



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 24 de noviembre de 2020*

«Procedimiento prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Código comunitario sobre visados — Reglamento (CE) n.º 810/2009 — Artículo 32, apartados 1 a 3 — Decisión de denegación de visado — Anexo VI — Impreso normalizado — Motivación — Amenaza para el orden público, la seguridad interior o la salud pública o para las relaciones internacionales de uno o de varios Estados miembros — Artículo 22 — Procedimiento de consulta previa a las autoridades centrales de otros Estados miembros — Oposición a la expedición de un visado — Recurso contra una decisión de denegación de visado — Alcance del control jurisdiccional — Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Derecho a la tutela judicial efectiva»

En los asuntos acumulados C-225/19 y C-226/19,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Haarlem, Países Bajos), mediante resoluciones de 5 de marzo de 2019, recibidas en el Tribunal de Justicia el 14 de marzo de 2019, en los procedimientos entre

R. N. N. S. (asunto C-225/19),

K. A. (asunto C-226/19)

y

Minister van Buitenlandse Zaken,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente), Vicepresidenta, los Sres. J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, L. Bay Larsen, N. Piçarra y A. Kumin, Presidentes de Sala, y el Sr. T. von Danwitz, la Sra. C. Toader y los Sres. M. Safjan, D. Šváby, C. Lycourgos, P. G. Xuereb e I. Jarukaitis, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Pikamäe;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de R. N. N. S., por la Sra. E. Schoneveld y el Sr. M. I. Vennik, advocaten;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen y C. S. Schillemans, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y J. Vlácil y las Sras. A. Brabcová y A. Pagáčová, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. R. Kanitz y J. Möller, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. P. Pucciariello, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno lituano, por el Sr. K. Dieninis y la Sra. K. Juodelytė, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. G. Wils y la Sra. C. Cattabriga, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 9 de septiembre de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del artículo 32, apartados 1 a 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), 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»), en relación con los artículos 41 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 2 Estas peticiones se han presentado en el contexto de sendos litigios entre, por una parte, R. N. N. S. (asunto C-225/19) y K. A. (asunto C-226/19), respectivamente, y, por otra, el Minister van Buitenlandse Zaken (Ministro de Asuntos Exteriores, Países Bajos; en lo sucesivo, «Ministro»), en relación con la negativa de este a expedir a los primeros sus correspondientes visados.

Marco jurídico

- 3 El considerando 29 del código de visados tiene la siguiente redacción:

«El presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en especial por el Convenio del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales[, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950,] y por la [Carta].»
- 4 A tenor del artículo 1, apartado 1, de dicho código:

«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 21, apartado 3, del citado código dispone lo siguiente:

«Cuando verifique si el solicitante cumple las condiciones de entrada, el consulado comprobará lo siguiente:

[...]

d) que el solicitante no es considerado una amenaza para el orden público, la seguridad interior o la salud pública, tal como se define en el artículo 2, punto 19, del [Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen) (DO 2006, L. 105, p. 1)], o para las relaciones internacionales de ninguno de los Estados miembros, en particular si no se introdujo ninguna descripción en las bases de datos nacionales de los Estados miembros por iguales motivos;

[...]».

6 El artículo 22 del mismo código, cuyo epígrafe es «Consulta previa a las autoridades centrales de otros Estados miembros», establece lo siguiente:

«1. Un Estado miembro podrá requerir a las autoridades centrales de otros Estados miembros que consulten a sus autoridades centrales durante el examen de las solicitudes presentadas por nacionales de determinados terceros países o por categorías específicas de estos nacionales. Esta consulta no se efectuará en el caso de las solicitudes de visado de tránsito aeroportuario.

2. Las autoridades centrales consultadas darán una respuesta definitiva en el plazo de siete días naturales tras la realización de la consulta. De no recibirse una respuesta en el plazo señalado, se entenderá que no hay motivos para oponerse a la expedición del visado.

[...]»

7 El artículo 25 del código de visados es del siguiente tenor:

«1. Se expedirá un visado de validez territorial limitada excepcionalmente en los casos siguientes:

a) cuando el Estado miembro de que se trate considere necesario, por razones humanitarias o de interés nacional o debido a obligaciones internacionales,

i) establecer una excepción al principio de obligado cumplimiento de las condiciones de entrada fijadas en el artículo 5, apartado 1, letras a), c), d) y e), del Código de fronteras Schengen,

ii) expedir un visado a pesar de que el Estado miembro consultado conforme al artículo 22 se oponga a la expedición de un visado uniforme, o

iii) expedir un visado por razones de urgencia, aunque no se haya efectuado la consulta previa a que se refiere el artículo 22,

o

b) cuando por razones que el consulado considere válidas, en el curso de un período de 180 días se expida un nuevo visado de estancia a un solicitante que, durante el mismo período de 180 días, ya haya utilizado un visado uniforme o un visado de validez territorial limitada que autorice una estancia de 90 días.

2. El visado de validez territorial limitada será válido en el territorio del Estado miembro de expedición. Excepcionalmente, podrá ser válido para el territorio de varios Estados miembros, con el consentimiento previo de cada uno de los Estados miembros en cuestión.

[...]»

- 8 El artículo 32 de dicho código, que lleva como epígrafe «Denegación de un visado», dispone lo siguiente:

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

a) si el solicitante:

[...]

- vi) es considerado una amenaza para el orden público, la seguridad interior o la salud pública, tal como se define en el artículo 2, punto 19, del Código de fronteras Schengen, o para las relaciones internacionales de alguno de los Estados miembros, en particular si se introdujo una descripción en las bases de datos nacionales de algún Estado miembro a efectos de denegación de entrada por iguales motivos, [...]

[...]

2. Se notificarán al solicitante, utilizando el impreso normalizado que figura en el anexo VI, la decisión de denegación y las razones en las que se basa.

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.

[...]

5. La información sobre los visados denegados se introducirá en el [Sistema de Información de Visados (VIS)] de conformidad con el artículo 12 del [Reglamento (CE) n.º 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS) (DO 2008, L 218, p. 60)].»

- 9 El anexo VI del código de visados recoge el «Impreso uniforme para la notificación y motivación de la denegación, anulación o retirada de un visado» (en lo sucesivo, «impreso normalizado»). Este impreso incluye, en particular, bajo la frase «esta decisión obedece a la razón o las razones siguientes», once casillas destinadas a ser marcadas por la autoridad competente, en cada una de las cuales figuran una o varias razones predefinidas de denegación, anulación o retirada de un visado. La sexta de esas casillas corresponde a las siguientes razones de denegación:

«Uno o varios Estados miembros consideran que supone usted un peligro para el orden público, la seguridad nacional, la salud pública, tal como se define en el artículo 2, punto 19, del [Reglamento n.º 562/2006], o las relaciones internacionales de uno o varios Estados miembros.»

- 10 El impreso normalizado incluye también un apartado cuyo epígrafe es «Observaciones», seguido de un espacio en blanco que puede ser completado por la autoridad competente.

- 11 Según se desprende de su considerando 1, el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen) (DO 2016, L 77, p. 1), ha

procedido a codificar el Reglamento n.º 562/2006. El artículo 2, punto 19, del Reglamento n.º 562/2006, al que se refieren los apartados 5, 8 y 9 de la presente sentencia, es actualmente el artículo 2, punto 21, del código de fronteras Schengen derivado de la referida codificación.

Litigios principales, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 12 En el asunto C-225/19, R. N. N. S. es un nacional egipcio que reside en Egipto. El 28 de agosto de 2017, contrajo matrimonio con una nacional neerlandesa.
- 13 El 7 de junio de 2017, R. N. N. S. presentó ante el Ministro una solicitud de visado para visitar a sus suegros residentes en los Países Bajos.
- 14 El Ministro denegó la solicitud mediante decisión de 19 de junio de 2017, amparándose en que uno o varios Estados miembros habían considerado que R. N. N. S. suponía una amenaza para el orden público, la seguridad interior o la salud pública, en el sentido del artículo 2, punto 21, del código de fronteras Schengen, o para las relaciones internacionales de alguno de los Estados miembros. En efecto, en el procedimiento de consulta previa contemplado en el artículo 22 del código de visados, Hungría se opuso a la expedición del visado de R. N. N. S.
- 15 Esta decisión le fue comunicada a R. N. N. S. mediante el impreso normalizado. Aunque se marcó la sexta casilla del impreso, en él no se mencionaban ni la identidad del Estado miembro que se había opuesto a la expedición del visado ni los motivos en que se basaba dicha oposición.
- 16 El 30 de junio de 2017, R. N. N. S. presentó una reclamación contra dicha decisión ante el Ministro, quien, mediante resolución de 31 de octubre de 2017, la desestimó.
- 17 El 22 de noviembre de 2017, R. N. N. S. interpuso un recurso contra esta última resolución ante el tribunal remitente, el rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Haarlem, Países Bajos), alegando, en particular, que se veía privado de la tutela judicial efectiva puesto que no le era posible impugnar en cuanto al fondo la decisión del Ministro de 19 de junio de 2017. El Ministro sostiene que, en Derecho neerlandés, cuando un Estado miembro se opone a la expedición de un visado, los motivos en los que se basa tal oposición no pueden ser objeto de control en cuanto al fondo, de manera que el solicitante debe reclamar, a tal efecto, ante los órganos jurisdiccionales del Estado miembro que se haya opuesto.
- 18 En el procedimiento ante el tribunal remitente, el Ministro comunicó a R. N. N. S. la identidad del Estado miembro que se había opuesto a la expedición de su visado. Durante el año 2018, R. N. N. S. se puso en contacto con representantes diplomáticos de Hungría en varios países con el fin de recabar aclaraciones sobre los motivos en los que se basaba la oposición formulada por dicho Estado miembro. Por esta vía no obtuvo, aparentemente, ninguna aclaración e ignora, además, la identidad de la autoridad húngara que formuló la oposición.
- 19 En el asunto C-226/19, K. A. es una nacional siria que reside en Arabia Saudí.
- 20 El 2 de enero de 2018, K. A. presentó ante el Ministro una solicitud de visado para visitar a sus hijos residentes en los Países Bajos.
- 21 El Ministro denegó la solicitud mediante decisión de 15 de enero de 2018, amparándose en que uno o varios Estados miembros habían considerado que K. A. suponía una amenaza para el orden público, la seguridad interior o la salud pública, en el sentido del artículo 2, punto 21, del código de fronteras Schengen, o para las relaciones internacionales de alguno de los Estados miembros. En efecto, en el procedimiento de consulta previa contemplado en el artículo 22 del código de visados, la República Federal de Alemania se opuso a la expedición del visado de K. A.

- 22 Esta decisión le fue comunicada a K. A. mediante el impreso normalizado. Aunque se marcó la sexta casilla del impreso, en él no se mencionaban ni la identidad del Estado miembro que se había opuesto a la expedición del visado ni los motivos en que se basaba dicha oposición.
- 23 El 23 de enero de 2018, K. A. presentó una reclamación contra la referida decisión ante el Ministro. Dado que suponía que la República Federal de Alemania habría podido oponerse a la expedición de su visado, K. A. solicitó al Ministro, en su reclamación, que se dirigiera a las autoridades alemanas para conocer la razón por la que se la había considerado una amenaza para el orden público, la seguridad interior o la salud pública. Mediante resolución de 14 de mayo de 2018, el Ministro desestimó la reclamación.
- 24 El 28 de mayo de 2018, K. A. interpuso un recurso contra esta última resolución ante el tribunal remitente, alegando, en particular, que se le estaba privando de la tutela judicial efectiva al no tener la posibilidad de impugnar en cuanto al fondo la decisión del Ministro de 15 de enero de 2018. K. A. sostiene, en particular, que el motivo de denegación del visado que figura en dicha decisión está formulado de manera demasiado general y que el Ministro tendría que haber solicitado a las autoridades alemanas que le comunicaran los motivos en los que se basaba su oposición a la expedición del visado. Según el Ministro, el código de visados no le obliga a pedir a las autoridades alemanas los motivos en los que se basa su oposición a la expedición del visado de K. A. ni a transmitir a esta tales motivos.
- 25 El tribunal remitente pone de relieve que no se ha introducido una descripción ni de R. N. N. S. ni de K. A. en el VIS a efectos de denegación de visados, de modo que ninguno de ellos puede interponer un recurso o formular una queja con arreglo al Reglamento VIS a fin de conseguir la rectificación o la supresión de datos inexactos que hubieran tenido incidencia en la tramitación de su respectiva solicitud de visado.
- 26 Asimismo, dicho tribunal indica, por una parte, que ni R. N. N. S. ni K. A. tuvieron conocimiento de decisión alguna referida a ellos en materia de orden público, seguridad interior, salud pública o relaciones internacionales que pudiera haber sido adoptada por las autoridades competentes de los Estados miembros que formularon objeciones a la expedición de sus visados. Por otra parte, el mismo tribunal subraya que, incluso si se hubieran adoptado tales decisiones, no existen en los asuntos principales datos que permitan comprobar si R. N. N. S. o K. A. disponían en los referidos Estados miembros de una vía efectiva de recurso contra aquellas.
- 27 Asimismo, según el tribunal remitente, en las decisiones de 19 de junio de 2017 y de 15 de enero de 2018, el Ministro no facilitó ni a R. N. N. S. ni a K. A. información alguna en relación con la posibilidad de interponer recurso contra aquellas en los Estados miembros que se habían opuesto a la expedición de su respectivo visado.
- 28 En este contexto, el tribunal remitente se pregunta, en esencia, si el motivo de denegación previsto en el artículo 32, apartado 1, letra a), inciso vi), del código de visados puede ser objeto de control judicial en el marco del recurso contra la decisión definitiva de denegación de visado previsto en el artículo 32, apartado 3, de dicho código y, en su caso, de qué manera debe ejercerse ese control para cumplir las exigencias derivadas del artículo 47 de la Carta.
- 29 Por otra parte, en el supuesto de que R. N. N. S. y K. A. debieran interponer un recurso en los Estados miembros que se opusieron a la expedición de visados para impugnar el motivo de denegación previsto en el artículo 32, apartado 1, letra a), inciso vi), del código de visados, el tribunal remitente se pregunta si, en el contexto del recurso previsto en el artículo 32, apartado 3, de dicho código, es preciso esperar a la resolución del recurso eventualmente interpuesto por los solicitantes en aquellos Estados miembros.

30 En estas circunstancias, el rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Haarlem) decidió suspender los procedimientos y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales, de idéntico tenor en cada uno de los asuntos acumulados:

«1) En el caso de un recurso como el mencionado en el artículo 32, apartado 3, del código de visados contra una decisión definitiva de denegación de un visado por el motivo mencionado en el artículo 32, apartado 1, letra a), inciso vi), del código de visados, ¿se da tutela judicial efectiva en el sentido del artículo 47 de la [Carta] en las circunstancias siguientes:

- en la motivación de la decisión, el Estado miembro se limitó a afirmar: “usted es considerada por uno o varios Estados miembros una amenaza para el orden público, la seguridad interior o la salud pública, tal como se define en el artículo 2, punto 19, o, en su caso, punto 21, del código de fronteras Schengen, o para las relaciones internacionales de uno o varios Estados miembros”;
- el Estado miembro no indica en la decisión ni en el [contexto del] recurso qué motivo o motivos específicos de los cuatro motivos establecidos en el artículo 32, apartado 1, letra a), inciso vi), del código de visados se cuestionan;
- el Estado miembro no proporciona en el [contexto del] recurso más información o fundamentación material del motivo o motivos que subyacen a la oposición de otro (u otros) Estados miembros?

2) ¿Se da en las circunstancias expuestas en la [primera cuestión] buena administración en el sentido del artículo 41 de la Carta, en particular debido a la obligación de los servicios en cuestión de motivar sus decisiones?

3) a) ¿Deberá darse una respuesta distinta a las [cuestiones primera y segunda] si el Estado miembro, en la decisión definitiva sobre el visado, remite a una posibilidad de recurso, efectivamente existente y, a tal respecto, especificada con suficiente claridad en el otro Estado miembro, contra la autoridad responsable mencionada, en concreto, de ese otro (u otros) Estados miembros que han formulado la oposición citada en el artículo 32, apartado 1, letra a), inciso vi), del código de visados, en cuyo marco pueda plantearse dicho motivo de denegación?

b) Para dar una respuesta afirmativa a la [primera cuestión], en relación con la [tercera cuestión, letra a)], ¿es preciso que se suspenda la decisión sobre el recurso en y contra el Estado miembro que ha adoptado la decisión definitiva hasta que el solicitante haya tenido la ocasión de hacer uso de la posibilidad de recurso en el otro (u otros) Estados miembros y, si el solicitante hace uso de la misma, hasta que se haya obtenido la decisión (definitiva) sobre dicho recurso?

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

31 Debido a la crisis sanitaria ligada a la propagación del coronavirus, la Gran Sala del Tribunal de Justicia, mediante decisión de 28 de abril de 2020, anuló la vista oral prevista inicialmente en los presentes asuntos y convirtió en preguntas para responder por escrito las preguntas que habían sido comunicadas a las partes y a los interesados mencionados en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que habían presentado observaciones escritas. R. N. N. S., K. A., los Gobiernos neerlandés, alemán y polaco y la Comisión Europea han remitido sus respuestas a dichas preguntas.

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 32 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que es preciso examinar de modo conjunto, el tribunal remitente pregunta, sustancialmente, si el artículo 32, apartados 2 y 3, del código de visados, en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que, por una parte, obliga al Estado miembro que ha adoptado la decisión final de denegar la expedición de un visado basándose en el artículo 32, apartado 1, letra a), inciso vi), del mismo código —al haberse opuesto otro Estado miembro a la expedición del visado— a indicar, en esa decisión, la identidad del Estado miembro que ha formulado tal oposición, el motivo de denegación concreto basado en esa oposición y las vías de recurso disponibles contra dicha oposición, y, por otra parte, en el sentido de que, cuando se interpone un recurso contra esa misma decisión al amparo del artículo 32, apartado 3, del referido código, los órganos jurisdiccionales del Estado miembro que ha adoptado tal decisión han de estar facultados para examinar la legalidad en cuanto al fondo de la oposición a la expedición del visado formulada por otro Estado miembro.
- 33 Con carácter preliminar, es preciso dejar constancia de que el artículo 41 de la Carta, invocado por el tribunal remitente, no resulta pertinente para proporcionar a estas aclaraciones en relación con los litigios principales. En efecto, del tenor de esta disposición se desprende con claridad que esta se dirige no a los Estados miembros, sino únicamente a las instituciones, órganos y organismos de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de marzo de 2020, Hungeod y otros, C-496/18 y C-497/18, EU:C:2020:240, apartado 63 y jurisprudencia citada).
- 34 No obstante, en la medida en que el tribunal remitente se pregunta, en particular, sobre el alcance de la motivación que debe acompañar a una decisión final por la que se deniega la expedición de un visado basándose en el artículo 32, apartado 1, letra a), inciso vi), del código de visados, procede recordar que el artículo 41 de la Carta refleja un principio general del Derecho de la Unión, que debe aplicarse a los Estados miembros cuando recurren a dicho ordenamiento, según el cual el derecho a una buena administración implica la obligación para la Administración de motivar sus decisiones (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de mayo de 2019, PI, C-230/18, EU:C:2019:383, apartado 57 y jurisprudencia citada).
- 35 Para responder a las cuestiones prejudiciales planteadas, procede señalar que el sistema establecido por el código de visados requiere una armonización de las condiciones para la expedición de visados uniformes y excluye la existencia de divergencias entre los Estados miembros en la determinación de los motivos de denegación de tales visados, lo que implica que 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 dicho código (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, apartados 45 y 47).
- 36 De conformidad con el artículo 32, apartado 1, letra a), inciso vi), del código de visados, se ha de denegar el visado si el solicitante es considerado una amenaza para el orden público, la seguridad interior o la salud pública, tal como se define en el artículo 2, punto 21, del código de fronteras Schengen, o para las relaciones internacionales de alguno de los Estados miembros, en particular si se introdujo una descripción en las bases de datos nacionales de algún Estado miembro a efectos de denegación de entrada por iguales motivos. De los propios términos de esta disposición, que se refieren a la amenaza para uno de los Estados miembros, se desprende que la existencia de tal amenaza constituye un motivo de denegación del visado, con independencia de si afecta al Estado miembro del consulado competente o a otro Estado miembro.
- 37 Corresponde al consulado competente, cuando verifique si el solicitante cumple las condiciones de entrada, comprobar, en virtud del artículo 21, apartado 3, letra d), de dicho código, que el referido solicitante no es considerado una amenaza y, en particular, que no se ha introducido ninguna descripción de él en las bases de datos nacionales de los Estados miembros a efectos de denegación de entrada por iguales motivos. A tal fin, las autoridades centrales del Estado miembro que examine la

solicitud de visado podrán, asimismo, consultar a las autoridades centrales de otros Estados miembros, de conformidad con el procedimiento de consulta previa previsto en el artículo 22, apartados 1 y 2, del citado código, con objeto de permitirles, en su caso, oponerse a la expedición del visado por los mismos motivos.

- 38 A tenor del artículo 32, apartado 2, del código de visados, han de notificarse al solicitante, utilizando el impreso normalizado, la decisión de denegación y las razones en que esta se basa. Según se desprende del apartado 9 de la presente sentencia, el impreso normalizado incluye once casillas —cada una de ellas correspondiente a una o a varias razones de denegación, de anulación o de retirada del visado previstas en el referido código—, que las autoridades nacionales competentes marcarán para notificar al solicitante de visado la motivación de la decisión de denegación que le afecte.
- 39 En particular, la sexta casilla del impreso normalizado especifica que «uno o varios Estados miembros consideran» que el solicitante supone un peligro por alguno de los motivos de denegación contemplados en el artículo 32, apartado 1, letra a), inciso vi) del código de visados. Aunque el tenor de la motivación que figura en esta casilla no prevé la posibilidad de que la autoridad nacional competente identifique al Estado miembro que se ha opuesto a la expedición del visado ni de que justifique con mayor detalle su decisión, precisando, en particular, de entre el conjunto de razones que de manera indistinta se recogen en dicha disposición, la razón específica que justifica tal decisión, tales pormenores pueden ser aportados por la referida autoridad en el apartado del impreso normalizado cuyo epígrafe es «Observaciones».
- 40 A este respecto, con arreglo al artículo 32, apartado 3, del código de visados, los solicitantes a quienes se haya denegado un visado tienen derecho a recurrir, en cuyo caso deberán interponer su recurso contra el Estado miembro que haya adoptado la decisión final sobre la solicitud de visado y de conformidad con el Derecho nacional de dicho Estado miembro.
- 41 El Tribunal de Justicia ha declarado que la interpretación de las disposiciones del código de visados, incluido el derecho a recurrir previsto en el artículo 32, apartado 3, 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, la cual es aplicable cuando un Estado miembro adopta una decisión denegatoria de visado en virtud del artículo 32, apartado 1, de ese mismo código (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de diciembre de 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, apartados 32 y 37, y de 29 de julio de 2019, *Vethanayagam y otros*, C-680/17, EU:C:2019:627, apartado 79).
- 42 Por lo tanto, las características del recurso previsto en el artículo 32, apartado 3, del código de visados deben determinarse de conformidad con el artículo 47 de la Carta, a cuyo tenor 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 dicho artículo.
- 43 A este respecto, se desprende de reiterada jurisprudencia que la tutela judicial efectiva que garantiza el artículo 47 de la Carta exige que el interesado pueda conocer los motivos de la resolución adoptada con respecto a él, bien mediante la lectura de la propia resolución, bien mediante la notificación de la motivación de esta efectuada a petición del interesado, sin perjuicio de la facultad del juez competente de exigir a la autoridad en cuestión que comunique tal motivación, a fin de permitir que el interesado defienda sus derechos en las mejores condiciones posibles y decida con pleno conocimiento de causa sobre la conveniencia de someter el asunto al juez competente, así como para poner a este último en condiciones de ejercer plenamente el control de la legalidad de la resolución nacional de que se trate (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de octubre de 1987, *Heylens y otros*, 222/86, EU:C:1987:442, apartado 15, y de 4 de junio de 2013, *ZZ*, C-300/11, EU:C:2013:363, apartado 53).

- 44 En los presentes asuntos, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que, a raíz de las oposiciones formuladas respectivamente por Hungría y por la República Federal de Alemania a la expedición de visado a R. N. N. S. y a K. A., el Ministro denegó las solicitudes de visado de estos basándose en el artículo 32, apartado 1, letra a), inciso vi), del código de visados. El Ministro justificó tales decisiones denegatorias por medio del impreso normalizado marcando su sexta casilla, en la que figura la motivación predefinida según la cual uno o varios Estados miembros consideran que el solicitante supone un peligro para el orden público, la seguridad nacional, la salud pública, tal como se define en el artículo 2, punto 21, del código de fronteras Schengen, o para las relaciones internacionales de uno o de varios Estados miembros.
- 45 Pues bien, habida cuenta de la jurisprudencia expuesta en los apartados 34 y 43 de la presente sentencia, es preciso destacar que el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta exige que el solicitante al que se deniega la expedición de un visado a causa de la oposición de un Estado miembro por alguno de los motivos contemplados en el artículo 32, apartado 1, letra a), inciso vi) del código de visados pueda conocer el motivo específico de denegación en que se basa dicha decisión y la identidad del Estado miembro que se ha opuesto a la expedición de tal documento.
- 46 Así pues, aunque, según se desprende del apartado 39 de la presente sentencia, la motivación correspondiente a la sexta casilla del impreso normalizado esté predefinida, la autoridad nacional competente está obligada, en caso de aplicar el motivo de denegación contemplado en el artículo 32, apartado 1, letra a), inciso vi), del código de visados, a precisar, en el apartado del impreso normalizado cuyo epígrafe es «Observaciones», la identidad del Estado miembro o de los Estados miembros que se han opuesto a la expedición del visado y el motivo de denegación específico basado en tal oposición, añadiendo, en su caso, los elementos esenciales de la fundamentación de dicha oposición.
- 47 Por otro lado, como señaló el Abogado General en el punto 87 de sus conclusiones, el Reglamento (UE) 2019/1155 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por el que se modifica el Reglamento n.º 810/2009 (DO 2019, L 188, p. 25), prevé un nuevo impreso normalizado que las autoridades competentes han de utilizar para motivar sus decisiones de denegación de visado y en el cual los motivos de denegación contemplados en el artículo 32, apartado 1, letra a), inciso vi), del código de visados, se distinguen actualmente los unos de los otros.
- 48 Por lo que respecta al alcance del control jurisdiccional en el contexto del recurso previsto en el artículo 32, apartado 3, del código de visados, es preciso recordar que la obligación de los Estados miembros de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, en el sentido del artículo 47 de la Carta, contra una decisión de denegación de visado exige que el control judicial de dicha decisión no se limite al examen formal de los motivos previstos en el artículo 32, apartado 1, del código de visados. Así pues, este control debe recaer también sobre la legalidad de la referida decisión, teniendo en cuenta todos los elementos del expediente, tanto de hecho como de Derecho, en los que la autoridad nacional competente la haya basado.
- 49 A este respecto, en su examen de las solicitudes de visado, las autoridades nacionales competentes disfrutan de un amplio margen de apreciación en cuanto a las condiciones de aplicación de los motivos de denegación previstos en el código de visados y a la evaluación de los hechos pertinentes (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de diciembre de 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, apartado 60, y de 13 de diciembre de 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, apartado 36). El control jurisdiccional de ese margen de apreciación se limita, por tanto, a comprobar si la decisión impugnada se apoya en una base fáctica suficientemente sólida y a garantizar que no incurre en error manifiesto (véase, por analogía, la sentencia de 4 de abril de 2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, apartados 45 y 46).

- 50 No obstante, es preciso distinguir, por una parte, el control efectuado por los órganos jurisdiccionales del Estado miembro que ha adoptado la decisión definitiva de denegación de visado, que tiene por objeto el examen de la legalidad de la citada decisión, de conformidad con el artículo 32, apartado 3, del código de visados, y, por otra parte, el control del fundamento de la oposición a la expedición de un visado formulada por otro Estado miembro en el contexto del procedimiento de consulta previa previsto en el artículo 22 de dicho código, que incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales de ese otro o de esos otros Estados miembros.
- 51 A este respecto, los órganos jurisdiccionales del Estado miembro que ha adoptado la decisión definitiva de denegación de visado —a causa de la oposición por parte de otro u otros Estados miembros a la expedición de tal documento— deben tener la posibilidad de asegurarse de que el procedimiento de consulta previa a las autoridades de los otros Estados miembros descrito en el artículo 22 del código de visados se haya aplicado correctamente, comprobando, en particular, si el solicitante ha sido adecuadamente identificado como destinatario de la oposición en cuestión y si se han respetado en el caso concreto las garantías procedimentales, como la obligación de motivación expuesta en el apartado 46 de la presente sentencia.
- 52 En cambio, dichos órganos jurisdiccionales no pueden controlar la legalidad en cuanto al fondo de la oposición formulada por un Estado miembro a la expedición de un visado. Para dar al solicitante interesado la oportunidad de ejercitar, de conformidad con el artículo 47 de la Carta, su derecho a la tutela judicial efectiva frente a esa oposición, corresponde a las autoridades nacionales competentes del Estado miembro que haya adoptado la decisión final de denegación de visado indicar la autoridad a la que puede dirigirse el solicitante de visado para conocer las vías de recurso disponibles a tales efectos en ese otro Estado miembro.
- 53 Procede señalar asimismo que 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 visado, a condición, sin embargo, de que aquellas respeten los principios de equivalencia y de efectividad (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de diciembre de 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, apartados 25 y 26).
- 54 Así pues, corresponde al Estado miembro que adopta la decisión final de denegación de un visado prever las normas procedimentales que contribuyan a garantizar el respeto del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva de los solicitantes de visado, como puedan ser la petición de información a las autoridades competentes de los Estados miembros que se hayan opuesto a la expedición de un visado o incluso la posibilidad de que las referidas autoridades intervengan en el procedimiento de recurso incoado con arreglo al artículo 32, apartado 3, del código de visados o cualquier otro mecanismo que garantice que el recurso de dichos solicitantes no se desestime de modo definitivo sin haberles dado la ocasión efectiva de ejercitar sus derechos.
- 55 Es preciso añadir que, en todo caso, el Estado miembro en cuestión puede expedir un visado de validez territorial limitada de conformidad con el artículo 25 del código de visados.
- 56 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 32, apartados 2 y 3, del código de visados, en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que, por una parte, obliga al Estado miembro que ha adoptado la decisión final de denegar la expedición de un visado basándose en el artículo 32, apartado 1, letra a), inciso vi), del mismo código —al haberse opuesto otro Estado miembro a la expedición del visado— a indicar, en esa decisión, la identidad del Estado miembro que ha formulado tal oposición, el motivo de denegación concreto basado en esa oposición, añadiendo, en su caso, los elementos esenciales de la fundamentación de dicha oposición y la autoridad a la que puede dirigirse el solicitante de visado para conocer las vías de recurso disponibles en ese otro Estado miembro, y, por otra parte, en el sentido de que, cuando se interpone un recurso contra esa misma decisión al

amparo del artículo 32, apartado 3, del referido código, los órganos jurisdiccionales del Estado miembro que ha adoptado tal decisión no pueden examinar la legalidad en cuanto al fondo de la oposición a la expedición del visado formulada por otro Estado miembro.

Costas

- ⁵⁷ Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el tribunal remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

El artículo 32, apartados 2 y 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, por una parte, obliga al Estado miembro que ha adoptado la decisión final de denegar la expedición de un visado basándose en el artículo 32, apartado 1, letra a), inciso vi), del Reglamento (CE) n.º 810/2009, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 610/2013 —al haberse opuesto otro Estado miembro a la expedición del visado—, a indicar, en esa decisión, la identidad del Estado miembro que ha formulado tal oposición, el motivo de denegación concreto basado en esa oposición, añadiendo, en su caso, los elementos esenciales de la fundamentación de dicha oposición y la autoridad a la que puede dirigirse el solicitante de visado para conocer las vías de recurso disponibles en ese otro Estado miembro, y, por otra parte, en el sentido de que, cuando se interpone un recurso contra esa misma decisión al amparo del artículo 32, apartado 3, del Reglamento n.º 810/2009, en su versión modificada por el Reglamento n.º 610/2013, los órganos jurisdiccionales del Estado miembro que ha adoptado tal decisión no pueden examinar la legalidad en cuanto al fondo de la oposición a la expedición del visado formulada por otro Estado miembro.

Firmas