



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 13 de diciembre de 2017*

«Procedimiento prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Reglamento (CE) n.º 810/2009 — Artículo 32, apartado 3 — Código comunitario sobre visados — Decisión de denegación de visado — Derecho del solicitante a interponer recurso contra dicha decisión — Obligación de un Estado miembro de garantizar el derecho a un recurso judicial»

En el asunto C-403/16,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Naczelny Sąd Administracyjny (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Polonia), mediante resolución de 28 de junio de 2016, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de julio de 2016, en el procedimiento entre

Soufiane El Hassani

y

Minister Spraw Zagranicznych,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente), Presidenta de Sala, y los Sres. C.G. Fernlund, A. Arabadjiev, S. Rodin y E. Regan, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Bobek;

Secretario: Sra. V. Giacobbo-Peyronnel, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de mayo de 2017;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. El Hassani, por el Sr. J. Białas, radca prawny;
- en nombre del Minister Spraw Zagranicznych, por la Sra. K. Pawłowska-Nojszewska y el Sr. M. Arciszewski, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna y las Sras. M. Kamejsza-Kozłowska y K. Straś, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y J. Vlácil, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: polaco.

- en nombre del Gobierno estonio, por la Sra. N. Grünberg, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. A. Stobiecka-Kuik y C. Cattabriga, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de septiembre de 2017;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 32, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (DO 2009, L 243, p. 1; corrección de errores en DO 2013, L 154, p. 10), 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 visados»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre el Sr. Soufiane El Hassani y el Minister Spraw Zagranicznych (Ministro de Asuntos Exteriores, Polonia) relativo a una resolución del Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Voivodato de Varsovia, Polonia) mediante la que éste desestimó el recurso que el Sr. El Hassani había interpuesto contra la decisión del Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w Rabacie [cónsul de la República de Polonia en Rabat (Marruecos)] de 27 de enero de 2015, por la que se denegaba al Sr. El Hassani la expedición de un visado.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El considerando 29 del Código de visados indica:

«El presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en especial por el [Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, del Consejo de Europa (en lo sucesivo, «CEDH»)] y por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.»
- 4 El artículo 1, apartado 1, de este Reglamento tiene la siguiente redacción:

«El presente Reglamento establece los procedimientos y condiciones para la expedición de visados para tránsito o estancias previstas en el territorio de los Estados miembros no superiores a 90 días por período de 180 días.»
- 5 El artículo 32, apartados 1 y 3, del citado Reglamento dispone:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 25, apartado 1, se denegará el visado:

[...]

- b) si existen dudas razonables acerca de la autenticidad de los documentos justificativos presentados por el solicitante o de la veracidad de su contenido, de la fiabilidad de las declaraciones efectuadas por el solicitante o de su intención de abandonar el territorio de los Estados miembros antes de la expiración del visado solicitado.

[...]

3. Los solicitantes a quienes se haya denegado un visado tendrán derecho a recurrir. Los recursos se interpondrán contra el Estado miembro que haya adoptado la decisión final sobre la solicitud y de conformidad con el Derecho nacional de dicho Estado miembro. Los Estados miembros facilitarán a los solicitantes información sobre el procedimiento que deba seguirse para interponer un recurso, tal como se especifica en el anexo VI.»

Derecho polaco

- 6 El artículo 76, apartado 1, de la ustawa o cudzoziemcach (Ley de Extranjería), de 12 de diciembre de 2013 (en lo sucesivo, «Ley de Extranjería»), dispone:

«La denegación de la expedición de un visado Schengen [...] por parte de:

- 1) un cónsul podrá ser impugnada mediante recurso de reposición ante esa misma autoridad;
- 2) un Komendant Główny Straży Granicznej (comandante de un puesto fronterizo) podrá ser impugnada mediante recurso ante la Komendant placówki Straży Granicznej (comandancia principal de la vigilancia de fronteras).»

- 7 El artículo 5 de la ustawa-Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Ley sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), de 30 de agosto de 2002 (en lo sucesivo, «Ley sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa»), establece:

«Los tribunales de lo contencioso-administrativo no serán competentes para conocer de asuntos referentes a:

[...]

- 4) visados expedidos por cónsules, a excepción de visados expedidos a extranjeros que sean miembros de la familia de un nacional de un Estado miembro de la Unión Europea, de un Estado miembro de la Asociación Europea de Libre Comercio parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo [(EEE)] o de la Confederación Suiza, en el sentido del artículo 2, apartado 4, de la [ustawa [...] o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Ley sobre la entrada y la residencia en la República de Polonia y la salida de la República de Polonia de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de los miembros de sus familias), de 14 de julio de 2006 (en lo sucesivo, “Ley sobre la entrada en el territorio”).»

- 8 El artículo 58, apartado 1, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece:

«El tribunal desestimaré el recurso:

- 1) cuando el tribunal de lo contencioso-administrativo carezca de competencia; [...]»

- 9 El artículo 2 de la Ley sobre la entrada en el territorio tiene la siguiente redacción:

«A efectos de la presente Ley se entenderá por:

[...]

- 3) nacional de la Unión Europea: un extranjero que sea
 - a) nacional de un Estado miembro de la Unión Europea,
 - b) nacional de un Estado miembro de la Asociación Europea de Libre Comercio parte del Acuerdo sobre el [EEE],
 - c) nacional de la Confederación Suiza;
- 4) familiar: un extranjero que, con independencia de que sea nacional de la Unión,
 - a) es cónyuge de un nacional de la Unión,
 - b) es descendiente en línea directa de un nacional de la Unión o de su cónyuge, siempre que no tenga más de 21 años de edad o esté a cargo del nacional de la Unión o de su cónyuge,
 - c) es ascendiente en línea directa de un nacional de la Unión o de su cónyuge, siempre que esté a cargo del nacional de la Unión o de su cónyuge».

Hechos del litigio principal y cuestión prejudicial

- 10 El Sr. El Hassani presentó una solicitud de visado Schengen al cónsul de la República de Polonia en Rabat, con el fin de visitar a su esposa e hijo, nacionales polacos. Mediante decisión de 5 de enero de 2015, el cónsul denegó la solicitud.
- 11 Conforme a lo previsto en las normas procesales polacas, el Sr. El Hassani presentó un recurso de reposición ante el mismo cónsul, quien, el 27 de enero de 2015, volvió a denegar su solicitud, basándose en que no existía ninguna certeza de que el Sr. El Hassani tuviera la intención de abandonar el territorio polaco antes de expirar la validez del visado.
- 12 El recurrente en el litigio principal interpuso entonces un recurso contencioso-administrativo contra esta decisión ante el Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Voivodato de Varsovia). En esencia, alega que la denegación del visado en esas condiciones infringe el artículo 60 de la Ley de Extranjería, en relación con el artículo 8 del CEDH. Además, considera que el artículo 76 de la Ley de Extranjería no establece un nivel de protección acorde a lo que exige el artículo 13 del CEDH.
- 13 El Sr. El Hassani sostiene también que, aunque su esposa y su hijo sean nacionales polacos, esta legislación nacional no le permite interponer un recurso ante un órgano jurisdiccional de lo contencioso administrativo en caso de denegación de expedición de visado, a diferencia de los cónyuges extranjeros de ciudadanos de otros Estados miembros de la Unión.
- 14 En su escrito de contestación de 30 de marzo de 2015, el Ministro de Asuntos Exteriores solicitó que se declarase la inadmisibilidad del recurso conforme al artículo 5, apartado 4, de la Ley sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y, con carácter subsidiario, que se desestimase el recurso por infundado y se archivara el procedimiento.
- 15 Por consiguiente, el Sr. El Hassani solicitó al Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Voivodato de Varsovia) que planteara al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial relativa a la interpretación del artículo 32, apartado 3, del Código de visados, a fin de determinar si esta disposición incluye también en su ámbito de aplicación el derecho a interponer un recurso judicial contra la decisión por la que se deniega la expedición del visado.

- 16 Mediante resolución de 24 de noviembre de 2015, el Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Voivodato de Varsovia) desestimó el recurso sobre la base del artículo 5, apartado 4, de la Ley sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por considerar que los recursos interpuestos contra una decisión del cónsul por la que se deniega la expedición de un visado Schengen no son competencia del órgano jurisdiccional administrativo. Además, dicho tribunal consideró que no procedía plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.
- 17 El 28 de abril de 2016, el Sr. El Hassani interpuso un recurso de casación ante el Naczelny Sąd Administracyjny (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Polonia), alegando, en esencia, que, como nacional de un tercer Estado, al no ser miembro de la familia de un ciudadano de un Estado miembro de la Unión en el sentido de la Ley sobre la entrada en el territorio, se le ha privado del derecho a la tutela judicial efectiva ante un órgano nacional, lo que constituye una infracción del artículo 13 CEDH y del artículo 32, apartado 3, del Código de visados, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), que garantizan el derecho a la tutela judicial efectiva.
- 18 Según el órgano jurisdiccional remitente, en Derecho polaco, la posibilidad de impugnar ante un tribunal de lo contencioso-administrativo una decisión relativa a una solicitud de visado depende tanto de la autoridad que haya adoptado la decisión controvertida como del estatuto de la persona que interponga el recurso.
- 19 En efecto, mientras que las decisiones de las autoridades nacionales denegatorias de visado adoptadas por la comandancia principal de la vigilancia de fronteras o por el Ministro de Asuntos Exteriores, o la denegación de la prórroga de un visado por parte del vaivoda (Polonia), pueden recurrirse ante el tribunal de lo contencioso-administrativo, no sucede siempre así en lo que respecta a la decisión de denegación de expedición de visado adoptada por un cónsul, incluidos los visados Schengen. Un nacional de un tercer Estado sólo puede interponer recurso ante un tribunal de lo contencioso-administrativo contra las referidas decisiones cuando sea miembro de la familia de un nacional de un Estado miembro de la Unión, de un Estado miembro de la Asociación Europea de Libre Comercio parte del Acuerdo sobre el EEE o de la Confederación Suiza, en el sentido del artículo 2, apartado 4, de la Ley sobre la entrada en el territorio. Los demás nacionales de un tercer Estado sólo disponen de una vía de recurso administrativa, esto es, un recurso de reposición ante la misma autoridad, conforme al artículo 76, apartado 1, punto 1, de la Ley de Extranjería.
- 20 El órgano jurisdiccional remitente señala que la falta de competencia de los tribunales de lo contencioso-administrativo en lo que respecta a los asuntos relativos a los visados expedidos por los cónsules, conforme a lo previsto en el artículo 5, apartado 4, de la Ley sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, puede infringir el artículo 32, apartado 3, del Código de visados, en relación con el artículo 47, párrafo primero, de la Carta, que garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva.
- 21 En estas circunstancias, el Naczelny Sąd Administracyjny (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«Debe interpretarse el artículo 32, apartado 3, del Código de visados, a la vista del considerando 29 [de dicho Código] y del artículo 47, párrafo primero, de la Carta, en el sentido de que obliga a un Estado miembro a garantizar la tutela judicial (recurso) ante un órgano jurisdiccional?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 22 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 32, apartado 3, del Código de visados, en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que impone a los Estados miembros la obligación de prever un recurso judicial.
- 23 Ha de recordarse que, a tenor del artículo 32, apartado 3, del Código de visados, los solicitantes a quienes se haya denegado un visado tendrán derecho a «recurrir» esa decisión, debiendo interponerse el recurso contra el Estado miembro que haya adoptado la decisión final sobre la solicitud y «de conformidad con el Derecho nacional de dicho Estado miembro».
- 24 De ello se deduce que, en caso de decisión definitiva de denegación de visado, esta disposición confiere expresamente a los solicitantes de visados la posibilidad de interponer un recurso de conformidad con el Derecho nacional del Estado miembro que haya adoptado esa decisión.
- 25 De este modo, el legislador de la Unión ha confiado a los Estados miembros la tarea de decidir la naturaleza y las modalidades concretas de las vías de recurso de que disponen los solicitantes de visados.
- 26 A este respecto, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, a falta de normas de la Unión en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos de los justiciables, en virtud del principio de autonomía procesal, a condición, sin embargo, de que dicha regulación no sea menos favorable que la que rige situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y de que no haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que confiere el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad) (sentencia de 15 de marzo de 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, apartado 48 y jurisprudencia citada).
- 27 De ello se desprende que deben cumplirse dos requisitos cumulativos —concretamente, la observancia del principio de equivalencia y del principio de efectividad— para que un Estado miembro pueda invocar el principio de autonomía procesal en situaciones que se rigen por el Derecho de la Unión (sentencia de 15 de marzo de 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, apartado 49).
- 28 Estas exigencias de equivalencia y de efectividad expresan la obligación general a cargo de los Estados miembros de garantizar la tutela judicial de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables. Dichas exigencias se aplican tanto a lo que atañe a la designación de los tribunales competentes para conocer de las demandas basadas en dicho Derecho como a cuanto se refiere a la definición de la regulación procesal (sentencia de 18 de marzo de 2010, Alassini y otros, C-317/08 à C-320/08, EU:C:2010:146, apartado 49).
- 29 Por un lado, en lo que atañe al principio de equivalencia, procede recordar que éste exige que el conjunto de normas aplicables a los recursos se aplique indistintamente a los recursos basados en la violación del Derecho de la Unión y a aquellos, similares, basados en la infracción del Derecho interno (sentencia de 15 de marzo de 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, apartado 50 y jurisprudencia citada).
- 30 Por otro lado, en lo que atañe al principio de efectividad, una norma procesal nacional, como la controvertida en el litigio principal, no debe hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (sentencia de 15 de marzo de 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, apartados 52 y jurisprudencia citada).

- 31 Incumbe al órgano jurisdiccional remitente, único competente para interpretar el Derecho nacional, determinar si y en qué medida el régimen de recurso controvertido en el litigio principal cumple estos requisitos.
- 32 A este respecto, el órgano jurisdiccional nacional debe tener en cuenta que la interpretación de las disposiciones del Código de visados debe efectuarse, tal como se desprende del considerando 29 de dicho Código, dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los principios reconocidos por la Carta.
- 33 En efecto, según jurisprudencia reiterada, los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico de la Unión deben ser aplicados en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión, pero no fuera de ellas. El Tribunal de Justicia ya ha declarado que, por este motivo, no puede apreciar a la luz de la Carta una normativa nacional que no se inscriba en el marco del Derecho de la Unión. Por el contrario, cuando una normativa nacional está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia debe proporcionar, en el marco de una remisión prejudicial, todos los elementos de interpretación necesarios para que el órgano jurisdiccional nacional pueda apreciar la conformidad de dicha normativa con los derechos fundamentales cuyo cumplimiento debe garantizar (véase, en particular, la sentencia de 26 de septiembre de 2013, *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, apartado 72 y jurisprudencia citada).
- 34 Pues bien, en el presente asunto, ha quedado acreditado que la denegación del visado solicitado por el recurrente en el litigio principal, que se le comunicó mediante el impreso uniforme que figura en el anexo VI del Código de visados, se basó en uno de los motivos enumerados en el artículo 32, apartado 1, de dicho Código.
- 35 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el Código de visados regula las condiciones para la expedición, anulación y retirada de visados uniformes, y que, en consecuencia, las autoridades competentes de los Estados miembros no pueden denegar la expedición de un visado uniforme basándose en un motivo distinto de los establecidos en el Código de visados (sentencia de 19 de diciembre de 2013, *Koushkaki*, C-84/12, EU:C:2013:862, apartados 47 y 51).
- 36 Si bien es cierto que, en su examen de las solicitudes de visado, las autoridades nacionales disfrutaban de un amplio margen de apreciación en lo que respecta a las condiciones de aplicación de los motivos de denegación previstos por el Código de visados y a la evaluación de los hechos pertinentes, no lo es menos que dicho margen de apreciación no tiene ninguna influencia en cuanto al hecho de que esas autoridades aplican directamente una disposición del Derecho de la Unión.
- 37 De ello resulta que la Carta es aplicable cuando un Estado miembro adopta una decisión denegatoria de visado en virtud del artículo 32, apartado 1, del Código de visados.
- 38 Pues bien, el artículo 47 de la Carta, que constituye una reafirmación del principio de tutela judicial efectiva, enuncia, en su párrafo primero, que toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el mismo artículo (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de diciembre de 2015, *Tall*, C-239/14, EU:C:2015:824, apartado 51 y jurisprudencia citada).
- 39 Además, el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta dispone que toda persona tiene derecho a que su causa sea oída por un juez independiente e imparcial. El respeto de este derecho supone que la decisión de una autoridad administrativa que no cumpla en sí misma los requisitos de independencia e imparcialidad estará sujeta al control ulterior de un órgano jurisdiccional, el cual ha de tener competencia, en concreto, para pronunciarse sobre todas las cuestiones pertinentes (sentencia de 16 de mayo de 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, apartado 55).

- 40 El concepto de independencia, inherente a la función de juzgar, implica ante todo que el órgano de que se trate tenga la cualidad de tercero en relación con la autoridad que haya adoptado la decisión recurrida (sentencia de 19 de septiembre de 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, apartado 49).
- 41 De ello resulta, como el Abogado General ha señalado en el punto 119 de sus conclusiones, que el artículo 47 de la Carta impone a los Estados miembros la obligación de garantizar, en algún punto del procedimiento, la posibilidad de someter a la consideración de un órgano jurisdiccional un asunto relativo a una decisión definitiva de denegación de visado.
- 42 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 32, apartado 3, del Código de visados, en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que impone a los Estados miembros la obligación de prever un procedimiento de recurso contra las decisiones denegatorias de visado, cuya regulación procesal corresponderá al ordenamiento jurídico de cada Estado miembro dentro del respeto de los principios de equivalencia y de efectividad. Debe garantizarse la posibilidad de interponer un recurso judicial en algún punto de dicho procedimiento.

Costas

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

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

El artículo 32, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que impone a los Estados miembros la obligación de prever un procedimiento de recurso contra las decisiones denegatorias de visado, cuya regulación procesal corresponderá al ordenamiento jurídico de cada Estado miembro dentro del respeto de los principios de equivalencia y de efectividad. Debe garantizarse la posibilidad de interponer un recurso judicial en algún punto de dicho procedimiento.

Firmas