



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 17 de enero de 2013*

«Reglamento (CE) n° 562/2006 — Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) — Vulneración alegada del derecho al respeto de la dignidad humana — Tutela judicial efectiva — Derecho de acceso a un tribunal»

En el asunto C-23/12,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Augstākās tiesas Senāts (Letonia), mediante resolución de 11 de enero de 2012, registrada en el Tribunal de Justicia el 17 de enero de 2012, en el procedimiento iniciado a instancias de

Mohamad Zakaria,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. T. von Danwitz, Presidente de Sala, y los Sres. A. Rosas (Ponente), E. Juhász, D. Šváby y C. Vajda, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Gobierno letón, por el Sr. I. Kalniņš y la Sra. I. Nesterova, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Wils y A. Sauka, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: letón.

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y de los artículos 6, apartado 1, y 13, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO L 105, p. 1).
- 2 Dicha petición se presentó en el marco del examen de un recurso interpuesto por el Sr. Zakaria contra la denegación de la indemnización por daños y perjuicios reclamada por el interesado a raíz del comportamiento de una autoridad administrativa con ocasión del cruce de la frontera letona.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El vigésimo considerando del Reglamento n° 562/2006 tiene la siguiente redacción:

«El presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos por la [Carta]. Debe aplicarse respetando las obligaciones de los Estados miembros en materia de protección internacional y no devolución.»
- 4 El artículo 6 de dicho Reglamento, titulado «Realización de inspecciones fronterizas», tiene el siguiente tenor:

«1. En el desempeño de sus obligaciones, la guardia de fronteras respetará plenamente la dignidad humana.

Toda medida que adopte en el desempeño de sus obligaciones será proporcionada a los objetivos perseguidos por dichas medidas.

2. En la realización de inspecciones fronterizas, la guardia de fronteras no discriminará a las personas por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.»
- 5 El artículo 13, apartado 3, del citado Reglamento dispone:

«Las personas a las que se deniegue la entrada tendrán derecho a recurrir dicha resolución. Los recursos se regirán 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.

La incoación del recurso no tendrá efecto suspensivo sobre la resolución de denegación de entrada.

Sin perjuicio de una indemnización otorgada de conformidad con el Derecho interno, el nacional del tercer país de que se trate tendrá derecho a que se corrija el sello de entrada cancelado y otras cancelaciones o adiciones que haya practicado el Estado miembro en que se le denegó la entrada si el recurso concluyera que la denegación de entrada fue infundada.»

Derecho letón

- 6 El artículo 20 del Imigrācijas likums (Ley sobre inmigración; *Latvijas Vēstnesis*, 2002, n° 169, p. 2.744) dispone:

«(1) El extranjero tendrá derecho a recurrir ante la representación diplomática la resolución denegatoria de entrada en la República de Letonia en el plazo de 30 días desde su adopción.

(2) El recurso a que se alude en el apartado 1 de este artículo será examinado por el Director de la Guardia de fronteras o por el oficial por él autorizado, y la resolución por ellos adoptada no será recurrible.»

- 7 El artículo 76, apartado 2, del Administratīvā procesa likums (Ley de procedimiento administrativo; *Latvijas Vēstnesis*, 2001, n° 164, p. 2551), en su versión vigente en el momento de los hechos, establecía:

«Los actos administrativos podrán ser impugnados ante el órgano jerárquicamente superior. Mediante ley o reglamento del Consejo de Ministros podrá designarse otro órgano ante el que quepa impugnar un acto administrativo. En su defecto, o si dicho órgano es el Consejo de Ministros, el acto administrativo podrá ser directamente objeto de un recurso judicial.»

- 8 El artículo 89 de dicha Ley, titulado «Concepto de actuación de hecho de un órgano administrativo», dispone:

«(1) Una actuación de hecho es una actuación de un órgano de Derecho público que no adopta la forma de un acto jurídico y que está destinada a producir efectos de hecho, si una persona física tiene derecho a dicha actuación o si ésta ha lesionado o puede lesionar los derechos subjetivos o los intereses jurídicos de una persona. Son también actuaciones de hecho los actos de las autoridades que, con independencia de la voluntad de éstas, produzcan efectos de hecho que lesionen o puedan lesionar gravemente los derechos de una persona. Los actos de procedimiento de las autoridades (actos que no tienen carácter definitivo) no son actuaciones de hecho.

(2) Constituyen asimismo actuaciones de hecho la inacción de un órgano, si éste tenía o tiene la obligación legal de ejecutar un acto, y el testimonio expedido por un órgano administrativo.»

- 9 El artículo 92 de la citada Ley, titulado «Derecho a indemnización» establece:

«Toda persona tiene derecho a ser indemnizada por el daño material o personal, incluido el daño moral, sufrido a consecuencia de un acto administrativo o una actuación de hecho de un órgano administrativo.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 10 Según se desprende de la resolución de remisión, el 28 de noviembre de 2010, el Sr. Zakaria tomó un avión que iba de Beirut (Líbano) a Copenhague (Dinamarca) vía Riga (Letonia). El documento de identidad de que disponía el Sr. Zakaria era un documento de viaje de refugiado palestino emitido por la República Libanesa. El interesado había obtenido el 27 de noviembre de 2008 un permiso de residencia permanente en Suecia, donde según sus propias afirmaciones, vivía desde hacía diez años y había iniciado los trámites para la adquisición de la nacionalidad de dicho Estado miembro. Se dirigía a Copenhague, ya que su domicilio, en Lund (Suecia), era más fácil y rápidamente accesible desde Copenhague.

- 11 En el aeropuerto de Riga, la Guardia de fronteras comprobó el documento de identidad del Sr. Zakaria y autorizó finalmente la entrada del interesado en Letonia y en el territorio de los Estados miembros parte en el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (DO 2000, L 239, p. 19), firmado en Schengen (Luxemburgo) el 19 de junio de 1990. Sin embargo, según el Sr. Zakaria, este control se llevó a cabo de forma grosera, provocativa y ofensiva para la dignidad humana. Debido al tiempo invertido en dicho control, el interesado perdió el avión con destino a Copenhague.
- 12 Impugnando la actuación de la Guardia de fronteras con ocasión del control fronterizo, y por considerar que tal actuación le había causado un daño moral, el Sr. Zakaria interpuso un recurso ante el Director de la Guardia de fronteras y solicitó una indemnización por importe de 7.000 LVL.
- 13 La resolución nº 25 dictada el 28 de febrero de 2011 por el referido Director reconoció la conformidad a Derecho de dicha actuación y del acto administrativo subsiguiente, a saber, la autorización de entrada del Sr. Zakaria, que se encontraba en tránsito, en el territorio de la República de Letonia, Estado miembro parte en el mencionado Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen. En cambio, no se estimó la solicitud del interesado en lo que se refiere a la indemnización reclamada.
- 14 El Sr. Zakaria recurrió ante la administratīvā rajona tiesa (Tribunal de distrito de lo contencioso-administrativo) con el fin de que se declarasen contrarias a Derecho las actuaciones de hecho de la Guardia de fronteras y se le concediese una indemnización por daños personales y morales por importe de 7.000 LVL.
- 15 Mediante resolución de la administratīvā rajona tiesa de 29 de marzo de 2011, se declaró la inadmisibilidad del recurso del Sr. Zakaria desde el punto de vista del procedimiento administrativo. Dicha resolución se basa en los argumentos que siguen.
- 16 Según el mencionado órgano jurisdiccional, el artículo 20 de la Ley sobre inmigración dispone que los extranjeros a los que se ha denegado la entrada en Letonia pueden recurrir ante la representación diplomática la resolución de denegación de entrada en los 30 días siguientes a la adopción de dicha resolución. El Director de la Guardia de fronteras o el oficial por él autorizado examinarán el recurso y su resolución no será recurrible.
- 17 Al no ser recurrible ante un órgano jurisdiccional la denegación de autorización de entrada en Letonia, tampoco puede examinarse en sede judicial el recurso por el que se solicita que se declare la existencia de un vicio en el procedimiento de adopción de la resolución de autorización de entrada en dicho Estado miembro.
- 18 La pretensión de indemnización no puede considerarse una pretensión distinta, ya que es indisociable de la pretensión principal. Por consiguiente, a falta de pretensión principal, la pretensión de indemnización del daño personal y moral no es admisible y debe igualmente rechazarse.
- 19 El Sr. Zakaria interpuso un recurso contra la resolución de la administratīvā rajona tiesa. La Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal regional de lo contencioso-administrativo) confirmó la motivación de dicha resolución. Este último órgano jurisdiccional admitió, no obstante, que, si el Sr. Zakaria consideraba que la Guardia de fronteras había cometido una vulneración de su honor y su dignidad que daba derecho a una indemnización, estaba legitimado para ejercitar una acción de indemnización ante la jurisdicción ordinaria.
- 20 El Sr. Zakaria interpuso un recurso contra la resolución de la Administratīvā apgabaltiesa ante el Augstākās Tiesas Senāts (Senado del Tribunal Supremo). A tenor de dicho recurso, no solicita la revisión de la resolución de autorización de entrada en territorio letón, sino que impugna las

actuaciones de hecho llevadas a cabo por la Guardia de fronteras en el momento de adoptar la resolución, pero no vinculadas a ésta. Asimismo alega que tales actuaciones de hecho están comprendidas en la definición que se recoge en el artículo 89 de la Ley de procedimiento administrativo.

- 21 El Augstākās Tiesas Senāts, órgano jurisdiccional remitente, expone que, a falta de recurso contra la resolución del Director de la guardia de fronteras ante la jurisdicción contencioso-administrativa y habida cuenta de que el recurso del Sr. Zakaria va dirigido contra actuaciones llevadas a cabo en el curso de un procedimiento administrativo, la pretensión de indemnización no puede ser enjuiciada en el marco de un procedimiento civil. No obstante, manifiesta dudas acerca de la compatibilidad con las disposiciones del artículo 13, apartado 3, del Reglamento n° 562/2006 de las normas nacionales que se oponen a que pueda impugnarse una resolución ante un órgano jurisdiccional o una institución que, desde el punto de vista institucional y funcional, garantice un examen independiente y objetivo del recurso.
- 22 Asimismo, dicho órgano jurisdiccional manifiesta dudas en cuanto a que el artículo 13, apartado 3, del Reglamento n° 562/2006 garantice el derecho a un recurso únicamente en el caso de que al interesado se le deniegue la entrada en el territorio del Estado de que se trate, y considera que toda persona tiene derecho a impugnar las infracciones cometidas en el curso del procedimiento, en particular las que atenten contra la dignidad humana, aun cuando el contenido de la resolución administrativa sea favorable.
- 23 Habida cuenta de estas consideraciones, el Augstākās Tiesas Senāts decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) ¿Contempla el artículo 13, apartado 3, del Reglamento n° 562/2006 [...] el derecho de la persona a recurrir no sólo la denegación de entrada en el país, sino también las infracciones cometidas durante el procedimiento de adopción de la resolución por la cual se autoriza la entrada?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿impone la citada norma jurídica al Estado miembro, habida cuenta de lo dispuesto en el vigésimo considerando y en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 562/2006, así como en el artículo 47 de la Carta [...], la obligación de garantizar un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional?
- 3) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión y de respuesta negativa a la segunda, ¿impone al Estado miembro el artículo 13, apartado 3, del Reglamento n° 562/2006, habida cuenta de lo dispuesto en el vigésimo considerando y en el artículo 6, apartado 1, del mismo Reglamento, y en el artículo 47 de la Carta [...], la obligación de garantizar un recurso efectivo ante un órgano administrativo que, desde el punto de vista institucional y funcional ofrezca las mismas garantías que un órgano jurisdiccional?»

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 24 El Gobierno letón y la Comisión han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia. El Sr. Zakaria, que no ha presentado por sí mismo observaciones escritas y en cuyo nombre no se ha presentado observación alguna, ha solicitado que se le permita presentar sus observaciones en la fase oral del procedimiento, indicando que deseaba describir los hechos relativos al incidente objeto del procedimiento principal y que sus intereses estaban representados por el Latvijas Cilvektiesību centrs (Centro letón de derechos humanos).
- 25 Con arreglo al artículo 76, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, a propuesta del Juez Ponente y tras oír al Abogado General, el Tribunal podrá decidir no celebrar una vista oral si estima, tras la lectura de los escritos de alegaciones o de observaciones presentados en la fase escrita del

procedimiento, que dispone de información suficiente para resolver. Con arreglo al apartado 3 de dicho artículo 76, esta disposición no será aplicable cuando haya presentado una solicitud, motivada, de celebración de una vista oral uno de los interesados mencionados en el artículo 23 del Estatuto que no haya participado en la fase escrita del procedimiento.

- 26 No se desprende ni de la resolución de remisión ni de los autos sometidos al Tribunal de Justicia que el Sr. Zakaria haya estado representado ante el órgano jurisdiccional remitente por el Latvijas Cilvektiesību centrs. Así pues, no ha quedado acreditado que dicho organismo esté facultado para representar a particulares en virtud de las normas procesales letonas aplicables, como prescribe el artículo 47, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento.
- 27 En consecuencia, el Tribunal de Justicia instó al Sr. Zakaria a confirmar que había otorgado un poder al Latvijas Cilvektiesību centrs para representarle ante el Tribunal de Justicia y a precisar, en primer lugar, si dicho organismo está autorizado, con arreglo al Derecho letón, para representar a particulares ante los órganos jurisdiccionales nacionales y, en segundo lugar, si es el representante de dicho Centro quien tomará la palabra en la vista oral. Como quiera que el Sr. Zakaria no respondió dentro del plazo señalado por el Tribunal de Justicia y ningún otro interesado de los mencionados en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia ha solicitado la apertura de la fase oral del procedimiento, el Tribunal de Justicia ha renunciado a la organización de una vista oral, considerándose suficientemente informado para resolver.

Observación preliminar

- 28 Se desprende de la resolución de remisión, del examen de los autos sometidos al Tribunal de Justicia y de las observaciones de la Comisión que las disposiciones pertinentes del Derecho letón son objeto de interpretaciones divergentes en lo que respecta a la posibilidad de impugnar judicialmente las actuaciones de hecho de la Guardia de fronteras y de obtener una indemnización por el daño personal y moral que éstas pudieran haber ocasionado a una persona, en el supuesto de que se haya dictado una resolución administrativa positiva, a saber, una autorización de entrada en el territorio letón.
- 29 A este respecto, hay que recordar que, según se desprende de una reiterada jurisprudencia, cuando el Tribunal de Justicia responde a una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional de un Estado miembro con arreglo al artículo 267 TFUE, no es competente para interpretar el derecho interno de dicho Estado miembro (véanse, en particular, las sentencias de 12 de octubre de 1993, Vanacker y Lesage, C-37/92, Rec. p. I-4947, apartado 7; de 20 de octubre de 2005, Ten Kate Holding Musselkanaal y otros, C-511/03, Rec. p. I-8979, apartado 25, y de 19 de septiembre de 2006, Wilson, C-506/04, Rec. p. I-8613, apartado 34).
- 30 Habida cuenta de esta consideración y de la incertidumbre en cuanto al tenor exacto del derecho procesal letón, el Tribunal de Justicia se esforzará por dar al Augstākās Tiesas Senāts criterios de interpretación del Derecho de la Unión que le permitan apreciar la compatibilidad de las normas de Derecho interno con la normativa de la Unión.

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 31 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 13, apartado 3, del Reglamento n° 562/2006 dispone que una persona tiene derecho a interponer un recurso no sólo contra la denegación de entrada en el territorio de un Estado miembro, sino también contra las infracciones cometidas durante el procedimiento de adopción de la resolución por la que se autoriza esa entrada. Mediante sus cuestiones segunda y tercera, dicho órgano jurisdiccional pregunta si, en caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, la disposición mencionada obliga al Estado

miembro a garantizar un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional o ante un órgano administrativo que ofrezca, desde el punto de vista institucional y funcional, las mismas garantías que un órgano jurisdiccional.

- 32 Procede examinar estas cuestiones conjuntamente.
- 33 Por lo que respecta al artículo 13, apartado 3, del Reglamento n° 562/2006, éste prescribe que las personas a las que se deniegue la entrada tendrán derecho a recurrir esa resolución. Según dicha disposición, tales recursos se regirán por el Derecho interno.
- 34 Cabe añadir que el artículo 13 del Reglamento n° 562/2006 está íntegramente dedicado a las cuestiones relativas a la denegación de entrada.
- 35 Como han subrayado el Gobierno letón y la Comisión, el artículo 13, apartado 3, del Reglamento n° 562/2006 únicamente prevé la obligación de los Estados miembros de establecer un recurso contra las decisiones de denegación de entrada.
- 36 Por otra parte, ni el demandante en el procedimiento principal ni el órgano jurisdiccional remitente han cuestionado la validez de dicha disposición.
- 37 Mediante sus cuestiones segunda y tercera, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 13, apartado 3, del Reglamento n° 562/2006, interpretado a la luz del vigésimo considerando de dicho Reglamento y del artículo 6, apartado 1, del mismo, así como del artículo 47 de la Carta, obliga a los Estados miembros a garantizar un recurso efectivo contra las supuestas infracciones cometidas durante el procedimiento de adopción de una resolución por la que se autorice la entrada, bien ante un tribunal, bien ante un órgano administrativo que ofrezca, desde el punto de vista institucional y funcional, las mismas garantías que un órgano jurisdiccional.
- 38 Ambas cuestiones han sido formuladas únicamente para el supuesto de que la respuesta a la primera cuestión sea afirmativa, esto es, que el artículo 13, apartado 3, del Reglamento n° 562/2006 disponga que una persona tiene derecho a interponer un recurso no sólo contra la denegación de entrada, sino también contra las infracciones que alega la demandante y que se describen en el apartado 11 de la presente sentencia. Por lo tanto, no procede responder a ellas.
- 39 En cualquier caso, el órgano jurisdiccional remitente no facilita información suficiente sobre el litigio principal, en particular sobre los hechos relevantes, para que el Tribunal de Justicia pueda determinar la pertinencia del artículo 6 del Reglamento n° 562/2006 a efectos del examen de dicho litigio. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia no está en condiciones de determinar si la situación del demandante en el procedimiento principal se rige por el Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, según el cual las disposiciones de esta última se dirigen a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión (véanse en este sentido, en particular, las sentencias de 5 de octubre de 2010, *McB.*, C-400/10 PPU, Rec. p. I-8965, apartado 51, y de 8 de noviembre de 2012, *Iida*, C-40/11, apartados 79 a 81).
- 40 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar, a la luz de las circunstancias del litigio principal, si la situación del demandante en el procedimiento principal está comprendida en el ámbito del Derecho de la Unión y, en caso afirmativo, si la negativa a reconocer a dicho demandante el derecho a formular sus pretensiones ante un órgano jurisdiccional vulnera los derechos reconocidos en el artículo 47 de la Carta. A este respecto, ha de recordarse que la Guardia de fronteras, al desempeñar sus obligaciones, en el sentido del artículo 6 del mencionado Reglamento, está obligada a respetar plenamente la dignidad humana. Corresponde a los Estados miembros establecer en su ordenamiento interno los recursos apropiados para garantizar, respetando el artículo 47 de la Carta, la protección de las personas que hacen valer los derechos que les confiere el artículo 6 del Reglamento n° 562/2006.

- 41 En cambio, si dicho órgano jurisdiccional considera, a la luz de la respuesta dada por el Tribunal de Justicia a la primera pregunta, que la referida situación no está comprendida dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, deberá examinarla a la luz del Derecho nacional, tomando asimismo en consideración el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, del que son parte todos los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de noviembre de 2011, Dereci y otros, C-256/11, Rec. p. I-11315, apartados 72 y 73).
- 42 A la vista de las anteriores consideraciones, procede responder a las cuestiones planteadas que el artículo 13, apartado 3, del Reglamento n° 562/2006 únicamente prevé la obligación de los Estados miembros de establecer un recurso contra las resoluciones de denegación de entrada en su territorio.

Costas

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

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

El artículo 13, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), únicamente prevé la obligación de los Estados miembros de establecer un recurso contra las resoluciones de denegación de entrada en su territorio.

Firmas