a la inmigración ilegal, como la ejercitada en el litigio principal, tiene por objetivo garantizar la aplicación de dicha Directiva y de dicha Decisión marco (véase, por analogía, la sentencia de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, apartados 27 y 28).
- 19 Además, procede señalar que, en el caso de autos, las cuestiones prejudiciales se refieren a las repercusiones de la adquisición del estatuto de ciudadano de la Unión por los nacionales rumanos, como consecuencia de la adhesión de Rumanía, en la aplicación de dicha legislación nacional, lo que pone en juego la interpretación del Derecho de la Unión.
- 20 De las anteriores consideraciones se desprende que el Tribunal de Justicia es competente para responder a las cuestiones prejudiciales planteadas por el tribunal remitente.

Sobre el fondo

Observación preliminar

- 21 Como establece el artículo 6 TUE, apartado 3, los derechos fundamentales reconocidos por el CEDH forman parte del Derecho de la Unión como principios generales. Por otra parte, el artículo 52, apartado 3, de la Carta exige dar a los derechos contenidos en ella que correspondan a derechos garantizados por el CEDH el mismo sentido y alcance que les confiere dicho Convenio. Sin embargo, éste no constituye, dado que la Unión no se ha adherido a él, un instrumento jurídico integrado formalmente en el ordenamiento jurídico de la Unión (sentencias de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, apartado 44, y de 15 de febrero de 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apartado 45).
- 22 Por consiguiente, procede referirse únicamente al artículo 6 TUE y al artículo 49 de la Carta (véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de noviembre de 2012, Otis y otros, C-199/11, EU:C:2012:684, apartado 47, y de 15 de febrero de 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apartado 46).

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 23 Mediante sus cuestiones prejudiciales, a las que procede responder conjuntamente, el tribunal remitente desea saber, en esencia, si el artículo 6 TUE y el artículo 49 de la Carta deben interpretarse en el sentido de que la adhesión de un Estado a la Unión no impide que otro Estado miembro pueda imponer una sanción penal a quienes hayan cometido, antes de dicha adhesión, el delito de ayuda a la inmigración ilegal de nacionales del primer Estado.
- 24 En este contexto, el tribunal remitente se pregunta asimismo sobre la aplicación del principio de retroactividad de la ley penal más favorable a los acusados que organizaron la inmigración ilegal.
- 25 A este respecto, es preciso recordar que dicho principio, recogido en el artículo 49, apartado 1, de la Carta, forma parte del Derecho primario de la Unión. Ya antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que confirió a la Carta el mismo valor jurídico que los Tratados, el Tribunal de Justicia había declarado que dicho principio derivaba de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y, por lo tanto, debía considerarse parte de los principios generales del Derecho de la Unión que el juez nacional debe respetar cuando aplica el Derecho nacional (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de mayo de 1997, Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, apartado 14).
- 26 Por lo tanto, la mera circunstancia de que los hechos del litigio principal tuvieran lugar en los años 2004 y 2005, es decir, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, no impide la aplicación, en el caso de autos, del artículo 49, apartado 1, de la Carta.
- 27 La aplicación de la ley penal más favorable implica necesariamente una sucesión de leyes en el tiempo y se basa en la constatación de que el legislador cambió de criterio sea sobre la calificación penal de los hechos, sea sobre la pena que ha de aplicarse a una infracción penal.
- 28 Pues bien, en el presente caso, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que la legislación penal controvertida en el litigio principal, a saber, el artículo 12, apartados 3 y 3 *bis*, del Decreto Legislativo n.º 286/1998, no se ha modificado desde que se cometieron los delitos que se imputan a los acusados en el litigio principal. En efecto, la ayuda a la inmigración ilegal en Italia sigue estando castigada con una pena de prisión de cinco a quince años.
- 29 Sin embargo, el tribunal remitente manifiesta que el cambio legislativo que se ha de considerar tuvo lugar en una ley «extra-penal», a saber, el Acta de Adhesión de Rumanía a la Unión. Puntualiza que la adquisición, por los nacionales rumanos, del estatuto de ciudadano de la Unión tras dicha adhesión, el 1 de enero de 2007, y la supresión, el 1 de enero de 2014, de las últimas restricciones relativas a la libre circulación de los trabajadores dejaron sin efecto los motivos de represión penal contra quienes hubieran organizado la inmigración de dichos nacionales en un período anterior.
- 30 El tribunal remitente añade que, en una sentencia de 10 de enero de 2008, la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo, Italia), pronunciada por las Salas reunidas, excluyó que la adhesión de Rumanía a la Unión hubiera despenalizado la ayuda a la inmigración ilegal cometida antes de dicha adhesión, y que esta jurisprudencia se confirmó en 2011 y 2015. Sin embargo, en el auto de 8 de mayo de 2007 mediante el que remitió este asunto a las Salas reunidas, la Primera Sala de la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo) había sostenido la tesis contraria.
- 31 Por lo tanto, se plantea la cuestión de si la adquisición del estatuto de ciudadano de la Unión por los nacionales rumanos repercute en los elementos constitutivos del delito en materia de ayuda a la inmigración ilegal y, en consecuencia, en la aplicación de la normativa penal controvertida en el litigio principal.

- 32 El artículo 12, apartados 3 y 3 *bis*, del Decreto Legislativo n.º 286/1998 no se refiere a los nacionales de terceros países que entren ilegalmente en Italia y permanezcan allí sin disponer de permiso de residencia, sino a quienes ayuden a la entrada y a la estancia irregulares de dichos nacionales en el territorio de ese Estado. El mero hecho de que, tras su entrada ilegal, esos nacionales se hayan convertido en ciudadanos de la Unión debido a la adhesión de su Estado de origen a la Unión no influye en el desarrollo de los procesos penales incoados contra quienes ofrecen ayuda a la inmigración ilegal.
- 33 En efecto, dicha adquisición de la ciudadanía de la Unión constituye una situación fáctica que no modifica los elementos constitutivos del delito de ayuda a la inmigración ilegal.
- 34 Pues bien, como se ha señalado en el apartado 28 de la presente sentencia, la legislación penal controvertida en el litigio principal, es decir, el artículo 12, apartados 3 y 3 *bis*, del Decreto Legislativo n.º 286/1998, sanciona la ayuda a la inmigración ilegal en Italia con pena de prisión, conforme al artículo 3 de la Directiva 2002/90 y al artículo 1 de la Decisión marco 2002/946, que establecen que tal infracción debe estar sometida a una sanción efectiva, proporcionada y disuasoria.
- 35 Por lo tanto, los elementos constitutivos del delito de ayuda a la inmigración ilegal en el ordenamiento jurídico italiano no han sufrido alteración, toda vez que la adhesión de Rumanía a la Unión no produjo efecto alguno en la calificación de dicha infracción.
- 36 Como señaló el Abogado General en los puntos 26 y 27 de sus conclusiones, ninguna disposición de la Directiva 2002/90 ni de ningún otro texto normativo de la Unión permite considerar que la adquisición de la ciudadanía de la Unión debe implicar la desaparición del delito cometido por unos acusados, como los del litigio principal, que se dedicaron al tráfico de mano de obra. Resolver en sentido contrario equivaldría a fomentar este tráfico desde el momento en que un Estado comience el proceso de adhesión a la Unión, ya que los traficantes tendrían la seguridad de gozar posteriormente de inmunidad. En tal caso, el objetivo logrado sería el opuesto a aquel que el legislador de la Unión pretende alcanzar.
- 37 Además, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que las disposiciones relativas a la ciudadanía de la Unión son aplicables desde su entrada en vigor y que procede, pues, considerar que deben ser aplicadas a los efectos actuales de situaciones nacidas con anterioridad (sentencias de 11 de julio de 2002, D’Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, apartado 25, y de 21 de diciembre de 2011, Ziolkowski y Szeja, C-424/10 y C-425/10, EU:C:2011:866, apartado 58).
- 38 De la resolución de remisión se desprende sin ambigüedad que el delito imputado a los acusados en el litigio principal se cometió durante los años 2004 y 2005.
- 39 Pues bien, como señaló el Abogado General en los puntos 36 y 37 de sus conclusiones, la forma en que se realizó el elemento material de dicho delito exige su clasificación en la categoría de delitos instantáneos. En efecto, la ayuda a la entrada se realiza materialmente cuando el nacional del tercer país cruza la frontera exterior de la Unión y la ayuda a la estancia, en el momento en que se le entregan los documentos, obtenidos de forma fraudulenta, que le permiten aparentar que goza del derecho a disfrutar de las ventajas inherentes a la ciudadanía de la Unión o a la condición de trabajador extranjero en situación regular.
- 40 Por lo tanto, el delito imputado a los acusados en el litigio principal se había consumado plena y definitivamente antes de la adhesión, el 1 de enero de 2007, de Rumanía a la Unión y, *a fortiori*, antes de la supresión, el 1 de enero de 2014, de las últimas restricciones relativas a la libre circulación de los trabajadores nacionales de dicho Estado.

- 41 De lo anterior se deduce que, en el caso de autos, el citado delito no constituye una situación generada antes de la adhesión de Rumanía a la Unión que no había producido todos sus efectos antes de dicha adhesión (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de septiembre de 2014, X, C-318/13, EU:C:2014:2133, apartados 22 y 23).
- 42 Por consiguiente, habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales que el artículo 6 TUE y el artículo 49 de la Carta deben interpretarse en el sentido de que la adhesión de un Estado a la Unión no impide que otro Estado miembro pueda imponer una sanción penal a quienes hayan cometido, antes de dicha adhesión, el delito de ayuda a la inmigración ilegal de nacionales del primer Estado.

Costas

- 43 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) declara:

El artículo 6 TUE y el artículo 49 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea deben interpretarse en el sentido de que la adhesión de un Estado a la Unión no impide que otro Estado miembro pueda imponer una sanción penal a quienes hayan cometido, antes de dicha adhesión, el delito de ayuda a la inmigración ilegal de nacionales del primer Estado.

Firmas