



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 26 de abril de 2022 *

«Procedimiento prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Libre circulación de personas — Reglamento (UE) 2016/399 — Código de fronteras Schengen — Artículo 25, apartado 4 — Restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores con una duración total máxima de seis meses — Normativa nacional que prevé varios períodos sucesivos de controles que suponen sobrepasar dicha duración — Incompatibilidad de esa normativa con el artículo 25, apartado 4, del Código de fronteras Schengen en caso de que los períodos sucesivos se basen en una misma o unas mismas amenazas — Normativa nacional que obliga, bajo apercibimiento de sanción, a exhibir el pasaporte o documento nacional de identidad con ocasión de controles realizados en fronteras interiores — Incompatibilidad de esa obligación con el artículo 25, apartado 4, del Código de fronteras Schengen cuando el propio control es contrario a dicha disposición»

En los asuntos acumulados C-368/20 y C-369/20,

que tienen por objeto dos peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria, Austria), mediante sendas resoluciones de 23 de julio de 2020, recibidas en el Tribunal de Justicia el 5 de agosto de 2020, en los procedimientos entre

NW

y

Landespolizeidirektion Steiermark (C-368/20),

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C-369/20),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Arabadjiev, la Sra. K. Jürimäe y los Sres. C. Lycourgos, E. Regan (Ponente), S. Rodin, I. Jarukaitis y J. Passer, Presidentes de Sala, y los Sres. M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb y N. Piçarra y la Sra. L. S. Rossi, Jueces;

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretario: Sr. D. Dittert, jefe de Unidad;

* Lengua de procedimiento: alemán.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de junio de 2021;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de NW, por el Sr. C. Tometten, Rechtsanwalt;
- en nombre del Gobierno austriaco, por los Sres. A. Posch y M. Witzmann y las Sras. J. Schmoll y M. Augustin, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno danés, inicialmente por la Sra. M. Søndahl Wolff y los Sres. J. Nymann-Lindegren y M. P. Brøchner Jespersen, posteriormente por las Sras. Søndahl Wolff y V. Jørgensen, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. J. Möller y R. Kanitz, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno francés, inicialmente por la Sra. E. de Moustier y los Sres. D. Dubois y T. Stéhelin, posteriormente por los Sres. Dubois y Stéhelin, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno sueco, por las Sras. H. Shev, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shaksavan Eriksson y H. Eklinder, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Wils y J. Tomkin, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de octubre de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación de los artículos 22, 25 y 29 del 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), en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016 (DO 2016, L 251, p. 1) (en lo sucesivo, «Código de fronteras Schengen»), así como del artículo 21 TFUE, apartado 1, y del artículo 45, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 2 Estas peticiones se han presentado en el contexto de sendos litigios entre NW, por una parte, y la Landespolizeidirektion Steiermark (Dirección General de Policía de Estiria, Austria) (C-368/20) y la Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (Administración del Distrito de Leibnitz, Austria) (C-369/20), por otra, en relación con inspecciones fronterizas durante las que se invitó al interesado a exhibir en un caso el pasaporte o documento nacional de identidad y en el otro el pasaporte.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2004/38/CE

- 3 El artículo 5 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 (DO 2004, L 158, p. 77; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35), dispone lo siguiente en su apartado 1:

«Sin perjuicio de las disposiciones que regulan los documentos de viaje en controles fronterizos nacionales, los Estados miembros admitirán en su territorio a todo ciudadano de la Unión [Europea] 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.

[...]»

Reglamento (CE) n.º 562/2006,

- 4 El artículo 21 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) (DO 2006, L 105, p. 1), titulado «Inspecciones dentro del territorio», disponía lo siguiente:

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

- a) al ejercicio de las competencias de policía de las autoridades competentes de los Estados miembros en virtud de su Derecho interno, en la medida en que el ejercicio de tales competencias no tenga un efecto equivalente a las inspecciones fronterizas; este punto también es aplicable a las zonas fronterizas. [...]

[...]»

Reglamento (UE) n.º 1051/2013

- 5 A tenor de los considerandos 1 y 2 del Reglamento (UE) n.º 1051/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se modifica el Reglamento n.º 562/2006 con el fin de establecer normas comunes relativas al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales (DO 2013, L 295, p. 1):

- «(1) La creación de un espacio en el que se garantiza la libre circulación de las personas es uno de los principales logros de la Unión. En un espacio sin controles en las fronteras interiores, es necesario disponer de una respuesta común a situaciones que afecten gravemente al orden público o a la seguridad interior de dicho espacio, de partes de él o de uno o varios Estados miembros, permitiendo la reintroducción temporal de los controles en las

fronteras interiores en circunstancias excepcionales, pero sin menoscabo del principio de libre circulación de las personas. Dada la repercusión que tales medidas de último recurso pueden tener en todas las personas que tienen derecho a desplazarse en el espacio sin controles en las fronteras interiores, es preciso establecer las condiciones y procedimientos para el restablecimiento de dichas medidas, con el fin de garantizar su carácter excepcional y el respeto del principio de proporcionalidad. El alcance y la duración de cualquier restablecimiento temporal de tales medidas deben limitarse a lo estrictamente necesario para responder a amenazas graves contra el orden público o la seguridad interior.

- (2) La libre circulación de las personas en el espacio sin controles en las fronteras interiores es uno de los principales logros de la Unión. Dado que esta libertad de circulación de las personas se ve afectada por el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores, cualquier decisión de restablecer esos controles debe adoptarse de conformidad con criterios acordados en común, y debe ser debidamente notificada a la Comisión [Europea] o ser recomendada por una institución de la Unión. En cualquier caso, el restablecimiento de controles en las fronteras interiores debe seguir siendo excepcional, y solo debe llevarse a efecto como último recurso, con un alcance y durante un período de tiempo estrictamente limitados, y basarse en criterios objetivos específicos y en una evaluación de su necesidad, que debe ser supervisada a escala de la Unión. Cuando una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior requiera una acción inmediata, un Estado miembro debe poder restablecer los controles en sus fronteras interiores durante un período no superior a diez días. Cualquier extensión de ese período debe ser supervisada a escala de la Unión.»

Código de fronteras Schengen

- 6 El Reglamento n.º 562/2006 y sus modificaciones posteriores fueron codificados y sustituidos por el Código de fronteras Schengen.
- 7 A tenor del considerando 21 del referido Código:
- «El restablecimiento del control fronterizo en las fronteras interiores debe seguir siendo excepcional en un espacio de libre circulación de personas. No deben efectuarse controles fronterizos ni imponerse formalidades únicamente con motivo del cruce de la frontera.»
- 8 Los considerandos 22 y 23 del mencionado Código reproducen en esencia los considerandos 1 y 2 del Reglamento n.º 1051/2013.
- 9 Según el tenor de los considerandos 27 y 34 del Código de fronteras Schengen:
- «(27) De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [...], toda excepción al principio fundamental de libre circulación de las personas debe interpretarse de modo estricto, y el concepto de orden público presupone la existencia de una amenaza real, actual y suficientemente grave, que afecte a un interés fundamental de la sociedad.

[...]

- (34) Dado que el objetivo del Reglamento [n.º 562/2006] y sus modificaciones posteriores, a saber, el establecimiento de normas aplicables al cruce de personas por las fronteras, no podía ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros sino que podía lograrse mejor a escala de la Unión, esta pudo adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 [TUE]. [...]»
- 10 El artículo 1 del mencionado Código, titulado «Objeto y principios», dispone lo siguiente:
- «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.
- [...]»
- 11 El artículo 22 del Código de fronteras Schengen, titulado «Cruce de las fronteras interiores», está redactado en los términos siguientes:
- «Las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice inspección fronteriza alguna de las personas, cualquiera que sea su nacionalidad.»
- 12 A tenor del artículo 23 del referido Código, titulado «Inspecciones dentro del territorio»:
- «La ausencia de 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;
- [...]».
- 13 El artículo 25 del mencionado Código, titulado «Marco general para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores», dispone lo siguiente:
- «1. Cuando en el espacio sin controles en las fronteras interiores se presente una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro, este podrá restablecer los controles fronterizos en partes específicas o en la totalidad de sus fronteras interiores, con carácter excepcional y durante un período de tiempo limitado no superior a 30 días, o mientras se prevea que persiste la amenaza grave cuando su duración sobrepase el plazo de 30 días. La amplitud y la duración del restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores no excederán de lo que sea estrictamente necesario para responder a la amenaza grave.
2. Los controles fronterizos en las fronteras interiores solo se restablecerán como último recurso y de acuerdo con lo previsto en los artículos 27, 28 y 29. Los criterios enumerados en los artículos 26 y 30, respectivamente, deberán tenerse en cuenta cada vez que se considere la decisión de restablecer controles fronterizos en las fronteras interiores con arreglo a lo dispuesto en los artículos 27, 28 y 29, respectivamente.
3. Cuando la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior en el Estado miembro interesado persista más allá del período estipulado en el apartado 1 del presente artículo, dicho Estado miembro podrá prolongar los controles fronterizos en sus fronteras interiores, teniendo en cuenta los criterios enumerados en el artículo 26 y de conformidad con el artículo 27, por las

mismas razones que las indicadas en el apartado 1 del presente artículo, y, teniendo en cuenta posibles nuevos datos, durante períodos renovables que no sobrepasen 30 días.

4. La duración total del restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores, incluido el período inicial contemplado en el apartado 3, del presente artículo, no podrá superar los seis meses. Cuando se den las circunstancias excepcionales contempladas en el artículo 29, este período total podrá prolongarse hasta una duración máxima de dos años, conforme a lo previsto en el apartado 1 de dicho artículo.»

- 14 El artículo 26 de ese mismo Código, titulado «Criterios para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores», dispone lo siguiente:

«Cuando un Estado miembro decida, como último recurso, restablecer temporalmente los controles fronterizos en una o varias fronteras interiores o en partes de ellas, o decida prolongar dicho restablecimiento, de conformidad con el artículo 25 o el artículo 28, apartado 1, evaluará la medida en que dicho restablecimiento puede responder correctamente a la amenaza para el orden público o la seguridad interior y la proporcionalidad de la medida en relación con dicha amenaza. En esa evaluación, el Estado miembro tendrá en cuenta, en particular, las consideraciones siguientes:

- a) las repercusiones probables de cualquier amenaza para el orden público o la seguridad interior en el Estado miembro interesado, incluidas las derivadas de actos o amenazas terroristas, y las que conlleven las amenazas relacionadas con la delincuencia organizada;
- b) las repercusiones probables del restablecimiento de los controles en la libre circulación de las personas dentro del espacio sin controles en las fronteras interiores.»

- 15 El artículo 27 del Código de fronteras Schengen, titulado «Procedimiento para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en virtud del artículo 25», está redactado en los términos siguientes:

«1. Cuando un Estado miembro se proponga restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores en virtud del artículo 25, se lo notificará a los demás Estados miembros y a la Comisión con al menos cuatro semanas de antelación con respecto al restablecimiento previsto, o en un plazo más corto si las circunstancias que dan lugar a la necesidad de restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores se conocen en un plazo inferior a cuatro semanas con respecto a la fecha prevista del restablecimiento. En dichas circunstancias, el Estado miembro facilitará la información siguiente:

- a) los motivos del restablecimiento previsto, con inclusión de todos los datos pertinentes para precisar los acontecimientos que representen una amenaza grave para su orden público o seguridad interior;
- b) el alcance del restablecimiento previsto, precisando la o las partes de la o las fronteras interiores en las que debe restablecerse el control;
- c) la denominación de los pasos fronterizos autorizados;
- d) la fecha y la duración del restablecimiento previsto;

e) cuando proceda, las medidas que deban adoptar los demás Estados miembros.

[...]

4. Tras la notificación por parte de un Estado miembro conforme al apartado 1 y con miras a la consulta a que se refiere el apartado 5, la Comisión o cualquier otro Estado miembro podrán emitir un dictamen, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 72 del TFUE.

Si, basándose en la información contenida en la notificación o en cualquier información adicional que haya recibido, la Comisión alberga dudas respecto de la necesidad o la proporcionalidad del restablecimiento previsto de los controles fronterizos en las fronteras interiores, o si considera conveniente efectuar una consulta sobre cualquier aspecto de la notificación, la Comisión emitirá un dictamen a tal efecto.

5. La información a que se refiere el apartado 1, así como el dictamen de la Comisión o de cualquiera de los demás Estados miembros con arreglo al apartado 4, se someterán a consulta, inclusive, cuando proceda, mediante reuniones conjuntas, entre el Estado miembro que prevea restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores, los demás Estados miembros, en especial los directamente afectados por el restablecimiento de dichas medidas, y la Comisión, con objeto de organizar, si procede, una cooperación mutua entre los Estados miembros y examinar la proporcionalidad de las medidas en relación con las circunstancias que requieren el restablecimiento de los controles fronterizos y las amenazas para el orden público o la seguridad interior.

[...]»

16 A tenor del artículo 28 del referido Código, titulado «Procedimiento específico en los casos que requieran actuación inmediata»:

«1. Cuando el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro exijan una actuación inmediata, el Estado miembro de que se trate podrá, con carácter excepcional, restablecer inmediatamente los controles fronterizos en las fronteras interiores por un período limitado no superior a diez días.

[...]

3. Cuando la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior persista más allá del período estipulado en el apartado 1 del presente artículo, el Estado miembro podrá decidir prorrogar los controles fronterizos en las fronteras interiores durante períodos renovables que no sobrepasen 20 días. Al hacerlo, el Estado miembro interesado tendrá en cuenta los criterios enumerados en el artículo 26, incluida una evaluación actualizada de la necesidad y proporcionalidad de la medida, y cualquier elemento nuevo.

[...]

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 25, apartado 4, la duración total del restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores, sobre la base del período inicial contemplado en el apartado 1 del presente artículo y de cualquier prórroga en virtud del apartado 3 del presente artículo, no podrá superar los dos meses.

[...]»

- 17 El artículo 29 del mencionado Código, titulado «Procedimiento específico en caso de circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio sin controles en las fronteras interiores», establece lo siguiente:

«1. En circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores como consecuencia de deficiencias graves persistentes en los controles de las fronteras exteriores según el artículo 21 del presente Reglamento, o como consecuencia del incumplimiento por parte de un Estado miembro de la decisión del Consejo [de la Unión Europea] a que se refiere el artículo 19, apartado 1, del [Reglamento 2016/1624], y en la medida en que dichas circunstancias representen una amenaza grave para el orden público o para la seguridad interior en el espacio sin controles en las fronteras interiores o en partes del mismo, los Estados miembros podrán restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores con arreglo al apartado 2 del presente artículo por un período que no supere los seis meses. Ese período podrá prolongarse en tres ocasiones como máximo, por un nuevo período de hasta seis meses, en caso de que persistan las circunstancias excepcionales.

2. Como último recurso y como medida orientada a proteger los intereses comunes dentro del espacio sin controles en las fronteras interiores, y cuando todas las demás medidas, en particular las contempladas en el artículo 21, apartado 1, [del presente Reglamento] sean ineficaces para hacer frente de manera efectiva a la amenaza grave constatada, el Consejo podrá recomendar que uno o más Estados miembros decidan restablecer los controles fronterizos en todas sus fronteras interiores o en partes concretas de ellas. La recomendación del Consejo se basará en una propuesta de la Comisión. Los Estados miembros podrán solicitar a la Comisión que presente al Consejo dicha propuesta de recomendación.

En su recomendación, el Consejo enumerará al menos la información contemplada en el artículo 27, apartado 1, letras a) a e).

El Consejo podrá recomendar una prórroga con arreglo a las condiciones y procedimientos establecidos en el presente artículo.

Antes de que un Estado miembro restablezca los controles fronterizos en todas sus fronteras interiores o en partes concretas de ellas en virtud del presente apartado, lo notificará a los demás Estados miembros, al Parlamento Europeo y a la Comisión.

[...]

4. Por razones de urgencia debidamente justificadas, relacionadas con las situaciones en las que las circunstancias que exigen prolongar el control en las fronteras interiores, de acuerdo con el apartado 2, son conocidas menos de 10 días antes del final del período de restablecimiento precedente, la Comisión podrá adoptar todas las recomendaciones necesarias mediante actos de ejecución de aplicación inmediata, con arreglo al procedimiento citado en el artículo 38, apartado 3. En el plazo de 14 días desde la adopción de dichas recomendaciones, la Comisión presentará al Consejo una propuesta de recomendación, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del presente artículo.

5. El presente artículo se entiende sin perjuicio de las medidas que puedan adoptar los Estados miembros en caso de amenaza grave para el orden público o la seguridad interior en virtud de los artículos 25, 27 y 28.»

- 18 Según indica su título, el artículo 30 de ese mismo Código establece los criterios aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en fronteras interiores en las circunstancias excepcionales, contempladas en el artículo 29, que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores.

Derecho austriaco

Ley del Pasaporte

- 19 La Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992) [Ley Federal del Régimen de Pasaportes para Ciudadanos Austriacos (Ley de Pasaportes de 1992)] (BGBl. 839/1992), en la versión aplicable a los litigios principales (en lo sucesivo, «Ley de Pasaportes»), establece lo siguiente en su artículo 2, apartado 1:

«Salvo disposición contraria de un convenio internacional o salvo que existan usos internacionales en sentido contrario, los nacionales austriacos [...] deberán estar en posesión de un documento válido de viaje (pasaporte o equivalente del pasaporte) para entrar en el territorio de la República de Austria y salir de él. [...]»

- 20 El artículo 24, apartado 1, de la referida Ley dispone lo siguiente:

«Toda persona que

1) entre de forma irregular en territorio nacional o salga ilegalmente de él (artículo 2),

[...]

incurrirá en infracción administrativa, salvo que el acto constituya delito, y será castigada con multa de hasta 2 180 euros o con pena privativa de libertad de hasta seis semanas. En caso de reincidencia, la multa y la pena privativa de libertad se impondrán acumulativamente cuando existan circunstancias agravantes.»

Ley de Controles Fronterizos

- 21 La Bundesgesetz über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertritts (Grenzkontrollgesetz — GrekoG) [Ley Federal sobre la Realización de Controles a Personas con ocasión del Cruce de Fronteras (Ley de Controles Fronterizos)] (BGBl. 435/1996), en la versión aplicable a los litigios principales (en lo sucesivo, «Ley de Controles Fronterizos»), establece lo siguiente en su artículo 10, titulado «Cruce de Fronteras»:

«1. Salvo disposición contraria de un convenio internacional o salvo que existan usos internacionales en sentido contrario, la frontera exterior solamente podrá cruzarse por los pasos fronterizos.

2. La frontera interior podrá cruzarse en cualquier lugar. Sin embargo, cuando así lo exija el mantenimiento de la tranquilidad, el orden y la seguridad públicos, el Ministro Federal del Interior estará facultado, dentro de los límites previstos en los convenios internacionales, para dictar una orden en la que se establezca que, durante un período determinado, determinadas partes de la frontera interior solamente podrán cruzarse por los pasos fronterizos.

[...]

- 22 El artículo 11 de la referida Ley, titulado «Obligación de someterse a controles fronterizos», dispone lo siguiente:

«1. Al cruzar la frontera por pasos fronterizos [...], el interesado deberá someterse a controles (obligación de someterse a controles fronterizos).

2. Salvo en los supuestos contemplados en el artículo 10, apartados 2 y 3, el cruce de fronteras interiores no implicará la obligación de someterse a controles fronterizos.

[...]

- 23 El artículo 12 de la mencionada Ley, titulado «Realización de controles fronterizos», establece lo siguiente en su apartado 1:

«La encargada de realizar controles fronterizos será la autoridad administrativa. Cuando su realización implique el ejercicio de una facultad directa de coerción por parte de la autoridad administrativa, dichos controles se reservarán a los agentes de los cuerpos de seguridad del Estado y a la Dirección General de Policía (artículo 12b). [...]

- 24 El artículo 12a de esa misma Ley, titulado «Facultades de los agentes de los cuerpos de seguridad del Estado», dispone lo siguiente en su apartado 1:

«Los agentes de los cuerpos de seguridad del Estado estarán facultados para efectuar controles fronterizos a personas cuando existan motivos para suponer que están sujetas a la obligación de someterse a dichos controles [...]

Orden n.º 114/2019, sobre controles fronterizos

- 25 La Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (Orden del Ministro Federal del Interior sobre el restablecimiento temporal de controles en fronteras interiores), de 9 de mayo de 2019 (BGBl. II, 114/2019) (en lo sucesivo, «Orden n.º 114/2019, sobre controles fronterizos») está redactada en los términos siguientes:

«En virtud del artículo 10, apartado 2, [de la Ley de Controles Fronterizos], dispongo:

Artículo 1. Con el fin de salvaguardar la tranquilidad, el orden y la seguridad públicos, entre las 00.00 del 13 de mayo de 2019 y las 24.00 del 13 de noviembre de 2019 el cruce por vía terrestre de las fronteras interiores con la República de Eslovenia y Hungría solamente podrá realizarse por los pasos fronterizos.

Artículo 2. La presente Orden dejará de estar en vigor a medianoche del 13 de noviembre de 2019.»

Litigios principales, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 26 Según se desprende de la información que obra ante el Tribunal de Justicia, la República de Austria restableció los controles en las fronteras que comparte con Hungría y la República de Eslovenia el 16 de septiembre de 2015. Durante los dos primeros meses los controles se basaban en el artículo 25 del Reglamento n.º 562/2006 (actualmente artículo 28 del Código de fronteras Schengen). A partir del 16 de noviembre siguiente, la República de Austria se basó en los artículos 23 y 24 del Reglamento n.º 562/2006 (actualmente artículos 25 y 27 del Código de fronteras Schengen). A partir del 16 de mayo de 2016, y para realizar dichos controles durante otros 18 meses, el Estado miembro se amparó en cuatro recomendaciones sucesivas que el Consejo había adoptado con arreglo al artículo 29 del Código de fronteras Schengen. La cuarta de esas recomendaciones dejó de estar en vigor el 10 de noviembre de 2017.
- 27 El 12 de octubre de 2017, la República de Austria notificó a los demás Estados miembros y varias instituciones de la Unión, entre ellas la Comisión, el restablecimiento de controles durante seis meses en las fronteras que comparte con Hungría y la República de Eslovenia, concretamente del 11 de noviembre de 2017 al 11 de mayo de 2018. Después, se restablecieron los controles durante varios períodos sucesivos de seis meses, concretamente del 11 de mayo al 11 de noviembre de 2018 y, posteriormente, del 12 de noviembre de 2018 al 12 de mayo de 2019 y del 13 de mayo al 13 de noviembre de 2019. El mismo Estado miembro procedió a notificaciones adicionales a fin de restablecer los controles hasta noviembre de 2021.

Asunto C-368/20

- 28 El 16 de noviembre de 2019, cuando se disponía a entrar en automóvil en territorio austriaco desde Eslovenia por el paso fronterizo de Spielfeld (Austria), el demandante en los litigios principales, NW, fue objeto de una inspección fronteriza al amparo del artículo 12a, apartado 1, de la Ley de Controles Fronterizos.
- 29 El agente de control fronterizo invitó a NW a identificarse mediante un pasaporte o documento nacional de identidad. NW preguntó a dicho agente si la actuación constituía una inspección fronteriza o un control de identidad. Tras informársele de que se trataba de una inspección fronteriza, NW solicitó conocer el número de placa del agente de control. En ese momento se invitó a NW a estacionar su vehículo en el arcén y otro agente de control fronterizo se incorporó a la actuación. Los agentes de control fronterizo dieron por finalizada la actuación y comunicaron a NW sus números de placa.
- 30 El 19 de diciembre de 2019, NW interpuso recurso ante el tribunal remitente, que es el Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria, Austria), impugnando el ejercicio de una facultad directa de coerción por parte de las autoridades de control austriacas. Sostiene que realizar una inspección fronteriza al amparo del artículo 12a, apartado 1, de la Ley de Controles Fronterizos constituye un acto adoptado en ejercicio de la mencionada facultad.

- 31 El tribunal remitente se pregunta si la Orden n.º 114/2019, sobre controles fronterizos, y el artículo 24, apartado 1, de la Ley de Pasaportes, que dicha Orden aplica, son compatibles con el Derecho de la Unión y, más en concreto, con lo dispuesto en el Código de fronteras Schengen, habida cuenta, en particular, del derecho a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión, que se recoge en el artículo 21 TFUE, apartado 1, y en el artículo 45, apartado 1, de la Carta, y que precisan las disposiciones de la Directiva 2004/38.
- 32 En particular, el referido tribunal observa que la inspección fronteriza controvertida en los litigios principales es, en principio, una inspección prohibida en virtud del artículo 22 del Código de fronteras Schengen. No obstante, a juicio del tribunal remitente, dicho artículo prevé dos excepciones a ese principio: por un lado, según el artículo 25, apartado 1, del mencionado Código, es posible restablecer los controles en las fronteras interiores, pero únicamente cuando se presente una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior. Por otro lado, también pueden restablecerse los controles en las fronteras interiores con arreglo al artículo 29, apartado 1, del mismo Código, pero a condición de que existan deficiencias graves persistentes en los controles de las fronteras exteriores que pongan en riesgo el funcionamiento del espacio sin controles en las fronteras interiores y el orden público o la seguridad interior.
- 33 El tribunal remitente señala que la forma de proceder elegida por la República de Austria, consistente en adoptar sucesivamente varias órdenes ministeriales que prevén el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, condujo a que dicho restablecimiento perdurara más allá de la duración máxima de seis meses prevista en el artículo 25, apartado 4, del Código de fronteras Schengen. Dicho tribunal se pregunta, por tanto, si esta forma de proceder es conforme con el Derecho de la Unión y, en particular, con los artículos 25 y 29 de dicho Código.
- 34 En particular, el tribunal remitente considera que, si bien, en un primer momento, la República de Austria se basó, para justificar el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, en el artículo 29 del Código de fronteras Schengen, dado que, después del 11 de noviembre de 2017, la Comisión no había presentado al Consejo nuevas propuestas para prolongar el control en las fronteras interiores sobre la base de dicho artículo, dicho Estado miembro solo podía basarse, en un segundo momento, a partir de esa fecha, en el artículo 25, apartado 1, de dicho Código para justificar la prolongación de ese restablecimiento.
- 35 Por consiguiente, el tribunal remitente se pregunta si, en la medida en que el propio tenor del artículo 25, apartado 4, del Código de fronteras Schengen excluye que se sobrepase la duración máxima autorizada de restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, el Estado miembro es libre de adoptar sucesivamente y sin interrupción órdenes ministeriales que prevén el restablecimiento de controles en las fronteras interiores cuyo efecto acumulado sobrepasa esta duración máxima.
- 36 El tribunal remitente señala que las notificaciones por las que el Ministro Federal del Interior informó a la Comisión del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores no se basaban en el artículo 72 TFUE, ya que este último no se menciona en ninguna de las notificaciones de que se trata. En cualquier caso, duda de que sea posible invocar el artículo 72 TFUE, puesto que entiende que las excepciones del referido Código constituyen, a su vez, excepciones en materia de controles en las fronteras interiores que se refieren al orden público y a la seguridad interior y, por consiguiente, deben calificarse de ley especial con respecto al artículo 72 TFUE. A su juicio, la limitación en el tiempo del restablecimiento de los controles en

las fronteras interiores impuesta por el mismo Código quedaría privada de efecto útil si, tras la expiración de un plazo fijado expresamente por el Derecho derivado, un Estado miembro pudiera basarse repetidamente en el artículo 72 TFUE.

37 En estas circunstancias, el Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria, Austria) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Se opone el Derecho de la Unión a una legislación nacional en virtud de la cual, mediante una concatenación de reglamentos nacionales, se acumulan una serie de prórrogas, de modo que se posibilita el restablecimiento de los controles fronterizos más allá del plazo de dos años que, como limitación temporal, establecen los artículos 25 y 29 del [Código de fronteras Schengen], todo ello sin la correspondiente Decisión de Ejecución del Consejo con arreglo al artículo 29 de [dicho Código]?

En caso de respuesta negativa a la primera cuestión:

2) ¿Debe interpretarse el derecho a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión establecido en el artículo 21 TFUE, apartado 1, y en el artículo 45, apartado 1, de la [Carta], en particular a la luz del principio de ausencia de inspecciones fronterizas de las personas en las fronteras interiores, consagrado en el artículo 22 [de dicho Código], en el sentido de que comprende el derecho a no verse sometido a inspecciones fronterizas de las personas en las fronteras interiores, sin perjuicio de las condiciones y excepciones establecidas en los Tratados y, en particular, en [dicho Código]?»

Asunto C-369/20

38 NW ya había deseado entrar en el territorio austriaco por el paso fronterizo de Spielfeld el 29 de agosto de 2019.

39 En el marco de controles efectuados de forma aleatoria por el agente de control de que se trataba, se invitó a NW a exhibir su pasaporte. NW preguntó entonces si se trataba de una inspección fronteriza o de un control de identidad. Al responder dicho agente de control que se trataba de una inspección fronteriza, NW se negó a exhibir su pasaporte y se identificó mediante su permiso de conducción, al considerar que, en esa fecha, el control fronterizo era contrario al Derecho de la Unión. Aunque el referido agente de control invitó en varias ocasiones a NW a que le exhibiera su pasaporte e informó al interesado de que, mediante su denegación, infringía la Ley de Pasaportes, este no exhibió su pasaporte. Por consiguiente, el mismo agente de control dio por finalizada la actuación de que se trataba e informó a NW de que se presentaría una denuncia en su contra.

40 Los hechos imputados a NW fueron puestos en conocimiento de las autoridades austriacas por agentes de policía de la Dirección General de Policía de Estiria el 6 de septiembre de 2019.

41 Mediante resolución de 9 de septiembre de 2019, NW fue declarado culpable de una infracción del artículo 2, apartado 1, de la Ley de Pasaportes. En la impugnación que presentó el 23 de septiembre siguiente contra dicha resolución, NW alegó, por una parte, que la inspección fronteriza era ilegal, al entender que el título III del Código de fronteras Schengen no

proporciona ninguna base jurídica a la actuación de que se trataba y, por otra parte, que dicha inspección y la resolución de 9 de septiembre de 2019 vulneraban el derecho a la libre circulación que le reconocía el artículo 21 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 22 de dicho Código.

- 42 Mediante resolución administrativa sancionadora de 7 de noviembre de 2019, NW fue declarado culpable de haber cruzado la frontera austriaca al entrar en el territorio austriaco sin estar provisto de un documento válido de viaje. Se consideró que, al actuar así, NW había infringido el artículo 2, apartado 1, de la Ley de Pasaportes y se le condenó a una multa por un importe de 36 euros con arreglo al artículo 24, apartado 1, de dicha Ley.
- 43 NW impugnó dicha resolución ante el tribunal remitente, que se pregunta sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la inspección de que fue objeto NW y de la sanción que se le impuso en consecuencia.
- 44 En particular, además de las consideraciones expuestas en los apartados 31 a 35 de la presente sentencia, por una parte, el tribunal remitente se pregunta si, a la luz del artículo 21 TFUE, apartado 1, y del artículo 45, apartado 1, de la Carta, los ciudadanos de la Unión tienen derecho a no ser objeto de inspecciones en las fronteras interiores cuando tales inspecciones no cumplan los requisitos o no estén comprendidas en las excepciones establecidas en los Tratados y, en particular, en el Código de fronteras Schengen.
- 45 Por otra parte, el tribunal remitente observa que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia dimanante de la sentencia de 21 de septiembre de 1999, *Wijsenbeek* (C-378/97, EU:C:1999:439), apartados 43 y 44, los Estados miembros conservan el derecho a imponer a una persona la obligación de presentar en un control de identidad un documento nacional de identidad o un pasaporte válidos y a sancionar el incumplimiento de dicha obligación. No obstante, las disposiciones de Derecho nacional, como el artículo 24 de la Ley de Pasaportes, deben interpretarse de manera conforme con el Derecho de la Unión. En particular, el tribunal remitente indica que, en virtud de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resultante de la sentencia de 10 de abril de 2003, *Steffensen* (C-276/01, EU:C:2003:228), apartados 66 a 71, debe velarse por la compatibilidad de la aplicación concreta de una disposición nacional con los derechos fundamentales.
- 46 Así, según señala el tribunal remitente, en la sentencia de 13 de diciembre de 2018, *Touring Tours und Travel y Sociedad de Transportes* (C-412/17 y C-474/17, EU:C:2018:1005), el Tribunal de Justicia declaró que, si una sanción tiene por objeto garantizar el cumplimiento de una obligación de someterse a un control que, a su vez, no es conforme con el Derecho de la Unión, dicha sanción es también contraria al Derecho de la Unión.
- 47 El tribunal remitente señala que, en el caso de autos, la obligación general de estar provisto de un documento válido de viaje figura en el artículo 2, apartado 1, de la Ley de Pasaportes. A su juicio, la obligación especial preceptuada por el artículo 24, apartado 1, de dicha Ley significa que el interesado no solo debe estar provisto de pasaporte, sino también exhibirlo en el marco de una inspección fronteriza contraria al Derecho de la Unión. Ahora bien, el tribunal remitente duda de la compatibilidad de tal obligación con el artículo 21 TFUE, apartado 1, y el artículo 45, apartado 1, de la Carta.

48 En estas circunstancias, el Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1) ¿Se opone el Derecho de la Unión a una legislación nacional en virtud de la cual, mediante una concatenación de reglamentos nacionales, se acumulan una serie de prórrogas, de modo que se posibilita el restablecimiento de los controles fronterizos más allá del plazo de dos años que, como limitación temporal, establecen los artículos 25 y 29 del [Código de fronteras Schengen], todo ello sin la correspondiente Decisión de Ejecución del Consejo con arreglo al artículo 29 de [dicho Código]?
- 2) ¿Debe interpretarse el derecho a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión establecido en el artículo 21 TFUE, apartado 1, y en el artículo 45, apartado 1, de la [Carta], en particular a la luz del principio de ausencia de inspecciones fronterizas de las personas en las fronteras interiores, consagrado en el artículo 22 [de dicho Código], en el sentido de que comprende el derecho a no verse sometido a inspecciones fronterizas de las personas en las fronteras interiores, sin perjuicio de las condiciones y excepciones establecidas en los Tratados y, en particular, en [dicho Código]?
- 3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión:

A la luz del efecto útil del derecho a la libre circulación, ¿deben interpretarse el artículo 21 TFUE, apartado 1, y el artículo 45, apartado 1, de la [Carta] en el sentido de que se oponen a la aplicación de una norma nacional que obliga a una persona, bajo apercibimiento de una sanción administrativa, a exhibir un pasaporte o documento nacional de identidad en caso de entrada a través de una frontera interior aun cuando el control específico en las fronteras interiores sea contrario al Derecho de la Unión?»

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

49 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 10 de septiembre de 2020, se acordó la acumulación de los asuntos C-368/20 y C-369/20 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-368/20 y primera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-369/20

50 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este proporcionar al juez nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, corresponde al Tribunal de Justicia reformular en su caso las cuestiones que se le han planteado (sentencia de 26 de octubre de 2021, PL Holdings, C-109/20, EU:C:2021:875, apartado 34 y jurisprudencia citada).

- 51 Según los datos de que dispone el Tribunal de Justicia, tal como se exponen en los apartados 26 y 27 de la presente sentencia, la República de Austria restableció en 2015 controles fronterizos con Hungría y la República de Eslovenia. Estos controles fueron restablecidos en varias ocasiones. El último restablecimiento mencionado por el tribunal remitente es el que se extendió hasta noviembre de 2021. Como se desprende de esos datos, para justificar el restablecimiento de dichos controles, la República de Austria se basó, en cada fecha, en diferentes disposiciones que figuran en los artículos 25 a 29 del Código de fronteras Schengen. Consta que la última de las cuatro recomendaciones del Consejo adoptadas en virtud del artículo 29, apartado 2, de dicho Código, en las que se basó el Estado miembro para justificar el restablecimiento de esos mismos controles, dejó de estar en vigor el 10 de noviembre de 2017. Al parecer, tras esta fecha, el restablecimiento de los controles se efectuó sobre el fundamento de los artículos 25 y 27 de dicho Código hasta noviembre de 2021.
- 52 Así pues, las dos medidas de control de que fue objeto NW y cuya legalidad se discute en el marco de los litigios principales, efectuadas los días 29 de agosto y 16 de noviembre de 2019, no se basaban en las recomendaciones del Consejo adoptadas en virtud del artículo 29 del Código de fronteras Schengen, sino en los artículos 25 y 27 de dicho Código. Pues bien, en las fechas en que tuvieron lugar esas medidas de control, el restablecimiento por la República de Austria de los controles fronterizos con la República de Eslovenia en virtud de dichos artículos 25 y 27 ya había sobrepasado la duración total máxima de seis meses prevista en el artículo 25, apartado 4, de ese Código para el restablecimiento de los controles basado en los citados artículos 25 y 27.
- 53 En estas condiciones, procede considerar que, mediante la primera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-368/20 y la primera cuestión planteada en el asunto C-369/20, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 25, apartado 4, del Código de fronteras Schengen debe interpretarse en el sentido de que se opone a un restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores basado en los artículos 25 y 27 de dicho Código, cuando dicho restablecimiento, que resulta de la aplicación sucesiva de los períodos previstos en el artículo 25 del referido Código, sobrepasa la duración total máxima de seis meses fijada en dicho artículo 25, apartado 4.
- 54 Con carácter preliminar, procede señalar que el artículo 25 del Código de fronteras Schengen, que figura, junto con los artículos 26 a 35 de este, en el capítulo II de su título III, relativo al restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores de la Unión, prevé el marco general que regula tal restablecimiento cuando se presenta una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro y fija, en particular, períodos máximos en los que pueden restablecerse tales controles. Concretamente, de conformidad con el artículo 25, apartado 1, de dicho Código, un Estado miembro podrá restablecer esos controles, con carácter excepcional y durante un período limitado no superior a treinta días, o mientras se prevea que persiste dicha amenaza cuando su duración sobrepase el plazo de treinta días. En todos los casos, la duración del restablecimiento temporal de los referidos controles no excederá de lo que sea estrictamente necesario para responder a la referida amenaza. Según el artículo 25, apartado 3, del referido Código, cuando la misma amenaza persista, el Estado miembro podrá prolongar los mismos controles durante períodos renovables que no sobrepasen treinta días. Por último, si bien, en virtud del artículo 25, apartado 4, del mismo Código, la duración total del restablecimiento de esos controles —incluido el período inicial contemplado en el apartado 3 de dicho artículo 25— no podrá superar los seis meses, el mencionado apartado 4 precisa que esa duración total podrá prolongarse hasta dos años cuando se den las circunstancias excepcionales contempladas en el artículo 29 del Código de fronteras Schengen.

- 55 NW y la Comisión sostienen que el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores en virtud de los artículos 25 y 27 de dicho Código por un período que sobrepasa la duración máxima de seis meses prevista en el artículo 25, apartado 4, del referido Código implica necesariamente la incompatibilidad de esos controles con el Derecho de la Unión. Según dichas partes, solo una amenaza grave, nueva por su propia naturaleza, podría justificar una nueva aplicación de dicho artículo 25 con, por consiguiente, una nueva aplicación de los períodos previstos en dicha disposición para los controles en las fronteras interiores. Si bien los Gobiernos francés y sueco sostienen que una nueva amenaza grave para el orden público o la seguridad interior puede implicar una nueva aplicación de dichos períodos, el Gobierno francés opina asimismo, al igual que los Gobiernos austriaco y danés, que una nueva evaluación de la amenaza anterior debería permitir también una nueva aplicación de las disposiciones pertinentes. Por último, el Gobierno alemán alega que los Estados miembros deberían poder establecer excepciones a dichos períodos recurriendo directamente al artículo 72 TFUE.
- 56 A este respecto, debe recordarse que, conforme a reiterada jurisprudencia, para la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión, han de tenerse en cuenta no solo el tenor de esta, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte [sentencia de 12 de mayo de 2021, Bundesrepublik Deutschland (Notificación roja de Interpol), C-505/19, EU:C:2021:376, apartado 77 y jurisprudencia citada].
- 57 Por lo que respecta, en primer lugar, al tenor del artículo 25, apartado 4, del Código de fronteras Schengen, procede observar que la expresión «no podrá superar los seis meses» pretende excluir toda posibilidad de que se sobrepase dicha duración.
- 58 A continuación, por lo que respecta al contexto en el que se inscribe el artículo 25, apartado 4, del Código de fronteras Schengen y en lo que atañe, en primer lugar, a las demás disposiciones de dicho artículo, ha de señalarse, por una parte, que el artículo 25 de dicho Código fija con claridad y precisión los plazos máximos tanto para el restablecimiento inicial de los controles en las fronteras interiores como para cualquier prolongación de esos controles, incluida la duración total máxima aplicable a tales controles.
- 59 En efecto, se deriva del considerando 1 del Reglamento n.º 1051/2013, que introdujo en el Reglamento n.º 562/2006 la norma relativa a la duración máxima de seis meses, recogida posteriormente en el artículo 25, apartado 4, del Código de fronteras Schengen, que el legislador de la Unión quiso establecer las condiciones y los procedimientos para el restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores, con el fin de garantizar su carácter excepcional y el respeto del principio de proporcionalidad. Este considerando 1 se reproduce en el considerando 22 del Código de fronteras Schengen.
- 60 Por otra parte, procede observar que, conforme al artículo 25, apartado 3, del Código de fronteras Schengen, cuando la amenaza grave inicial persista más allá del período de treinta días estipulado en el apartado 1 de ese mismo artículo, el Estado miembro de que se trate podrá prolongar dichos controles por las mismas razones que hubieran justificado el restablecimiento inicial, teniendo en cuenta posibles nuevos datos, durante períodos renovables que no sobrepasen treinta días.
- 61 De ello se deduce que, debido a la referencia expresa que el apartado 3 del artículo 25 del Código de fronteras Schengen hace al apartado 4 del mismo artículo, las sucesivas prórrogas de los controles decididas sobre la base de dicho apartado 3 no podrán superar los seis meses de duración total. Asimismo, la duración máxima inicial de los controles en las fronteras interiores, cuando se determine en función del período durante el que se prevea que persista la amenaza

grave con arreglo al apartado 1 de dicho artículo, sí podrá superar los treinta días, pero tampoco en ese supuesto se podrán superar los seis meses, pues, en caso contrario, la utilización del adjetivo «total» en el apartado 4 del mismo artículo, así como la referencia que en él se hace al apartado 3, quedarían privadas de sentido.

- 62 A este respecto, debe precisarse que, si bien los «posibles nuevos datos» mencionados en el artículo 25, apartado 3, del Código de fronteras Schengen pueden ser invocados por un Estado miembro para justificar la prolongación de los controles en las fronteras interiores durante períodos renovables que no sobrepasen treinta días, dichos datos deben estar directamente relacionados con la amenaza que hubiera justificado inicialmente el restablecimiento de los controles, ya que, en efecto, la prolongación de los controles debe efectuarse, en virtud del propio tenor de esta disposición, «por las mismas razones que las indicadas en el apartado 1» del artículo 25 del Código de fronteras Schengen.
- 63 En segundo lugar, procede señalar que el artículo 25 del Código de fronteras Schengen, en la medida en que prevé la posibilidad de restablecer controles en las fronteras interiores de la Unión, constituye, a la luz de la estructura general de dicho Código, una excepción al principio previsto en su artículo 22, en virtud del cual las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que en ellas se realice inspección alguna de las personas, cualquiera que sea su nacionalidad. En efecto, según el artículo 1 del mismo Código, el objeto mismo de este es disponer la ausencia de controles de las personas que crucen las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión.
- 64 Pues bien, como ha declarado el Tribunal de Justicia y se recuerda en el considerando 27 del Código de fronteras Schengen, las excepciones y los casos de inaplicación del principio de libre circulación de personas deben interpretarse con criterio restringido (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de junio de 1986, Kempf, 139/85, EU:C:1986:223, apartado 13, y de 10 de julio de 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, apartado 23 y jurisprudencia citada).
- 65 Desde esta perspectiva, los considerandos 21 a 23 del Código de fronteras Schengen afirman que, en un espacio de libre circulación de personas sin fronteras interiores, que constituye uno de los principales logros de la Unión en virtud del artículo 3 TUE, apartado 2, el restablecimiento de controles en las fronteras interiores debe seguir siendo excepcional, y solo debe llevarse a efecto como último recurso.
- 66 El hecho de que, así pues, las disposiciones del artículo 25 del Código de fronteras Schengen deban ser objeto de interpretación estricta aboga contra una interpretación del artículo 25, apartado 4, de dicho Código según la cual la persistencia de la amenaza inicialmente identificada, incluso apreciada a la luz de elementos nuevos, o bien de una reevaluación de la necesidad y de la proporcionalidad de los controles establecidos para responder a ella, a la luz del artículo 25, apartado 1, *in fine*, del Código de fronteras Schengen, bastaría para justificar el restablecimiento de dichos controles más allá del período de seis meses de duración máxima previsto en dicha disposición. En efecto, tal interpretación equivaldría a permitir, en la práctica, el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores debido a una misma amenaza con duración ilimitada, menoscabando así el propio principio de la ausencia de controles en las fronteras interiores, consagrado en el artículo 3 TUE, apartado 2, y recordado en el artículo 67 TFUE, apartado 2.

- 67 En tercer lugar, por lo que respecta a las demás disposiciones que figuran en el capítulo II del título III del Código de fronteras Schengen, por una parte, ha de observarse que el tipo de evaluación que debe llevarse a cabo y el procedimiento que debe seguirse, para restablecer temporalmente los controles en las fronteras interiores en virtud del artículo 25 de dicho Código, están regulados de manera detallada en sus artículos 26 a 28.
- 68 De los artículos 26 y 27 del Código de fronteras Schengen se desprende, en particular, que tanto el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores en virtud del artículo 25 de dicho Código como cualquier prolongación de esos controles deben, por una parte, ser necesarios y proporcionados en relación con la amenaza constatada y, por otra parte, respetar los criterios y normas de procedimiento detallados previstos expresamente por el referido Código, lo que parece sugerir que, si bastara una mera reevaluación a la luz de esos criterios de necesidad y de proporcionalidad para justificar el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, en virtud del citado artículo 25, más allá de un período de seis meses, el legislador lo habría previsto expresamente.
- 69 Esta interpretación del Código de fronteras Schengen se ve corroborada asimismo por el considerando 23 de dicho Código, que enuncia, debido a que la libertad de circulación de las personas se ve afectada por el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores, que cualquier decisión de restablecer esos controles debe adoptarse de conformidad con criterios acordados en común. En efecto, la prolongación de los controles en las fronteras interiores restablecidos en virtud del artículo 25 del referido Código más allá de la duración máxima prevista expresamente en su artículo 25, apartado 4, es difícilmente conciliable con la fijación de común acuerdo de criterios claros y objetivos que delimiten tal restablecimiento.
- 70 Por otra parte, interpretar el artículo 25 del Código de fronteras Schengen en el sentido de que, cuando se presente una amenaza en el sentido del apartado 1 de dicho artículo, un Estado miembro pueda sobrepasar la duración total de seis meses prevista en el apartado 4 del referido artículo para los controles en las fronteras interiores privaría de sentido a la distinción establecida por el legislador de la Unión entre los controles en las fronteras interiores restablecidos en virtud del mismo artículo y los restablecidos en las circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio sin controles en las fronteras interiores contempladas en el artículo 29 de dicho Código, ya que para estos últimos está prevista expresamente una duración máxima mayor, de dos años. En efecto, según tal interpretación, un control en las fronteras interiores restablecido con arreglo al artículo 25 del referido Código podría prolongarse por un período ilimitado que superara, por tanto, los dos años, aun cuando las circunstancias y los criterios específicos previstos en los artículos 29 y 30 del mismo Código no concurrieran, en el primer caso, o no se cumplieran, en el segundo. Por otra parte, el artículo 25, apartado 4, última frase, del Código de fronteras Schengen se opone a tal interpretación en la medida en que establece que la duración máxima del restablecimiento de controles en las fronteras interiores puede ampliarse hasta dos años en virtud del artículo 29 de dicho Código y no en virtud del artículo 25 del referido Código.
- 71 Dicho esto, el restablecimiento de controles en las fronteras interiores en virtud del artículo 29 del Código de fronteras Schengen por un período máximo de dos años no impide que el Estado miembro de que se trate restablezca, en caso de que se produzca una nueva amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, inmediatamente después del final de esos dos años, controles en virtud del artículo 25 de dicho Código por un período máximo de seis meses, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en esta última disposición. En efecto, como se desprende del artículo 29, apartado 5, del Código de fronteras Schengen, el artículo 29 de dicho

Código se entiende sin perjuicio de las medidas que puedan adoptar los Estados miembros en caso de amenaza grave para el orden público o la seguridad interior en virtud de los artículos 25, 27 y 28.

- 72 Por último, en lo que atañe a los objetivos perseguidos por el artículo 25, apartado 4, del Código de fronteras Schengen y por el propio Código, procede recordar que el referido Código se inserta en el marco más general de un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada, de conformidad con el artículo 3 TUE, apartado 2, y con el artículo 67 TFUE, apartado 2, la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia, entre otras cosas, de control de las fronteras exteriores [véase, por analogía, la sentencia de 5 de febrero de 2020, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Enrolamiento de marinos en el puerto de Róterdam)*, C-341/18, EU:C:2020:76, apartado 55 y jurisprudencia citada]. Este marco tiene por objeto respetar un justo equilibrio entre, por un lado, la libre circulación de personas y, por otro, la necesidad de garantizar el orden público y la seguridad interior del territorio en el que estas circulan.
- 73 En efecto, en primer lugar, el artículo 26 del Código de fronteras Schengen obliga al Estado miembro que desee restablecer controles en las fronteras interiores en virtud del artículo 25 de dicho Código a tener en cuenta, en el marco de su evaluación de la proporcionalidad de dichos controles en relación con la amenaza constatada, en particular, por un lado, las repercusiones probables de cualquier amenaza para el orden público o la seguridad interior en el Estado miembro interesado y, por otro lado, las repercusiones probables del restablecimiento de los controles en la libre circulación de las personas dentro del espacio sin controles en las fronteras interiores.
- 74 A continuación, el considerando 22 del Código de fronteras Schengen subraya que la creación de un espacio en el que se garantiza la libre circulación sin controles de las personas en las fronteras interiores es uno de los principales logros de la Unión y que, en dicho espacio, es necesario disponer de una respuesta común a situaciones que afecten gravemente al orden público o a la seguridad interior, permitiendo la reintroducción temporal de los controles en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales, pero sin menoscabo del principio de libre circulación de las personas. Este considerando 22 precisa asimismo que el establecimiento de las condiciones y los procedimientos para el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores tiene por fin garantizar su carácter excepcional y el respeto del principio de proporcionalidad, de manera que la duración de cualquier restablecimiento temporal de tales controles se limite a lo estrictamente necesario para responder a amenazas graves contra el orden público o la seguridad interior.
- 75 Por último, del considerando 2 del Reglamento n.º 1051/2013 resulta que el restablecimiento de controles en las fronteras interiores debe, en particular, llevarse a efecto durante un período de tiempo estrictamente limitado y basarse en criterios objetivos específicos. Estas mismas consideraciones figuran actualmente en el considerando 23 del Código de fronteras Schengen.
- 76 El objetivo perseguido por la norma relativa a la duración máxima de seis meses prevista en el artículo 25, apartado 4, del Código de fronteras Schengen se inscribe así en la prolongación de este objetivo general consistente en conciliar el principio de libre circulación con el interés de los Estados miembros en garantizar la seguridad de sus territorios.

- 77 Si bien es cierto, por consiguiente, que una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro en el espacio sin controles en las fronteras interiores no está necesariamente limitada en el tiempo, resulta que el legislador de la Unión estimó que un período de seis meses bastaba para que el Estado miembro de que se tratara adoptara, en su caso en cooperación con otros Estados miembros, medidas que permitieran hacer frente a tal amenaza, preservando a la vez, después de ese período de seis meses, el principio de libre circulación.
- 78 Habida cuenta de las consideraciones expuestas en los apartados 57 a 77 de la presente sentencia, procede considerar que el período de una duración total máxima de seis meses previsto en el artículo 25, apartado 4, del Código de fronteras Schengen para el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores es imperativo, de modo que su superación implica necesariamente la incompatibilidad con dicho Código de cualesquiera controles en las fronteras interiores restablecidos en virtud de los artículos 25 y 27 de este una vez transcurrido dicho período.
- 79 De estas consideraciones también se desprende que tal período solo puede aplicarse de nuevo en caso de que el Estado miembro de que se trate pueda demostrar la existencia de una nueva amenaza grave que afecte a su orden público o a su seguridad interior. En tal caso, puede considerarse que comienzan a correr nuevos períodos de duración específica previstos en el artículo 25 del Código de fronteras Schengen, siempre que ese Estado miembro respete todos los criterios y normas de procedimiento previstos en los artículos 26 a 28 de dicho Código.
- 80 Por lo que respecta a las condiciones en las que es posible considerar que una amenaza determinada es nueva respecto de una amenaza que hubiera justificado anteriormente el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, sobre la base del artículo 25 del Código de fronteras Schengen, debe observarse que, cuando el Estado miembro de que se trata notifica a los demás Estados miembros y a la Comisión su propósito de restablecer los controles en las fronteras interiores de la Unión, el artículo 27, apartado 1, de dicho Código hace referencia, en particular, a «las circunstancias que dan lugar a la necesidad de restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores» y a «los acontecimientos que representen una amenaza grave» para el orden público o la seguridad interior del Estado miembro de que se trate. Asimismo, el artículo 27, apartado 5, del referido Código hace referencia a «las circunstancias que requieren el restablecimiento de los controles fronterizos».
- 81 Por consiguiente, es siempre en relación con dichos acontecimientos y circunstancias como debe apreciarse la cuestión de si, al término del período máximo de seis meses contemplado en el artículo 25, apartado 4, del Código de fronteras Schengen, la amenaza a la que se enfrenta el Estado miembro sigue siendo la misma o bien si se trata de una nueva amenaza que permita a ese Estado miembro continuar, inmediatamente después de ese período de seis meses, los controles en las fronteras interiores de modo que haga frente a esa nueva amenaza. En estas condiciones, debe observarse que, como sostiene en esencia la Comisión, la aparición de una nueva amenaza, distinta de la inicialmente identificada, puede justificar, siempre que se respeten las demás condiciones aplicables, una nueva aplicación de los períodos previstos en el artículo 25 de dicho Código para el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores.
- 82 En el caso de autos, y como sostiene la Comisión, parece, si bien corresponderá al tribunal remitente comprobarlo, que, desde el 10 de noviembre de 2017, fecha en que dejó de estar en vigor la última de las cuatro recomendaciones del Consejo adoptadas sobre la base del artículo 29 del Código de fronteras Schengen, la República de Austria no ha demostrado la existencia de una nueva amenaza, en virtud del artículo 25 de dicho Código, que hubiera justificado que volvieran a

correr los períodos previstos en dicho artículo 25 y que, por tanto, hubiera permitido considerar que las dos medidas de control de que fue objeto NW, respectivamente los días 29 de agosto de 2019 y 16 de noviembre siguiente, se efectuaron dentro del límite de la duración total máxima de seis meses prevista en el artículo 25, apartado 4, del referido Código.

- 83 Estas consideraciones no quedan desvirtuadas por la alegación formulada por el Gobierno alemán según la cual, cuando lo justifiquen circunstancias excepcionales, los Estados miembros pueden invocar el artículo 72 TFUE para establecer excepciones a las disposiciones del Código de fronteras Schengen que fijan la duración total máxima para el restablecimiento de los controles temporales en las fronteras interiores.
- 84 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si bien corresponde únicamente a los Estados miembros determinar sus intereses esenciales de seguridad y adoptar las medidas adecuadas para garantizar su seguridad interior y exterior, el mero hecho de que una medida nacional, como una decisión relativa al control en las fronteras interiores, se haya adoptado con el fin de proteger la seguridad nacional no puede dar lugar a la inaplicabilidad del Derecho de la Unión ni dispensar a los Estados miembros de la necesaria observancia de dicho Derecho (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de julio de 2021, *Ministrstvo za obrambo*, C-742/19, EU:C:2021:597, apartado 40 y jurisprudencia citada). Lo mismo puede decirse de las medidas nacionales adoptadas para el mantenimiento del orden público de un Estado miembro.
- 85 Por lo que respecta, más concretamente, al artículo 72 TFUE, es cierto que esta disposición establece que el título V del Tratado FUE se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior.
- 86 No obstante, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, el Tratado FUE solo establece excepciones expresas aplicables en caso de situaciones que pueden poner en peligro el orden público o la seguridad pública en sus artículos 36, 45, 52, 65, 72, 346 y 347, que se refieren a unos supuestos excepcionales claramente delimitados. La cláusula de excepción recogida en el artículo 72 TFUE, conforme a reiterada jurisprudencia, debe ser objeto de interpretación estricta. De ello se sigue que no cabe interpretar dicho artículo 72 como si atribuyera a los Estados miembros la facultad de establecer excepciones a las disposiciones del Derecho de la Unión mediante la mera invocación de las responsabilidades que les incumben para el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior [véase, en este sentido, la sentencia de 17 de diciembre de 2020, *Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional)*, C-808/18, EU:C:2020:1029, apartados 214 y 215 y jurisprudencia citada].
- 87 Por lo que respecta al Código de fronteras Schengen, de las consideraciones expuestas en los apartados 72 a 77 de la presente sentencia se desprende que la elección de la duración total máxima de seis meses que figura en el artículo 25, apartado 4, de dicho Código, que puede prolongarse hasta dos años cuando se den las circunstancias excepcionales contempladas en el artículo 29 del referido Código, forma parte de la delimitación completa, establecida por el legislador de la Unión, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 3 TUE, apartados 2 y 6, en relación con el artículo 5 TUE, apartados 1 y 2, y con los artículos 4 TFUE, apartado 2, letra j), y 77 TFUE, apartado 2, letras b) y e), de las condiciones de ejercicio por los Estados miembros de las responsabilidades que les incumben para el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior.

- 88 Pues bien, esta delimitación tiene precisamente por objeto garantizar un justo equilibrio, que se contempla en el artículo 3 TUE, apartado 2, entre, por una parte, el objetivo de la Unión consistente en establecer un espacio sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas, y, por otra parte, medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.
- 89 Por consiguiente, habida cuenta de la importancia fundamental que reviste la libre circulación de personas entre los objetivos de la Unión contemplados en el artículo 3 TUE y de las consideraciones expuestas en los apartados 58 a 77 de la presente sentencia relativas a la manera detallada en que el legislador de la Unión ha delimitado la posibilidad de que los Estados miembros interfieran con esta libertad mediante el restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores, que da fe de una voluntad de ponderar los diversos intereses en cuestión, procede considerar que, al prever la norma relativa a la duración total máxima de seis meses que figura en el artículo 25, apartado 4, del Código de fronteras Schengen, el legislador de la Unión tuvo debidamente en cuenta el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en materia de orden público y seguridad interior.
- 90 De ello se deduce que el artículo 72 TFUE no permite a un Estado miembro restablecer, a fin de hacer frente a una amenaza grave para su orden público o su seguridad interior, controles temporales en las fronteras interiores basados en los artículos 25 y 27 del Código de fronteras Schengen durante un período que sobrepase la duración total máxima de seis meses, prevista expresamente en su artículo 25, apartado 4.
- 91 Por otro lado, debe observarse que, conforme al artículo 27, apartado 4, del Código de fronteras Schengen, si, basándose en la información contenida en la notificación que haya recibido de un Estado miembro que desea restablecer controles en las fronteras interiores, la Comisión alberga dudas acerca de la necesidad o la proporcionalidad del restablecimiento previsto, estará obligada a emitir un dictamen a tal efecto. Pues bien, en los presentes asuntos, como la propia Comisión reconoció expresamente en la vista, esta institución no emitió tal dictamen, a raíz de las notificaciones que recibió de la República de Austria en relación con los controles en las fronteras interiores restablecidos por ese Estado miembro desde el 10 de noviembre de 2017, aun cuando dicha institución considera que, a partir de esa fecha, esos controles eran incompatibles con las disposiciones del Código de fronteras Schengen y, por consiguiente, con el Derecho de la Unión.
- 92 A este respecto, procede señalar que, para garantizar el buen funcionamiento de las normas establecidas por el Código de fronteras Schengen, es esencial que, cuando un Estado miembro desee restablecer los controles en las fronteras interiores, tanto la Comisión como los Estados miembros ejerzan las competencias que les atribuye dicho Código, en particular por lo que respecta a los intercambios de información y de dictámenes, las consultas y, en su caso, la cooperación mutua específicamente previstos en el artículo 27 del referido Código.
- 93 Dicho esto, el hecho de que, en un caso específico, a raíz de una notificación efectuada por un Estado miembro en virtud del artículo 27, apartado 1, del Código de fronteras Schengen, la Comisión no emita ningún dictamen en el que indique que considera que los controles notificados son incompatibles con dicho Código no afecta, en sí mismo, a la interpretación por el Tribunal de Justicia de las disposiciones del referido Código.

- 94 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-368/20 y a la primera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-369/20 que el artículo 25, apartado 4, del Código de fronteras Schengen debe interpretarse en el sentido de que se opone al restablecimiento temporal por un Estado miembro de los controles en las fronteras interiores basado en los artículos 25 y 27 de dicho Código cuando la duración de dicho restablecimiento sobrepase la duración total máxima de seis meses fijada en dicho artículo 25, apartado 4, y no exista una nueva amenaza que justifique una nueva aplicación de los períodos previstos en el referido artículo 25.

Segunda cuestión prejudicial planteada en el asunto C-368/20 y segunda cuestión prejudicial planteada en el asunto C-369/20

- 95 Habida cuenta de la respuesta dada a las primeras cuestiones prejudiciales planteadas en los presentes asuntos, no procede responder a la segunda cuestión prejudicial planteada en el asunto C-368/20 ni a la segunda cuestión prejudicial planteada en el asunto C-369/20.

Tercera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-369/20

- 96 Mediante la tercera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-369/20, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 25, apartado 4, del Código de fronteras Schengen se opone a una normativa nacional mediante la cual un Estado miembro obliga a una persona, bajo apercibimiento de una sanción, a exhibir un pasaporte o documento nacional de identidad en caso de entrada en el territorio de dicho Estado miembro a través de una frontera interior, cuando el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores en cuyo marco se impone dicha obligación es contrario a dicha disposición.
- 97 A este respecto, basta con recordar que, como ha declarado el Tribunal de Justicia, un dispositivo sancionador no es compatible con lo preceptuado en el Código de fronteras Schengen cuando se impone para garantizar el cumplimiento de una obligación de someterse a control que, a su vez, no es conforme con dichos preceptos (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de diciembre de 2018, *Touring Tours und Travel y Sociedad de Transportes*, C-412/17 y C-474/17, EU:C:2018:1005, apartado 72).
- 98 Por consiguiente, procede responder a la tercera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-369/20 que el artículo 25, apartado 4, del Código de fronteras Schengen debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional mediante la cual un Estado miembro obliga a una persona, bajo apercibimiento de una sanción, a exhibir un pasaporte o documento nacional de identidad en caso de entrada en el territorio de dicho Estado miembro a través de una frontera interior, cuando el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores en cuyo marco se impone dicha obligación es contrario a dicha disposición.

Costas

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

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

- 1) El artículo 25, apartado 4, del 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), en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, debe interpretarse en el sentido de que se opone al restablecimiento temporal por un Estado miembro de los controles en las fronteras interiores basado en los artículos 25 y 27 de dicho Código cuando la duración de dicho restablecimiento sobrepase la duración total máxima de seis meses fijada en dicho artículo 25, apartado 4, y no exista una nueva amenaza que justifique una nueva aplicación de los períodos previstos en el referido artículo 25.
- 2) El artículo 25, apartado 4, del Reglamento 2016/399, en su versión modificada por el Reglamento 2016/1624, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional mediante la cual un Estado miembro obliga a una persona, bajo apercibimiento de una sanción, a exhibir un pasaporte o documento nacional de identidad en caso de entrada en el territorio de dicho Estado miembro a través de una frontera interior, cuando el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores en cuyo marco se impone dicha obligación es contrario a dicha disposición.

Firmas