

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 6 de octubre de 2021 (*)

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión — Derecho de los ciudadanos de la Unión a circular libremente en el territorio de los Estados miembros — Artículo 21 TFUE — Directiva 2004/38/CE — Artículos 4 y 5 — Obligación de ir provisto de un documento de identidad o un pasaporte — Reglamento (CE) n.º 562/2006 (Código de fronteras Schengen) — Anexo VI — Cruce de la frontera marítima de un Estado miembro a bordo de una embarcación de recreo — Régimen sancionador aplicable en caso de circulación entre Estados miembros sin documento de identidad o pasaporte — Régimen penal de días-multa — Cálculo de la multa en función de los ingresos mensuales medios del infractor — Proporcionalidad — Intensidad de la pena en relación con la infracción»

En el asunto C-35/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Korkein oikeus (Tribunal Supremo, Finlandia), mediante resolución de 21 de enero de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el 24 de enero de 2020, en el procedimiento penal seguido contra

A

con intervención de:

Syyttäjä,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. E. Regan, Presidente de Sala, y los Sres. M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos (Ponente) e I. Jarukaitis, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de A, por el Sr. U. Väänänen, asianajaja;
- en nombre del Gobierno finlandés, por la Sra. H. Leppo, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. J. Möller y R. Kanitz, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. E. Montaguti y por los Sres. G. Wils, J. Tomkin e I. Koskinen, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de junio de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 21 TFUE, apartado 1, de los artículos 4, apartado 1, 5, apartado 1, y 27, apartado 2, 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), y del 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), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 (DO 2013, L 182, p. 1).

- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un procedimiento penal incoado contra A en relación con el cruce de la frontera nacional de Finlandia a bordo de una embarcación de recreo efectuado sin ir provisto de un documento de identidad o un pasaporte.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2004/38

- 3 A tenor de los considerandos 1, 7 y 31 de la Directiva 2004/38:

«(1) La ciudadanía de la Unión confiere a todo ciudadano de la Unión un derecho primario e individual a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.

[...]

(7) Conviene definir claramente la naturaleza de las formalidades relacionadas con la libre circulación de los ciudadanos de la Unión en el territorio de Estados miembros, sin perjuicio de las disposiciones aplicables en materia de controles en las fronteras nacionales.

[...]

(31) La presente Directiva respeta los derechos y libertades fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. [...]»

- 4 El artículo 1 de dicha Directiva, titulado «Objeto», dispone lo siguiente:

«La presente Directiva establece:

- a) las condiciones de ejercicio del derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia;
- b) el derecho de residencia permanente en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia;
- c) las limitaciones a los derechos establecidos en las letras a) y b) por razones de orden público, seguridad pública o salud pública.»

- 5 El artículo 3 de la citada Directiva, titulado «Beneficiarios», establece en su apartado 1:

«La presente Directiva se aplicará a cualquier ciudadano de la Unión que se traslade a, o resida en, un Estado miembro distinto del Estado del que tenga la nacionalidad, así como a los miembros de su familia, tal como se definen en el punto 2 del artículo 2, que le acompañen o se reúnan con él.»

- 6 El artículo 4 de la misma Directiva, titulado «Derecho de acceso», preceptúa:

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

[...]

3. Los Estados miembros expedirán o renovarán a sus ciudadanos, de acuerdo con su legislación, un documento de identidad o un pasaporte en el que conste su nacionalidad.

[...]»

7 A tenor del artículo 5 la Directiva 2004/38, titulado «Derecho de entrada»:

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

[...]

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

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

8 El artículo 27 de dicha Directiva, titulado «Principios generales», preceptúa en sus apartados 1 y 2:

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

2. Las medidas adoptadas por razones de orden público o seguridad pública deberán ajustarse al principio de proporcionalidad y basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado. [...]

[...]»

9 De conformidad con el artículo 36 de la citada Directiva, titulado «Sanciones»:

«Los Estados miembros establecerán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en cumplimiento de la presente Directiva y tomarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Las sanciones previstas deberán ser efectivas y proporcionadas. [...]»

Reglamento n.º 562/2006

10 El artículo 1 del Reglamento n.º 562/2006, titulado «Objeto y principios», establecía 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.

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

11 El artículo 2 de dicho Reglamento, titulado «Definiciones», disponía:

«A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

1) “fronteras interiores”:

a) las fronteras terrestres comunes, incluidas las fronteras fluviales y lacustres, de los Estados miembros;

- b) los aeropuertos de los Estados miembros por lo que respecta a los vuelos interiores;
 - c) los puertos marítimos, fluviales y lacustres de los Estados miembros por lo que respecta a los enlaces interiores regulares de transbordadores;
- 2) “fronteras exteriores”: las fronteras terrestres de los Estados miembros, incluidas las fronteras fluviales, lacustres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos, fluviales y lacustres, siempre que no sean fronteras interiores;

[...]»

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

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

[...]

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

[...]

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

[...]»

- 13 A tenor del artículo 7 del Reglamento n.º 562/2006, titulado «Inspecciones fronterizas de personas»:

«1. La circulación transfronteriza en las fronteras exteriores estará sometida a las inspecciones de la guardia de fronteras. [...]

[...]

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

[...]

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

[...]»

- 14 El artículo 18 de dicho Reglamento, titulado «Normas específicas para los diferentes tipos de fronteras y los distintos medios de transporte utilizados para el cruce de las fronteras exteriores», disponía lo siguiente:

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

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

- 15 Con arreglo al artículo 20 del citado Reglamento, titulado «Cruce de las fronteras exteriores»:

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

16 El artículo 21 del mismo Reglamento, titulado «Inspecciones dentro del territorio», establecía:

«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. En el sentido de la primera frase, el ejercicio de las competencias de policía no podrá, en particular, considerarse equivalente al ejercicio de inspecciones fronterizas cuando las medidas policiales:
 - i) no tengan como objetivo el control de fronteras,
 - ii) estén basadas en información y experiencia policiales de carácter general sobre posibles amenazas a la seguridad pública y estén destinadas, en particular, a combatir la delincuencia transfronteriza,
 - iii) estén concebidas y se ejecuten de un modo claramente diferenciado de las inspecciones sistemáticas de personas en las fronteras exteriores,
 - iv) se lleven a cabo sirviéndose de inspecciones aleatorias;
- b) a las inspecciones de seguridad en los puertos o aeropuertos, efectuadas sobre las personas por las autoridades competentes en virtud del Derecho interno de cada Estado miembro por los responsables portuarios o aeroportuarios o por los transportistas, siempre que estas inspecciones se efectúen también sobre las personas que viajen dentro de un Estado miembro;
- c) a la posibilidad de que un Estado miembro disponga en su Derecho interno la obligación de poseer o llevar consigo documentos;

[...]»

17 El anexo VI del Reglamento n.º 562/2006, titulado «Normas específicas para los diferentes tipos de fronteras y los distintos medios de transporte utilizados para el cruce de las fronteras exteriores», contenía una rúbrica titulada «Navegación de recreo», redactada en los siguientes términos:

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

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

[...]

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

18 Este Reglamento, aplicable en la fecha de los hechos del litigio principal, fue derogado y sustituido por el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO 2016, L 77, p. 1).

Derecho finlandés

Normativa sobre los documentos de viaje

- 19 El artículo 1 de la passilaki (671/2006) [Ley de Pasaportes (671/2006)] establece lo siguiente:

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

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

- 20 Con arreglo al artículo 2 de la Ley de Pasaportes:

«Los nacionales finlandeses que estén en posesión de un pasaporte tendrán derecho a salir y a entrar en el territorio, salvo disposición en contrario de la presente Ley, del Derecho de la Unión Europea o de cualquier tratado internacional que vincule a Finlandia. Todo nacional finlandés podrá viajar sin pasaporte a Islandia, Noruega, Suecia y Dinamarca. Mediante reglamento del Consejo de Ministros se determinarán los demás países a los que los nacionales finlandeses podrá desplazarse utilizando como documento de viaje, en lugar de un pasaporte, un documento de identidad [...]»

- 21 A tenor del artículo 28 de la Ley de Pasaportes:

«Cuando un nacional finlandés deba estar en posesión de un pasaporte o de un documento de identidad durante su viaje, deberá, cuando salga del país y cuando llegue al país, presentar dicho documento a las autoridades de vigilancia de fronteras si estas se lo exigen.»

- 22 El artículo 1 del valtioneuvoston asetus matkustusoikeuden osoittamisesta eräissä tapauksissa (660/2013) [Reglamento del Consejo de Ministros sobre la prueba del derecho a viajar en determinados casos (660/2013)] dispone lo siguiente:

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

Código penal

- 23 A tenor del artículo 7, de la rikoslaki (39/1889) [Código Penal (39/1889)], titulado «Delito fronterizo» y que figura en el capítulo 17 del citado Código, capítulo que a su vez se titula «Delitos contra el orden público»:

«Quien

- 1) cruce o intente cruzar la frontera finlandesa sin documento de viaje, visado, permiso de residencia o cualquier otro documento asimilado a un documento de viaje válido; lo haga a través de un lugar distinto de los lugares de entrada o de salida autorizados, o en contravención de cualquier prohibición legal distinta de la prohibición de entrada

[...]

incurrirá en delito fronterizo castigado con una pena de multa o con una pena de privativa de libertad de una duración máxima de un año [...]»

- 24 El artículo 7a del propio capítulo 17 del citado Código, titulado «Delitos fronterizos de carácter leve», establece:

«El infractor será castigado con una pena de multa por delito fronterizo de carácter leve cuando, teniendo en cuenta la corta duración de la estancia o de la circulación irregular, la naturaleza del acto prohibido o cualquier otra circunstancia de la infracción, esta se considere en su conjunto como infracción fronteriza escasamente significativa.»

- 25 A tenor del artículo 1, párrafo primero, del capítulo 2a del Código Penal:

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

26 El artículo 2 de ese mismo capítulo 2a del Código Penal dispone:

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

La cuota diaria de los días-multa se considerará proporcionada cuando sea equivalente a una sesentava parte de los ingresos mensuales medios del condenado menos los impuestos y tasas establecidos mediante reglamento del Consejo de Ministros y un importe a tanto alzado por gastos de consumo corriente. La cuota diaria de los días-multa podrá reducirse si el condenado está obligado al pago de alimentos.

Los ingresos del condenado que figuren en el último extracto de tributación facilitado por aquel constituirán la base principal del cálculo de dichos ingresos mensuales. Cuando los ingresos del condenado no puedan determinarse de manera suficientemente fiable a partir de la información tributaria o hayan sufrido una modificación sustancial desde el último extracto de tributación facilitado, podrán determinarse basándose en otro documento accesible.

[...]

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

27 El artículo 5 del valtioneuvoston asetukset päiväsakon rahamäärästä (609/1999) [Reglamento del Consejo de Ministros relativo a la cuota diaria de la sanción de días-multa (609/1999)] establece:

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

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

28 El 25 de agosto de 2015, A, nacional finlandés, efectuó un viaje de ida y vuelta entre Finlandia y Estonia a bordo de una embarcación de recreo. Tanto el lugar de salida como el lugar de regreso de este viaje se hallaban en territorio finlandés. Durante dicho viaje, A surcó las aguas internacionales situadas entre los dos Estados miembros.

29 Aunque era titular de un pasaporte finlandés válido, A no lo llevaba consigo durante el viaje. Por consiguiente, con ocasión de un control fronterizo efectuado en Helsinki a su regreso, A no pudo presentar dicho pasaporte ni ningún otro documento de viaje. Sin embargo, la identidad de A se pudo determinar gracias al permiso de conducir que portaba.

30 El syyttäjä (fiscal, Finlandia) inició diligencias penales contra A ante el Helsingin käräjäoikeus (Tribunal de Primera Instancia de Helsinki, Finlandia) por un delito fronterizo de carácter leve.

31 Mediante resolución de 5 de diciembre de 2016, el Helsingin käräjäoikeus (Tribunal de Primera Instancia de Helsinki) declaró que A había cometido un delito al cruzar la frontera finlandesa sin ir provisto de un documento de viaje y precisó que el hecho de que el interesado fuera titular de un pasaporte válido carecía de pertinencia a este respecto.

32 Sin embargo, dicho tribunal no impuso ninguna pena debido a que el delito era de carácter leve y a que, en caso de condenarse al pago de una multa, su importe, calculado en función de los ingresos mensuales medios de A con arreglo al régimen penal de días-multa, habría resultado excesivo.

33 El fiscal interpuso recurso de apelación contra dicha resolución ante el Helsingin hovioikeus (Tribunal de Apelación de Helsinki, Finlandia). Por su parte, A se adhirió a la apelación contra la referida resolución.

34 Mediante sentencia de 15 de junio de 2018, el Helsingin hovioikeus (Tribunal de Apelación de Helsinki), pese a considerar debidamente acreditado que A no estaba en posesión de un documento de viaje cuando cruzó la frontera finlandesa, desestimó el recurso. Dicho órgano jurisdiccional consideró efectivamente que, en el caso de autos, no concurría un delito fronterizo de carácter leve.

35 El fiscal interpuso un recurso de casación contra la anterior sentencia ante el Korkein oikeus (Tribunal Supremo, Finlandia).

- 36 Este órgano jurisdiccional considera que el asunto debe examinarse desde el punto de vista del Derecho de la Unión.
- 37 El citado órgano jurisdiccional recuerda que el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 45 de la sentencia de 21 de septiembre de 1999, *Wijsenbeek* (C-378/97, EU:C:1999:439), que ese Derecho no se oponía a que un Estado miembro obligara, so pena de sanción penal, a una persona a probar su nacionalidad al entrar en el territorio del referido Estado miembro por una frontera interior de la Comunidad, siempre que las sanciones fueran comparables a las establecidas para infracciones nacionales similares y no fueran desproporcionadas.
- 38 No obstante, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre si esta jurisprudencia sigue siendo aplicable, habida cuenta de las modificaciones introducidas en el Derecho de la Unión con posterioridad a dicha sentencia.
- 39 En tal sentido, aunque del código de fronteras Schengen efectivamente se desprende que los Estados miembros pueden establecer la obligación de que los ciudadanos de la Unión estén en posesión de un documento de viaje válido, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en caso de respuesta afirmativa, en qué circunstancias puede la inobservancia de tal obligación dar lugar a una sanción, puesto que no cabe descartar que la imposición de una sanción vulnere el derecho a la libre circulación reconocido en el artículo 21 TFUE, apartado 1.
- 40 Para determinar si se ha vulnerado tal derecho, deben tenerse en cuenta, a juicio del órgano jurisdiccional remitente, los artículos 4 y 5 de la Directiva 2004/38 y el artículo 21 del Reglamento n.º 562/2006, pues este Reglamento contiene el código de fronteras Schengen aplicable al litigio principal.
- 41 Para el órgano jurisdiccional remitente, es igualmente necesario precisar, a la luz de los artículos 2, 4, 7, 20 y 21 del Reglamento n.º 562/2006 y del punto 3.2.5 del anexo VI de este, en qué medida resulta pertinente el hecho de que el ciudadano de la Unión afectado se haya desplazado entre dos Estados miembros a bordo de una embarcación de recreo y atravesando aguas internacionales.
- 42 Suponiendo que el Derecho de la Unión no se oponga a la obligación, sujeta a sanción en caso de inobservancia, de estar en posesión de un documento de viaje válido, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta además si un régimen de días-multa como el previsto por el Código Penal es compatible con el principio de proporcionalidad.
- 43 El órgano jurisdiccional remitente indica que, durante el año 2014 y para unos ingresos netos mensuales medios de 1 257 euros, la cuantía media diaria de una sanción de días-multa ascendía a 16,70 euros. Por otra parte, precisa que la sanción por infracción de las normas sobre cruce de fronteras como la que ha tenido lugar en el litigio principal es normalmente de quince días-multa.
- 44 Pues bien, habida cuenta de los ingresos mensuales medios de A, la cuota diaria de un día-multa asciende, en su caso, a 6 350 euros, de modo que el importe total de la multa que se le puede imponer es de 95 250 euros. Tal importe se explica por el hecho de que, aunque la normativa aplicable al litigio principal fija un nivel mínimo de 6 euros para la cuota diaria de los días-multa, no prevé, en cambio, ningún importe máximo de dicha cuota.
- 45 En estas circunstancias, el *Korkein oikeus* (Tribunal Supremo) acordó suspender el procedimiento y plantear el Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Se opone el Derecho de la Unión, en particular el artículo 4, apartado 1, de la Directiva [2004/38], el artículo 21 del Reglamento [n.º 562/2006] o el derecho de los ciudadanos de la Unión a circular libremente en el territorio de la Unión, a la aplicación de una disposición de Derecho nacional que impone a una persona (independientemente de si es o no ciudadano de la Unión) la obligación de llevar consigo, so pena de sanción penal, un pasaporte u otro documento de viaje válido cuando viaje con una embarcación de recreo de un Estado miembro a otro atravesando aguas internacionales sin entrar en el territorio de un país tercero?
- 2) ¿Se opone el Derecho de la Unión, en particular el artículo 5, apartado 1, de la Directiva [2004/38], el artículo 21 del Reglamento [n.º 562/2006] o el derecho de los ciudadanos de la Unión a circular libremente en el territorio de la Unión, a la aplicación de una disposición de Derecho nacional que impone a una persona (independientemente de si es o no ciudadano de la Unión) la obligación de llevar consigo, so pena de sanción penal, un pasaporte u otro documento de viaje válido cuando entre con una embarcación de recreo en el territorio del

Estado miembro de que se trate procedente de otro Estado miembro atravesando aguas internacionales sin haber entrado en el territorio de un país tercero?

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

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

- 46 En el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido en el artículo 267 TFUE, corresponde a este proporcionar al órgano jurisdiccional nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, corresponde, en su caso, al Tribunal de Justicia reformular las cuestiones que se le han planteado. A este respecto, procede deducir del conjunto de elementos aportados por el órgano jurisdiccional nacional los elementos del Derecho de la Unión que requieren una interpretación, teniendo en cuenta el objeto del litigio (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de abril de 2021, Granarolo, C-617/19, EU:C:2021:338, apartados 32 y 33 y jurisprudencia citada).
- 47 En este caso, de la resolución de remisión se desprende que el asunto principal se refiere a un viaje entre Finlandia y Estonia realizado por un nacional finlandés a bordo de una embarcación de recreo, cuyos puntos de salida y de retorno se situaban en territorio finlandés, habiendo surcado aguas internacionales. De dicha resolución se desprende asimismo que se abrieron diligencias penales contra el interesado por infracción de la normativa finlandesa que obliga a los nacionales finlandeses a ir provistos de un documento de identidad o de un pasaporte cuando viajan entre Finlandia y otros Estados miembros, entre ellos, la República de Estonia.
- 48 En estas circunstancias, procede considerar que, mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, por una parte, si el derecho de los ciudadanos de la Unión a la libre circulación, previsto en el artículo 21 TFUE, apartado 1, y especificado en la Directiva 2004/38, debe interpretarse, habida cuenta de las disposiciones sobre el cruce de fronteras que figuran en el Reglamento n.º 562/2006, en el sentido de que se opone a una normativa nacional por la que un Estado miembro impone a sus nacionales la obligación, sujeta a sanción penal en caso de inobservancia, de ir provistos de un documento de identidad o de un pasaporte válidos cuando realizan un viaje a otro Estado miembro y, de otra parte, si tiene incidencia a los referidos efectos el hecho de que ese viaje se realice a bordo de una embarcación de recreo y surcando aguas internacionales.
- 49 A tenor del artículo 21 TFUE, apartado 1, todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.
- 50 Como señala el artículo 1 de la Directiva 2004/38, esta tiene por objeto, entre otros, fijar las condiciones de ejercicio del referido derecho y sus limitaciones.
- 51 A tal fin, el artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva dispone que, sin perjuicio de las disposiciones que regulan los documentos de viaje en controles fronterizos, todo ciudadano de la Unión en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos tiene derecho a salir del territorio de un Estado miembro para trasladarse a otro Estado miembro.
- 52 Como ha señalado el Abogado General en los puntos 54 a 57 de sus conclusiones, del inciso «en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos», que figura en dicha disposición, se desprende que el ejercicio, por parte de los nacionales de un Estado miembro, de su derecho a trasladarse a otro Estado miembro está supeditado al requisito de que lleven consigo un documento de identidad o un pasaporte válidos.
- 53 Así pues —y pese a que corresponde a los Estados miembros, en virtud del artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2004/38, expedir o renovar a sus ciudadanos los documentos de identidad o los pasaportes—, la voluntad del legislador de la Unión, al supeditar el derecho de todo ciudadano de la Unión a desplazarse a otro Estado miembro, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, de la referida Directiva, al requisito de que esté en posesión de tal documento, ha sido la de definir una

formalidad vinculada a la libre circulación en el sentido del considerando 7 de la propia Directiva. Como ha señalado el Abogado General en el punto 58 de sus conclusiones, esta formalidad tiene por objeto facilitar el ejercicio del derecho a la libre circulación garantizando que los beneficiarios de tal derecho sean identificados como tales sin ninguna dificultad en un control eventual (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de septiembre de 1999, *Wijsenbeek*, C-378/97, EU:C:1999:439, apartado 43, y de 17 de febrero de 2005, *Oulane*, C-215/03, EU:C:2005:95, apartados 21 y 22).

- 54 Este requisito, vinculado al ejercicio del derecho a la libre circulación, se aplica, de conformidad con el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38, a cualquier ciudadano de la Unión que se traslade a un Estado miembro distinto del Estado del que tenga la nacionalidad.
- 55 De lo anterior se infiere que un Estado miembro que obliga a sus nacionales a ir provistos de su documento de identidad o de su pasaporte cuando cruzan la frontera nacional para desplazarse a otro Estado miembro contribuye, de este modo, al cumplimiento de una formalidad que, en virtud de la Directiva 2004/38, es inherente al ejercicio del derecho a la libre circulación. Por lo tanto, una norma de Derecho nacional de esa índole cumple los preceptos de la referida Directiva.
- 56 Conforme al artículo 36 de la citada Directiva, todo Estado miembro tiene la facultad de establecer el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en cumplimiento de la propia Directiva.
- 57 A falta de armonización de estas sanciones, los Estados miembros siguen siendo competentes para establecer las que consideren adecuadas, con tal de que ejerzan dicha competencia con observancia del Derecho de la Unión y de sus principios generales [véase, por analogía, la sentencia de 11 de febrero de 2021, *K. M. (Sanciones impuestas al capitán de buque)*, C-77/20, EU:C:2021:112, apartado 36 y jurisprudencia citada].
- 58 Por consiguiente, y a pesar de la evolución que ha conocido desde que se dictó la sentencia de 21 de septiembre de 1999, *Wijsenbeek* (C-378/97, EU:C:1999:439), el Derecho de la Unión, en su estado de evolución actual, sigue protegiendo la autonomía de los Estados miembros por lo que respecta a las sanciones que pueden imponerse a un ciudadano de la Unión que no respeta una formalidad relacionada con el ejercicio del derecho a la libre circulación. Como señaló el Tribunal de Justicia en el apartado 45 de esa sentencia, en tal supuesto, los Estados miembros pueden establecer sanciones penales, siempre y cuando estas respeten, en particular, el principio de proporcionalidad. Este principio se consagra actualmente en el artículo 49, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), a tenor del cual la intensidad de las penas no debe ser desproporcionada en relación con la infracción.
- 59 Por otra parte, procede recordar que las disposiciones legislativas penales nacionales no pueden dar lugar a una discriminación respecto de personas a las que el Derecho de la Unión atribuye el derecho a la igualdad de trato ni restringir las libertades fundamentales garantizadas por el Derecho de la Unión (sentencia de 19 de noviembre de 2020, *ZW*, C-454/19, EU:C:2020:947, apartado 27 y jurisprudencia citada).
- 60 Independientemente de que deban respetarse los principios generales del Derecho de la Unión, la legitimidad de la obligación impuesta por un Estado miembro a sus nacionales —sujeta a sanción penal en caso de inobservancia— de ir provisto de un documento de identidad o un pasaporte válido cuando cruzan la frontera nacional para desplazarse a otro Estado miembro no queda desvirtuada por la precisión que figura en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/38, según la cual esta disposición se entiende «sin perjuicio de las disposiciones que regulan los documentos de viaje en controles fronterizos nacionales».
- 61 De esta precisión se infiere, ciertamente, que toda norma relativa a los controles en las fronteras nacionales, como la que figura en el artículo 20 del Reglamento n.º 562/2006, que prevé la supresión de dichos controles en las fronteras interiores del espacio Schengen, debe aplicarse plenamente. Por consiguiente, en principio, no puede efectuarse un control al cruzar esas fronteras.
- 62 Sin embargo, la supresión de los controles en las fronteras interiores no afecta a la posibilidad, prevista en el artículo 21 del Reglamento n.º 562/2006, de que los Estados miembros lleven a cabo controles de identidad dentro del territorio y establezcan a tal efecto la obligación de poseer y llevar consigo documentos. (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de julio de 2012, *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, apartado 63 y jurisprudencia citada).

- 63 Por otra parte, aunque en el punto 3.2.5 del anexo VI del Reglamento n.º 562/2006 se establece, en su párrafo primero, la regla según la cual las personas que se encuentren a bordo de embarcaciones de recreo procedentes de un puerto situado en un Estado miembro o con destino a él y que cruzan una frontera exterior del espacio Schengen no se someten a inspecciones de identidad, en el segundo párrafo de ese mismo punto se señala una excepción a la norma anterior, excepción con arreglo a la cual esas personas pueden verse sometidas a inspecciones «cuando así lo requiera la valoración de los riesgos desde el punto de vista de la inmigración ilegal».
- 64 A la vista de la facultad así reservada a los Estados miembros de comprobar, en las diversas situaciones que precisa el Reglamento n.º 562/2006, la identidad de las personas, procede considerar que un Estado miembro no vulnera el derecho a la libre circulación cuando impone a sus nacionales la obligación, sujeta —de no observarse— a sanción, en su caso, de tipo penal y que al mismo tiempo sea disuasoria y compatible con los principios generales del Derecho de la Unión, de ir provistos de su documento de identidad o de su pasaporte cuando salen del territorio nacional para trasladarse a otro Estado miembro, cualquiera que sea el medio de transporte utilizado y el itinerario seguido. Una obligación de esa naturaleza garantiza, en efecto, que los referidos nacionales puedan demostrar su identidad, su nacionalidad y, por consiguiente, su condición de ciudadano de la Unión cuando concurra alguna de las situaciones previstas por el Reglamento n.º 562/2006 y dé lugar a una comprobación.
- 65 Por lo tanto, procede responder a la primera cuestión prejudicial planteada que el derecho de los ciudadanos de la Unión a la libre circulación, previsto en el artículo 21 TFUE, apartado 1, y especificado en la Directiva 2004/38, debe interpretarse, habida cuenta de las disposiciones sobre el cruce de fronteras que figuran en el Reglamento n.º 562/2006, en el sentido de que no se opone a una normativa nacional por la que un Estado miembro impone a sus nacionales la obligación, sujeta a sanción penal en caso de inobservancia, de ir provistos de un documento de identidad o de un pasaporte válidos cuando realizan, cualquiera que sea el medio de transporte utilizado y el itinerario seguido, un viaje a otro Estado miembro, siempre y cuando dicho régimen sancionador sea compatible con los principios generales del Derecho de la Unión y, entre ellos, con los principios de proporcionalidad y de no discriminación.

Segunda cuestión prejudicial

- 66 A la luz de los elementos expuestos en el apartado 47 de la presente sentencia, la segunda cuestión prejudicial tiene por objeto, en esencia, que se determine, por una parte, si el derecho de los ciudadanos de la Unión a la libre circulación, previsto en el artículo 21 TFUE, apartado 1, y especificado en la Directiva 2004/38, debe interpretarse, habida cuenta de las disposiciones sobre el cruce de fronteras que figuran en el Reglamento n.º 562/2006, en el sentido de que se opone a una normativa nacional por la que un Estado miembro impone a sus nacionales la obligación, sujeta a sanción penal en caso de inobservancia, de ir provistos de un documento de identidad o de un pasaporte válidos cuando entran en su territorio procedentes de otro Estado miembro y, por otra parte, si tiene incidencia a los referidos efectos el hecho de que el viaje se realice a bordo de una embarcación de recreo y surcando aguas internacionales.
- 67 Procede señalar, de entrada, que una situación en la que un ciudadano de la Unión cruza, procedente de otro Estado miembro, la frontera del Estado miembro del que es nacional no está regulada por la Directiva 2004/38.
- 68 En efecto, con arreglo a su artículo 3, apartado 1, esta Directiva únicamente regula los requisitos de entrada y residencia de un ciudadano de la Unión en Estados miembros distintos del de su nacionalidad (sentencia de 14 de noviembre de 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, apartados 33 y 34).
- 69 Habida cuenta de la delimitación así efectuada del ámbito de aplicación de la Directiva 2004/38 y puesto que, de un principio de Derecho internacional, reafirmado en el artículo 3 del Protocolo n.º 4 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, se desprende que un Estado miembro no puede denegar a sus propios nacionales el derecho a acceder a su territorio y a residir en él (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de diciembre de 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, apartado 22, y de 5 de mayo de 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, apartado 29), la entrada de un ciudadano de la Unión en el territorio del Estado miembro del que es nacional no está sujeta a los requisitos relativos al derecho de entrada establecidos en el artículo 5 de dicha Directiva.

- 70 Así y todo, el regreso de un ciudadano de la Unión al territorio del Estado miembro del que es nacional está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 21 TFUE, apartado 1, si ese ciudadano ha ejercitado previamente, en un Estado miembro distinto de su Estado miembro de origen, su derecho a la libre circulación previsto en la referida disposición (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de junio de 2018, Coman y otros, C-673/16, EU:C:2018:385, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 71 Por consiguiente, procede examinar si la obligación impuesta por un Estado miembro a sus nacionales de ir provisto de un documento de identidad o de un pasaporte válido cuando entran en su territorio procedentes de otro Estado miembro puede obstaculizar el ejercicio del derecho a la libre circulación proclamado en el artículo 21 TFUE.
- 72 Sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que a los nacionales finlandeses que no vayan provistos de su documento de identidad o de su pasaporte al regresar a Finlandia se les autoriza a entrar en el territorio de dicho Estado miembro tan pronto como puedan probar su identidad por otro medio.
- 73 Resulta, pues, que la obligación de ir provisto de un documento de identidad o un pasaporte no condiciona el derecho de entrada, sino que constituye un requisito formal para dar uniformidad y, de este modo, facilitar los controles de identidad que pueden efectuarse en los casos definidos por el Reglamento n.º 562/2006.
- 74 Dado que todo ciudadano de la Unión es titular de un documento de identidad o un pasaporte y debe ir provisto de dicho documento cuando se traslada a un Estado miembro distinto del Estado del que es nacional, la obligación impuesta por una normativa nacional de ir provisto de ese mismo documento al regresar al Estado miembro de origen no resulta ni onerosa ni engorrosa y, por lo tanto, no puede considerarse que tenga el efecto de disuadir del ejercicio del derecho a la libre circulación, habiéndose precisado además que esta obligación no condiciona el derecho de entrada en el territorio del Estado miembro de origen, siempre y cuando, no obstante, las sanciones establecidas en caso de inobservancia de esta obligación sean compatibles con el principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 49, apartado 3, de la Carta, y con el resto de principios generales del Derecho de la Unión, entre ellos, el de no discriminación, al ser de aplicación el conjunto de estos principios en la apreciación de una normativa nacional a la luz del artículo 21 TFUE, apartado 1 (véase, a este último respecto, la sentencia de 8 de junio de 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, apartados 31 y 42 y jurisprudencia citada).
- 75 Por otra parte, el hecho de que el viaje en cuestión se efectúe a bordo de una embarcación de recreo y de que surque aguas internacionales no impide que se proceda a comprobar la identidad de los ocupantes de esa embarcación.
- 76 En efecto, como se ha recordado en el apartado 63 de la presente sentencia, el punto 3.2.5, párrafo segundo, del anexo VI del Reglamento n.º 562/2006 autoriza, «cuando así lo requiera la valoración de los riesgos desde el punto de vista de la inmigración ilegal», las inspecciones de las personas a bordo de embarcaciones de recreo procedentes de o con destino a un puerto situado en un Estado miembro y que crucen una frontera exterior del espacio Schengen. El efecto útil de esta disposición quedaría menoscabado si se interpretara en el sentido de que las autoridades competentes deben limitarse, con ocasión de dichas inspecciones, a controlar el documento en el que se consignan todas las características técnicas de la embarcación y los nombres y apellidos de las personas que se encuentran a bordo, sin poder controlar, mediante la comprobación de los documentos de identidad, la exactitud de la lista de nombres que figura en aquel documento.
- 77 En el presente asunto, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que la embarcación en cuestión surcó, durante su periplo, las aguas internacionales situadas entre las aguas territoriales de Finlandia y Estonia, de manera que debe entenderse que cruzó una frontera exterior en el sentido del artículo 2, punto 2, del Reglamento n.º 562/2006. Además, el viaje tuvo lugar en el mes de agosto de 2015, período que las partes del litigio principal han admitido que presentaba un mayor riesgo en lo que a inmigración ilegal se refiere. Así pues, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente, resulta que las autoridades competentes finlandesas se encontraban en un supuesto en el que legítimamente podían comprobar la identidad de las personas que se encontraban a bordo de dicha embarcación cuando esta retornó a las aguas territoriales de Finlandia.

78 Como se ha señalado en los apartados 73 y 74 de la presente sentencia, el derecho a la libre circulación no se opone a que, para dar uniformidad y, de este modo, facilitar los controles de identidad que pueden efectuarse en los casos definidos por el Reglamento n.º 562/2006, un Estado miembro imponga a sus nacionales la obligación de ir provisto de un documento de identidad o de un pasaporte cuando regresen a su territorio procedentes de otro Estado miembro, siempre y cuando las sanciones en caso de inobservancia de tal obligación sean compatibles con los principios generales del Derecho de la Unión. De lo cual se infiere que las autoridades de ese Estado miembro pueden requerir al interesado, en el contexto de la inspección legítimamente efectuada en virtud del punto 3.2.5, segundo párrafo, del anexo VI del Reglamento n.º 562/2006, para que presente su documento de identidad o su pasaporte e imponerle una sanción en caso de no presentar dicho documento.

79 A la vista del conjunto de consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial planteada que el derecho de los ciudadanos de la Unión a la libre circulación, previsto en el artículo 21 TFUE, apartado 1, debe interpretarse, habida cuenta de las disposiciones sobre el cruce de fronteras que figuran en el Reglamento n.º 562/2006, en el sentido de que no se opone a una normativa nacional por la que un Estado miembro impone a sus nacionales la obligación, sujeta a sanción penal en caso de inobservancia, de ir provistos de un documento de identidad o de un pasaporte válidos cuando entran en su territorio procedentes de otro Estado miembro, con tal de que esta obligación no condicione el derecho de entrada y de que el régimen sancionador previsto para el caso de inobservancia de la mencionada obligación sea compatible con los principios generales del Derecho de la Unión y, entre ellos, con los principios de proporcionalidad y de no discriminación. Un viaje al Estado miembro en cuestión procedente de otro Estado miembro efectuado a bordo de una embarcación de recreo surcando aguas internacionales se incluye, en las condiciones previstas en el punto 3.5.2, segundo párrafo, del anexo 6 del Reglamento citado, entre los supuestos en los que puede requerirse la presentación de tal documento.

Tercera cuestión prejudicial

80 Como se desprende de las disposiciones del Código Penal mencionadas en la resolución de remisión, quien cruce o intente cruzar la frontera finlandesa sin documento de viaje o cualquier otro documento que pueda asimilarse a aquel incurre en delito castigado con una pena de multa o con una pena de privativa de libertad de una duración máxima de un año, con la precisión de que, cuando el delito se considere leve, la sanción prevista consistirá en una multa que se impone bajo la fórmula de días-multa, cuya cuota diaria corresponde a una sesentava parte de los ingresos mensuales medios del condenado menos ciertos impuestos, tasas y gastos.

81 Por otra parte, de la resolución de remisión se infiere que la multa impuesta en caso de delito de carácter leve contra las fronteras nacionales consiste normalmente en quince días-multa y que el importe de la multa finalmente impuesta asciende, generalmente, a cerca del 20 % de los ingresos netos mensuales del infractor.

82 En el presente asunto, el fiscal incoó diligencias penales contra A debido a que, al cruzar la frontera finlandesa, no iba provisto de un pasaporte válido ni de ningún otro documento de viaje, a pesar de que pudo determinarse su identidad gracias al permiso de conducir que llevaba consigo.

83 Por lo tanto, procede considerar que la tercera cuestión prejudicial tiene por objeto que se dilucide si el artículo 21 TFUE, apartado 1, y los artículos 4 y 36 de la Directiva 2004/38, en relación con el artículo 49, apartado 3, de la Carta, se oponen a un régimen de sanciones penales mediante el cual un Estado miembro castiga el cruce de su frontera nacional sin documento de identidad o pasaporte válidos con una multa que, con carácter indicativo, puede ascender al 20 % de los ingresos netos mensuales del infractor.

84 En virtud de la norma enunciada en el artículo 49, apartado 3, de la Carta, el rigor de las sanciones deberá adecuarse a la gravedad de las infracciones que castigan, garantizando un efecto realmente disuasorio y sin exceder, al mismo tiempo, de lo que resulta necesario para lograr los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa en cuestión [véase, en este sentido, la sentencia de 11 de febrero de 2021, K. M. (Sanciones impuestas al capitán de buque), C-77/20, EU:C:2021:112, apartados 37 y 38 y jurisprudencia citada].

85 Aunque corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si el régimen sancionador controvertido en el litigio principal resulta proporcionado para conseguir el objetivo legítimo perseguido por la obligación de ir provisto de un documento de identidad o un pasaporte válido, no es menos cierto que el Tribunal de Justicia puede facilitarle cuantos elementos de interpretación propios Derecho de la Unión le permitan determinar si es así [véanse, por analogía, las sentencias de 28 de

enero de 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, apartado 37, y de 11 de febrero de 2021, K. M. (Sanciones impuestas al capitán de buque), C-77/20, EU:C:2021:112, apartado 39].

- 86 Como se ha señalado en el apartado 53 de la presente sentencia, la obligación de estar en posesión de un documento de identidad o un pasaporte al desplazarse de un Estado miembro a otro constituye una formalidad que tiene por objeto facilitar el ejercicio del derecho a la libre circulación garantizando que los beneficiarios de tal derecho sean identificados como tales en un control eventual.
- 87 Por lo que respecta a la pena de multa que, según la información facilitada por el órgano jurisdiccional remitente, se impone cuando el cruce de la frontera nacional sin documento de identidad o pasaporte se califica de delito leve, procede considerar que dicha sanción, que asciende generalmente a cerca del 20 % de los ingresos netos mensuales del infractor, no está en consonancia con la gravedad de la infracción, según se desprende muy especialmente de las circunstancias del litigio principal, en el que, como se ha señalado en el apartado 44 de la presente sentencia, consta que el importe total de la multa que se puede imponer por este delito leve asciende a 95 250 euros, sin que haya previsto ningún importe máximo.
- 88 Aunque a los Estados miembros se les permite imponer multas para sancionar el incumplimiento de un requisito formal relativo al ejercicio de un derecho conferido por el Derecho de la Unión, tal sanción precisamente debe ser proporcionada a la gravedad de tal incumplimiento [véase, en este sentido, la sentencia de 18 de marzo de 2021, A. (Ejercicio del derecho a la deducción), C-895/19, EU:C:2021:216, apartado 53 y jurisprudencia citada].
- 89 Pues bien, cuando, como en el presente asunto, un beneficiario del derecho a la libre circulación que es titular de un documento de identidad o un pasaporte válido incumple la obligación de ir provisto de tal documento porque simplemente no lo llevaba consigo en su viaje, la infracción es de escasa gravedad, como por otra parte ha reconocido el Gobierno finlandés. Por consiguiente, sin perjuicio de los casos de reincidencia, tal infracción no puede dar lugar a la imposición de una sanción pecuniaria severa, como la consistente en una multa equivalente al 20 % del importe de los ingresos mensuales medios netos del infractor.
- 90 En efecto, el rigor de una sanción como la anterior excede los límites de lo que resulta apropiado y necesario para la consecución del objetivo a que se ha hecho referencia en el apartado 86 de la presente sentencia.
- 91 Ciertamente, como ha señalado el Abogado General en el punto 121 de sus conclusiones, el Derecho de la Unión no se opone a que un régimen de sanciones pecuniarias tenga en cuenta la capacidad económica del infractor al disponer que la multa se calcule en función de su nivel de ingresos. No obstante, puede garantizarse que los ciudadanos de la Unión cumplan las formalidades vinculadas al ejercicio del derecho a la libre circulación de forma suficientemente disuasoria mediante medidas menos restrictivas que las que se establecen en una normativa como la controvertida en el litigio principal, y esas medidas pueden consistir, entre otras, en fijar multas cuya cuantía corresponda a un menor porcentaje de los ingresos mensuales y en establecer un importe máximo de la multa.
- 92 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la tercera cuestión prejudicial planteada que el artículo 21 TFUE, apartado 1, y los artículos 4 y 36 de la Directiva 2004/38, en relación con el artículo 49, apartado 3, de la Carta, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a un régimen de sanciones penales mediante el cual un Estado miembro castiga el cruce de su frontera nacional sin documento de identidad o pasaporte válidos con una multa que, con carácter indicativo, puede ascender al 20 % de los ingresos netos mensuales del infractor, pues una multa de esa naturaleza no es proporcionada a la gravedad de la referida infracción, dado el carácter leve de esta.

Costas

- 93 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este 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:

- 1) El derecho de los ciudadanos de la Unión a la libre circulación, previsto en el artículo 21 TFUE, apartado 1, y que pormenoriza 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, debe interpretarse, habida cuenta de las disposiciones sobre el cruce de fronteras que figuran en el Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, en el sentido de que no se opone a una normativa nacional por la que un Estado miembro impone a sus nacionales la obligación, sujeta a sanción penal en caso de inobservancia, de ir provistos de un documento de identidad o de un pasaporte válidos cuando realizan, cualquiera que sea el medio de transporte utilizado y el itinerario seguido, un viaje a otro Estado miembro, siempre y cuando dicho régimen sancionador sea compatible con los principios generales del Derecho de la Unión y, entre ellos, con los principios de proporcionalidad y de no discriminación.
- 2) El derecho de los ciudadanos de la Unión a la libre circulación, previsto en el artículo 21 TFUE, apartado 1, debe interpretarse, habida cuenta de las disposiciones sobre el cruce de fronteras que figuran en el Reglamento (CE) n.º 562/2006, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 610/2013, en el sentido de que no se opone a una normativa nacional por la que un Estado miembro impone a sus nacionales la obligación, sujeta a sanción penal en caso de inobservancia, de ir provistos de un documento de identidad o de un pasaporte válidos cuando entran en su territorio procedentes de otro Estado miembro, con tal de que esta obligación no condicione el derecho de entrada y de que el régimen sancionador previsto para el caso de inobservancia de la mencionada obligación sea compatible con los principios generales del Derecho de la Unión y, entre ellos, con los principios de proporcionalidad y de no discriminación. Un viaje al Estado miembro en cuestión procedente de otro Estado miembro efectuado a bordo de una embarcación de recreo surcando aguas internacionales se incluye, en las condiciones previstas en el punto 3.5.2, segundo párrafo, del anexo 6 del Reglamento citado, entre los supuestos en los que puede requerirse la presentación de tal documento.
- 3) El artículo 21 TFUE, apartado 1, y los artículos 4 y 36 de la Directiva 2004/38, en relación con el artículo 49, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a un régimen de sanciones penales mediante el cual un Estado miembro castiga el cruce de su frontera nacional sin documento de identidad o pasaporte válidos con una multa que, con carácter indicativo, puede ascender al 20 % de los ingresos netos mensuales del infractor, pues una multa de esa naturaleza no es proporcionada a la gravedad de la referida infracción, dado el carácter leve de esta.

Firmas