

INTERNACIONAL PÚBLICO

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16-X-2012, asunto C-364/10, Hungría C. Eslovaquia [DOUE C 379, de 8-XII-2012]

Prohibición de entrada en Eslovaquia al Presidente de Hungría

La presente sentencia fue dictada en el marco de un recurso por incumplimiento incoado por Hungría contra la República Eslovaca como resultado de la denegación de entrada en su territorio al Presidente de Hungría. El Sr. Sólyom se dirigía a Hungría el 21 de agosto de 2009 para participar en la celebración de la festividad de San Esteban, patrón de Hungría. La fecha coincidía igualmente con el aniversario de la invasión de Checoslovaquia por parte de las tropas del Pacto de Varsovia en 1968. Por ello, el Ministro de Asuntos Exteriores eslovaco envió una nota verbal al embajador de Hungría en la República Eslovaca en la que se prohibía la entrada en el territorio al Sr. Sólyom, invocando la Directiva 2004/38, así como disposiciones de Derecho interno relativas a la estancia de los extranjeros y de las fuerzas de policía.

El Ministro húngaro de Asuntos Exteriores presentó una denuncia ante el Presidente de la Comisión con el fin de que ésta iniciara un procedimiento por incumplimiento en virtud del artículo 258 TFUE por infracción del artículo 21 TFUE y de la Directiva 2004/38. La Comisión consideró que pese a que en virtud del artículo 21 TFUE y de la citada Directiva todo ciudadano tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, sobre la base del Derecho internacional, los Estados miembros se reservan el derecho a controlar la

entrada de un Jefe de Estado extranjero en su territorio, sea o no ciudadano de la Unión. Ante el dictamen negativo de la Comisión, Hungría interpuso un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia (artículo 259 TFUE).

La República Eslovaca alegó durante el procedimiento la incompetencia del Tribunal debido a la inaplicabilidad del Derecho de la Unión al caso de autos, lo que Hungría refutó sobre la base del artículo 344 TFUE que obliga a los Estados a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación de los Tratados a un procedimiento de solución distinto de los previstos en los mismos. El Tribunal desestimó la excepción argumentando que la cuestión de la aplicabilidad del Derecho de la Unión al caso de autos se inscribía plenamente en las competencias del Tribunal de Justicia, en consonancia con la opinión del Abogado General Bot.

El Tribunal retoma el mantra omnipresente en los asuntos de ciudadanía e iniciado con *Grzelczyk* sobre el estatuto fundamental de los ciudadanos de los Estados miembros que el artículo 20 TFUE confiere a toda persona nacional de un Estado miembro (*D'Hoop*, *García Avello* y *Ruiz Zambrano*), para concluir que el Sr. Sólyom goza del mismo. Continúa su argumentación reconociendo el derecho fundamental del artículo 21 TFUE, pero recuerda la necesidad de interpretar el Derecho de la Unión a la luz de las normas pertinentes de Derecho internacional, como parte integrante del ordenamiento jurídico de la Unión, vinculante para las instituciones.

Sobre la cuestión de si el ejercicio de las funciones de Jefe del Estado puede constituir una limitación a la aplicación del derecho de ciudadanía a la libre circulación (artículo 21 TFUE), el Tribunal recuerda el estatuto especial del que disfruta el Jefe del Estado según el Derecho internacional general y los convenios multilaterales, como la Convención de Nueva York, de 14 de diciembre de 1973. Dicho estatuto especial, regulado por Derecho de las relaciones diplomáticas, distingue al Jefe del Estado del resto de los ciudadanos de la Unión, de modo que su acceso al territorio de otro Estado no está sujeto a las mismas condiciones. Por tanto, el hecho de que un ciudadano ejerza las funciones de Jefe del Estado justifica la limitación, basada en el Derecho internacional, del ejercicio del derecho de circulación que le confiere el artículo 21 TFUE (párrafos 50 y 51). En este punto el Tribunal parece diferir de las conclusiones del Abogado General Bot, quien considera que el Derecho de la Unión no es de aplicación al caso de autos, puesto que los Estados no han atribuido competencias a la Unión en lo relativo a las relaciones diplomáticas entre los mismos. Únicamente una situación de paralización persistente de las relaciones entre los Estados contraria a las obligaciones de mantener relaciones de buena vecindad, asumidas al adherirse a la Unión, podría incluirse dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión en virtud del principio de cooperación leal del artículo 4.3 TUE.

El Tribunal no termina de aclarar el carácter y alcance de la limitación, ni en qué momento de la valoración jurídica entra en juego. Es cierto que la totalidad de la sentencia está redactada en términos muy restrictivos, refiriéndose al Jefe del Estado, por su estatuto especial en Derecho internacional, de lo que se desprende que el fallo no se extendería al Ministro de Asuntos Exteriores ni a los agentes diplomáticos y consulares. Tampoco parece que se trate de una excepción al estilo de las exigencias imperativas, ya que un análisis de este tipo habría requerido, en línea con la jurisprudencia previa del Tribunal, un pronunciamiento sobre la necesidad y proporcionalidad de la medida, ausentes en la sentencia. En general, el Tribunal parece debatirse entre un razonamiento *à la Keck y Mithouard*, que excluiría este tipo de situaciones del alcance del artículo 21 TFUE, y una excepción jurisprudencial basada en el Derecho internacional.

A continuación el Tribunal examinó los motivos restantes planteados por Hungría. En lo relativo al abuso de derecho en el que la República Eslovaca habría incurrido al hacer referencia erróneamente en su nota verbal a la Directiva 2004/38, tal y como la misma había reconocido, el Tribunal establece que la simple invocación de dicha Directiva no puede tener como consecuencia su aplicación a un supuesto de hecho a la que no es aplicable, por lo que no concurren las

circunstancias objetivas ni subjetivas necesarias para calificarla de conducta abusiva (*Emsland-Stärke, Eichsfelder Schlachtbetrieb*). En su segundo y cuarto motivos, Hungría, respectivamente, advertía del riesgo de que la República Eslovaca volviera a infringir los artículos 3 TUE y 21 TFUE, así como la Directiva 2004/38 y sostenía que si se concluyese la aplicabilidad de las normas de Derecho internacional en lugar del Derecho de la Unión, el Tribunal habría de clarificar los límites de la aplicación del artículo 21 TFUE y de la Directiva en las relaciones bilaterales de los Estados miembros. Sobre la base del fin del procedimiento instituido por el artículo 259 TFUE, el Tribunal, acertadamente, declaró ambos motivos inadmisibles.

SOLEDAD RODRÍGUEZ SÁNCHEZ-TABERNERO
Doctoranda del Área de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales
Universidad de Salamanca