



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PAOLO MENGOLZI
presentadas el 12 de junio de 2014¹

Asunto C-491/13

Mohamed Ali Ben Alaya
contra
Bundesrepublik Deutschland

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Verwaltungsgericht Berlin (Alemania)]

«Espacio de libertad, seguridad y justicia — Directiva 2004/114/CE — Requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios — Denegación de admisión de una persona que cumple los requisitos establecidos en la Directiva 2004/114/CE — Normativa de un Estado miembro que reconoce un margen de apreciación a la Administración»

1. En el marco de su estrategia para promover su imagen como centro mundial de excelencia de la investigación, de la enseñanza y de la formación, la Unión Europea se ha dotado de determinados instrumentos normativos que, pese a estar enmarcados en su política de inmigración, tienen por objeto favorecer la entrada y la movilidad en el seno de la Unión de nacionales de terceros países a efectos de estudios y de investigación.²
2. Esta estrategia se inserta en un contexto globalizado que actualmente se caracteriza por una competencia a nivel mundial entre los países desarrollados para atraer a investigadores y estudiantes extranjeros hacia sus sistemas educativos.³ La capacidad de captar a este tipo de personas plantea ciertos desafíos políticos y económicos. Por un lado, los investigadores y los estudiantes constituyen una reserva de capital humano cualificado o potencialmente cualificado que se considera importante para el crecimiento de la economía, el desarrollo y la innovación. Por otro lado, la captación de investigadores y de estudiantes extranjeros —y el flujo de conocimientos que se deriva de ello— puede contribuir de forma significativa al desarrollo de los sistemas educativos y de investigación con implicaciones económicas considerables.⁴

1 — Lengua original: francés.

2 — Véase, en particular, la Directiva 2005/71/CE del Consejo, de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica (DO L 289, p. 15). Con un objetivo similar, el Consejo de la Unión Europea adoptó la Directiva 2009/50/CE, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (DO L 155, p. 17).

3 — Véase, a este respecto, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — 4º informe anual sobre inmigración y asilo (2012) [COM(2013) 422 final], en particular, el capítulo III.2.

4 — Así pues, por ejemplo, se estima que en 2011 el valor de los ingresos vinculados a la exportación de estudios superiores («Education export») ascendió, sólo en el Reino Unido, a 17 500 millones de libras [véase el informe del Gobierno de Reino Unido (Department for Business, Innovation and Skills) de julio de 2013, titulado «International Education: Global Growth and Prosperity», https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/229844/bis-13-1081-international-education-global-growth-and-prosperity.pdf].

3. Mediante la cuestión prejudicial que le plantea el Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal de lo contencioso-administrativo, Berlín) en el presente asunto, el Tribunal de Justicia debe precisar el alcance de uno de los instrumentos normativos de los que la Unión se ha dotado para alcanzar dichos objetivos, a saber, la Directiva 2004/114/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado.⁵ En el presente asunto, el Tribunal de Justicia deberá ponderar, no obstante, la consecución de los objetivos legítimos antes citados y los riesgos derivados de una utilización abusiva de dicha norma para lograr fines que le son ajenos.

I. Marco normativo

A. Derecho de la Unión

4. Los considerandos sexto, octavo, decimocuarto, decimoquinto y decimoséptimo de la Directiva 2004/114 establecen lo siguiente:

«(6) Uno de los objetivos de la acción de la [Unión] en el ámbito de la educación es promover Europa en su conjunto como centro mundial de excelencia de la enseñanza y de la formación profesional. Favorecer la movilidad hacia la [Unión] de los nacionales de terceros países a efectos de estudios es un elemento clave de esta estrategia, de la que también forma parte la aproximación de las legislaciones nacionales de los Estados miembros en cuanto a condiciones de entrada y residencia.

[...]

(8) El término “admisión” comprende la entrada y la residencia de nacionales de terceros países, a los efectos de la presente Directiva.

[...]

(14) La admisión a los efectos de la presente Directiva podrá ser denegada por razones debidamente motivadas. En particular, podrá denegarse la admisión en caso de que un Estado miembro considere, basándose en una evaluación fáctica, que el nacional de un tercer país de que se trate constituye una amenaza potencial para la seguridad o el orden públicos. El concepto de “orden público” puede incluir una condena por la comisión de delitos graves. En este contexto, debe señalarse que los conceptos de orden y de seguridad públicos abarcan asimismo los casos en los que un nacional de un tercer país pertenezca o haya pertenecido a una asociación que apoye al terrorismo, apoye o haya apoyado a una asociación de ese tipo, o tenga o haya tenido aspiraciones de carácter extremista.

(15) En caso de que existan dudas sobre los motivos de la solicitud, los Estados miembros deben poder requerir todas las pruebas necesarias para evaluar su coherencia, basándose, en particular, en los estudios propuestos por el solicitante, con el fin de combatir cualquier abuso o desviación del procedimiento establecido por la presente Directiva.

[...]

(17) Para permitir la primera entrada en su territorio, los Estados miembros deben poder expedir oportunamente un permiso de residencia o, si expiden permisos de residencia exclusivamente en su territorio, un visado.»

⁵ — DO L 375, p. 12.

5. El artículo 1 de la Directiva 2004/114, titulado «Objeto», dispone:

«La presente Directiva tiene por objeto definir:

- a) los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros, por un período de tiempo superior a tres meses, a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado;
- b) las normas relativas a los procedimientos de admisión de los nacionales de terceros países al territorio de los Estados miembros a tales efectos».

6. El artículo 2, letras a), b), y g), de la Directiva 2004/114 contiene, a efectos de la citada Directiva, las siguientes definiciones:

- «a) “nacional de un tercer país”: cualquier persona que no sea ciudadana de la Unión Europea en la acepción del apartado 1 del artículo 17 del Tratado,
- b) “estudiante”, un nacional de un tercer país admitido en un centro de enseñanza superior y admitido en el territorio de un Estado miembro para seguir, como actividad principal, un programa de estudios de tiempo completo que conduzca a la obtención de un título (diploma, certificado o doctorado) reconocido en el Estado miembro, en un centro de enseñanza superior, lo que puede incluir un curso preparatorio a dicha enseñanza, con arreglo a su legislación nacional.

[...]

- g) “permiso de residencia”, una autorización, expedida por las autoridades del Estado miembro, que permite a un nacional de un tercer país permanecer legalmente en su territorio, de conformidad con la letra a) del apartado 2 del artículo 1 del Reglamento (CE) n° 1030/2002 [⁶].»

7. El artículo 3 de la Directiva 2004/114 lleva por título «Ámbito de aplicación», y establece, en su apartado 1, que ésta es aplicable a «los nacionales de terceros países que soliciten la admisión en el territorio de un Estado miembro con el fin de cursar estudios. Los Estados miembros podrán asimismo decidir aplicar la presente Directiva a los nacionales de terceros países que soliciten la admisión con el fin de participar en un intercambio de alumnos o de realizar unas prácticas no remuneradas o un servicio de voluntariado».

8. El capítulo II de la Directiva 2004/114 se titula «Condiciones de admisión» e incluye los artículos 5 a 11. A tenor del artículo 5 de la Directiva 2004/114, que lleva por título «Principio», «la admisión de un nacional de un tercer país en virtud de la presente Directiva estará sujeta a que, una vez comprobado su expediente, quede establecido que el solicitante cumple los requisitos previstos de conformidad con el artículo 6 y, según la respectiva categoría, con los artículos 7 al 11».

6 — Reglamento de 13 de junio de 2002 por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países (DO L 157, p. 1).

9. El artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2004/114, regula las condiciones generales de admisión y dispone lo siguiente:

«Todo nacional de un tercer país que solicite la admisión a los efectos establecidos en los artículos 7 a 11:

- a) presentará un documento de viaje en vigor, según lo dispuesto en la legislación nacional. Los Estados miembros podrán exigir que el período de vigencia del documento de viaje abarque como mínimo la duración de la estancia prevista;
- b) en caso de ser menor de edad conforme a la legislación nacional del Estado miembro de acogida, presentará la autorización parental para la estancia considerada;
- c) poseerá un seguro de enfermedad relativo a todos los riesgos normalmente asegurados para los propios nacionales del Estado miembro en cuestión;
- d) no será considerado una amenaza para el orden público, la seguridad ni la salud públicas;
- e) si el Estado miembro lo pidiera, presentará la prueba del pago de los derechos administrativos exigidos para tramitar la solicitud conforme al artículo 20 de la presente Directiva.»

10. Los artículos 7 a 11 de la Directiva 2004/114 versan sobre las condiciones particulares de admisión aplicables a estudiantes, alumnos, personas en prácticas no remuneradas y voluntarios. El artículo 7 de dicha Directiva regula las condiciones particulares aplicables a los estudiantes. Dicho artículo dispone en su apartado 1 lo siguiente:

«Además de los requisitos generales exigidos por el artículo 6, todo nacional de un tercer país que solicite la admisión con fines de estudio:

- a) deberá haber sido admitido en un centro de enseñanza superior con objeto de cursar un programa de estudios;
- b) deberá presentar toda prueba que solicite un Estado miembro de que podrá disponer durante su estancia de recursos suficientes para cubrir sus gastos de subsistencia, estudios y regreso. Los Estados miembros harán público el importe mínimo de recursos mensuales necesarios a efectos de la presente disposición, sin perjuicio del examen de cada caso en particular;
- c) si el Estado miembro lo pidiera, deberá dar pruebas de un conocimiento suficiente de la lengua del programa de enseñanza que va a cursar;
- d) si el Estado miembro lo pidiera, presentará la prueba del pago de los derechos de matrícula exigidos por el centro.»

11. El capítulo III de la Directiva 2004/114, titulado «Permisos de residencia», contiene disposiciones en materia de permisos de residencia expedidos a cada una de las categorías de personas a las que es aplicable la Directiva. En virtud del artículo 12 de la citada Directiva, que lleva por título «Permiso de residencia expedido al estudiante»:

«1. Al estudiante le será expedido un permiso de residencia por un período de un año al menos, renovable si su titular sigue satisfaciendo las condiciones de los artículos 6 y 7. Si la duración del programa de estudios fuera inferior a un año, el permiso de residencia abarcará la duración de los estudios.»

2. Sin perjuicio del artículo 16, un permiso de residencia podrá no renovarse o retirarse en los siguientes casos:

- a) si su titular no respetara los límites impuestos al acceso a una actividad económica de conformidad con el artículo 17;
- b) no progresa suficientemente en sus estudios, de conformidad con la legislación o práctica administrativa nacional.»

12. En virtud del artículo 16 de la Directiva 2004/114, titulado «Retirada o no renovación del permiso de residencia»:

«1. Los Estados miembros podrán retirar o denegar la renovación de un permiso de residencia expedido de conformidad con la presente Directiva cuando haya sido obtenido por medios fraudulentos, o si todo indicara que el titular no cumple o ha dejado de cumplir los requisitos de entrada y residencia previstos en el artículo 6 así como, según la categoría a la que pertenezca, en los artículos 7 a 11 inclusive.

2. Los Estados miembros podrán retirar o denegar la renovación de los permisos de residencia por razones de orden público y de seguridad o salud públicas.»

B. *Derecho nacional*

13. El artículo 6 de la Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Ley reguladora del derecho de residencia, el ejercicio de actividades remuneradas y la integración de los extranjeros en el territorio federal; en lo sucesivo, «AufenthG»),⁷ titulado «Visado», dispone, en su apartado 3, lo siguiente:

«Para estancias de larga duración será preciso obtener un visado válido en todo el territorio federal (visado nacional) que deberá haberse expedido antes de la entrada en el territorio. Dicho visado se expedirá con arreglo a las disposiciones en vigor en materia de permiso de residencia, tarjeta azul europea, permiso y documento de residencia permanente en la UE. [...]»

14. El artículo 16, apartado 1, de la AufenthG, que lleva por título «Estudios, cursos de idiomas, escolaridad» dispone:

«Podrá concederse a un extranjero un permiso de residencia para estudiar en un centro de enseñanza superior estatal o autorizado por el Estado o en un centro de formación similar. La finalidad de la estancia para cursar estudios incluye los cursos de idiomas preparatorios para dichos estudios y la frecuentación de una escuela preparatoria a los estudios universitarios para estudiantes extranjeros (medidas de preparación a los estudios universitarios). El permiso de residencia para cursar estudios sólo podrá concederse cuando el nacional extranjero haya sido aceptado por el centro de enseñanza. A dichos efectos bastará con que la admisión sea condicional. No será preciso demostrar el conocimiento del idioma en el que vaya a impartirse la formación cuando los conocimientos lingüísticos ya hubieran sido tomados en consideración al adoptar la decisión de admisión o si está previsto que se adquiera en el marco de las medidas de preparación a los estudios. En el momento de su primera concesión y de su prórroga, el permiso de residencia para cursar estudios deberá tener una vigencia de al menos un año, y no podrá ser superior a dos años para los estudios y las medidas de preparación a éstos. Podrá prorrogarse cuando el objetivo de formación que se persigue aún no se hubiera alcanzado y todavía pueda lograrse en un plazo de tiempo razonable.»

⁷ — En su versión de 25 de febrero de 2008 (BGBl. I, p. 162), modificada por última vez por el artículo 2, apartado 59, de la Ley de 7 de agosto de 2013 (BGBl. I, p. 3154).

II. Hechos, litigio principal y cuestión prejudicial

15. El Sr. Ben Alaya, nacional tunecino, nació en 1989 en Alemania, donde residen sus padres. En 1995, abandonó Alemania para ir a vivir a Túnez, donde continuó sus estudios hasta que concluyó el bachillerato en 2010.

16. Tras el bachillerato, el Sr. Ben Alaya se matriculó en Informática en la Universidad de Túnez. Paralelamente, tramitó su admisión para cursar estudios universitarios en Alemania. A estos efectos, la Technische Universität Dortmund admitió varias veces su solicitud para cursar estudios de Matemáticas.

17. El Sr. Ben Alaya presentó en varias ocasiones a las autoridades alemanas competentes una solicitud para obtener un visado de estudiante. No obstante, sus solicitudes siempre fueron rechazadas. La última resolución por la que se le denegó la concesión de un visado fue adoptada por la embajada de la República de Alemania en Túnez el 22 de julio de 2011 y confirmada el 23 de septiembre 2011. En dicha resolución las autoridades alemanas denegaron el visado alegando, en esencia, que albergaban dudas sobre la motivación del Sr. Ben Alaya para cursar sus estudios en Alemania. Señalaron, en particular, que el Sr. Ben Alaya había obtenido resultados insuficientes en materias importantes para los estudios que pretendía cursar. A la luz de esa circunstancia, las citadas autoridades albergaban dudas sobre la capacidad del Sr. Ben Alaya para realizar estudios en un idioma que no es el suyo o para aprender alemán en un plazo adecuado antes del inicio de sus estudios. Asimismo, consideraron que no se apreciaba en él la voluntad seria de enfrentarse a las dificultades que se derivan de la realización de estudios superiores en el extranjero y que no se percibía de qué modo la realización de estudios superiores en Alemania podía permitirle satisfacer su deseo de trabajar como profesor de matemáticas en Túnez.

18. El Sr. Ben Alaya, que se opone a la valoración que las autoridades consulares alemanas hacen de su rendimiento escolar, interpuso recurso de anulación contra estas últimas resoluciones denegatorias ante el Verwaltungsgericht Berlin, órgano jurisdiccional remitente.

19. El citado órgano jurisdiccional señala que para entrar en el territorio alemán con el fin de cursar estudios, el Sr. Ben Alaya necesita un visado nacional cuya concesión está sometida a los requisitos establecidos en el artículo 16, apartado 1, de la AufenthaltG. Sin embargo, según interpretan esa norma los órganos jurisdiccionales alemanes, del tenor de esta disposición se desprende que la Administración dispone de una facultad discrecional a este respecto en virtud de la cual tiene la posibilidad, pero no la obligación, de conceder un visado para cursar estudios siempre que concurran los requisitos establecidos en dicho artículo.

20. El órgano jurisdiccional remitente cuestiona la compatibilidad de esta interpretación con la Directiva 2004/114. En particular alberga dudas sobre si, en caso de que concurran los requisitos de admisión establecidos en los artículos 6 y 7 de la Directiva 2004/114, como sucede en el caso del Sr. Ben Alaya, dicha Directiva otorga el derecho a obtener un visado de estudiante en virtud de su artículo 12, sin que la Administración nacional disponga de facultad discrecional al respecto.

21. En estas circunstancias, el Verwaltungsgericht Berlin decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«¿Reconoce la Directiva [2004/114] el derecho a exigir la expedición de un visado con el fin de cursar estudios y del permiso de residencia correspondiente de conformidad con el artículo 12 de la [Directiva 2004/114], siempre que concurran los requisitos de admisión, es decir, los requisitos establecidos en los artículos 6 y 7, y que no exista razón alguna para denegar la admisión en virtud del artículo 6, apartado 1, letra d), de la referida Directiva?»

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

22. La resolución de remisión fue recibida en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 13 de septiembre de 2013. Los Gobiernos alemán, belga, estonio, griego, polaco y del Reino Unido y la Comisión Europea presentaron observaciones escritas.

IV. Análisis jurídico

23. Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta en esencia si las autoridades competentes de un Estado miembro pueden negarse a expedir a un nacional de un tercer país un visado de estudios y, de conformidad con el artículo 12 de la Directiva 2004/114, el correspondiente permiso de residencia, cuando dicho nacional cumple los requisitos de admisión establecidos en los artículos 6 y 7 de dicha Directiva y no existe ningún motivo para denegar la admisión en virtud del artículo 6, apartado 1, letra d), de la Directiva 2004/114. El órgano jurisdiccional remitente solicita asimismo que se dilucide si las citadas autoridades nacionales disfrutaban de un cierto margen de apreciación cuando examinan la solicitud de admisión.

24. De la resolución de remisión se desprende que el órgano jurisdiccional nacional es partidario de una interpretación de la Directiva 2004/114 en el sentido de que ésta reconoce un derecho de admisión a todo nacional de un tercer país que cumpla los requisitos de admisión previstos en dicha norma sin que las autoridades de los Estados miembros puedan ejercer una facultad discrecional en relación con dicha decisión. Según el órgano jurisdiccional remitente, abogan en favor de dicha interpretación el tenor literal de algunas disposiciones de la Directiva 2004/114, los objetivos que persigue y la circunstancia de que la citada Directiva lleva a cabo una armonización parcial del sistema de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios.

25. Las partes que han intervenido ante el Tribunal de Justicia mantienen posturas enfrentadas. En efecto, si bien la Comisión se adhiere en esencia a la postura que propugna el órgano jurisdiccional remitente, todos los Gobiernos que han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia sostienen por el contrario que las autoridades de los Estados miembros deben disponer de un amplio margen de apreciación para resolver sobre la admisión de nacionales de terceros países a efectos de estudios.

26. Por lo tanto, en el presente asunto, el Tribunal de Justicia se enfrenta a una cuestión de interpretación de la Directiva 2004/114 que debe llevarle a determinar si dicha Directiva contiene una lista exhaustiva de los criterios de admisión de nacionales de terceros países a efectos de estudios en la Unión o si se limita a establecer requisitos mínimos de modo que los Estados miembros pueden añadir libremente y de forma unilateral criterios de admisión a efectos de estudios distintos de los establecidos por la Directiva 2004/114. La cuestión prejudicial plantea asimismo el problema del grado de discrecionalidad de que disponen eventualmente las autoridades de los Estados miembros cuando llevan a cabo su valoración para decidir sobre la admisión de nacionales de terceros países a efectos de estudios.

27. Considero que para dar respuesta a las cuestiones planteadas en la petición de decisión prejudicial presentada por el órgano jurisdiccional remitente procede efectuar un estudio de conjunto de la Directiva 2004/114, que incluye tanto un análisis literal de las disposiciones de que se trata, como un examen sistemático, contextual y teleológico.

A. Análisis literal

28. El órgano jurisdiccional remitente considera que la interpretación adoptada por algunos órganos jurisdiccionales alemanes, y que propugnan los Estados miembros que han intervenido ante el Tribunal de Justicia, según la cual la Directiva 2004/114 se limita a uniformizar los requisitos mínimos que debe cumplir un nacional de un tercer país para poder ser admitido con el fin de cursar estudios en un Estado miembro, no tiene suficientemente en cuenta el tenor de algunas disposiciones de la citada Directiva. El órgano jurisdiccional nacional hace referencia específicamente a los artículos 5 y 12 de esta última.

29. Con carácter preliminar, procede señalar que, como indica la Comisión, el tenor del artículo 1 de la Directiva 2004/114, sin ser decisivo, parece respaldar la tesis que defiende el órgano jurisdiccional remitente. En efecto, a tenor de dicha norma, la citada Directiva tiene por objeto determinar *los* requisitos de admisión de los nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros, en particular, a efectos de estudios.⁸ Pues bien, desde un punto de vista literal, coincide con la Comisión en que esta redacción milita a favor de la tesis según la cual la Directiva 2004/114 establece todos los requisitos de admisión de los estudiantes y no únicamente algunos de ellos, a los que los Estados miembros pueden añadir libremente otros más. Sin embargo, no basta con esta afirmación.

30. El primer artículo de la Directiva 2004/114 al que hace referencia el órgano jurisdiccional remitente es el artículo 5, que lleva por título «Principio», y que es el primer artículo del capítulo II de la Directiva 2004/114 relativo a las condiciones de admisión a efectos de ésta. El citado órgano jurisdiccional infiere de la redacción de dicho artículo que la admisión a efectos de estudios no es una mera posibilidad sino un derecho del nacional de un tercer país que cumple los requisitos previstos en los artículos 6 y 7 de la Directiva 2004/114.

31. Sin embargo, aunque es posible invocar el tenor literal de la versión alemana de dicha disposición para respaldar la tesis del órgano jurisdiccional remitente, la redacción de esa disposición en otras versiones lingüísticas es, en mi opinión, ambigua.⁹ En efecto, considero que la única certeza que cabe extraer del análisis literal de la disposición de que se trata es que es obligatorio y necesario cumplir los requisitos establecidos en los artículos 6 y 7 de la Directiva 2004/114 para que se admita a un nacional de un tercer país como estudiante. No obstante, la formulación de dicha disposición no permite adoptar una postura definitiva sobre si dichas exigencias constituyen requisitos mínimos a los que pueden añadirse otros o si son los únicos requisitos que el nacional del tercer país que solicita la admisión a efectos de estudios debe cumplir.

32. El órgano jurisdiccional remitente menciona a continuación el artículo 12 de la Directiva 2004/114. De dicho artículo se desprende que el permiso de residencia *le será* expedido al estudiante que cumpla los requisitos establecidos en los artículos 6 y 7 de la Directiva 2004/114 por un período de al menos un año. Pues bien, como señala la Comisión, la utilización del indicativo del verbo «ser» aboga por una interpretación de dicha disposición según la cual cuando se cumplen los referidos requisitos, el permiso de residencia debe expedirse. Por consiguiente, la redacción de dicho artículo parece militar a

8 — Véase, asimismo, el vigésimo cuarto considerando de la Directiva 2004/114.

9 — En efecto, la interpretación literal del artículo 5 de la Directiva 2004/114 por parte del órgano jurisdiccional remitente parte de la premisa de que dicha norma —en su versión alemana— emplea el presente en la forma pasiva del verbo «admitir» («Ein der Drittstaatsangehöriger wird [...] zugelassen», es decir, literalmente, «un nacional de un tercer país será [...] admitido»). El órgano jurisdiccional remitente observa que dado que el legislador de la Unión no ha utilizado la locución «puede ser admitido», dicha disposición no deja ningún tipo de margen de apreciación en lo que respecta a la admisión. Sin embargo, la versión alemana tiene una redacción ligeramente distinta a la de otras versiones lingüísticas como la española, la inglesa, la francesa, y la italiana. A diferencia de lo que sucede en esas versiones, la versión alemana no hace referencia al concepto de «supeditación» de la admisión a la comprobación de los requisitos establecidos en los artículos 6 y 7 de la referida Directiva. Asimismo, todas esas versiones lingüísticas utilizan el sustantivo «admisión» y no el verbo «admitir» en presente. Por tanto, en mi opinión se trata de matices de traducción de la disposición que pueden llevar a interpretaciones distintas de la misma.

favor de la tesis según la cual la Directiva 2004/114 establece todos los requisitos de admisión a efectos de estudios. En efecto, si el legislador de la Unión hubiera querido conceder un margen discrecional para la concesión de tales permisos, habría empleado, como por otra parte hace el legislador alemán, la locución «podrá ser» expedido.

33. Sin embargo, dicha disposición tampoco está exenta de ambigüedades. En efecto, como observa el Gobierno alemán, también podría interpretarse en el sentido de que se limita a establecer cuál es la duración del eventual permiso de residencia que se expida, sin entrar a apreciar la oportunidad de su expedición. Por otro lado, a tenor de la segunda parte de la primera frase de esa disposición, el permiso de residencia puede *renovarse* si su titular sigue satisfaciendo las condiciones exigidas en los artículos 6 y 7. La utilización del término «renovable» puede llevar a entender que el permiso de residencia *puede* renovarse si siguen concurriendo los referidos requisitos, lo que puede significar que, incluso en tal caso, la renovación no sea automática sino que podría no producirse aunque concurrieran los mencionados requisitos.

34. A este respecto procede mencionar igualmente el argumento del Gobierno belga según el cual el artículo 12 de la Directiva 2004/114 no es siquiera aplicable a un nacional de un tercer país que ha solicitado un permiso de residencia a efectos de estudios y cuya solicitud aún esté pendiente de resolución, dado que no puede ser considerado un «estudiante» en el sentido de la definición contenida en el artículo 2, letra b), de la Directiva 2004/114.¹⁰ Por consiguiente, según dicho Gobierno, en el supuesto de que se admitiera que la referida disposición establece una obligación para los Estados miembros, ésta únicamente consistiría en expedir un permiso de residencia a los nacionales de un tercer país que ya hubieran sido admitidos a efectos de estudios.

35. En conclusión, considero que el tenor literal de las disposiciones de la Directiva 2004/114 se caracteriza por una cierta ambigüedad que tiene como consecuencia que su análisis literal no ofrezca elementos que permitan determinar de forma definitiva si la Directiva se limita a establecer requisitos mínimos que el nacional de un tercer país debe cumplir para ser admitido a cursar estudios en la Unión o si son requisitos exhaustivos. Para responder a la cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente procede pues realizar un examen sistemático y contextual y un análisis teleológico de la referida Directiva.

B. *Análisis sistemático y contextual*

36. La Directiva 2004/114 es el tercer instrumento legislativo adoptado por la Unión en el ámbito de la inmigración legal después de la firma del Tratado de Ámsterdam y de las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere.¹¹ Al haber sido adoptada sobre la base del artículo 63 CE, párrafo primero, números 3, letra a), y 4, dicha Directiva se enmarca en la misión que el artículo 79 TFUE encomienda a la Unión, consistente en desarrollar una política común de inmigración destinada a garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal.

10 — En efecto, el concepto de «estudiante», según se desprende de la citada definición, presupone que el Estado miembro correspondiente ya haya autorizado al nacional de un tercer país para entrar y permanecer en su territorio y, por lo tanto, ya se haya pronunciado sobre su solicitud de permiso de residencia a efectos de estudios. Pues bien, según el Gobierno belga, en la medida en que el artículo 12 de la Directiva 2004/114 se refiere expresamente a los «estudiantes», no es aplicable si no se ha adoptado una decisión de admisión con carácter previo y el permiso de residencia mencionado en dicho artículo de la Directiva 2004/114 se refiere al permiso de residencia que materializa la decisión por la que se concede el permiso y no a esta decisión en sí.

11 — En ese ámbito ya se habían adoptado dos directivas, a saber, la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (DO L 251, p. 12), y la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO L 16, p. 44).

37. Conforme a lo previsto en su artículo 21, la Directiva 2004/114 ha sido objeto de una evaluación de la Comisión sobre su aplicación.¹² Esta evaluación ha puesto de manifiesto diversos puntos débiles que han llevado a la Comisión a preguntarse si los nacionales de terceros países reciben un trato equitativo en el marco de dicho instrumento normativo.¹³ Tras haberse comprobado la existencia de dichos puntos débiles, la Directiva 2004/114 está siendo objeto en la actualidad de un proyecto de refundición con el que se pretende precisar su contenido y ampliar su ámbito de aplicación.¹⁴

38. Pues bien, el sistema de la Directiva 2004/114 ha de analizarse en ese contexto.

39. A este respecto, procede comenzar señalando que del artículo 3 de la Directiva 2004/114 se desprende que esa norma contiene disposiciones obligatorias para los Estados miembros exclusivamente en lo que respecta a los estudiantes, y deja en manos de éstos la facultad de aplicar las disposiciones de la referida Directiva a las demás categorías de personas a las que hace mención.¹⁵ Pues bien, como observa el órgano jurisdiccional remitente, dicha diferencia entre las disposiciones aplicables a los estudiantes, que resultan de obligado cumplimiento para los Estados miembros, y las disposiciones aplicables a las otras categorías, cuya transposición está sujeta a la facultad discrecional de los Estados miembros, parece indicar que se ha buscado un cierto nivel obligatorio de armonización en lo que respecta al sistema de admisión para los estudiantes, lo cual resulta coherente con el objetivo de la Directiva 2004/114 consistente en favorecer su admisión.¹⁶

40. A continuación, el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2004/114 ofrece a los Estados miembros la posibilidad de adoptar o mantener disposiciones más favorables para las personas a las que resulta aplicable y, por consiguiente, también para los estudiantes. Pues bien, en mi opinión, esa disposición no es compatible con la posibilidad de que los Estados miembros endurezcan los requisitos de admisión para esas categorías de personas. En otras palabras, cabe considerar que, si con arreglo a la Directiva 2004/114, los Estados miembros conservan la facultad de establecer disposiciones más favorables para las categorías mencionadas, *sensu contrario*, no está previsto que puedan imponer disposiciones menos favorables, en particular, en lo que respecta a la admisión, añadiendo nuevos requisitos no previstos en la Directiva 2004/114. Además, las disposiciones de los artículos 3 y 4 de esta Directiva indican un cierto trato de favor para la categoría de los estudiantes, que se ve confirmado por el análisis teleológico de la referida Directiva.¹⁷

41. En lo que respecta concretamente al sistema de admisión establecido por la Directiva 2004/114, ha de observarse que contiene una disposición de principio, a saber, el artículo 5, antes citado, a continuación, en el artículo 6, requisitos generales aplicables a todas las categorías comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Directiva y, por último, en los artículos 7 a 11, una serie de requisitos específicos para cada una de las categorías mencionadas. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede

12 — Véase el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 28 de septiembre de 2011, relativo a la aplicación de la Directiva 2004/114/CE, [COM(2011) 587 final].

13 — Véase la página 2 de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de terceros países con fines de investigación, estudios, intercambio de alumnos, prácticas remuneradas y no remuneradas, servicios de voluntariado y colocación *au pair* (Refundición), presentada por la Comisión el 25 de marzo de 2013 [COM(2013) 151 final]. Dicha propuesta, que actualmente está siendo objeto de debate en el Consejo, pretende sustituir también la Directiva 2005/71, citada en la nota 2.

14 — Véase la propuesta de Directiva citada en la nota anterior.

15 — La propuesta de Directiva citada en la nota 13 ya no contiene esa diferencia en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/114. En efecto, el artículo 2 de la propuesta confiere carácter obligatorio a las disposiciones facultativas de la Directiva 2004/114 relativas a los alumnos, a las personas que realizan prácticas no remuneradas y a los voluntarios y amplía el ámbito de aplicación general de la referida Directiva para incluir las prácticas remuneradas y las personas que prestan servicios de *au pair*.

16 — Véase el sexto considerando de la Directiva 2004/114 y los puntos 56 y 57 *infra*.

17 — Véanse los puntos 55 y ss. *infra*.

con otros instrumentos normativos en materia de inmigración,¹⁸ la referida Directiva no contiene un artículo que recoja una enumeración de los motivos por los que puede denegarse una solicitud de entrada y de estancia en el territorio de un Estado miembro a los efectos establecidos en dicha norma.¹⁹

42. Pues bien, ¿debe interpretarse la falta de tal disposición en el sentido de que pone de manifiesto la voluntad de autorizar a las autoridades de los Estados miembros a denegar en base a una facultad discrecional incondicional la admisión a efectos de estudios a un nacional de un tercer país que lo solicite, aun cuando éste cumpla todos los requisitos establecidos en la Directiva 2004/114?

43. No estoy convencido de ello.

44. A este respecto, de los trabajos preparatorios de la Directiva 2004/114 se desprende que, en el momento de la presentación de la propuesta de Directiva, la principal inquietud que se percibía como un posible elemento a ponderar con la voluntad expresa de favorecer la entrada de nacionales de terceros países con fines de estudios mediante la adopción de dicha Directiva, era la de preservar el orden y la seguridad públicos.²⁰ Dicha inquietud, a la que se añade el mantenimiento de la salud pública, se introdujo en el texto mediante la previsión del requisito de admisión (negativo) del artículo 6, apartado 1, letra d), de la Directiva 2004/114 entre los requisitos generales de admisión. Esa misma inquietud también se menciona en el decimocuarto considerando de la citada Directiva, que incluye indicaciones concretas sobre los casos en los que un nacional de un tercer país puede constituir una amenaza para el orden y la seguridad públicos.

45. A dicha preocupación se incorporó, durante el proceso legislativo,²¹ la voluntad expresa de evitar el abuso o desviación del procedimiento establecido en la Directiva 2004/114. Sin embargo, esta inquietud adicional, claramente vinculada al objetivo de evitar que se soslayen los instrumentos normativos en el ámbito de la inmigración legal con fines de inmigración irregular, no quedó reflejado en el texto de los artículos de la Directiva 2004/114. Se manifiesta, sin embargo, en su decimoquinto considerando, según el cual, en caso de duda sobre los motivos de la solicitud de admisión, los Estados miembros pueden exigir «todas las pruebas necesarias para evaluar su coherencia, basándose, en particular, en los estudios propuestos por el solicitante, con el fin de combatir cualquier abuso o desviación del procedimiento establecido por la [referida] Directiva».

46. En mi opinión, la primera frase del decimocuarto considerando de la Directiva 2004/114, según la cual la admisión para los fines establecidos en dicha norma «podrá ser denegada por razones debidamente motivadas», debe interpretarse a la luz de ese doble enfoque. Dicha frase, que pretende colmar en cierta medida la falta de indicaciones precisas en el texto de los artículos de la Directiva sobre la posibilidad de denegar la admisión, debe entenderse, en mi opinión, en relación con los dos tipos de inquietudes mencionados a continuación en el propio decimocuarto considerando y en el decimoquinto considerando. En efecto, ambas inquietudes, por un lado, la recogida en el artículo 6, apartado 1, letra d), de la Directiva 2004/114 y, por otro, la referente al riesgo de utilización abusiva del procedimiento previsto en la propia Directiva invocándola para acceder al territorio de la Unión

18 — Como, en particular, el Reglamento (CE) n° 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados) (DO L 243, p. 1), que fue objeto del asunto en que recayó la sentencia Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862), y cuyo artículo 32 enumera los motivos de denegación de una solicitud de visado uniforme. La Directiva 2009/50 recoge también en su artículo 8 una lista de los motivos de denegación.

19 — No obstante, dicha disposición sí está prevista en la propuesta de Directiva citada en la nota 13 (véase el artículo 18 de la propuesta).

20 — Véase el apartado 1.5 de la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a los requisitos de entrada y estancia de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, de formación profesional o voluntariado, presentada por la Comisión el 7 de octubre de 2002 [COM(2002) 548 final].

21 — En efecto, la propuesta de Directiva presentada por la Comisión, citada en la nota anterior, no mencionaba inicialmente el concepto de abuso o desviación del procedimiento establecido.

con fines distintos del estudio, se han considerado suficientemente serias como para servir de contrapunto al objetivo de la Directiva 2004/114 consistente en favorecer la admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios debido a los efectos benéficos para la Unión en su conjunto resultantes de tal admisión.

47. A este respecto, procede señalar igualmente que del proyecto de Directiva de la Comisión se desprende que el hecho de que el permiso de residencia expedido a efectos de estudios pueda tener una vigencia de un año y pueda ser retirado o no renovado en los supuestos previstos en el artículo 16 de la Directiva 2004/114 se consideró garantía de un riguroso control *a posteriori* por parte de las autoridades de los Estados miembros.²²

48. De las consideraciones anteriores se deriva, en mi opinión, que las autoridades de los Estados miembros están facultadas para denegar la admisión a un nacional de un tercer país tanto cuando no concurren los requisitos establecidos en la Directiva 2004/114 para la admisión de estudiantes como cuando del examen del expediente y de cualquier otra circunstancia pertinente se desprenda que existen indicios precisos y concretos de un abuso o desviación del procedimiento previsto en la Directiva 2004/114. Por el contrario, no estarán facultadas para denegar la admisión por otros motivos.

49. A este respecto, en lo que atañe en primer lugar al análisis de los requisitos establecidos en la Directiva 2004/114 para la admisión de estudiantes, considero que los Estados miembros deben disponer de un margen de apreciación a la hora de evaluar las solicitudes de admisión. Sin embargo, dicho margen de apreciación se refiere a los requisitos establecidos en los artículos 6 y 7 de la citada Directiva, y a la apreciación de los hechos pertinentes con el fin de determinar si concurren los requisitos enumerados en esos artículos de la Directiva a efectos de admitir nacionales de terceros países como estudiantes.²³ Sin embargo, dicho margen de apreciación no comprende la facultad de añadir requisitos de admisión no previstos en la Directiva 2004/114.

50. En segundo lugar, en lo que atañe al eventual abuso o desviación del procedimiento establecido en la Directiva 2004/114, procede recordar que, en cualquier caso, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la aplicación del Derecho de la Unión no puede extenderse hasta cubrir prácticas abusivas, y para probar que existe una práctica abusiva es necesario que concurren, por un lado, una serie de circunstancias objetivas de las que resulte que, a pesar de que se han respetado formalmente las condiciones previstas por la normativa de la Unión, no se ha alcanzado el objetivo perseguido por dicha normativa y, por otro lado, un elemento subjetivo que consiste en la voluntad de obtener un beneficio resultante de la normativa de la Unión, creando artificialmente las condiciones exigidas para su obtención.²⁴

51. La necesidad de llevar a cabo un análisis para comprobar el eventual abuso o desviación del procedimiento establecido por la Directiva 2004/114 excluye que la admisión —que engloba la entrada y la estancia de nacionales de terceros países para los fines previstos en la Directiva—²⁵ sea automática incluso aunque se cumplan todos los requisitos de admisión que establece, lo cual da respuesta a las inquietudes manifestadas por los Estados miembros en sus observaciones presentadas al Tribunal de Justicia. Sin embargo, dicho análisis debe efectuarse aplicando principios claros y evitando toda arbitrariedad.

22 — Véase, en este sentido, la última frase del apartado 1.5 de la propuesta de Directiva presentada por la Comisión en 2002 y citada en la nota 20.

23 — Véase, por analogía, la sentencia Koushkaki (EU:C:2013:862), apartado 60.

24 — Véanse la sentencia O. y B. (C-456/12, EU:C:2014:135), apartado 58 y jurisprudencia citada, y mis conclusiones presentadas en el asunto Fonnship y Svenska Transportarbetareförbundet (C-83/13, EU:C:2014:201), punto 81.

25 — Véase el octavo considerando de la Directiva 2004/114.

52. En particular, en lo que respecta a la evaluación del rendimiento escolar que, según se desprende de la resolución de remisión, fue el elemento decisivo para justificar la denegación de la solicitud del demandante en el litigio principal, considero que si bien ésta puede ser uno de los elementos que pueden tomarse en consideración para apreciar la coherencia de la solicitud de admisión, no puede, sin embargo, constituir en sí misma un motivo para denegar la admisión.

53. En efecto, ha de recordarse, por un lado, que en virtud del artículo 7, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/114, el primer requisito específico de admisión aplicable a los estudiantes es haber sido admitido en un centro de enseñanza superior para cursar en él un programa de estudios. Pues bien, aunque los Estados miembros conserven un margen de apreciación tanto para determinar el concepto de «centro», según se desprende de la definición de dicho término contenida en el artículo 2, letra e), de la Directiva 2004/114, como para establecer los requisitos de admisión a dichos centros, suele ser competencia de los centros de enseñanza superior, y no del personal diplomático, evaluar la capacidad del futuro estudiante para concluir sus estudios, lo cual no es óbice para que los Estados miembros introduzcan en su legislación nacional ciertas normas que obliguen a dichos centros de enseñanza a supeditar la admisión de nacionales de terceros países a que se efectúe un examen y se demuestren aptitudes educativas de un determinado nivel.²⁶

54. Por otra parte, el artículo 12, apartado 2, letra b), de la Directiva 2004/114 establece expresamente la posibilidad de no renovar o incluso de retirar el permiso de residencia cuando el titular no progrese suficientemente en sus estudios. Dicha previsión permite sancionar *a posteriori* cualquier eventual abuso del procedimiento previsto en la Directiva en el supuesto de que la persona admitida no hubiera deseado realmente ser admitida en el territorio de la Unión para cursar estudios.

C. Análisis teleológico

55. La interpretación de la Directiva 2004/114 que propongo queda confirmada, en mi opinión, por su análisis teleológico.

56. A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha tenido la ocasión de señalar que, según se desprende del sexto considerando de la Directiva 2004/114, ésta se adoptó con la intención de favorecer la movilidad hacia la Unión de los estudiantes nacionales de terceros países a efectos de estudios en el marco de la estrategia que tiene por objeto promocionar Europa en su conjunto como centro mundial de excelencia de la enseñanza y de la formación profesional,²⁷ lo cual también tiene una proyección externa en la medida en que contribuye a difundir los valores de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho a los cuales la Unión está consagrada.²⁸

57. En efecto, la Directiva 2004/114 se ha concebido de forma que la aproximación de las legislaciones nacionales de los Estados miembros que regulan los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de terceros países a efectos de estudios contribuya a la realización de estos objetivos favoreciendo su admisión.²⁹

26 — En los Países Bajos existe una normativa de este tipo que prevé que los centros de enseñanza que deseen incorporar a nacionales de terceros países deben suscribir un código de conducta (Gedragscode Internationale Student in het Hoger Onderwijs) que establece, entre otras cosas, la obligación de los centros de determinar con carácter previo los requisitos de formación necesarios para la admisión en el centro y de comprobar antes de la admisión que los futuros estudiantes los cumplen (véase el artículo 4 de dicho código en su versión de 1 de marzo de 2013). El Gobierno considera explícitamente la firma del código de conducta como un requisito para la expedición del permiso de residencia a efectos de estudios (octavo considerando de dicho código).

27 — Sentencia Sommer (C-15/11, EU:C:2012:371), apartado 39. En este sentido, véanse, asimismo, los apartados 1.2, 1.3 y 1.5 de la propuesta de Directiva presentada por la Comisión en 2002 y citada en la nota 20.

28 — Véase el apartado 1.3 de la propuesta de Directiva presentada por la Comisión en 2002 y citada en la nota 20.

29 — *Ibidem*.

58. Pues bien, una interpretación de la Directiva 2004/114 que permitiera a los Estados miembros denegar, en virtud de una facultad discrecional incondicional, la admisión a efectos de estudios a un nacional de un tercer país que lo solicita pese a cumplir todos los requisitos establecidos en esta Directiva y no abusar del procedimiento que ésta prevé, frustraría el efecto útil de la citada Directiva y supondría un obstáculo para la consecución de los objetivos que persigue.

V. Conclusión

59. A la vista de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión planteada por el Verwaltungsgericht Berlin del modo siguiente:

«Los artículos 6, 7, y 12 de la Directiva 2004/114/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado, deben interpretarse en el sentido de que las autoridades competentes de un Estado miembro sólo pueden denegar la admisión a efectos de estudios a un nacional de un tercer país tras examinar la solicitud que hubiera presentado si el citado nacional no cumple los requisitos establecidos en dicha Directiva o si existen indicios precisos y concretos de abuso o desviación del procedimiento establecido en ella.»