



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 30 de abril de 2020\*

«Procedimiento prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Controles en las fronteras, asilo e inmigración — Decisión n.º 565/2014/UE — Régimen simplificado de control de las personas en las fronteras exteriores — Nacional de un país tercero poseedor de un permiso de residencia temporal expedido por un Estado miembro — Artículo 3 — Reconocimiento por Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía de determinados documentos como equivalentes a sus visados nacionales — Posibilidad de invocar una decisión frente a un Estado — Efecto directo — Reconocimiento de una entidad de Derecho privado como emanación del Estado — Requisitos — Reglamento (CE) n.º 562/2006 — Código de fronteras Schengen — Artículo 13 — Denegación de entrada en el territorio de un Estado miembro — Obligación de motivación — Reglamento (CE) n.º 261/2004 — Compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque — Artículo 2, letra j) — Denegación de embarque basada en el carácter presuntamente inadecuado de los documentos de viaje — Artículo 15 — Obligaciones de los transportistas aéreos con respecto a los pasajeros — Inadmisibilidad de las excepciones previstas en el contrato de transporte u otros documentos»

En el asunto C-584/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Eparchiako Dikastirio Larnakas (Tribunal de Distrito de Lárnaca, Chipre), mediante resolución de 3 de septiembre de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de septiembre de 2018, en el procedimiento entre

**D. Z.**

y

**Blue Air — Airline Management Solutions SRL,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por la Sra. A. Prechal, Presidenta de Sala, el Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Tercera, y la Sra. L. S. Rossi y los Sres. J. Malenovský (Ponente) y F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Pitruzzella;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 12 de septiembre de 2019;

\* Lengua de procedimiento: griego.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de D. Z., por el Sr. K. Papantoniou, dikigoros;
- en nombre de Blue Air — Airline Management Solutions SRL, por el Sr. N. Damianou, dikigoros;
- en nombre del Gobierno chipriota, por la Sra. E. Neofytou y el Sr. D. Lysandrou, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno alemán, inicialmente por los Sres. J. Möller, T. Henze y R. Kanitz, posteriormente por los Sres. J. Möller y R. Kanitz, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. M. K. Bulterman y el Sr. J. Langer, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. M. Condou-Durande, C. Cattabriga y N. Yerrell y por el Sr. G. Wils, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de noviembre de 2019;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la Decisión n.º 565/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un régimen simplificado de control de las personas en las fronteras exteriores basado en el reconocimiento unilateral por Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía de determinados documentos como equivalentes a sus visados nacionales de tránsito o para estancias en sus territorios que no excedan de 90 días por período de 180 días, y por la que se derogan la Decisión n.º 895/2006/CE y la Decisión n.º 582/2008/CE (DO 2014, L 157, p. 23), de los artículos 4 y 13 del Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen) (DO 2006, L 105, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 (DO 2013, L 182, p. 1) (en lo sucesivo «código de fronteras Schengen»), así como de los artículos 4, apartado 3, 14 y 15 del Reglamento (CE) n.º 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 295/91 (DO 2004, L 46, p. 1).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre D. Z. y Blue Air — Airline Management Solutions SRL (en lo sucesivo, «Blue Air») en relación con la denegación por esta última del embarque de D. Z. en un vuelo con origen en Lárnaca (Chipre) y con destino a Bucarest (Rumanía).

## Marco jurídico

### CAAS

3 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 el 19 de junio de 1990 y que entró en vigor el 26 de marzo de 1995 (DO 2000, L 239, p. 19; en lo sucesivo, «CAAS»), forma parte del acervo de Schengen.

4 El artículo 26, apartados 1 y 2, del CAAS dispone lo siguiente:

«1. Sin perjuicio de los compromisos resultantes de su adhesión a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 relativa al Estatuto de los refugiados, modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967, las Partes contratantes se comprometen a introducir en su legislación nacional las normas siguientes:

a) Si se negara la entrada en el territorio de una Parte contratante a un extranjero, el transportista que lo hubiere llevado a la frontera exterior por vía aérea, marítima o terrestre estará obligado a hacerse cargo de él inmediatamente. A petición de las autoridades de vigilancia de fronteras, deberá llevar al extranjero al tercer Estado que hubiere expedido el documento de viaje con que hubiere viajado o a cualquier otro tercer Estado donde se garantice su admisión.

b) El transportista estará obligado a tomar todas las medidas necesarias para cerciorarse de que el extranjero transportado por vía aérea o marítima tenga en su poder los documentos de viaje exigidos para entrar en el territorio de las Partes contratantes.

2. Sin perjuicio de los compromisos resultantes de su adhesión a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 relativa al Estatuto de los refugiados, modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967, y respetando su derecho constitucional, las Partes contratantes se comprometen a establecer sanciones contra los transportistas que, por vía aérea o marítima, transporten, desde un tercer Estado hasta el territorio de las Partes contratantes, a extranjeros que no estén en posesión de los documentos de viaje exigidos.»

### *Directiva 2001/51/CE*

5 A tenor del artículo 1 de la Directiva 2001/51/CE del Consejo, de 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 (DO 2001, L 187, p. 45):

«La presente Directiva tiene por objeto completar las disposiciones del artículo 26 del [CAAS] y precisar algunas de las condiciones relativas a su aplicación.»

6 Conforme al artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2001/51:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las sanciones aplicables a los transportistas en virtud de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 26 del [CAAS] sean disuasorias, efectivas y proporcionales [...]»

### *Código de fronteras Schengen*

7 El artículo 2 del código de fronteras Schengen establecía lo siguiente:

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

[...]

13) “guardia de fronteras”: todo funcionario público destinado, de conformidad con el Derecho interno, en un paso fronterizo o a lo largo de la frontera o en la proximidad inmediata de esta que realice, de conformidad con el presente Reglamento y el Derecho interno, misiones de control fronterizo;

[...]».

8 Según el artículo 5, apartado 1, de dicho código:

«Para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros de una duración que no exceda de 90 días dentro de cualquier período de 180 días [...], las condiciones de entrada para los nacionales de terceros países serán las siguientes:

- a) estar en posesión de un documento de viaje válido que otorgue a su titular el derecho a cruzar la frontera [...];
- b) estar en posesión de un visado válido, cuando así lo exija el Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación [(DO 2001, L 81, p. 1)], salvo que sean titulares de un permiso de residencia válido o de un visado de larga duración válido;
- c) estar en posesión de documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista y disponer de medios de subsistencia suficientes, tanto para el período de estancia previsto como para el regreso al país de origen o el tránsito hacia un tercer país en el que su admisión esté garantizada, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios;
- d) no estar inscrito como no admisible en el [sistema de información Schengen (SIS)];
- e) no suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados miembros ni, en particular, estar inscrito como no admisible en las bases de datos nacionales de ningún Estado miembro por iguales motivos.»

9 El artículo 7 del citado código disponía lo siguiente:

«1. La circulación transfronteriza en las fronteras exteriores estará sometida a las inspecciones de la guardia de fronteras. Las inspecciones se efectuarán de conformidad con el presente capítulo.

[...]

3. A la entrada y a la salida, deberá someterse a los nacionales de terceros países a una inspección minuciosa:

- a) la inspección minuciosa a la entrada incluirá la comprobación de las condiciones de entrada indicadas en el artículo 5, apartado 1, así como, en su caso, la de los documentos que autoricen la estancia y el ejercicio de actividad profesional. Esto incluirá un examen detallado de los siguientes extremos:
- i) la comprobación de que el nacional de un tercer país está en posesión de un documento válido para el cruce de la frontera y que no está caducado y, en su caso, de que contiene el visado o permiso de residencia requerido,
  - ii) el control minucioso de indicios de falsificación o alteración en el documento de viaje,
  - iii) el examen de los sellos de entrada y de salida estampados en el documento de viaje del nacional de un tercer país interesado con el fin de comprobar, mediante comparación de las fechas de entrada y de salida, que la persona no haya permanecido ya en el territorio de los Estados miembros más tiempo que el de la estancia máxima autorizada,
  - iv) la comprobación de los puntos de partida y de destino del nacional de un tercer país interesado así como el objeto de la estancia prevista y, si fuera necesario, el control de los documentos justificativos correspondientes,
  - v) la comprobación de que el nacional de un tercer país interesado dispone de medios de subsistencia suficientes para la estancia prevista y adecuados a su duración y objeto, para el regreso al país de origen o el tránsito hacia un tercer país en el que su admisión esté garantizada, o de que puede obtenerlos legalmente,
  - vi) la comprobación de que el nacional de un tercer país interesado, su medio de transporte y los objetos que transporta no se prestan a poner en peligro el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de alguno de los Estados miembros. Esta comprobación incluirá la consulta directa de los datos y descripciones relativos a las personas y, en su caso, a los objetos incluidos en el SIS y en los ficheros nacionales y la realización de la conducta requerida en relación con dicha descripción;

[...]».

10 A tenor del artículo 13, apartados 2 y 3, del propio código:

«2. Solo podrá denegarse la entrada mediante una resolución motivada en la que se indiquen los motivos exactos de dicha denegación. La resolución será adoptada por la autoridad habilitada en virtud del Derecho interno y surtirá efecto inmediatamente.

La resolución motivada en la que se indiquen los motivos exactos de la denegación se entregará mediante un impreso normalizado, como el que figura en el anexo V, parte B, cumplimentado por la autoridad habilitada por el Derecho interno para denegar la entrada. El impreso normalizado se entregará al nacional del tercer país de que se trate, quien acusará recibo de la resolución de denegación de entrada por medio de dicho impreso.

3. Las personas a las que se deniegue la entrada tendrán derecho a recurrir dicha resolución. Los recursos se registrarán por el Derecho interno. Se entregará asimismo al nacional del tercer país una indicación escrita sobre los puntos de contacto en los que puede obtener información sobre representantes competentes para actuar en su nombre de conformidad con el Derecho interno.

[...]»

11 Conforme al artículo 15, apartados 1 y 2, del código de fronteras Schengen:

«1. La ejecución del control fronterizo, de acuerdo con los artículos 6 a 13, incumbirá a la guardia de fronteras de conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento y con el Derecho interno.

En la ejecución de dicho control fronterizo, la guardia de fronteras conservará las competencias para iniciar aquellas acciones penales que le confiera el Derecho interno que no estén incluidas en el ámbito de aplicación del presente Reglamento.

Los Estados miembros garantizarán que la guardia de fronteras esté constituida por profesionales especializados con la debida formación, teniendo en cuenta los programas comunes de formación de agentes de la guardia de fronteras elaborados y desarrollados por la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores creada por el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 [del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (DO 2004, L 349, p. 1)]. [...]

2. De conformidad con el artículo 34, los Estados miembros notificarán a la Comisión la lista de servicios nacionales responsables del control fronterizo en virtud de su Derecho interno.»

### ***Reglamento n.º 539/2001***

12 A tenor del artículo 1 del Reglamento n.º 539/2001:

«Los nacionales de los terceros países que figuran en la lista del anexo I deberán estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros.»

13 Kazajistán está incluido en la lista de terceros países de dicho anexo.

### ***Decisión n.º 565/2014***

14 Los considerandos 5 y 7 de la Decisión n.º 565/2014 tienen la siguiente redacción:

«(5) [...] Por lo que respecta a Chipre, que aplica el régimen común establecido por la Decisión n.º 895/2006/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, por la que se establece un régimen simplificado de control de las personas en las fronteras exteriores basado en el reconocimiento unilateral por la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia de determinados documentos como equivalentes a sus visados nacionales para fines de tránsito por sus territorios (DO 2006, L 167, p. 1),] desde el 10 de julio de 2006, y a Bulgaria y Rumanía, que aplican el régimen común establecido por la Decisión n.º 582/2008/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un régimen simplificado de control de las personas en las fronteras exteriores basado en el reconocimiento unilateral por Bulgaria, Chipre y Rumanía de determinados documentos como equivalentes a sus visados nacionales para fines de tránsito por sus territorios (DO 2008, L 161, p. 30),] desde el 18 de julio de 2008, conviene adoptar normas comunes que autoricen a Bulgaria, Chipre y Rumanía, como a Croacia, a reconocer unilateralmente determinados documentos expedidos por los Estados miembros que aplican plenamente el acervo de Schengen y documentos similares expedidos por Croacia, como equivalentes a sus visados nacionales, y a establecer un régimen simplificado de control de las personas en las fronteras exteriores basado en esa equivalencia unilateral. [...]

[...]

(7) La participación en el régimen simplificado debe ser facultativa, sin imponer a los Estados miembros obligaciones adicionales a las establecidas en el Acta de Adhesión de 2003, el Acta de Adhesión de 2005 o el Acta de Adhesión de 2011.»

15 A tenor del artículo 1 de la Decisión n.º 565/2014:

«La presente Decisión introduce un régimen simplificado para el control de personas en las fronteras exteriores, en virtud del cual Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía pueden reconocer unilateralmente como equivalentes a sus visados nacionales de tránsito o para estancias en su territorio que no excedan de 90 días por período de 180 días los documentos a que se hace referencia en el artículo 2, apartado 1, y en el artículo 3 de la presente Decisión, expedidos a los nacionales de terceros países sujetos a la obligación de visado en virtud del Reglamento [n.º 539/2001].

La ejecución de la presente Decisión no afectará a las inspecciones a las que deban ser sometidas las personas en las fronteras exteriores de conformidad con los artículos 5 a 13, 18 y 19 del [código de fronteras Schengen].»

16 Conforme al artículo 2 de dicha Decisión:

«1. Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía podrán considerar equivalentes a sus visados nacionales, de tránsito o para estancias en su territorio que no excedan de 90 días por período de 180 días, los siguientes documentos expedidos por los Estados miembros que aplican plenamente el acervo de Schengen, independientemente de la nacionalidad de los titulares:

- a) un “visado uniforme”, según se define en el artículo 2, punto 3, del Código de visados, válido para dos o múltiples entradas;
- b) un “visado para estancia de larga duración”, según se recoge en el artículo 18 del [CAAS];
- c) un “permiso de residencia”, según se define en el artículo 2, punto 15, del [código de fronteras Schengen].

2. Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía también podrán considerar equivalentes a sus visados nacionales, para el tránsito o para estancias en su territorio que no excedan de 90 días por período de 180 días, los visados de validez territorial limitada expedidos de conformidad con el artículo 25, apartado 3, primera frase, del Código de visados.

3. Si Bulgaria, Croacia, Chipre o Rumanía deciden aplicar la presente Decisión, reconocerán todos los documentos a que se hace referencia en los apartados 1 y 2, independientemente del Estado miembro que haya expedido el documento, a menos que estén colocados en documentos de viaje que ellos no reconozcan o en documentos de viaje expedidos por un tercer país con el que no tengan relaciones diplomáticas.»

17 A tenor del artículo 3, apartado 1, de la citada Decisión:

«Si Bulgaria, Croacia, Chipre o Rumanía deciden aplicar el artículo 2, podrán reconocer, además de los documentos a que se refiere dicho artículo, como equivalentes a sus visados nacionales de tránsito o para estancias en su territorio que no excedan de 90 días por período de 180 días:

- a) los visados nacionales para estancias de corta duración y los visados nacionales para estancias de larga duración expedidos por Bulgaria, Croacia, Chipre o Rumanía mediante el modelo uniforme establecido por el Reglamento (CE) n.º 1683/95 del Consejo[, de 29 de mayo de 1995, por el que se establece un modelo uniforme de visado (DO 1995, L 164, p. 1)];
- b) los permisos de residencia expedidos por Bulgaria, Croacia, Chipre o Rumanía de conformidad con el modelo uniforme establecido por el Reglamento (CE) n.º 1030/2002 del Consejo[, de 13 de junio de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países (DO 2002, L 157, p. 1)];

a menos que dichos visados y permisos de residencia estén colocados en documentos de viaje que ellos no reconozcan o en documentos de viaje expedidos por un tercer país con el que no tengan relaciones diplomáticas.»

18 El artículo 5 de la Decisión n.º 565/2014 dispone lo siguiente:

«Si deciden aplicar la presente Decisión, Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía lo notificarán a la Comisión en un plazo de 20 días laborables a partir de la entrada en vigor de la presente Decisión. La Comisión publicará la información comunicada por dichos Estados miembros en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

En esas notificaciones se especificarán, cuando proceda, los terceros países con respecto a los cuales Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía no aplicarán la presente Decisión en virtud del artículo 2, apartado 3, y del artículo 3, apartado 1, por no tener relaciones diplomáticas con ellos.»

19 A tenor del artículo 8 de dicha Decisión:

«Los destinatarios de la presente Decisión son Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía.»

20 El punto II de la Información de la Comisión acerca de las notificaciones por los Estados miembros de las decisiones relativas a la aplicación de la Decisión n.º 565/2014 (DO 2014, C 302, p. 1; en lo sucesivo, «punto II de la Información de la Comisión»), incluye el siguiente pasaje:

«La Comisión ha recibido las notificaciones siguientes:

[...]

Rumanía aplica la Decisión [n.º 565/2014] y, de conformidad con el artículo 3 de la Decisión, reconoce los visados y los permisos de residencia nacionales expedidos por Bulgaria, Chipre y Croacia que figuran, respectivamente, en los anexos I, II y III de la Decisión, como equivalentes a los visados rumanos.»

### **Reglamento n.º 261/2004**

21 Los considerandos 1 y 2 del Reglamento n.º 261/2004 tienen el siguiente tenor:

«(1) La actuación de la Comunidad en el ámbito del transporte aéreo debe tener como objetivo, entre otros, garantizar un elevado nivel de protección de los pasajeros. Además, se deben tomar plenamente en consideración los requisitos de protección de los consumidores en general.

(2) Las denegaciones de embarque y las cancelaciones o los grandes retrasos de los vuelos ocasionan graves trastornos y molestias a los pasajeros.»

22 El artículo 1, apartado 1, de dicho Reglamento prevé lo siguiente:

«El presente Reglamento establece, bajo las condiciones en él detalladas, los derechos mínimos que asistirán a los pasajeros en caso de:

a) denegación de embarque contra su voluntad;

[...]».

- 23 A efectos del citado Reglamento, su artículo 2, letra j), define la «denegación de embarque» como «la negativa a transportar pasajeros en un vuelo, pese a haberse presentado al embarque en las condiciones establecidas en el apartado 2 del artículo 3, salvo que haya motivos razonables para denegar su embarque, tales como razones de salud o de seguridad o la presentación de documentos de viaje inadecuados».
- 24 A tenor del artículo 3 del propio Reglamento, cuyo epígrafe es «Ámbito de aplicación»:
- «1. El presente Reglamento será aplicable:
- a) a los pasajeros que partan de un aeropuerto situado en el territorio de un Estado miembro sujeto a las disposiciones del Tratado;
- [...]
2. El apartado 1 se aplicará a condición de que los pasajeros:
- a) dispongan de una reserva confirmada en el vuelo de que se trate y, excepto en el caso de la cancelación mencionado en el artículo 5, se presenten a facturación:
- en las condiciones requeridas y a la hora indicada previamente y por escrito (inclusive por medios electrónicos) por el transportista aéreo, el operador turístico o un agente de viajes autorizado,
- o bien, de no indicarse hora alguna,
- con una antelación mínima de cuarenta y cinco minutos respecto de la hora de salida anunciada, o
- [...]».
- 25 De conformidad con el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 261/2004:
- «En caso de que deniegue el embarque a los pasajeros contra la voluntad de estos, el transportista aéreo encargado de efectuar el vuelo deberá compensarles inmediatamente de conformidad con el artículo 7 y prestarles asistencia de conformidad con los artículos 8 y 9.»
- 26 El artículo 15 de dicho Reglamento, cuyo epígrafe es «Inadmisibilidad de exenciones», establece lo siguiente:
- «1. Las obligaciones para con los pasajeros establecidas en el presente Reglamento no podrán limitarse ni derogarse, especialmente por medio de la inclusión de una cláusula de inaplicación o una cláusula restrictiva en el contrato de transporte.
2. Si, no obstante, dicha cláusula de inaplicación o cláusula restrictiva se aplica con respecto al pasajero, o si no se le informa debidamente acerca de sus derechos y por esa razón acepta una compensación inferior a la que dispone este Reglamento, el pasajero seguirá teniendo el derecho de emprender las acciones necesarias en los tribunales y organismos competentes para obtener una compensación adicional.»

## Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 27 El 6 de septiembre de 2015, D. Z., nacional de la República de Kazajistán, acudió al aeropuerto de Lárnaca para embarcar en un vuelo de la compañía aérea rumana Blue Air con destino a Bucarest, ciudad en la que tenía prevista su estancia hasta el 12 de septiembre de 2015 para participar en unos exámenes convocados por la Association of Chartered Certified Accountants (Asociación de Censores Jurados de Cuentas).
- 28 A efectos de su control por los empleados de la sociedad que actuaba como mandataria de Blue Air en el aeropuerto de Lárnaca, D. Z. presentó su documentación de viaje, su pasaporte y un permiso de residencia temporal expedido por la República de Chipre cuya validez expiraba el 6 de abril de 2016. Asimismo, mostró la solicitud de visado de entrada en territorio rumano que previamente había presentado por medios telemáticos ante el Ministerio de Asuntos Exteriores de Rumanía, junto con la respuesta de dicho Ministerio, facilitada a través de su sistema informatizado, según la cual dicho visado no resultaba necesario para una estancia no superior a 90 días por período de 180 días, puesto que el interesado ya disponía de un permiso de residencia temporal expedido por la República de Chipre.
- 29 El personal de tierra de Blue Air en el aeropuerto de Bucarest, con el que contactaron telefónicamente y por correo electrónico los empleados de dicha sociedad, respondió a estos indicando que D. Z. no podía entrar en Rumanía al carecer de visado o de un permiso de residencia como miembro de la familia expedido por las autoridades rumanas. Los mencionados empleados denegaron por tanto el embarque de D. Z. indicando que, en caso de transportarle, habría sido inmediatamente devuelto a Chipre en el vuelo de vuelta y Blue Air habría sido sancionada.
- 30 D. Z. solicitó, sin obtener respuesta, que se le facilitasen por escrito los motivos de dicha denegación de embarque. Por otra parte, no se le comunicó decisión escrita alguna sobre los motivos de la denegación de entrada en el territorio rumano.
- 31 Al considerar que la denegación de su embarque resultaba injustificada y era contraria a las disposiciones de la Decisión n.º 565/2014, D. Z. presentó una demanda contra Blue Air ante el Eparchiako Dikastirio Larnakas (Tribunal de Distrito de Lárnaca, Chipre) mediante la que solicitaba una compensación por la pérdida del importe del vuelo de ida y vuelta, por los gastos de anulación de su reserva de hotel en Bucarest, por los gastos correspondientes a los exámenes en los que no pudo participar, por el importe equivalente de los salarios que dejó de percibir a causa del permiso formativo concedido por su empleador para preparar los mencionados exámenes y por el perjuicio moral que consideraba haber sufrido.
- 32 Ante el tribunal remitente, Blue Air alega, entre otras cosas, que D. Z. comete un error al demandarla puesto que, como indican las condiciones de transporte que dicha compañía aplica, en su opinión no es responsable de la decisión de las autoridades del Estado de destino de denegar la entrada de un pasajero en su territorio, ni de los documentos que este último debe tener en su poder, ni tampoco de la observancia de la normativa del Estado de destino.
- 33 Según el tribunal remitente, la cuestión que suscita el litigio principal en primer término es si D. Z. puede actuar contra Blue Air al amparo de las disposiciones de la Decisión n.º 565/2014. Considera el tribunal remitente que, si el demandante hubiera sido autorizado a embarcar en el vuelo en cuestión, habría podido invocar ante un órgano jurisdiccional rumano su derecho a entrar en el país con arreglo a dicha Decisión.
- 34 Ahora bien, el único acto perjudicial al que D. Z. se ha visto sometido es la denegación de embarque decidida por Blue Air. El tribunal remitente deduce de lo anterior que resulta necesario determinar la medida en que dicha denegación de embarque ha podido dar lugar al nacimiento de un derecho a favor de D. Z. que le habilite para actuar judicialmente contra Blue Air.

- 35 En segundo término, dicho tribunal considera que le corresponde apreciar si una denegación de embarque decidida en circunstancias como las del litigio principal entra dentro del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 261/2004 y, en caso afirmativo, si una cláusula del contrato de transporte puede, pese a todo, limitar la responsabilidad del transportista aéreo, o incluso eximirle de ella, en caso de presentación de documentos de viaje inadecuados.
- 36 Al considerar, en tales circunstancias, que el litigio principal suscita cuestiones de interpretación del Derecho de la Unión, el Eparchiako Dikastirio Larnakas (Tribunal de Distrito de Lárnaca) ha decidido suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) ¿Ha de interpretarse la Decisión [n.º 565/2014] en el sentido de que crea efectos jurídicos directos en forma, por un lado, de derechos de los particulares nacionales de terceros países a que no se les exija visado para su entrada en el Estado miembro de destino y, por otro lado, de obligación del Estado miembro de destino de que se trata de no solicitar dicho visado, si aquellos son titulares de un visado de entrada o de un permiso de residencia comprendido en la lista de los documentos que son objeto de reconocimiento mutuo con arreglo a la Decisión [n.º 565/2014], a cuya aplicación se comprometió el Estado miembro de destino?
  - 2) Cuando un transportista aéreo, por sí mismo o por medio de sus representantes mandatarios autorizados en el aeropuerto del Estado miembro de partida, deniega el embarque de un pasajero alegando la negativa de las autoridades del Estado miembro de destino a aceptar la entrada de este en el Estado miembro en cuestión, por falta de visado de entrada, ¿puede considerarse que el transportista aéreo ejerce una autoridad y actúa como extensión del Estado miembro en cuestión (emanation of State), de modo que el pasajero afectado puede oponerle la Decisión [n.º 565/2014] ante el órgano jurisdiccional del Estado miembro de partida, para que declare que tiene derecho de entrada sin necesidad de visado y solicitar una compensación por la vulneración de su derecho y, por extensión, por el incumplimiento de su contrato de transporte?
  - 3) ¿Puede un transportista aéreo, por sí mismo o por medio de sus representantes mandatarios autorizados, denegar el embarque del nacional de un tercer país, alegando la resolución de las autoridades del Estado miembro de destino por la que se deniega la entrada de este en el territorio del Estado en cuestión, sin que se haya expedido o entregado previamente al nacional de que se trata una resolución motivada por escrito sobre la denegación de entrada [véase el artículo 14, apartado 2, del Reglamento (UE) 2016/399 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen) (DO 2016, L 77, p. 1)], anteriormente artículo 13 del Reglamento [n.º 562/2006], que prescribe la expedición de una resolución motivada para la denegación de entrada], con el fin de garantizar el respeto de los derechos fundamentales y en particular la protección jurisdiccional de los derechos del pasajero afectado [véase el artículo 4 del citado Reglamento 2016/399]?
  - 4) ¿Ha de entenderse el artículo 2, letra j), del Reglamento [n.º 261/2004] en el sentido de que no está comprendido en su ámbito de aplicación el supuesto de denegación de embarque del pasajero cuando esta se decida por el transportista aéreo debido a la presentación de presuntos “documentos de viaje inadecuados”? ¿Debe interpretarse en el sentido de que está comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento la denegación de embarque, si se determinó judicialmente, sobre la base de las circunstancias particulares de cada supuesto, que los documentos de viaje eran adecuados y que la denegación de embarque no estaba justificada o infringía el Derecho europeo?
  - 5) ¿Puede un pasajero verse privado del derecho a compensación que le confiere el artículo 4, apartado 3, del Reglamento [n.º 261/2004] en virtud de una cláusula de exención o de limitación de responsabilidad invocada por el transportista aéreo en el supuesto de que alegue inadecuación de los documentos de viaje, si tal cláusula figura en las condiciones habituales de funcionamiento

o de prestación de servicios de dicho transportista aéreo, publicadas con carácter previo? ¿Se opone el artículo 15, en relación con el artículo 14 del mismo Reglamento, a la aplicación de esas cláusulas de limitación o de exención de responsabilidad del transportista aéreo?»

## **Sobre las cuestiones prejudiciales**

### ***Sobre la admisibilidad***

- 37 Blue Air alega, en primer término, que las cuestiones prejudiciales segunda y tercera son inadmisibles puesto que las partes en el litigio principal no han sido oídas sobre las citadas cuestiones con carácter previo al planteamiento de la presente petición de decisión prejudicial, vulnerando las normas procedimentales chipriotas.
- 38 Procede recordar, a este respecto, que el artículo 267 TFUE otorga a los órganos jurisdiccionales nacionales una amplísima facultad para someter una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia si consideran que un asunto pendiente ante ellos plantea cuestiones que exigen la interpretación o la apreciación de la validez de disposiciones del Derecho de la Unión necesarias para la resolución del litigio del que conocen. Por tanto, los órganos jurisdiccionales nacionales tienen la facultad y, en su caso, la obligación de efectuar la remisión prejudicial cuando comprueben, de oficio o a instancia de las partes, que el fondo del litigio versa sobre un extremo contemplado en el párrafo primero de dicho artículo (sentencias de 16 de enero de 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, EU:C:1974:3, apartado 3, y de 1 de febrero de 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, apartado 30 y jurisprudencia citada).
- 39 Además, aunque puede ser del interés de una buena administración de justicia el que una cuestión prejudicial solo se plantee tras un debate contradictorio, la existencia de ese debate previo no es un requisito para la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 267 TFUE (sentencia de 1 de febrero de 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, apartado 32 y jurisprudencia citada). Corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional apreciar la eventual necesidad de ese debate contradictorio previo (sentencia de 28 de junio de 1978, Simmenthal, 70/77, EU:C:1978:139, apartado 11).
- 40 Por consiguiente, el hecho de que las partes de un litigio no hayan debatido previamente ante el órgano jurisdiccional nacional una cuestión relativa al Derecho de la Unión no impide que esa cuestión pueda ser sometida al Tribunal de Justicia (sentencia de 1 de febrero de 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, apartado 33).
- 41 En todo caso, procede recordar que no incumbe al Tribunal de Justicia verificar si la resolución de remisión prejudicial se ha dictado de conformidad con las normas procesales y de organización judicial del Derecho nacional (sentencia de 23 de noviembre de 2017, Benjumea Bravo de Laguna, C-381/16, EU:C:2017:889, apartado 26 y jurisprudencia citada).
- 42 Seguidamente, Blue Air afirma que el tribunal remitente no ha expuesto el texto de las disposiciones nacionales aplicables y de la jurisprudencia nacional pertinente, ni el conjunto de elementos fácticos y jurídicos pertinentes que le han llevado a considerar que, en el caso de autos, ciertas disposiciones del Derecho de la Unión pueden ser de aplicación.
- 43 A este respecto, cabe recordar que, con arreglo a una jurisprudencia reiterada, que actualmente figura en el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la necesidad de llegar a una interpretación del Derecho de la Unión que sea útil para el juez nacional exige que este defina el contexto fáctico y el régimen normativo en el que se inscriben las cuestiones que plantea o que, al menos, explique los supuestos de hecho en los que se basan tales cuestiones. En la resolución de

remisión deben figurar, además, las razones precisas que han conducido al juez nacional a preguntarse sobre la interpretación del Derecho de la Unión y a estimar necesario plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia (sentencia de 19 de diciembre de 2018, Stanley International Betting y Stanleybet Malta, C-375/17, EU:C:2018:1026, apartado 29 y jurisprudencia citada).

- 44 Pues bien, en el presente asunto, la petición de decisión prejudicial define de manera suficiente el contexto jurídico y fáctico del litigio principal. En particular, la falta de indicación del texto de las disposiciones nacionales aplicables no supone, habida cuenta de la naturaleza y el alcance de los actos del Derecho de la Unión cuya interpretación se solicita, obstáculo alguno para la adecuada comprensión del contexto en el que se inscriben las preguntas del tribunal remitente. Además, la información facilitada por dicho tribunal en cuanto a la pertinencia de las cuestiones prejudiciales planteadas para resolver dicho litigio permiten apreciar el alcance de estas cuestiones y darles una respuesta útil, como, por lo demás, confirman las observaciones escritas presentadas por los Gobiernos chipriota, alemán y neerlandés.
- 45 Por último, el Gobierno alemán plantea ciertas dudas en cuanto a la pertinencia de las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta por cuanto no parece que D. Z. haya reclamado una compensación con arreglo al Reglamento n.º 261/2004.
- 46 A este respecto, procede recordar, por una parte, que las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión 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 (sentencias de 15 de mayo de 2003, Salzmann, C-300/01, EU:C:2003:283, apartado 31, y de 28 de marzo de 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, apartado 57 y jurisprudencia citada).
- 47 Por otra parte, como ha señalado el Abogado General en el punto 23 de sus conclusiones, el tribunal remitente ha indicado en su petición de decisión prejudicial que el Derecho chipriota le permite conceder una compensación a una parte aunque esta no la haya reclamado expresamente, de manera que tendría la potestad de conceder al demandante en el litigio principal una compensación con arreglo al Reglamento n.º 261/2004, siempre y cuando este deba interpretarse en el sentido de que le confiere tal derecho.
- 48 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, la petición de decisión prejudicial es admisible.

### ***Sobre el fondo***

#### *Sobre la primera cuestión prejudicial*

- 49 Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 3, apartado 1, de la Decisión n.º 565/2014 debe interpretarse en el sentido de que produce efecto directo y genera, a favor de los nacionales de terceros países, derechos que estos pueden oponer frente al Estado miembro de destino, en particular el derecho a que no se les exija un visado para su entrada en el territorio de ese Estado miembro en caso de que sean titulares de un visado de entrada o de un permiso de residencia incluido en la lista de documentos que gozan del reconocimiento que dicho Estado miembro se ha comprometido a aplicar conforme a la citada Decisión.
- 50 De entrada, es preciso recordar que, según el artículo 288 TFUE, párrafo cuarto, una decisión de la Unión será obligatoria en todos sus elementos, y, cuando designe destinatarios, solo será obligatoria para estos.

- 51 En el caso de autos, la Decisión n.º 565/2014 designa, en su artículo 8, a Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía como sus destinatarios, por lo que únicamente es obligatoria para estos cuatro Estados miembros.
- 52 Además, el artículo 3, apartado 1, de dicha Decisión prevé sustancialmente que cada uno de esos cuatro Estados miembros puede reconocer, como equivalentes a sus visados nacionales, los visados y permisos de residencia expedidos por el resto de Estados miembros destinatarios de la propia Decisión que allí se enumeran.
- 53 En primer lugar, del tenor del artículo 3, apartado 1, de la Decisión n.º 565/2014, en relación con el considerando 7 de esta, se desprende que el reconocimiento de los visados y de los permisos de residencia a que se refiere dicha disposición constituye una mera facultad para los Estados miembros en cuestión.
- 54 No obstante, si estos se comprometen a aplicar la Decisión n.º 565/2014 y, con arreglo a su artículo 5, notifican su decisión de reconocer como equivalentes a sus propios visados los visados nacionales y permisos de residencia expedidos por los otros Estados miembros destinatarios de dicha Decisión, incluyendo los documentos a los que se refiere el artículo 3, apartado 1, de aquella —como ha hecho Rumanía, según se desprende del punto II de la Información de la Comisión—, el ejercicio por esos Estados miembros de la facultad que les reconoce ese artículo 3, apartado 1, implica para estos la obligación de reconocer los documentos a que se hace referencia en la citada disposición.
- 55 No desvirtúa esta conclusión el hecho de que el artículo 3 de la Decisión n.º 565/2014 no incluya una disposición equivalente a la contenida en su artículo 2, cuyo apartado 3 establece expresamente que, si cualquiera de los cuatro Estados miembros destinatarios decidiera aplicar la Decisión n.º 565/2014, ello comportará la obligación de reconocer, en principio, los documentos a los que se hace referencia en los apartados 1 y 2 de dicho artículo.
- 56 En efecto, del artículo 2, apartado 3, de la Decisión n.º 565/2014 se desprende que los Estados miembros destinatarios de dicha Decisión y que han optado por aplicarla están obligados a reconocer, en principio, todos los documentos a que se hace referencia en el artículo 2, apartados 1 y 2, de la propia Decisión, expedidos por los Estados miembros que aplican plenamente el acervo de Schengen, cualquiera que sea, de entre ellos, el que los emita.
- 57 En tales condiciones, la ausencia en el artículo 3 de la Decisión n.º 565/2014 de una disposición equivalente a la que figura en el artículo 2, apartado 3, de dicha Decisión no puede interpretarse en el sentido de que los Estados miembros destinatarios de aquella que han optado por aplicar su artículo 3 conserven la libertad de dejar de aplicar caso por caso el régimen de reconocimiento de visados y de permisos de residencia al que, conforme al artículo 5 de la propia Decisión, se han adherido.
- 58 En segundo lugar, por lo que se refiere al alcance de la obligación a que se ha hecho referencia en el apartado 54 de la presente sentencia, para los Estados miembros en cuestión esta supone reconocer, como equivalentes a sus visados nacionales de tránsito o para estancias en sus territorios que no excedan de 90 días por período de 180 días, los visados y permisos de residencia expedidos por los otros Estados miembros destinatarios de la Decisión n.º 565/2014, mencionados en el artículo 3, apartado 1, letras a) y b), de dicha Decisión y que se enumeran en sus anexos.
- 59 Como por otro lado se desprende del artículo 3, apartado 1, de la Decisión n.º 565/2014, la única excepción posible prevista por el legislador de la Unión a la obligación que establece se refiere a los visados y a los permisos de residencia que estén colocados en documentos de viaje que los Estados miembros en cuestión no reconozcan o en documentos de viaje expedidos por un tercer país con el que no tengan relaciones diplomáticas.

- 60 Cabe colegir de ello que, aparte de esta excepción expresamente prevista, los Estados miembros destinatarios de la Decisión n.º 565/2014 que han optado por sumarse al régimen previsto en su artículo 3, apartado 1, deben atenerse a la mencionada obligación de reconocimiento en los casos individuales que se incluyan en su ámbito de aplicación.
- 61 Corroborra esta interpretación el objetivo de la Decisión n.º 565/2014 que, como se desprende de su título, estriba en establecer un régimen simplificado de control de las personas en las fronteras exteriores basado en el reconocimiento, por parte de los Estados miembros que en él participan, de la equivalencia de determinados documentos a sus visados nacionales.
- 62 En efecto, como ha destacado el Abogado General en el punto 49 de sus conclusiones, por un parte, si los Estados miembros destinatarios de la Decisión n.º 565/2014 que han decidido aplicar su artículo 3 tuvieran la facultad de dejar de aplicar caso por caso el régimen simplificado de control previsto en dicha Decisión, tal régimen no podría aplicarse de manera efectiva.
- 63 Por otra parte, dicha facultad no sería conforme con el principio de seguridad jurídica que se quiere propiciar mediante la publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* —con arreglo al artículo 5 de la Decisión n.º 565/2014— de la determinación del Estado miembro interesado de aplicar dicha Decisión.
- 64 En tercer lugar, en lo que atañe a la posibilidad de invocar la obligación prevista en el artículo 3, apartado 1, de la Decisión n.º 565/2014 frente al Estado miembro de destino, es preciso recordar que el Tribunal de Justicia ha admitido que los justiciables puedan oponer, frente a un Estado miembro, las disposiciones de una decisión de la Unión dirigida al propio Estado miembro, en la medida en que las obligaciones previstas en dichas disposiciones que pesan sobre ese Estado miembro sean incondicionales y suficientemente precisas (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de noviembre de 1992, *Hansa Fleisch Ernst Mundt*, C-156/91, EU:C:1992:423, apartados 12 y 13 y jurisprudencia citada).
- 65 Procede considerar a este respecto que, tan pronto como el Estado miembro en cuestión asume el compromiso a que se ha hecho referencia en el apartado 54 de la presente sentencia, la obligación prevista en el artículo 3, apartado 1, de la Decisión n.º 565/2014, interpretada con arreglo a los apartados 60 a 63 de la presente sentencia, cumple los requisitos de incondicionalidad y suficiente precisión.
- 66 No invalida esta apreciación el hecho de que, de modo análogo al artículo 2, apartado 3, de la Decisión n.º 565/2014, su artículo 3, apartado 1, autorice a los Estados miembros a dejar de aplicar la obligación prevista en dicha disposición en el caso de que los visados y los permisos de residencia figuren colocados en documentos de viaje que esos Estados miembros no reconozcan o en documentos de viaje expedidos por un tercer Estado con el que no tengan relaciones diplomáticas.
- 67 En efecto, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, el hecho de que una decisión permita a los Estados miembros destinatarios, bajo determinadas condiciones que pueden ser objeto de control jurisdiccional, establecer excepciones a disposiciones claras y precisas contenidas en esa misma decisión, no puede, en sí mismo, privar a dichas disposiciones de efecto directo (sentencia de 9 de septiembre de 1999, *Feyrer*, C-374/97, EU:C:1999:397, apartado 24 y jurisprudencia citada).
- 68 Por consiguiente, los justiciables pueden invocar la obligación prevista en el artículo 3, apartado 1, de la Decisión n.º 565/2014 frente a un Estado miembro destinatario de dicha Decisión que ha optado por ejercer la facultad prevista por la mencionada disposición.
- 69 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 3, apartado 1, de la Decisión n.º 565/2014 debe interpretarse en el sentido de que produce efecto directo y genera, a favor de los nacionales de terceros países, derechos que estos

pueden oponer frente al Estado miembro de destino, en particular el derecho a que no se les exija un visado para su entrada en el territorio de ese Estado miembro en caso de que esos nacionales sean titulares de un visado de entrada o de un permiso de residencia incluido en la lista de documentos que gozan del reconocimiento que dicho Estado miembro se ha comprometido a aplicar conforme a la citada Decisión.

*Sobre la segunda cuestión prejudicial*

- 70 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que, cuando un transportista aéreo, por sí mismo o por medio de sus representantes y mandatarios en el aeropuerto del Estado miembro de partida, deniega el embarque a un pasajero alegando la negativa de las autoridades del Estado miembro de destino a aceptar la entrada de este en su territorio, procede considerar que ese transportista aéreo actúa como emanación del citado Estado, de modo que el pasajero afectado puede oponer a ese transportista aéreo la Decisión n.º 565/2014 ante un órgano jurisdiccional del Estado miembro de partida para reclamar una indemnización por la vulneración de su derecho a entrar en el territorio del Estado miembro de destino sin estar en posesión de un visado emitido por este último.
- 71 Con carácter preliminar, es preciso destacar que, a la vista de las precisiones que figuran en los apartados 29 y 30 de la presente sentencia, corresponde al tribunal remitente verificar si efectivamente las autoridades rumanas han formulado o no esa negativa de entrada. Bajo la anterior reserva y en la medida en que la segunda cuestión prejudicial se ha redactado por el tribunal remitente partiendo de la hipótesis de que así podría haber ocurrido en el caso de autos, el Tribunal de Justicia ha de responder a dicha cuestión prejudicial partiendo de la citada hipótesis.
- 72 Es preciso recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que los justiciables pueden invocar disposiciones incondicionales y suficientemente precisas de una directiva no solo frente a un Estado miembro y todos los órganos de su Administración, sino también frente a organismos o entidades, aunque sean de Derecho privado, que estén sometidos a la autoridad o al control de una autoridad pública, o a los que un Estado miembro haya encomendado una misión de interés público y que, a tal fin, dispongan de facultades exorbitantes en relación con las que se deriven de las normas aplicables en las relaciones entre particulares. En efecto, hay que evitar que el Estado pueda obtener ventajas de su incumplimiento del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de octubre de 2017, Farrell, C-413/15, EU:C:2017:745, apartados 32, 34 y 35).
- 73 Esa jurisprudencia puede trasladarse por analogía a las disposiciones incondicionales y suficientemente precisas de una decisión de la Unión, como las que figuran en el artículo 3, apartado 1, de la Decisión n.º 565/2014 (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de junio de 2007, Carp, C-80/06, EU:C:2007:327, apartado 21).
- 74 Por consiguiente, para determinar si un pasajero puede oponer la Decisión n.º 565/2014 a un transportista aéreo que ha denegado su embarque alegando que las autoridades del Estado miembro de destino habrían denegado la entrada de dicho pasajero en su territorio por no disponer de visado de entrada, resulta preciso verificar si debe considerarse a ese transportista aéreo como una de las entidades a las que se ha hecho referencia en el apartado 72 de la presente sentencia.
- 75 En concreto, se trata de dilucidar si debe considerarse que el Estado miembro de destino ha encomendado, de conformidad con el artículo 7, apartado 3, del código de fronteras Schengen, la asunción de funciones de control de fronteras a un transportista aéreo o a su mandatario que efectúan la comprobación de los documentos de viaje de un pasajero, nacional de un país tercero, en el aeropuerto del Estado miembro de partida y si el transportista aéreo o su mandatario disponen de facultades adecuadas al efecto.

- 76 A este respecto, por una parte, según se desprende del artículo 7, apartado 1, del código de fronteras Schengen, en relación con el artículo 2, punto 13, de este, la realización de las misiones de control fronterizo corresponde en exclusiva a la guardia de fronteras, un cuerpo de funcionarios públicos que se somete, entre otras, a las normas establecidas en dicho código. De conformidad con el artículo 15, apartado 1, del código de fronteras Schengen, la guardia de fronteras está constituida por profesionales especializados con la debida formación. Además, en virtud del artículo 15, apartado 2, de dicho código, los Estados miembros están obligados a notificar a la Comisión la lista de servicios nacionales responsables del control fronterizo.
- 77 Por otra parte, del artículo 7, apartado 3, del código de fronteras Schengen se desprende que el control de fronteras al que se somete a los nacionales de terceros países implica una inspección minuciosa que, entre otras cosas, incluye la búsqueda de indicios de falsificación o alteración en el documento de viaje, la comprobación de que el nacional de un tercer país interesado dispone de medios de subsistencia suficientes, así como la comprobación de que el nacional de un tercer país interesado, su medio de transporte y los objetos que transporta no se prestan a poner en peligro el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de alguno de los Estados miembros.
- 78 Pues bien, por lo que respecta a los transportistas aéreos, su misión es manifiestamente diferente a la que compete a la guardia de fronteras dado que, según se desprende del artículo 26, apartado 1, letra b), del CAAS, consiste únicamente en comprobar que los nacionales extranjeros a los que transportan «[tengan] en su poder los documentos de viaje exigidos» para entrar en el territorio del Estado miembro de destino.
- 79 De las apreciaciones anteriores se infiere que no cabe considerar que el Estado miembro de destino haya encomendado, de conformidad con el artículo 7, apartado 3, del código de fronteras Schengen, la asunción de las funciones de control de fronteras a un transportista aéreo o a su mandatario, ni que estos dispongan de facultades adecuadas a tal fin.
- 80 Por consiguiente, un pasajero no puede oponer la Decisión n.º 565/2014 a un transportista aéreo que ha denegado su embarque alegando que las autoridades del Estado miembro de destino habrían denegado la entrada de dicho pasajero en su territorio por no disponer de visado de entrada.
- 81 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que, cuando un transportista aéreo, por sí mismo o por medio de sus representantes y sus mandatarios en el aeropuerto del Estado miembro de partida, deniega el embarque a un pasajero alegando la negativa de las autoridades del Estado miembro de destino a aceptar la entrada de este en su territorio, no cabe considerar que ese transportista aéreo actúe como emanación del citado Estado, de modo que el pasajero afectado no puede oponer a ese transportista aéreo la Decisión n.º 565/2014 ante un órgano jurisdiccional del Estado miembro de partida para reclamar una indemnización por la vulneración de su derecho a entrar en el territorio del Estado miembro de destino sin estar en posesión de un visado emitido por este último.

#### *Sobre la tercera cuestión prejudicial*

- 82 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el Derecho de la Unión, concretamente el artículo 13 del código de fronteras Schengen, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un transportista aéreo deniegue el embarque a un nacional de un tercer país alegando que las autoridades del Estado miembro de destino se niegan a permitir la entrada de aquel en su territorio, sin que dicha denegación de entrada haya sido objeto de una resolución escrita y motivada, entregada previamente al citado nacional.

- 83 A este respecto, es preciso destacar que, de conformidad con el artículo 13, apartado 2, del código de fronteras Schengen, la entrada de los nacionales de terceros países en el territorio de un Estado miembro solo puede denegarse mediante una resolución motivada en la que se indiquen los motivos exactos de dicha denegación, adoptada por la autoridad habilitada en virtud del Derecho interno y que se entregará mediante un impreso normalizado al nacional del tercer país de que se trate, quien acusará recibo de la resolución de denegación de entrada por medio de dicho impreso.
- 84 De esta disposición se deduce que la denegación de entrada se somete a requisitos de forma particularmente estrictos, destinados concretamente a preservar el derecho de defensa, según se desprende del artículo 13, apartado 3, del código de fronteras Schengen, a tenor del cual las personas a las que se deniegue la entrada tienen derecho a recurrir dicha resolución.
- 85 En consecuencia, el artículo 13, apartado 3, del código de fronteras Schengen se opone a que, a falta de resolución denegatoria de entrada adoptada y notificada de conformidad con el artículo 13, apartado 2, de dicho código, un transportista aéreo, para justificar la denegación de embarque de un pasajero, pueda alegar frente a este cualquier tipo de denegación de entrada en el territorio del Estado miembro de destino, dado que en tal caso dicho pasajero se vería privado, en particular, de la posibilidad de ejercer de forma efectiva su derecho de defensa.
- 86 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que el Derecho de la Unión, concretamente el artículo 13 del código de fronteras Schengen, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un transportista aéreo deniegue el embarque a un nacional de un tercer país alegando que las autoridades del Estado miembro de destino se niegan a permitir la entrada de aquel en su territorio, sin que dicha denegación de entrada haya sido objeto de una resolución escrita y motivada, entregada previamente al citado nacional.

#### *Sobre la cuarta cuestión prejudicial*

- 87 Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el Reglamento n.º 261/2004, concretamente su artículo 2, letra j), debe interpretarse en el sentido de que, cuando un transportista aéreo deniega el embarque a un pasajero porque considera que este ha presentado documentos de viaje inadecuados, tal denegación priva al pasajero de la protección prevista en dicho Reglamento o si corresponde al órgano jurisdiccional competente, teniendo en cuenta las circunstancias del asunto de que se trate, apreciar si hay motivos razonables para tal denegación con arreglo a la citada disposición.
- 88 A este respecto, es preciso recordar, en primer término, que el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 261/2004 se define en su artículo 3, cuyo apartado 2, letra a), dispone que dicho Reglamento es aplicable, entre otros, a los pasajeros que dispongan de una reserva confirmada para un vuelo que parta de un aeropuerto situado en el territorio de un Estado miembro y se presenten a facturación en las condiciones requeridas y a la hora indicada o, de no indicarse hora alguna, con una antelación mínima de cuarenta y cinco minutos respecto de la hora de salida anunciada.
- 89 Seguidamente, es preciso destacar que el artículo 4 del Reglamento n.º 261/2004, cuyo epígrafe es «Denegación de embarque», establece en su apartado 3 que el transportista aéreo que deniegue el embarque a los pasajeros contra la voluntad de estos debe compensarles de conformidad con el artículo 7 de dicho Reglamento y prestarles asistencia de conformidad con sus artículos 8 y 9.
- 90 Por último, la denegación de embarque se define en el artículo 2, letra j), del Reglamento n.º 261/2004 como la negativa a transportar pasajeros en un vuelo, pese a haberse presentado al embarque en las condiciones establecidas en el artículo 3, apartado 2, de dicho Reglamento, salvo que haya motivos razonables para denegar su embarque, tales como razones de salud, de seguridad o la presentación de documentos de viaje inadecuados.

- 91 De la lectura combinada del conjunto de disposiciones mencionadas en los apartados 88 a 90 de la presente sentencia se desprende que, cuando se deniega el embarque contra la voluntad de un pasajero que reúne los requisitos establecidos en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 261/2004, este tiene derecho a una compensación, así como a recibir asistencia del transportista aéreo encargado de efectuar el vuelo, salvo que haya motivos razonables para denegar su embarque, por ejemplo, la presentación de documentos de viaje inadecuados.
- 92 La formulación de la expresión «salvo que haya motivos razonables para denegar su embarque» que figura en el artículo 2, letra j), del Reglamento n.º 261/2004 evidencia que el legislador de la Unión no ha querido dejar en manos del transportista aéreo la facultad de apreciar y de determinar por sí mismo, de modo definitivo, el carácter inadecuado de los documentos de viaje.
- 93 Esta interpretación queda corroborada por el objetivo de garantizar un elevado nivel de protección de los pasajeros, enunciado en el considerando 1 del Reglamento n.º 261/2004, de forma que los derechos reconocidos a aquellos han de interpretarse ampliamente (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2012, Rodríguez Cachafeiro y Martínez-Reboredo Varela-Villamor, C-321/11, EU:C:2012:609, apartado 25).
- 94 En efecto, en la medida en que el Reglamento n.º 261/2004 se propone poner remedio a los graves trastornos y molestias que las denegaciones de embarque ocasionan a los pasajeros, resultaría contrario a dicho objetivo, que implica una elevada protección de estos, dejar en manos del transportista aéreo de que se trate la facultad de apreciar y de decidir unilateralmente y de forma definitiva si, en ese caso, hay motivos razonables para denegar el embarque, privando a los pasajeros en cuestión, como consecuencia de lo anterior, de la protección de que son acreedores en virtud de dicho Reglamento.
- 95 Así pues, en caso de que el pasajero que ha sufrido una denegación de embarque se oponga a ella, corresponde al órgano jurisdiccional competente, atendiendo a las circunstancias pertinentes de cada caso, apreciar el carácter eventualmente inadecuado de los documentos de viaje de aquel y, en definitiva, si hay motivos razonables para esa denegación.
- 96 En el caso de autos, de la resolución de remisión se desprende que, en el momento del embarque, el demandante en el litigio principal no solo presentó su reserva de vuelo, su pasaporte y su permiso de residencia chipriota vigente, sino también la respuesta escrita emitida por el Ministerio de Asuntos Exteriores rumano a su solicitud de visado, mediante la que se le confirmaba que no necesitaba tal visado para entrar en territorio rumano, respuesta en la que el demandante confió de buena fe. También se desprende de los autos a disposición del Tribunal de Justicia que la denegación de embarque se decidió sin que el transportista aéreo dispusiera de una resolución de denegación de entrada en los términos del artículo 13 del código de fronteras Schengen o de una garantía de que la información proporcionada por el personal de tierra de Blue Air en Bucarest, indicando que, en caso de embarcar, se denegaría la entrada en territorio rumano del demandante en el litigio principal, proviniera de una autoridad competente para tomar esa decisión o para proporcionar información fiable al respecto. Asimismo, la denegación de embarque parece haberse decidido sin que los anteriores datos hayan sido contrastados de forma cruzada con los que figuran en las bases de datos pertinentes, capaces de confirmar que, en virtud de la Decisión n.º 565/2014, las autoridades rumanas no podían, atendiendo a las circunstancias que se desprenden de los autos a disposición del Tribunal de Justicia, denegar la entrada en su territorio al demandante en el litigio principal por el mero hecho de que no dispusiera de un visado nacional.
- 97 Pues bien, en tales circunstancias, cuya exactitud habrá de comprobar el tribunal remitente, no puede considerarse que la denegación de embarque controvertida en el litigio principal haya obedecido a motivos razonables en el sentido del artículo 2, letra j), del Reglamento n.º 261/2004, puesto que, por un lado, la denegación parece deberse, no a un comportamiento imputable al pasajero, sino a un juicio erróneo por parte del transportista aéreo, apoyado en su caso en una información igualmente

errónea por parte de una autoridad no identificada del Estado miembro de destino, sobre los requisitos relativos a los documentos de viaje exigidos para el viaje en cuestión y, por otro lado, parece que dicho error se podría haber evitado razonablemente.

- 98 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que el Reglamento n.º 261/2004, concretamente su artículo 2, letra j), debe interpretarse en el sentido de que, cuando un transportista aéreo deniega el embarque a un pasajero porque considera que este ha presentado documentos de viaje inadecuados, tal denegación no priva al pasajero de la protección prevista en dicho Reglamento. En caso de oposición por parte de ese pasajero, corresponde, efectivamente, al órgano jurisdiccional competente, teniendo en cuenta las circunstancias del asunto de que se trate, apreciar si hay motivos razonables para tal denegación con arreglo a la citada disposición.

*Sobre la quinta cuestión prejudicial*

- 99 Mediante su quinta cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el Reglamento n.º 261/2004, concretamente su artículo 15, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una cláusula, contenida en las condiciones generales, previamente publicadas, de funcionamiento o de prestación de servicios de un transportista aéreo, por la que se limita o se exime de responsabilidad a este cuando se deniega el embarque de un pasajero a causa del carácter presuntamente inadecuado de sus documentos de viaje, privando así al citado pasajero de su derecho a una eventual compensación.
- 100 El artículo 15 del Reglamento n.º 261/2004, cuyo epígrafe es «Inadmisibilidad de exenciones», dispone, en su apartado 1, que las obligaciones para con los pasajeros establecidas en ese Reglamento no pueden limitarse ni derogarse, especialmente por medio de la inclusión de una cláusula de inaplicación o una cláusula restrictiva en el contrato de transporte.
- 101 A su vez, el artículo 15, apartado 2, de dicho Reglamento precisa que si, no obstante, dicha cláusula de inaplicación o cláusula restrictiva se aplica con respecto al pasajero, o si no se le informa debidamente acerca de sus derechos y por esa razón acepta una compensación inferior a la que dispone el propio Reglamento, el pasajero seguirá teniendo el derecho de emprender las acciones necesarias en los tribunales y organismos competentes para obtener una compensación adicional.
- 102 A este respecto, y sin que sea necesario dilucidar si debe considerarse que, en los términos del artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 261/2004, condiciones generales de un transportista aéreo como las descritas por el tribunal remitente en el texto de su pregunta forman parte del contrato de transporte, es preciso destacar que, teniendo en cuenta la utilización del adverbio «especialmente» en dicha disposición y habida cuenta del objetivo de protección elevada de los pasajeros aéreos que subyace a dicha disposición y al Reglamento n.º 261/2004 en su conjunto, deben considerarse inadmisibles no solo las excepciones que figuran en un contrato de transporte, acto de naturaleza sinalagmática que el pasajero suscribe, sino también, y con mayor razón, las que puedan recogerse en otros documentos de índole unilateral emanados del transportista aéreo y de los que este podría intentar prevalerse con respecto a los pasajeros interesados.
- 103 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la quinta cuestión prejudicial que el Reglamento n.º 261/2004, concretamente su artículo 15, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una cláusula aplicable a los pasajeros, contenida en las condiciones generales, previamente publicadas, de funcionamiento o de prestación de servicios de un transportista aéreo, por la que se limita o se exime de responsabilidad a este cuando se deniega el embarque de un pasajero a causa del carácter presuntamente inadecuado de sus documentos de viaje, privando así al citado pasajero de su derecho a una eventual compensación.

## Costas

<sup>104</sup> Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el tribunal remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

- 1) El artículo 3, apartado 1, de la Decisión n.º 565/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un régimen simplificado de control de las personas en las fronteras exteriores basado en el reconocimiento unilateral por Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía de determinados documentos como equivalentes a sus visados nacionales de tránsito o para estancias en sus territorios que no excedan de 90 días por período de 180 días, y por la que se derogan la Decisión n.º 895/2006/CE y la Decisión n.º 582/2008/CE, debe interpretarse en el sentido de que produce efecto directo y genera, a favor de los nacionales de terceros países, derechos que estos pueden oponer frente al Estado miembro de destino, en particular el derecho a que no se les exija un visado para su entrada en el territorio de ese Estado miembro en caso de que esos nacionales sean titulares de un visado de entrada o de un permiso de residencia incluido en la lista de documentos que gozan del reconocimiento que dicho Estado miembro se ha comprometido a aplicar conforme a la citada Decisión.
- 2) El Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que, cuando un transportista aéreo, por sí mismo o por medio de sus representantes y sus mandatarios en el aeropuerto del Estado miembro de partida, deniega el embarque a un pasajero alegando la negativa de las autoridades del Estado miembro de destino a aceptar la entrada de este en su territorio, no cabe considerar que ese transportista aéreo actúe como emanación del citado Estado, de modo que el pasajero afectado no puede oponer a ese transportista aéreo la Decisión n.º 565/2014 ante un órgano jurisdiccional del Estado miembro de partida para reclamar una indemnización por la vulneración de su derecho a entrar en el territorio del Estado miembro de destino sin estar en posesión de un visado emitido por este último.
- 3) El Derecho de la Unión, concretamente el artículo 13 del Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un transportista aéreo deniegue el embarque a un nacional de un tercer país alegando que las autoridades del Estado miembro de destino se niegan a permitir la entrada de aquel en su territorio, sin que dicha denegación de entrada haya sido objeto de una resolución escrita y motivada, entregada previamente al citado nacional.
- 4) El Reglamento (CE) n.º 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 295/91, concretamente su artículo 2, letra j), debe interpretarse en el sentido de que, cuando un transportista aéreo deniega el embarque a un pasajero porque considera que este ha presentado documentos de viaje inadecuados, tal denegación no priva al pasajero de la protección prevista en dicho Reglamento. En caso de oposición por parte de ese pasajero, corresponde, efectivamente, al órgano jurisdiccional competente, teniendo en cuenta las circunstancias del asunto de que se trate, apreciar si hay motivos razonables para tal denegación con arreglo a la citada disposición.

- 5) El Reglamento n.º 261/2004, concretamente su artículo 15, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una cláusula aplicable a los pasajeros, contenida en las condiciones generales, previamente publicadas, de funcionamiento o de prestación de servicios de un transportista aéreo, por la que se limita o se exime de responsabilidad a este cuando se deniega el embarque de un pasajero a causa del carácter presuntamente inadecuado de sus documentos de viaje, privando así al citado pasajero de su derecho a una eventual compensación.

Firmas