

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 22 de junio de 2010*

En los asuntos acumulados C-188/10 y C-189/10,

que tiene por objeto las peticiones de decisión prejudicial en virtud del artículo 267 TFUE, presentadas por la Cour de cassation (Francia), mediante resoluciones de 16 de abril de 2010, recibidas en el Tribunal de Justicia ese mismo día, en los procedimientos contra

Aziz Melki (C-188/10),

Sélim Abdeli (C-189/10),

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts y J.-C. Bonichot y las Sras. R. Silva de Lapuerta y C. Toader, Presidentes de Sala, y los Sres. K. Schiemann, E. Juhász, T. von Danwitz (Ponente), J.-J. Kasel y M. Safjan, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mazák;
Secretario: Sr. M.-A. Gaudissart, jefe de unidad;

visto el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 12 de mayo de 2010, por el que se acuerda tramitar las peticiones de decisión prejudicial por el procedimiento acelerado conforme a los artículos 23 *bis* del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y 104 *bis*, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 2 de junio de 2010;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de los Sres. Melki y Abdeli, por el Sr. R. Boucq, avocat;

- en nombre del Gobierno francés, por la Sra. E. Belliard, el Sr. G. de Bergues y la Sra. B. Beaupère-Manokha, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno belga, por las Sras. C. Pochet y M. Jacobs y por el Sr. T. Materne, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. F. Tulkens, avocat;

- en nombre del Gobierno checo, por el Sr. M. Smolek, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. J. Möller, B. Klein y N. Graf Vitzthum, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. T. Papadopoulou y L. Kotroni, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. C. Wissels y M. de Ree, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno polaco, por la Sra. J. Faldyga y los Sres. M. Jarosz y M. Szpunar, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno eslovaco, por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. J.-P. Keppenne y M. Wilderspin, en calidad de agentes;

oído el Abogado General;

dicta la siguiente

Sentencia

- ¹ Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación de los artículos 67 TFUE y 267 TFUE.
- ² Esas peticiones se han presentado en el marco de dos procedimientos tramitados respectivamente contra los Sres. Melki y Abdeli, ambos de nacionalidad argelina, tendientes a obtener la prolongación de su internamiento en locales que no dependen de la administración penitenciaria.

Marco jurídico

El Derecho de la Unión

- ³ A tenor del preámbulo del Protocolo (nº 19) sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea, anexo al Tratado de Lisboa (DO 2010, C 83, p. 290; en lo sucesivo, «Protocolo nº 19»):

«Las Altas Partes Contratantes,

Tomando nota de que los acuerdos relativos a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmados en Schengen por determinados Estados miembros de la Unión Europea el 14 de junio de 1985 y el 19 de junio de 1990, así como los acuerdos relacionados y las normas adoptadas en virtud de los mismos, se han integrado en la Unión Europea mediante el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997;

Deseando preservar el acervo de Schengen, tal como se ha desarrollado desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, y desarrollar dicho acervo para contribuir a lograr el objetivo de ofrecer a los ciudadanos de la Unión un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores;

[...]

Han convenido en las siguientes disposiciones, que se incorporarán como anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea».

- 4 El artículo 2 de ese Protocolo establece:

«El acervo de Schengen se aplicará a los Estados miembros a que se refiere el artículo 1, sin perjuicio del artículo 3 del Acta de adhesión de 16 de abril de 2003 y del artículo 4 del Acta de adhesión de 25 de abril de 2005. El Consejo sustituirá al Comité Ejecutivo creado por los acuerdos de Schengen.»

- 5 En particular, forma parte de dicho acervo el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (DO 2000, L 239, p. 19), firmado en Schengen (Luxemburgo) el 19 de junio de 1990 (en lo sucesivo, «CAAS»), cuyo artículo 2 se refería al cruce de las fronteras interiores.

- 6 A tenor del artículo 2, apartados 1 a 3, del CAAS:

«1. Las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice control alguno de las personas.

2. No obstante, cuando así lo exijan el orden público o la seguridad nacional, una Parte contratante podrá decidir, previa consulta a las demás Partes contratantes, que se efectúen en las fronteras interiores y durante un período limitado controles fronterizos nacionales adaptados a la situación. Si el orden público o la seguridad nacional exigieran una acción inmediata, la Parte contratante de que se trate adoptará las medidas necesarias e informará de ello lo antes posible a las demás Partes contratantes.

3. La supresión del control de personas en las fronteras interiores no afectará a lo dispuesto en el artículo 22, ni al ejercicio de las competencias de policía por las autoridades competentes en virtud de la legislación de cada Parte contratante sobre el conjunto de su territorio, ni a las obligaciones de poseer, llevar consigo y presentar títulos y documentos contemplados en su legislación.»

7 El artículo 2 del CAAS quedó derogado a partir 13 de octubre de 2006, conforme al artículo 39, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen; DO L 105, p. 1).

8 A tenor del artículo 2, puntos 9 a 11, de ese Reglamento:

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

[...]

9) “control fronterizo”: la actividad realizada en las fronteras, de conformidad con las disposiciones del presente Reglamento y a los efectos del mismo, que con independencia de otros motivos, obedezca a la intención de cruzar la frontera o en el propio acto de cruzarla y que consista en la realización de inspecciones fronterizas y de actividades de vigilancia de fronteras;

10) “inspecciones fronterizas”: las inspecciones efectuadas en los pasos fronterizos con el fin de garantizar que pueda autorizarse la entrada de personas, incluidos sus medios de transporte y los objetos en su posesión en el territorio de los Estados miembros o su abandono;

11) “vigilancia de fronteras”: la vigilancia de las fronteras entre los pasos fronterizos y la vigilancia de estos últimos fuera de los horarios de apertura establecidos, con el fin de impedir que las personas se sustraigan a las inspecciones fronterizas»

9 El artículo 20 del Reglamento n° 562/2006, titulado «Cruce de las fronteras interiores», dispone:

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

10 El artículo 21 de dicho Reglamento, titulado «Inspecciones dentro del territorio», establece:

«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;

[...]

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

[...].»

Derecho nacional

La Constitución de 4 de octubre de 1958

- ¹¹ La Constitución de 4 de octubre de 1958, según su modificación por la Ley constitucional n° 2008-724, de 23 de julio de 2008, de modernización de las instituciones de la V República (JORF de 24 de julio de 2008, p. 11890; en lo sucesivo, «Constitución»), dispone en su artículo 61-1:

«Cuando en un procedimiento en curso ante un órgano jurisdiccional se alegue que una disposición legislativa vulnera los derechos y libertades que la Constitución garantiza, el Conseil d'État o la Cour de cassation podrán remitir la cuestión, pronunciándose dentro de un plazo determinado, al Conseil constitutionnel.

Mediante Ley orgánica se regularán los requisitos para la aplicación del presente artículo.»

- ¹² El artículo 62, párrafos segundo y tercero, de la Constitución establece:

«La disposición que fuere declarada inconstitucional con fundamento en el artículo 61-1 quedará derogada a partir de la publicación de la resolución del Conseil constitutionnel, o de la fecha posterior que ésta señale. El Conseil constitutionnel determinará las condiciones y los límites conforme a los que los efectos producidos por dicha disposición podrán ser revisados.

Las resoluciones del Conseil constitutionnel no son susceptibles de recurso alguno. Vinculan a los poderes públicos y a todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales.»

13 A tenor del artículo 88-1 de la Constitución:

«La República participa en la Unión Europea, integrada por Estados que han elegido libremente ejercer en común algunas de sus competencias, en virtud del Tratado sobre la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, según resultan del Tratado firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007.»

El Decreto legislativo n° 58-1067

- 14 Mediante la Ley orgánica n° 2009-1523, de 10 de diciembre de 2009, relativa a la aplicación del artículo 61-1 de la Constitución (JORF de 11 de diciembre de 2009, p. 21379), se añadió un nuevo capítulo II *bis*, titulado «De la cuestión prioritaria de constitucionalidad», al título II del Decreto legislativo n° 58-1067, de 7 de noviembre de 1958, por el que se aprueba el texto de la Ley orgánica del Conseil constitutionnel. Ese capítulo II *bis* dispone:

«Sección 1

Disposiciones aplicables ante los órganos jurisdiccionales de los órdenes cuyos tribunales superiores son el Conseil d'État o la Cour de cassation

Artículo 23-1

Ante los órganos jurisdiccionales de los órdenes cuyos tribunales superiores son el Conseil d'État o la Cour de cassation, el motivo fundado en la vulneración por una disposición legislativa de los derechos y libertades garantizados por la Constitución deberá formularse, bajo sanción de inadmisibilidad, en escrito separado y fundamentado. Dicho motivo podrá ser alegado por vez primera en el procedimiento de recurso de apelación. No podrá suscitarse de oficio.

[...]

Artículo 23-2

El órgano jurisdiccional resolverá sin demora mediante decisión motivada sobre la remisión de la cuestión prioritaria de constitucionalidad al Conseil d'État o a la Cour de cassation. Acordará esa remisión si se cumplen los siguientes requisitos:

- 1º que la disposición controvertida sea aplicable al litigio o al procedimiento, o constituya el fundamento de las actuaciones penales;
- 2º que la referida disposición no haya sido anteriormente declarada conforme con la Constitución en los fundamentos y el fallo de una resolución del Conseil constitutionnel, salvo modificación sobrevenida de las circunstancias;
- 3º que la cuestión no carezca de carácter serio.

En cualquier caso, cuando se planteen ante un órgano jurisdiccional motivos basados en la falta de conformidad de una disposición legislativa con los derechos y libertades garantizados por la Constitución, por una parte, y con los compromisos internacionales de Francia, por otra, ese órgano deberá pronunciarse con carácter prioritario sobre la remisión de la cuestión de constitucionalidad al Conseil d'État o a la Cour de cassation.

La resolución por la que se acuerde remitir la cuestión se elevará al Conseil d'État o a la Cour de cassation dentro de los ocho días siguientes a su pronunciamiento, junto con los escritos procesales o las pretensiones formuladas por las partes. Dicha resolución no será susceptible de recurso alguno. La denegación de remisión de la cuestión sólo podrá ser impugnada con ocasión de un recurso contra la resolución que decida la totalidad o una parte del litigio.

Artículo 23-3

Si el órgano jurisdiccional hubiera acordado remitir la cuestión suspenderá el procedimiento hasta conocer la resolución del Conseil d'État o de la Cour de cassation, o del Conseil constitutionnel en caso de remisión de la cuestión a este último. El curso de la instrucción no se suspenderá, y el órgano jurisdiccional podrá adoptar las medidas provisionales o cautelares necesarias.

Sin embargo, no se suspenderá el procedimiento cuando una persona esté privada de libertad a causa del proceso, ni cuando el procedimiento tenga como objeto poner fin a una medida privativa de libertad.

El órgano jurisdiccional también podrá resolver sin esperar la decisión sobre la cuestión prioritaria de constitucionalidad si la ley o el reglamento disponen que resuelva dentro de un plazo determinado o con carácter urgente. Cuando el órgano jurisdiccional que conoce en primera instancia haya resuelto sin esperar la decisión sobre la cuestión, y se hubiera interpuesto recurso de apelación contra su resolución, el órgano jurisdiccional que conozca de ese recurso suspenderá el procedimiento. No obstante, podrá no acordar la suspensión si a su vez estuviere obligado a resolver dentro de un plazo determinado o con carácter urgente.

Además, cuando la suspensión del procedimiento pudiera causar consecuencias irreparables o manifiestamente desproporcionadas para los derechos de una parte, el órgano jurisdiccional que decida remitir la cuestión podrá pronunciarse sobre los aspectos del litigio que deban ser resueltos sin demora.

Cuando el órgano jurisdiccional que conoce del fondo se haya pronunciado sin esperar la resolución del Conseil d'État o de la Cour de cassation, o la del Conseil constitutionnel si éste conociera de la cuestión, y se hubiera interpuesto recurso de casación, se suspenderá toda decisión sobre éste en tanto no se haya resuelto sobre la cuestión prioritaria de constitucionalidad. No será de aplicación lo antes dispuesto cuando el interesado esté privado de libertad a causa del proceso y la ley disponga que la Cour de cassation resuelva dentro de un plazo determinado.»

Sección 2

Disposiciones aplicables ante el Conseil d'État y la Cour de cassation

Artículo 23-4

En un plazo de tres meses a contar desde la recepción de la remisión prevista en el artículo 23-2 o en el último párrafo del artículo 23-1, el Conseil d'État o la Cour de cassation se pronunciarán sobre la remisión de la cuestión prioritaria de constitucionalidad al Conseil constitutionnel. Se acordará dicha remisión cuando se cumplan los requisitos previstos en los números 1º y 2º del artículo 23-2 y la cuestión sea nueva o presente un carácter serio.

Artículo 23-5

El motivo fundado en la vulneración por una disposición legislativa de los derechos y libertades garantizados por la Constitución podrá plantearse, incluso por primera vez en casación, en un procedimiento ante el Conseil d'État o la Cour de cassation. El motivo deberá formularse, bajo sanción de inadmisibilidad, en escrito separado y fundamentado. No podrá suscitarse de oficio.

En cualquier caso, cuando se planteen ante el Conseil d'État o la Cour de cassation motivos basados en la falta de conformidad de una disposición legislativa con los derechos y libertades garantizados por la Constitución, por una parte, y con los compromisos internacionales de Francia, por otra, los citados órganos jurisdiccionales deberán pronunciarse con carácter prioritario sobre la remisión de la cuestión de constitucionalidad al Conseil constitutionnel.

El Conseil d'État y la Cour de cassation dispondrán de un plazo de tres meses a contar desde el planteamiento del motivo para dictar su resolución. Se acordará la remisión de la cuestión prioritaria de constitucionalidad al Conseil constitutionnel cuando se cumplan los requisitos previstos en los números 1° y 2° del artículo 23-2 y la cuestión sea nueva o presente un carácter serio.

Cuando hayan acordado la remisión, el Conseil d'État y la Cour de cassation suspenderán el procedimiento hasta que se pronuncie el Conseil constitutionnel. No será de aplicación lo antes dispuesto cuando el interesado esté privado de libertad a causa del proceso y la ley prevea que la Cour de cassation resuelva dentro de un plazo determinado. Podrá no suspenderse el procedimiento cuando el Conseil d'État o la Cour de cassation estén obligados a pronunciarse con carácter urgente.

[...]

Artículo 23-7

La resolución motivada del Conseil d'État o de la Cour de cassation de remitir la cuestión al Conseil constitutionnel se elevará a éste junto con los escritos procesales o las pretensiones formuladas por las partes. Se enviará al Conseil constitutionnel copia de la resolución motivada por la que el Conseil d'État o la Cour de cassation decidan no remitirle una cuestión prioritaria de constitucionalidad. Si el Conseil d'État o la Cour de cassation no se hubieran pronunciado dentro de los plazos previstos en los artículos 23-4 y 23-5, se remitirá la cuestión al Conseil constitutionnel.

[...]

Sección 3

Disposiciones aplicables ante el Conseil constitutionnel

[...]

Artículo 23-10

«El Conseil constitutionnel resolverá en un plazo de tres meses a partir de la remisión. Las partes podrán presentar sus observaciones con carácter contradictorio. La vista será pública salvo en los supuestos excepcionales previstos en el reglamento interior del Conseil constitutionnel.

[...]»

El code de procédure penal (en lo sucesivo, «Código de procedimiento penal»)

- 15 El artículo 78-2 del Código de procedimiento penal, en su versión vigente al tiempo de los hechos, dispone:

«Los funcionarios de policía judicial, y bajo las órdenes y la responsabilidad de éstos los agentes de policía judicial y los agentes adjuntos de policía judicial mencionados en los artículos 20 y 21-1, podrán requerir que acredite su identidad por cualquier medio a toda persona respecto a la que exista motivo o motivos razonables para sospechar:

- que ha cometido o intentado cometer una infracción; o
- que se dispone a cometer un delito grave o menos grave; o
- que puede facilitar información útil para la investigación de un delito grave o menos grave; o
- que es buscada por orden de una autoridad judicial.

A petición escrita del procureur de la République (en lo sucesivo, “fiscal de la República”), a efectos de la investigación y la persecución de las infracciones que especifique, también podrá controlarse la identidad de toda persona, de la misma forma, en los lugares y durante el tiempo que determine el fiscal. El hecho de que el control de identidad revele infracciones distintas de las especificadas en la petición del fiscal de la República no constituirá causa de nulidad de los procedimientos de carácter incidental.

También podrá controlarse la identidad de toda persona, con independencia de su comportamiento, de la forma prevista en el párrafo primero, para prevenir una perturbación del orden público, en especial de la seguridad de las personas o de los bienes.

En una zona comprendida entre la frontera terrestre de Francia con los Estados parte en el Convenio firmado en Schengen el 19 de junio de 1990 y una línea cuyo trazado discurre a 20 kilómetros de esa frontera, así como en las zonas accesibles al público de los puertos, aeropuertos y estaciones ferroviarias o de carretera abiertas al tráfico internacional y designadas mediante orden, también podrá controlarse la identidad de toda persona, en los casos previstos en el párrafo primero, con vistas a verificar el cumplimiento de las obligaciones de poseer, llevar consigo y presentar los títulos y documentos previstos por la ley. Cuando ese control tenga lugar a bordo de un tren que recorra una ruta internacional, podrá efectuarse en la parte del trayecto situada entre la frontera y la primera parada situada a más de veinte kilómetros de la frontera. No obstante, en las líneas ferroviarias que recorran una ruta internacional y presenten características especiales por sus paradas, el control también podrá efectuarse entre esa primera parada y una parada situada dentro de los siguientes cincuenta kilómetros. Esas líneas y paradas se designarán mediante orden ministerial. Cuando un tramo de autopista tenga su inicio en la zona mencionada en la primera frase del presente párrafo, y el primer puesto de peaje de la autopista se encuentre más allá de la línea de los 20 kilómetros, el control podrá tener lugar además, hasta ese primer puesto de peaje, en las áreas de estacionamiento, así como en ese mismo puesto de peaje y en las áreas de estacionamiento adyacentes. Los puestos de peaje comprendidos en esta disposición se designarán por orden. El hecho de que el control de identidad revele una infracción distinta de la inobservancia de las obligaciones antes mencionadas no constituirá causa de nulidad de los procedimientos de carácter incidental.

[...]»

Los litigios principales y las cuestiones prejudiciales

- 16 Los Sres. Melki y Abdeli, nacionales argelinos en situación irregular en Francia, fueron objeto de un control policial en la zona comprendida entre la frontera terrestre de Francia con Bélgica y una línea cuyo trazado discurre a 20 kilómetros de esa frontera, en aplicación del artículo 78-2, párrafo cuarto, del Código de procedimiento penal. El 23 de marzo de 2010 se dictó respecto a cada uno de ellos una orden gubernativa de expulsión administrativa y una decisión de internamiento.
- 17 Ante el juez competente en materia de libertad y prisión, a quien el préfet solicitó la prolongación del internamiento, los Sres. Melki y Abdeli impugnaron la legalidad del requerimiento de identificación y alegaron la inconstitucionalidad del artículo 78-2, párrafo cuarto, del Código de procedimiento penal, debido a que esa disposición vulnera los derechos y libertades garantizados por la Constitución.
- 18 Mediante dos resoluciones de 25 de marzo de 2010 el juez competente en materia de libertad y prisión acordó la remisión a la Cour de cassation de la cuestión de si el artículo 78-2, párrafo cuarto, del Código de procedimiento penal vulnera los derechos y libertades garantizados por la Constitución, por una parte, y por otra ordenó la prolongación del internamiento de los Sres. Melki y Abdeli durante quince días.
- 19 Según el tribunal remitente, los Sres. Melki y Abdeli mantienen que el artículo 78-2, párrafo cuarto, del Código de procedimiento penal es contrario a la Constitución, ya que los compromisos de la República Francesa derivados del Tratado de Lisboa tienen rango constitucional en relación con el artículo 88-1 de la Constitución, y que la citada disposición del Código de procedimiento penal, en cuanto autoriza controles en las fronteras con los demás Estados miembros, es contraria al principio de libre circulación de las personas establecido por el artículo 67 TFUE, apartado 2, que prevé

que la Unión Europea garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores.

- 20 En primer lugar, el tribunal remitente considera que se ha suscitado la cuestión de la conformidad del artículo 78-2, párrafo cuarto, del Código de procedimiento penal tanto con el Derecho de la Unión como con la Constitución.
- 21 En segundo lugar, el tribunal remitente deduce de los artículos 23-2 y 23-5 del Decreto legislativo n° 58-1067 así como del artículo 62 de la Constitución que los órganos jurisdiccionales que conocen del fondo del litigio, como el propio tribunal remitente, quedan privados, como efecto de la Ley orgánica n° 2009-1523 que añadió esos artículos al Decreto legislativo n° 58-1067, de la posibilidad de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuando se remite una cuestión prioritaria de constitucionalidad al Conseil constitutionnel.
- 22 Estimando que su decisión sobre la remisión de la cuestión prioritaria de constitucionalidad al Conseil constitutionnel depende de la interpretación del Derecho de la Unión, la Cour de cassation decidió suspender el procedimiento en ambos asuntos y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Se opone el artículo 267 [TFUE] a una normativa como la de los artículos 23-2, párrafo segundo, y 23-5, párrafo segundo, del Decreto legislativo n° 58-1067, de 7 de noviembre de 1958, introducidos por la Ley orgánica n° 2009-1523, de

10 de diciembre de 2009, por cuanto obligan a los órganos jurisdiccionales a pronunciarse con prioridad sobre la remisión al Conseil constitutionnel de la cuestión constitucional planteada ante ellos, en el caso de que dicha cuestión se refiera a la supuesta falta de conformidad con la Constitución de una disposición de Derecho interno, derivada de la oposición de esta última a las disposiciones del Derecho de la Unión?

- 2) ¿Se opone el artículo 67 [TFUE] a una normativa como la del artículo 78-2, párrafo cuarto, del Código de procedimiento penal, que prevé que “en una zona comprendida entre la frontera terrestre de Francia con los Estados parte en el Convenio firmado en Schengen el 19 de junio de 1990 y una línea cuyo trazado discurre a 20 kilómetros de esa frontera, así como en las zonas accesibles al público de los puertos, aeropuertos y estaciones ferroviarias o de carretera abiertas al tráfico internacional y designadas mediante orden, también podrá controlarse la identidad de toda persona, según las modalidades previstas en el párrafo primero, con vistas a verificar el cumplimiento de las obligaciones de poseer, portar y presentar los títulos y documentos previstos por la ley. Cuando ese control tenga lugar a bordo de un tren que recorra una ruta internacional, podrá efectuarse en la parte del trayecto situada entre la frontera y la primera parada situada a más de veinte kilómetros de la frontera. No obstante, en las líneas ferroviarias que recorran una ruta internacional y presenten características especiales por sus paradas, el control también podrá efectuarse entre esa primera parada y una parada situada dentro de los siguientes cincuenta kilómetros. Esas líneas y paradas se designarán mediante orden ministerial. Cuando un tramo de autopista tenga su inicio en la zona mencionada en la primera frase del presente párrafo, y el primer puesto de peaje de la autopista se encuentre más allá de la línea de los 20 kilómetros, el control podrá tener lugar además, hasta ese primer puesto de peaje, en las áreas de estacionamiento, así como en ese mismo puesto de peaje y en las áreas de estacionamiento adyacentes. Los puestos de peaje comprendidos en esta disposición se designarán por orden”?»

23 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 20 de abril de 2010, los asuntos C-188/10 y C-189/10 se acumularon a los efectos de las fases escrita y oral del procedimiento así como de la sentencia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la admisibilidad

²⁴ El Gobierno francés alega la inadmisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial.

²⁵ En lo que atañe a la primera cuestión el Gobierno francés considera que tiene un carácter puramente hipotético. En efecto, esa cuestión se basa en la premisa de que el Conseil constitutionnel, al examinar la conformidad de una ley con la Constitución, puede llegar a examinar la conformidad de esa ley con el Derecho de la Unión. Sin embargo, según la jurisprudencia del Conseil constitutionnel, no incumbe a éste, en su función de control de la constitucionalidad de las leyes, sino a los órganos jurisdiccionales ordinarios de los diferentes órdenes, examinar la conformidad de una ley con el Derecho de la Unión. De ello resulta que, en virtud del Derecho nacional, el Conseil d'État y la Cour de cassation no están obligados a remitir al Conseil constitutionnel cuestiones relativas a la compatibilidad de disposiciones nacionales con el Derecho de la Unión, pues dichas cuestiones no corresponden al ámbito del control de constitucionalidad.

²⁶ En cuanto a la segunda cuestión el Gobierno francés afirma que sería inútil una respuesta a la misma. En efecto, desde el 9 de abril de 2010 los Sres. Melki y Abdeli ya no está sometidos a ninguna medida privativa de libertad, y a partir de esa fecha las dos resoluciones del juez competente en materia de libertad y prisión dejaron de producir efecto alguno. La cuestión de la compatibilidad del artículo 78-2, párrafo cuarto, del Código de procedimiento penal con el artículo 67 TFUE también carece totalmente de pertinencia en relación con el único procedimiento aún en curso, ante la Cour de cassation, puesto que, como recordó en su resolución nº 2010-605 DC de 12 de mayo

de 2010 el Conseil constitutionnel, éste se considera incompetente para examinar la compatibilidad de una ley con el Derecho de la Unión cuando lleva a cabo el control de constitucionalidad de dicha ley.

- 27 Basta recordar a este respecto que según jurisprudencia reiterada las cuestiones sobre la interpretación del Derecho comunitario planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia disfrutan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional sólo es posible cuando resulta evidente que la interpretación solicitada del Derecho comunitario no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o también cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (véanse en particular las sentencias de 22 de diciembre de 2008, *Regie Networks*, C-333/07, Rec. p. I-10807, apartado 46; de 8 de septiembre de 2009, *Budejovický Budvar*, C-478/07, Rec. p. I-7721, apartado 63, y de 20 de mayo de 2010, *Zanotti*, C-56/09, Rec. p. I-4517, apartado 15).
- 28 Pues bien, en el presente caso las cuestiones prejudiciales se refieren a la interpretación de los artículos 67 TFUE y 267 TFUE. De los fundamentos de las resoluciones de remisión no se deduce que las resoluciones del juez competente en materia de libertad y prisión que afectan a los Sres. Melki y Abdeli hayan dejado de producir efectos. Además, no resulta manifiesto que la interpretación del mecanismo de la cuestión prioritaria de constitucionalidad realizada por la Cour de cassation esté excluida de forma evidente por el texto de las disposiciones nacionales.
- 29 Por consiguiente, la presunción de pertinencia que ampara a la petición de decisión prejudicial en ambos asuntos no queda desvirtuada por las objeciones expuestas por el Gobierno francés.
- 30 Siendo así, procede declarar admisible la petición de decisión prejudicial planteada en ambos asuntos.

Primera cuestión

- ³¹ Mediante esa cuestión el tribunal remitente pregunta en esencia si el artículo 267 TFUE se opone a la legislación de un Estado miembro que establece un procedimiento incidental de control de constitucionalidad de las leyes nacionales que obliga a los órganos jurisdiccionales de ese Estado miembro a pronunciarse con prioridad sobre la remisión al órgano jurisdiccional nacional competente para ejercer el control de constitucionalidad de las leyes de una cuestión referida a la conformidad con la Constitución de una disposición de Derecho interno, cuando al mismo tiempo se plantea si ésta última es contraria al Derecho de la Unión.

Observaciones presentadas al Tribunal de Justicia

- ³² Los Sres. Melki y Abdeli consideran que la normativa nacional controvertida en los asuntos principales es conforme con el Derecho de la Unión, siempre que el Conseil constitutionnel examine el Derecho de la Unión, y en caso de duda sobre la interpretación de éste plantee una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, y solicite en tal caso que la petición de decisión prejudicial se tramite por el procedimiento acelerado en aplicación del artículo 104 *bis* del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.
- ³³ El Gobierno francés estima que el Derecho de la Unión no se opone a la legislación nacional controvertida, dado que ésta no modifica ni desvirtúa la función y las competencias del juez nacional en la aplicación del Derecho de la Unión. Para sustentar esa alegación, dicho Gobierno se apoya en sustancia en la misma interpretación dada a la referida legislación, después de la presentación al Tribunal de Justicia de las decisiones de remisión de la Cour de cassation, tanto por el Conseil constitutionnel en su resolución n° 2010-605 DC de 12 de mayo de 2010 como por el Conseil d'État en su resolución n° 312305 de 14 de mayo de 2010.

- ³⁴ Según esa interpretación, está excluido que una cuestión prioritaria de constitucionalidad tenga por objeto plantear al Conseil constitutionnel una cuestión de compatibilidad de una ley con el Derecho de la Unión. No incumbe al Conseil constitutionnel, sino a los órganos jurisdiccionales ordinarios de los diferentes órdenes examinar la conformidad de una ley con el Derecho de la Unión, aplicar ellos mismos y según su propia apreciación el Derecho de la Unión y plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia, al mismo tiempo o después de remitir una cuestión prioritaria de constitucionalidad.
- ³⁵ En ese aspecto el Gobierno francés mantiene en particular que, según la legislación nacional controvertida en los litigios principales, el órgano jurisdiccional nacional puede resolver sobre el fondo, si concurren ciertos requisitos, sin esperar la resolución de la Cour de cassation, del Conseil d'État o del Conseil constitutionnel sobre la cuestión prioritaria de constitucionalidad, o bien adoptar las medidas provisionales o cautelares necesarias para garantizar la protección inmediata de los derechos que reconoce a los particulares el Derecho de la Unión.
- ³⁶ Tanto el Gobierno francés como el Gobierno belga alegan que el mecanismo procesal de la cuestión prioritaria de constitucionalidad tiene por objeto garantizar a los justiciables que su solicitud de examen de la constitucionalidad de una disposición nacional será efectivamente tramitada, sin que la remisión al Conseil constitutionnel pueda quedar excluida a causa de la incompatibilidad de la disposición controvertida con el Derecho de la Unión. Además, la remisión al Conseil constitutionnel presenta la ventaja de que éste puede derogar una ley incompatible con la Constitución, derogación que en tal caso produce efecto *erga omnes*. En cambio, los efectos de una resolución de un órgano jurisdiccional de cualquier orden que declare la incompatibilidad de una disposición nacional con el Derecho de la Unión se limitan al litigio específico resuelto por ese órgano.
- ³⁷ El Gobierno checo propone responder que del principio de primacía del Derecho de la Unión resulta que el juez nacional está obligado a garantizar el pleno efecto del Derecho de la Unión examinando la compatibilidad con éste del Derecho nacional, y dejando de aplicar las disposiciones del Derecho nacional contrarias al Derecho de la Unión, sin tener que plantear previamente una cuestión al tribunal constitucional nacional ni a cualquier otro órgano jurisdiccional nacional. Según el Gobierno alemán,

el ejercicio de la facultad de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, conferida a todos los órganos jurisdiccionales nacionales por el artículo 267 TFUE, no debe obstaculizarse por una disposición de Derecho nacional que supedita una remisión al Tribunal de Justicia para la interpretación del Derecho de la Unión a la resolución de otro órgano jurisdiccional nacional. El Gobierno polaco estima que el artículo 267 TFUE no se opone a una legislación como la referida en la primera cuestión planteada, dado que el procedimiento previsto en ella no vulnera la sustancia de las facultades y obligaciones de los órganos jurisdiccionales nacionales derivadas de dicho artículo.

38 La Comisión considera que el Derecho de la Unión, y en particular el principio de primacía de ese Derecho así como el artículo 267 TFUE, se oponen a una normativa nacional como la descrita en las resoluciones de remisión, en el supuesto de que cualquier impugnación de la conformidad de una disposición legislativa con el Derecho de la Unión permitiera al justiciable invocar una vulneración de la Constitución por dicha disposición legislativa. En tal supuesto, la obligación de garantizar el respeto del Derecho de la Unión se trasladaría, implícita pero necesariamente, del juez del fondo al Conseil constitutionnel. En consecuencia, el mecanismo de la cuestión prioritaria de constitucionalidad llevaría a una situación como la que el Tribunal de Justicia consideró contraria al Derecho de la Unión en la sentencia de 9 de marzo de 1978, Simmenthal (106/77, Rec. p. 629). El hecho de que el propio juez constitucional pueda plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia no subsanaría esa situación.

39 En cambio, si una impugnación de la conformidad de una disposición legislativa con el Derecho de la Unión no permitiera al justiciable plantear *ipso facto* una impugnación de la conformidad de la misma disposición legislativa con la Constitución, de forma que el juez del fondo siguiera siendo competente para aplicar el Derecho de la Unión, éste no se opondría a una normativa nacional como la mencionada en la primera cuestión, siempre que se cumplieran varios criterios. Según la Comisión, el juez nacional debe seguir estando facultado para plantear al Tribunal de Justicia cualquier cuestión prejudicial que estime necesaria y para adoptar al mismo tiempo toda medida necesaria para garantizar la tutela judicial provisional de los derechos protegidos por el Derecho de la Unión. También sería necesario que el procedimiento incidental de control de constitucionalidad no ocasionara una suspensión del procedimiento de fondo de excesiva duración, por una parte, y por otra que, una vez finalizado ese procedimiento incidental y con independencia de su resultado, el juez nacional siguiera

estando plenamente facultado para apreciar la conformidad de la disposición legislativa nacional con el Derecho de la Unión, para dejar de aplicarla si considerase que es contraria del Derecho de la Unión y para plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia si lo estimara necesario.

Respuesta del Tribunal de Justicia

- 40 El artículo 267 TFUE atribuye competencia al Tribunal de Justicia para pronunciarse con carácter prejudicial tanto sobre la interpretación de los Tratados y de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión como sobre la validez de esos actos. Ese artículo dispone en su párrafo segundo que un órgano jurisdiccional nacional podrá pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre una cuestión prejudicial si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo, y en su párrafo tercero que estará obligado a hacerlo cuando sus decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno.
- 41 Resulta de ello en primer lugar que, aun si puede ser ventajoso, según los casos, que los problemas de estricto Derecho nacional estén resueltos en el momento de la remisión al Tribunal de Justicia (véase la sentencia de 10 de marzo de 1981, *Irish Creamery Milk Suppliers Association* y otros, 36/80 y 71/80, Rec. p. 735, apartado 6), los órganos jurisdiccionales nacionales ostentan una amplísima facultad para someter la cuestión al Tribunal de Justicia si consideran que un asunto pendiente ante ellos plantea cuestiones que versan sobre la interpretación o la apreciación de la validez de las disposiciones de Derecho comunitario que precisan una decisión por su parte (véanse en especial las sentencias de 16 de enero de 1974, *Rheinmühlen-Düsseldorf*, 166/73, Rec. p. 33, apartado 3; de 27 de junio de 1991, *Mecanarte*, C-348/89, Rec. p. I-3277, apartado 44, y de 16 de diciembre de 2008, *Cartesio*, C-210/06, Rec. p. I-9641, apartado 88).
- 42 El Tribunal de Justicia ha deducido de ello que la existencia de una norma de Derecho nacional que vincule a los órganos jurisdiccionales que no resuelven en última instancia a las valoraciones jurídicas efectuadas por el órgano jurisdiccional superior

no puede privar a aquéllos de la facultad de someter al Tribunal de Justicia cuestiones de interpretación del Derecho de la Unión (véanse en ese sentido las sentencias antes citadas *Rheinmühlen-Düsseldorf*, apartados 4 y 5, y *Cartesio*, apartado 94). El órgano jurisdiccional que no resuelva en última instancia debe, en particular, tener la libertad de someter al Tribunal de Justicia las cuestiones que le preocupan, si considera que la valoración jurídica efectuada por el órgano de rango superior pudiera llevarle a dictar una sentencia contraria al Derecho de la Unión (sentencia de 9 de marzo de 2010, *ERG* y otros, C-378/08, Rec. p. I-1919, apartado 32).

- 43 En segundo lugar, el Tribunal de Justicia ya ha estimado que el órgano jurisdiccional nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del Derecho de la Unión, está obligado a garantizar la plena eficacia de estas normas dejando inaplicada de oficio, en caso de necesidad, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin solicitar o esperar su previa derogación por el legislador o mediante cualquier otro procedimiento constitucional (véanse en especial las sentencias *Simmenthal*, antes citada, apartados 21 y 24; de 20 de marzo de 2003, *Kutz-Bauer*, C-187/00, Rec. p. I-2741, apartado 73; de 3 de mayo de 2005, *Berlusconi* y otros, C-387/02, C-391/02 y C-403/02, Rec. p. I-3565, apartado 72, y de 19 de noviembre de 2009, *Filipiak*, C-314/08, Rec. p. I-11049, apartado 81).

- 44 En efecto, sería incompatible con las exigencias inherentes a la propia naturaleza del Derecho de la Unión toda disposición de un ordenamiento jurídico nacional o toda práctica, legislativa, administrativa o judicial, que redujese la eficacia del Derecho de la Unión por el hecho de negar al juez competente para aplicar ese Derecho la facultad de hacer, en el mismo momento de esa aplicación, todo lo necesario para excluir las disposiciones legislativas nacionales que pudiesen constituir un obstáculo a la plena eficacia de las normas de la Unión (véanse las sentencias *Simmenthal*, antes citada, apartado 22, y de 19 de junio de 1990, *Factortame* y otros, C-213/89, Rec. p. I-2433, apartado 20). Así sucedería, en la hipótesis de un conflicto entre una disposición del Derecho de la Unión y una ley nacional posterior, si la solución de dicho conflicto quedase reservada a una autoridad distinta del juez encargado de la aplicación del Derecho de la Unión, investida de una facultad de apreciación propia, aun cuando el obstáculo así resultante para la plena eficacia de dicho derecho no fuese más que temporal (véase en ese sentido la sentencia *Simmenthal* antes citada, apartado 23).

45 En último lugar, el Tribunal de Justicia ha estimado que un órgano jurisdiccional nacional, que conoce de un litigio relacionado con el Derecho comunitario, y considera que una disposición nacional no sólo es contraria al Derecho de la Unión, sino que, además, adolece de vicios de inconstitucionalidad, no está privado de la facultad ni exento de la obligación, previstas en el artículo 267 TFUE, de plantear al Tribunal de Justicia cuestiones sobre la interpretación o la validez del Derecho de la Unión por el hecho de que la declaración de la inconstitucionalidad de una disposición de Derecho interno requiera necesariamente un recurso previo ante el juez constitucional. En efecto, la eficacia del Derecho de la Unión se vería amenazada si la existencia de un recurso obligatorio ante el juez constitucional pudiese impedir que el juez nacional, al conocer de un litigio regulado por el Derecho de la Unión, ejerza la facultad, que le atribuye el artículo 267 TFUE, de plantear al Tribunal de Justicia cuestiones sobre la interpretación o sobre la validez del Derecho de la Unión, a fin de poder determinar si una norma nacional resulta o no compatible con dicho Derecho (véase la sentencia Mecanarte, antes citada, apartados 39, 45 y 46).

46 En cuanto a las consecuencias que deben deducirse de la jurisprudencia antes mencionada en relación con disposiciones nacionales como las referidas en la primera cuestión planteada, debe señalarse que el tribunal remitente parte de la premisa de que, según esas disposiciones, el Conseil constitutionnel, al examinar una cuestión de constitucionalidad fundada en la incompatibilidad de la ley de la que se trata con el Derecho de la Unión, también aprecia la conformidad de dicha ley con el Derecho de la Unión. En ese caso, el juez del fondo que remite la cuestión de constitucionalidad no puede, antes de esa remisión, pronunciarse sobre la compatibilidad de la ley examinada con el Derecho de la Unión, ni plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia en relación con dicha ley. Además, en el supuesto de que el Conseil constitutionnel estimara que la ley controvertida es conforme con el Derecho de la Unión, ese juez del fondo tampoco podría plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia después de que el Conseil constitutionnel hubiera dictado su resolución, que vincularía a todas las autoridades jurisdiccionales. Así sucedería también cuando el motivo basado en la inconstitucionalidad de una disposición legislativa se suscitara en un procedimiento ante el Conseil d'État o la Cour de cassation.

47 Según esa interpretación, la legislación nacional controvertida en los asuntos principales tiene como consecuencia impedir, tanto antes de la remisión de una cuestión de constitucionalidad como, en su caso, después de la resolución del Conseil constitutionnel sobre esa cuestión, que los órganos jurisdiccionales nacionales de los diferentes órdenes ejerzan su facultad o cumplan su obligación, previstas en el

artículo 267 TFUE, de plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia. Es preciso señalar que se deduce de los principios enunciados por la jurisprudencia, que se recuerdan en los apartados 41 a 45 de la presente sentencia, que el artículo 267 TFUE se opone a una legislación nacional como la descrita en las resoluciones de remisión.

48 No obstante, como resulta de los apartados 33 a 36 de la presente sentencia, los Gobiernos francés y belga han expuesto una interpretación diferente de la legislación francesa mencionada en la primera cuestión planteada, basándose en particular en la resolución n° 2010-605 DC, de 12 de mayo de 2010, del Conseil constitutionnel, y en la resolución n° 312305, de 14 de mayo de 2010, del Conseil d'État, dictadas después de la presentación al Tribunal de Justicia de las peticiones de decisión prejudicial de la Cour de cassation.

49 Al respecto, procede recordar que incumbe al tribunal remitente determinar la interpretación correcta del Derecho nacional en los asuntos de los que conoce.

50 En virtud de reiterada jurisprudencia, corresponde al órgano jurisdiccional nacional dar a la ley interna que debe aplicar, en la mayor medida posible, una interpretación conforme con las exigencias del Derecho de la Unión (sentencias de 26 de septiembre de 2000, Engelbrecht, C-262/97, Rec. p. I-7321, apartado 39; de 27 de octubre de 2009, ČEZ, C-115/08, Rec. p. I-10265, apartado 138, y de 13 de abril de 2010, Wall, C-91/08, Rec. p. I-2815, apartado 70). Habida cuenta de las resoluciones del Conseil constitutionnel y del Conseil d'État antes mencionadas, no cabe excluir esa interpretación de las disposiciones nacionales que han establecido el mecanismo de control de constitucionalidad controvertido en los asuntos principales.

- 51 La apreciación de si es posible una interpretación del mecanismo de la cuestión prioritaria de constitucionalidad conforme con las exigencias del Derecho de la Unión no puede alterar las características esenciales del sistema de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los tribunales nacionales establecido por el artículo 267 TFUE, según se enuncian en la jurisprudencia recordada en los apartados 41 a 45 de la presente sentencia.
- 52 En efecto, según la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, para asegurar la primacía del Derecho de la Unión el funcionamiento de ese sistema de cooperación requiere que el juez nacional tenga la facultad de plantear al Tribunal de Justicia toda cuestión prejudicial que considere necesaria en cualquier fase del procedimiento que estime apropiada, e incluso una vez finalizado un procedimiento incidental de control de constitucionalidad.
- 53 En la medida en que el Derecho nacional prevé la obligación de iniciar un procedimiento incidental de control de constitucionalidad que pueda impedir que el juez nacional deje inmediatamente inaplicada una disposición legislativa nacional que ese juez considere contraria al Derecho de la Unión, el funcionamiento del sistema establecido por el artículo 267 TFUE exige no obstante que ese juez esté facultado para adoptar toda medida necesaria para asegurar la tutela judicial provisional de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión, por una parte, y por otra parte para dejar inaplicada, una vez finalizado ese procedimiento incidental, dicha disposición legislativa nacional si la considera contraria al Derecho de la Unión.
- 54 Es preciso destacar por otra parte que el carácter prioritario de un procedimiento incidental de control de constitucionalidad de una ley nacional cuyo contenido se limite a adaptar el Derecho nacional a las disposiciones imperativas de una directiva de la Unión no puede vulnerar la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia para declarar la invalidez de un acto de la Unión, y en particular una directiva, competencia cuyo objeto es garantizar la seguridad jurídica preservando la aplicación uniforme del Derecho de la Unión (véanse en ese sentido las sentencias de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost, 314/85, Rec. p. 4199, apartados 15 a 20; de 10 de enero de 2006, IATA y ELFAA, C-344/04, Rec. p. I-403, apartado 27, y de 18 de julio de 2007, Lucchini, C-119/05, Rec. p. I-6199, apartado 53).

- 55 En efecto, si el carácter prioritario de un procedimiento incidental de control de constitucionalidad condujera a la derogación de una ley nacional que se limitara a adaptar el Derecho nacional a las disposiciones imperativas de una directiva de la Unión a causa de la falta de conformidad de esa ley con la Constitución nacional, el Tribunal de Justicia podría quedar privado, en la práctica, de la posibilidad de realizar, a petición de los tribunales del fondo del Estado miembro considerado, el control de la validez de dicha directiva en relación con los mismos motivos inherentes a las exigencias del Derecho primario, y en especial de los derechos reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a la que el artículo 6 TUE confiere el mismo valor jurídico que se reconoce a los Tratados.
- 56 Antes de que pueda efectuarse el control con carácter incidental de la constitucionalidad de una ley cuyo contenido se limite a adaptar el Derecho nacional a las disposiciones imperativas de una directiva de la Unión, en relación con los mismos motivos que afectan a la validez de una directiva, los órganos jurisdiccionales cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno están, en principio, obligados en virtud del artículo 267 TFUE, párrafo tercero, a preguntar al Tribunal de Justicia sobre la validez de dicha directiva, y a deducir a continuación las consecuencias que deriven de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia con carácter prejudicial, salvo que el mismo órgano jurisdiccional que promueva el control de constitucionalidad con carácter incidental haya planteado esa cuestión al Tribunal de Justicia con fundamento en el párrafo segundo del citado artículo. En efecto, cuando se trata de una ley nacional para la adaptación del Derecho interno que tenga ese contenido, la cuestión de si la directiva es válida tiene carácter previo respecto a la obligación de adaptación a ésta. Además, la delimitación dentro de un plazo estricto de la duración del examen por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales no puede impedir una remisión prejudicial sobre la validez de la directiva en cuestión.
- 57 En consecuencia, procede responder a la primera cuestión planteada que el artículo 267 TFUE se opone a una normativa de un Estado miembro que establece un procedimiento incidental de control de constitucionalidad de las leyes nacionales, en la medida en que el carácter prioritario de ese procedimiento tenga como efecto impedir, tanto antes de la remisión de una cuestión de constitucionalidad al órgano jurisdiccional nacional competente para ejercer el control de constitucionalidad de las leyes como, en su caso, después de la resolución del citado órgano sobre dicha cuestión, que todos los demás órganos jurisdiccionales nacionales ejerzan su facultad o cumplan su obligación de plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia.

En cambio, el artículo 267 TFUE no se opone a dicha legislación nacional, siempre que los demás órganos jurisdiccionales nacionales sigan estando facultados:

- para plantear al Tribunal de Justicia toda cuestión prejudicial que consideren necesaria, en cualquier momento del procedimiento que estimen apropiado, e incluso una vez finalizado el procedimiento incidental de control de constitucionalidad,
- para adoptar toda medida necesaria para asegurar la tutela judicial provisional de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión, y
- para dejar inaplicada, una vez finalizado ese procedimiento incidental, la disposición legislativa nacional controvertida si la consideran contraria al Derecho de la Unión.

Incumbe al tribunal remitente verificar si la legislación nacional controvertida en los asuntos principales puede interpretarse conforme a esas exigencias del Derecho de la Unión.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

⁵⁸ Mediante su segunda cuestión prejudicial, el tribunal remitente pretende en sustancia que se determine si el artículo 67 TFUE se opone a una legislación nacional que permite a las autoridades de policía controlar, en una zona de 20 kilómetros desde

la frontera terrestre de un Estado miembro con los Estados parte en el CAAS, la identidad de cualquier persona, con vistas a verificar la observancia por ésta de las obligaciones de poseer, llevar consigo y presentar los títulos y documentos previstos por la ley.

Observaciones presentadas al Tribunal de Justicia

- ⁵⁹ Los Sres. Melki y Abdeli opinan que los artículos 67 TFUE y 267 TFUE prevén la ausencia pura y simple de controles en las fronteras interiores, y que el Tratado de Lisboa atribuyó así un carácter absoluto a la libre circulación de las personas, sea cual sea su nacionalidad. En consecuencia, esa libertad de circulación se opone a una restricción como la prevista por el artículo 78-2, párrafo cuarto, del Código de procedimiento penal, que faculta a las autoridades nacionales para practicar controles de identidad sistemáticos en las zonas fronterizas. Además, solicitan que se declare la invalidez del artículo 21 del Reglamento n° 562/2006, ya que vulnera por sí mismo el carácter absoluto de la libertad de ir y venir que reconocen los artículos 67 TFUE y 77 TFUE.
- ⁶⁰ El Gobierno francés mantiene que las disposiciones nacionales controvertidas en los asuntos principales están justificadas por la necesidad de luchar contra una clase de delincuencia específica en las zonas de paso y en la cercanía de las fronteras que presentan riesgos singulares. Los controles de identidad efectuados con fundamento en el artículo 78-2, párrafo cuarto, del Código de procedimiento penal respetan plenamente el artículo 21, letra a), del Reglamento n° 562/2006. Su objetivo es verificar la identidad de una persona, sea para prevenir la comisión de infracciones o perturbaciones del orden público, sea para buscar a los autores de una infracción. Esos controles se basan también en informaciones generales y en la experiencia de los servicios de policía que han demostrado la especial utilidad de los controles en esas zonas. Se llevan a cabo a partir de informaciones policiales procedentes de anteriores investigaciones de la policía judicial o de informaciones obtenidas en el marco de la cooperación entre las policías de los diferentes Estados miembros, que orientan los lugares y los momentos del control. Esos controles no son fijos, ni permanentes ni sistemáticos. Por el contrario, se realizan de forma aleatoria.

- 61 Los Gobiernos alemán, helénico, neerlandés y eslovaco también proponen que se dé una respuesta negativa a la segunda cuestión, y ponen de relieve que, incluso tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, los controles de policía no sistemáticos en las zonas fronterizas siguen estando permitidos si se cumplen los requisitos previstos por el artículo 21 del Reglamento n° 562/2006. Esos Gobiernos sostienen en particular que los controles de identidad en las citadas zonas, previstos por la normativa nacional controvertida en los asuntos principales, se diferencian por su finalidad, su contenido, la forma de efectuarlos y sus consecuencias, del control en las fronteras en el sentido del artículo 20 del Reglamento n° 562/2006. Tales controles pueden autorizarse en virtud de las disposiciones del artículo 21, letras a) o c) de ese Reglamento.
- 62 En cambio, el Gobierno checo y la Comisión consideran que los artículos 20 y 21 del Reglamento n° 562/2006 se oponen a una normativa nacional como la controvertida en los asuntos principales. Los controles previstos por ésta constituyen controles en las fronteras encubiertos que no pueden autorizarse conforme al artículo 21 del Reglamento n° 562/2006, dado que sólo se permiten en las zonas fronterizas y no están sometidos a ningún otro requisito que la presencia de la persona controlada en una de esas zonas.

Respuesta del Tribunal de Justicia

- 63 Con carácter previo, debe señalarse que el tribunal remitente no ha planteado una cuestión prejudicial sobre la validez de una disposición del Reglamento n° 562/2006. Puesto que el artículo 267 TFUE no constituye una vía de recurso disponible para las partes en el litigio suscitado ante el juez nacional, el Tribunal de Justicia no está obligado a valorar la validez del Derecho de la Unión por la mera razón de que tal cuestión haya sido invocada ante el mismo por una de las partes (sentencia de 30 de noviembre de 2006, Brünsteiner y Autohaus Hilgert, C-376/05 y C-377/05, Rec. p. I-11383, apartado 28).

- ⁶⁴ Respecto a la interpretación que solicita el tribunal remitente del artículo 67 TFUE, cuyo apartado 2 establece que la Unión garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores, debe señalarse que ese artículo figura en el capítulo 1, titulado «Disposiciones generales», del título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y que del texto mismo de dicho artículo se deduce que la Unión es la destinataria de la obligación que enuncia. En ese capítulo 1 también figura el artículo 72, que recoge la reserva del artículo 64 CE, apartado 1, relativa al ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior.
- ⁶⁵ El capítulo 2 de dicho título V contiene disposiciones específicas sobre la política relativa a los controles en las fronteras, y en particular el artículo 77 TFUE, sucesor del artículo 62 CE. Según el apartado 2, letra e), de ese artículo 77, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán medidas relativas a la ausencia total de controles de las personas cuando crucen las fronteras interiores. De ello resulta que deben tomarse en consideración las disposiciones adoptadas con ese fundamento, y en especial los artículos 20 y 21 del Reglamento n° 562/2006, para apreciar si el Derecho de la Unión se opone a una legislación nacional como la del artículo 78-2 del Código de procedimiento penal.
- ⁶⁶ El legislador comunitario ha dado aplicación al principio de ausencia de controles en las fronteras interiores al adoptar, en virtud del artículo 62 CE, el Reglamento n° 562/2006, que según su vigesimosegundo considerando pretende desarrollar el acervo de Schengen. Ese Reglamento establece en su título III un régimen comunitario relativo al cruce de las fronteras interiores, que sustituye a partir del 13 de octubre de 2006 al artículo 2 del CAAS. La aplicabilidad de ese Reglamento no ha resultado afectada por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En efecto, el protocolo n° 19 anexo a éste prevé expresamente que el acervo de Schengen sigue siendo aplicable.
- ⁶⁷ El artículo 20 del Reglamento n° 562/2006 dispone que las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice inspección fronteriza alguna de las personas, cualquiera que sea su nacionalidad. A tenor del artículo 2, punto 10, del mismo Reglamento, por «inspecciones fronterizas» se entiende las inspecciones efectuadas en los pasos fronterizos con el fin de garantizar que pueda autorizarse la entrada de personas en el territorio de los Estados miembros, o su abandono.

⁶⁸ En lo que se refiere a los controles previstos por el artículo 78-2, párrafo cuarto, del Código de procedimiento penal, debe observarse que no se realizan «en las fronteras», sino en el interior del territorio nacional, y que son independientes del cruce de la frontera por la persona controlada. En particular, no se realizan en el momento del cruce de la frontera. Así pues, esos controles no constituyen inspecciones fronterizas prohibidas por el artículo 20 del Reglamento n° 562/2006, sino inspecciones en el interior del territorio de un Estado miembro, a las que se refiere el artículo 21 del citado Reglamento.

⁶⁹ El artículo 21, letra a), del Reglamento n° 562/2006 dispone que la supresión del control en las fronteras interiores no afectará 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, y que ello también es aplicable a las zonas fronterizas. Resulta de esa disposición que los controles en el interior del territorio de un Estado miembro sólo están prohibidos en virtud del artículo 21, letra a), si tienen un efecto equivalente a las inspecciones fronterizas.

⁷⁰ Según la segunda frase de dicha disposición, el ejercicio de las competencias de policía no podrá, en particular, considerarse equivalente al ejercicio de inspecciones fronterizas cuando las medidas policiales no tengan como objetivo el control de fronteras, 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, estén concebidas y se ejecuten de un modo claramente

diferenciado de las inspecciones sistemáticas de personas en las fronteras exteriores, y por último, se lleven a cabo sirviéndose de inspecciones aleatorias.

71 Respecto a la cuestión de si el ejercicio de las competencias de control concedidas por el artículo 78-2, párrafo cuarto, del Código de procedimiento penal tiene un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas, es preciso señalar, en primer lugar, que el objetivo de los controles previstos por esa disposición no es el mismo del control fronterizo, en el sentido del Reglamento n° 562/2006. Este control, según el artículo 2, puntos 9 a 11, del mismo Reglamento, tiene por objeto garantizar que pueda autorizarse la entrada de personas en el territorio de los Estados miembros, o su abandono, por una parte, y por otra impedir que las personas se sustraigan a las inspecciones fronterizas. En cambio, la referida disposición nacional pretende la verificación de la observancia de las obligaciones de poseer, llevar consigo y presentar los títulos y documentos previstos por la ley. La posibilidad de que un Estado miembro establezca tales obligaciones en su Derecho nacional no queda afectada, en virtud del artículo 21, letra c), del Reglamento n° 562/2006, por la supresión de los controles en las fronteras interiores.

72 En segundo lugar, el hecho de que el ámbito de aplicación territorial de la competencia atribuida por la disposición nacional controvertida en los asuntos principales se limite a una zona fronteriza no basta, por sí solo, para reconocer el efecto equivalente del ejercicio de esa competencia, en el sentido del artículo 21, letra a), del Reglamento, habida cuenta de los términos y del objetivo de ese artículo 21. No obstante, en el caso de los controles a bordo de un tren que efectúe un trayecto internacional y en una autopista de peaje, la disposición nacional controvertida en los asuntos principales contiene reglas especiales sobre su ámbito de aplicación territorial, aspecto éste que podría constituir un indicio de la existencia de dicho efecto equivalente.

73 Además, el artículo 78-2, párrafo cuarto, del Código de procedimiento penal, que autoriza los controles con independencia del comportamiento de la persona interesada y de circunstancias específicas que acrediten un riesgo de perturbación del orden público, no contiene precisiones ni limitaciones de la competencia así atribuida,

relativas en particular a la intensidad y la frecuencia de los controles que puedan realizarse con ese fundamento jurídico, cuyo objeto fuera evitar que la aplicación práctica de esa competencia por las autoridades facultadas conduzca a controles que tengan un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas, en el sentido del artículo 21, letra a), del Reglamento n° 562/2006.

- ⁷⁴ Para dar cumplimiento a los artículos 20 y 21, letra a), del Reglamento n° 562/2006, interpretados a la luz de la exigencia de seguridad jurídica, una legislación nacional que atribuya a las autoridades de policía una competencia para efectuar controles de identidad, competencia que se limita a la zona fronteriza del Estado miembro con otros Estados miembros, por una parte, y que por otra parte es independiente del comportamiento de la persona controlada y de circunstancias específicas que acrediten un riesgo de perturbación del orden público, debe prever la necesaria delimitación de la competencia atribuida a esas autoridades, en particular a fin de orientar la facultad de apreciación de la que disponen estas últimas en la aplicación práctica de dicha competencia. Esa delimitación debe garantizar que el ejercicio práctico de la competencia para efectuar controles de identidad no pueda tener un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas, como resulta en particular de las circunstancias que figuran en la segunda frase del artículo 21, letra a), del Reglamento n° 562/2006.

- ⁷⁵ En tales circunstancias, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 67 TFUE, apartado 2, así como los artículos 20 y 21 del Reglamento n° 562/2006, se oponen a una normativa nacional que atribuye a las autoridades de policía del Estado miembro interesado la competencia para controlar, únicamente en una zona de 20 kilómetros a partir de la frontera terrestre de ese Estado con los Estados parte en el CAAS, la identidad de cualquier persona, con independencia del comportamiento de ésta y de circunstancias específicas que acrediten un riesgo de perturbación del orden público, con vistas a verificar la observancia de las obligaciones de poseer, llevar consigo y presentar los títulos y documentos previstos por la ley, sin prever la necesaria delimitación de dicha competencia, que garantice que el ejercicio práctico de ésta no pueda tener un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas.

Costas

- ⁷⁶ Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

- 1) **El artículo 267 TFUE se opone a una normativa de un Estado miembro que establece un procedimiento incidental de control de constitucionalidad de las leyes nacionales, en la medida en que el carácter prioritario de ese procedimiento tenga como efecto impedir, tanto antes de la remisión de una cuestión de constitucionalidad al órgano jurisdiccional nacional competente para ejercer el control de constitucionalidad de las leyes como, en su caso, después de la resolución del citado órgano sobre dicha cuestión, que todos los demás órganos jurisdiccionales nacionales ejerzan su facultad o cumplan su obligación de plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia. En cambio, el artículo 267 TFUE no se opone a dicha legislación nacional, siempre que los demás órganos jurisdiccionales nacionales sigan estando facultados**
 - **para plantear al Tribunal de Justicia toda cuestión prejudicial que consideren necesaria, en cualquier momento del procedimiento que estimen apropiado, e incluso una vez finalizado el procedimiento incidental de control de constitucionalidad,**
 - **para adoptar toda medida necesaria para asegurar la tutela judicial provisional de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión, y**

- para dejar inaplicada, una vez finalizado ese procedimiento incidental, la disposición legislativa nacional controvertida si la consideran contraria al Derecho de la Unión.

 - Incumbe al tribunal remitente verificar si la legislación nacional controvertida en los asuntos principales puede interpretarse conforme a esas exigencias del Derecho de la Unión.
- 2) El artículo 67 TFUE, apartado 2, así como los artículos 20 y 21 del Reglamento n° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), se oponen a una normativa nacional que atribuye a las autoridades de policía del Estado miembro interesado la competencia para controlar, únicamente en una zona de 20 kilómetros a partir de la frontera terrestre de ese Estado con los Estados parte en el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen (Luxemburgo) el 19 de junio de 1990, la identidad de cualquier persona, con independencia del comportamiento de ésta y de circunstancias específicas que acrediten un riesgo de perturbación del orden público, con vistas a verificar la observancia de las obligaciones de poseer, llevar consigo y presentar los títulos y documentos previstos por la ley, sin prever la necesaria delimitación de dicha competencia, que garantice que el ejercicio práctico de ésta no pueda tener un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas.

Firmas