

Asunto C-225/19**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

14 de marzo de 2019

Órgano jurisdiccional remitente:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Haarlem, Países Bajos)

Fecha de la resolución de remisión:

5 de marzo de 2019

Parte demandante:

R.N.N.S.

Parte demandada:

Minister van Buitenlandse Zaken (Ministro de Asuntos Exteriores)

Objeto del procedimiento principal

El litigio principal versa sobre la desestimación de una solicitud de visado de corta duración porque un Estado miembro, tras la consulta previa realizada de conformidad con el artículo 22 del Código de visados, se ha opuesto a ello, así como sobre la posible insuficiente tutela judicial frente a este motivo de denegación.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

La presente petición, planteada al amparo del artículo 267 TFUE, versa, en primer lugar, sobre la cuestión del modo en que la desestimación de un visado por objeciones de otro Estado miembro puede examinarse en el marco del recurso contra esta desestimación y sobre si este modo de examen constituye una tutela judicial efectiva en el sentido del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y, en segundo

lugar, si tal desestimación, en las circunstancias del caso de autos, supone una buena administración en el sentido del artículo 41 de la Carta.

Cuestiones prejudiciales

- 1) En el caso de un recurso como el mencionado en el artículo 32, apartado 3, del Código de visados contra una decisión definitiva de denegación de un visado por el motivo mencionado en el artículo 32, apartado 1, inicio y letra a), inciso (vi), del Código de visados, ¿se da tutela judicial efectiva en el sentido del artículo 47 de la Carta de la UE en las circunstancias siguientes:
 - en la motivación de la decisión, el Estado miembro se limitó a afirmar: «usted es considerado por uno o varios Estados miembros una amenaza para el orden público, la seguridad interior o la salud pública, tal como se define en el artículo 2, punto 19, o, en su caso, punto 21, del Código de fronteras Schengen, o para las relaciones internacionales de uno o varios Estados miembros»;
 - el Estado miembro no indica en la decisión ni en el recurso qué motivo o motivos específicos de los cuatro motivos establecidos en el artículo 32, apartado 1, inicio y letra a), inciso (vi), del Código de visados se cuestionan;
 - el Estado miembro no proporciona en el recurso más información o fundamentación material del motivo o motivos que subyacen a la oposición de otro (u otros) Estados miembros?
- 2) ¿Se da en las circunstancias expuestas en la cuestión 1 buena administración en el sentido del artículo 41 de la Carta de la UE, en particular debido a la obligación de los servicios en cuestión de motivar sus decisiones?
- 3.a) ¿Deberá darse una respuesta distinta a las cuestiones 1 y 2 si el Estado miembro, en la decisión definitiva sobre el visado, remite a una posibilidad de recurso, efectivamente existente y, a tal respecto, especificada con suficiente claridad en el otro Estado miembro, contra la autoridad responsable mencionada, en concreto, de ese otro (u otros) Estados miembros que han formulado la oposición citada en el artículo 32, apartado 1, inicio y letra a), inciso (vi), del Código de visados, en cuyo marco pueda plantearse dicho motivo de denegación?
3. b) Para dar una respuesta afirmativa a la cuestión 1, en relación con la cuestión 3, letra a), ¿es preciso que se suspenda la decisión sobre el recurso en y contra el Estado miembro que ha adoptado la decisión definitiva hasta que el solicitante haya tenido la ocasión de hacer uso de la posibilidad de recurso en el otro (u otros) Estados miembros y, si el solicitante hace uso de la

misma, hasta que se haya obtenido la decisión (definitiva) sobre dicho recurso?

- 4) ¿Tiene alguna relevancia para la respuesta a las cuestiones prejudiciales que a (la autoridad del) Estado miembro (o Estados miembros) que se han opuesto a la expedición del visado se le (o les) pueda ofrecer la oportunidad de actuar como segunda parte contraria en el recurso contra la decisión definitiva sobre el visado y, en virtud de ello, se le (o les) pueda brindar la oportunidad de fundamentar el motivo o motivos que subyacen a su oposición?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: artículos 41 y 47

Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados): artículos 22 y 32

Reglamento (CE) n.º 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS): artículos 38 a 40

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Algemene Wet Bestuursrecht (Ley General de Derecho administrativo; en lo sucesivo, «AWB»): artículos 1:2, 8:26, 8:28, 8:29, 8:31 y 8:45

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El demandante es de nacionalidad egipcia. El 9 de junio de 2017 presentó una solicitud de visado para visitar a sus suegros en los Países Bajos. La representación neerlandesa en Amán, Jordania, desestimó la solicitud tras consultar con otros Estados miembros de conformidad con el artículo 22 del Código de visados. En la motivación se señala: «usted es considerado por uno o varios Estados miembros una amenaza para el orden público, la seguridad interior o la salud pública, tal como se define en el artículo 2, punto 19, o, en su caso, punto 21, del Código de fronteras Schengen, o para las relaciones internacionales de uno o varios Estados miembros».
- 2 De un documento interno del Servicio de Visados se desprende que fue Hungría quien formuló la oposición. El demandante solicitó en 2015 un visado de corta duración para entrar en dicho país. La solicitud fue desestimada. El demandante pidió aclaraciones sobre el motivo o el trasfondo de la oposición en cuestión a las representaciones de Hungría en los Países Bajos, El Cairo (Egipto) y Sofía

(Bulgaria), pero no obtuvo ninguna respuesta. Ni siquiera se le notificó qué autoridad húngara formuló la objeción.

- 3 El demandante interpuso reclamación contra la denegación y, a continuación, un recurso ante el rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya), que se pronuncia en materia de visados en primera y única instancia.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 4 En virtud del artículo 22 del Código de visados, los Estados miembros podrán exigir ser consultados antes de que se resuelva sobre la solicitud de visado de (categorías específicas de) nacionales de determinados terceros países. Si otro Estado miembro se opone a la concesión del visado, se denegará el visado Schengen sobre la base del artículo 32, apartado 1, inicio y letra a), inciso (vi), del Código de visados. Tal oposición a la expedición de un visado hará referencia a las razones nacionales para considerar al solicitante como una amenaza para el orden público, la seguridad interior o la salud pública, o para las relaciones internacionales. Según este artículo, la oposición podrá basarse también en una indicación recogida en un sistema europeo de inscripción como el Sistema de Información de Visados (en lo sucesivo, «VIS») o el Sistema de Información de Schengen (en lo sucesivo, «SIS»). Sin embargo, el demandante no estaba inscrito en ningún sistema europeo con el objeto de poder denegarle la entrada.
- 5 En el litigio principal se suscita la cuestión de si y de qué modo puede examinarse el motivo de denegación en el marco del recurso contra la decisión definitiva de denegación del visado, y si este modo de examen constituye una tutela judicial efectiva.
- 6 El demandado alega que el dato de que un Estado quiera ser consultado constituye información confidencial. Así pues, en una decisión sobre un visado, no tiene que indicar que un Estado miembro desea ser consultado. La consulta se efectúa a través del VIS, pero no se guarda ninguna información sobre el resultado de la misma. Por tanto, mediante la consulta del VIS no puede averiguarse si se ha formulado oposición ni tampoco el contenido, en su caso, de tal oposición. El demandado señala además que la oposición en el presente asunto no tiene que ser formulada necesariamente por las autoridades húngaras en materia de visados. La objeción puede ser formulada por cualquier otro organismo húngaro. Por tanto, el demandado no sabe qué órgano húngaro formuló oposición ni por qué. En consecuencia, el demandado no dispuso, en el marco del procedimiento de objeción, de la posibilidad de obtener la modificación de la decisión de desestimación, y lo mismo cabe afirmar en el presente recurso interpuesto ante el órgano jurisdiccional neerlandés. A juicio del demandado, el demandante tiene que dirigirse a las autoridades húngaras si considera que sus datos son incorrectos o han sido registrados de forma ilegal. El demandado sostiene que esta modalidad de actuación no es contraria al artículo 47 de la Carta.

- 7 El demandante sostiene que no se da una tutela judicial efectiva. Dado que se desconocen los motivos de las autoridades húngaras, ha de hacer frente a una decisión de los Países Bajos contra la que no puede formular ninguna alegación sustantiva. Además, sus alegaciones contra el motivo de denegación no han sido examinadas en cuanto al fondo.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 8 En la jurisprudencia de este rechtbank, hasta hoy se ha afirmado en situaciones más o menos comparables que existía una vía de recurso suficiente en el otro Estado miembro contra la oposición de tal Estado miembro. Ahora bien, siempre se trataba de una inclusión en un sistema de inscripción europeo como el VIS. En otras sentencias, el rechtbank ha declarado que tal vía de recurso no existe o bien es insuficiente.
- 9 Para responder a la cuestión de si en el caso de autos se da una vía de recurso suficiente, resulta pertinente indicar, antes de nada, que el demandado no indicó en la decisión definitiva si y, en caso de respuesta afirmativa, cómo y ante qué autoridad húngara podía impugnarse la oposición a la concesión del visado. Tampoco se indica en ninguna parte información alguna sobre la instancia judicial ante la que el demandante puede interponer el recurso en Hungría.
- 10 Además, los artículos 38 a 40 del Reglamento n.º 767/2008 (en lo sucesivo, denominado «Reglamento VIS») disponen que cualquier persona podrá solicitar a las autoridades competentes la corrección de los datos inexactos y la supresión de los datos obtenidos ilegalmente sobre ella. A tal fin deberá disponerse de una acción judicial. En el presente asunto, la desestimación de la concesión de un visado no se ha basado en la inclusión en el VIS. Así pues, si bien el Reglamento VIS no es directamente aplicable, sí se deduce de él que los datos inexactos que se hayan tenido en cuenta en un proceso de examen de la solicitud de visado deberán poder ser rectificadas.
- 11 A la vista de cuanto antecede, el meollo del debate estriba en si la oposición a la concesión del visado por el otro Estado miembro debe tener la consideración, en la decisión definitiva sobre la solicitud de visado, de un dato que no puede examinarse en cuanto al fondo en el recurso que puede interponer el solicitante en virtud del artículo 32, apartado 3, del Código de visados. Una amenaza para el orden público, la seguridad interior o la salud pública como la planteada en el caso de autos habrá de examinarse, en términos generales, en cuanto al fondo en la instancia de recurso conforme al Derecho procesal administrativo neerlandés, si se basa en una denegación de, por ejemplo, un permiso de residencia de larga duración. Si otro órgano administrativo ha comprobado que concurre ese motivo de denegación, deberá disponerse ante ese órgano administrativo de un procedimiento con suficientes garantías. Solo entonces podrá el examen del motivo de denegación quedar sustraído a su apreciación en el marco del recurso

contra la decisión definitiva, pues se ofrece una tutela judicial suficiente en el otro lugar.

- 12 El órgano jurisdiccional remitente considera con carácter preliminar que solo se dará tal tutela judicial suficiente si el motivo de denegación puede cuestionarse también en cuanto al fondo. Si, siguiendo al demandado, se comprueba que el motivo de denegación no puede examinarse en el marco del recurso en cuestión, no habrá, pues, una tutela judicial suficiente. A juicio del órgano jurisdiccional remitente, la apreciación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Tribunal de Justicia») según la cual las autoridades competentes en materia de visados disfrutaban de un amplio margen de apreciación para determinar si se puede invocar un motivo de denegación (sentencia de 19 de diciembre de 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862) no ofrece, a la luz del artículo 47 de la Carta, justificación alguna para sustraer el examen de un motivo de denegación de una apreciación del mismo en el marco del procedimiento de recurso.
- 13 En el caso de autos no está claro de si, en virtud de su oposición a la concesión del visado basada en el orden público, la seguridad interior o la salud pública, o bien en las relaciones internacionales, las autoridades húngaras adoptaron una decisión contra la cual cabe o cabía interponer recursos con suficientes garantías de los que el demandante puede o pudo hacer efectivamente uso. El demandado no proporcionó ninguna información al respecto en la decisión definitiva. En el presente procedimiento, ello redundaría en perjuicio del demandante. A juicio del órgano jurisdiccional remitente, a la vista del principio de buena administración consagrado en el artículo 41 de la Carta y del principio de tutela judicial efectiva establecido en el artículo 47 de la misma, no es exacto que esta falta de seguridad o incertidumbre sobre la existencia de una posibilidad de interposición de recurso redunde en perjuicio del demandante.
- 14 El órgano jurisdiccional remitente es consciente de que es posible que el propio demandante tenga o pueda tener más información sobre la solicitud de visado presentada anteriormente. Ello no obsta a que deba esperarse del demandado que, ya sea o no en cooperación con Hungría, informe suficientemente al *rechtbank* en ese litigio sobre tal circunstancia. El *rechtbank* es la única instancia en condiciones de apreciar en su totalidad el recurso, por lo que se da una tutela judicial efectiva. El *rechtbank* señala además que del mero hecho de que Hungría haya denegado anteriormente un visado al demandante no cabe deducir que constituya un riesgo para el orden público, la seguridad interior o la salud pública, o bien para las relaciones internacionales.
- 15 Si al demandante se le indicase la existencia de un recurso en Hungría contra la objeción formulada por dicho país, se planteará la cuestión de si en el recurso en cuestión debe esperarse al resultado del recurso en Hungría (si resulta todavía posible su interposición), pues la decisión definitiva depende de ello. Por tal solución aboga el hecho de que, según el órgano jurisdiccional remitente, solo existirá una tutela judicial efectiva si el demandante ha planteado o pudo plantear

la cuestión en Hungría o en los Países Bajos o si se ha formulado acertadamente la oposición.

- 16 Sin embargo, se plantea la cuestión de si la remisión a un procedimiento en otro país se coherente con el principio de ventanilla única (recogido, entre otros, en el considerando 7 del Código de visados) y con la premisa de que las decisiones sobre solicitudes de visado deben adoptarse lo más rápidamente posible. Si debe seguirse un proceso judicial en otro lugar, el presente procedimiento de recurso podrá resultar más complejo y prolongado y, por tanto, menos efectivo. Ello abogaría precisamente por examinar la oposición de Hungría en cuanto al fondo en el presente procedimiento. Ahora bien, tanto el demandado como la autoridad húngara que ha formulado la oposición sí deberán, pues, proporcionar al demandante la información necesaria sobre el motivo de denegación.
- 17 El demandado ha invocado además la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de octubre de 2014, *Unitrading*, C-437/13, EU:C:2014:2318. En dicho asunto, el Tribunal de Justicia afirmó en esencia que el artículo 47 de la Carta no se opone a que la prueba se base en el análisis de un tercero respecto del que ese tercero se niega a proporcionar explicaciones, con lo que se dificulta o se hace imposible comprobar o rebatir la exactitud de las conclusiones, siempre que se respeten los principios de efectividad y de equivalencia. El Tribunal de Justicia consideró a ese respecto que las partes podrían presentar pruebas en sentido contrario basando su tesis en otros elementos y que así podrían rebatir los resultados de análisis efectuados por un tercero utilizados como medio de prueba.
- 18 El órgano jurisdiccional remitente duda de si la oposición de otro Estado miembro a la concesión del visado puede entenderse también como tal medio de prueba basado en el análisis realizado por terceros. Además, en el presente asunto no queda claro qué entraña la oposición de Hungría y sobre qué hechos se basa. Aun cuando cupiera considerar la oposición de Hungría como medio de prueba, el demandante no podrá aportar ningún elemento razonable en contra. Por consiguiente, a juicio del órgano jurisdiccional remitente, la sentencia *Unitrading* carece de pertinencia en el presente asunto.