

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
Sentencia de 4 de abril de 2017
Gran Sala
Asunto C-544/15

SUMARIO:

Movimientos migratorios. Derecho de entrada y residencia. *Ciudadana iraní que posee un máster universitario en Tecnología de la Información expedido por la Sharif University of Technology especializada en Tecnología, Ingeniería y Física, y que solicita visado para cursar estudios de doctorado en el Centro de Investigación Avanzada en Seguridad de Darmstadt de la Universidad Técnica de Darmstadt, Alemania, en el marco del proyecto Sistemas fiables integrados y móviles, mediante una beca de doctorado de dicho centro de investigación.* El legislador de la Unión ha incluido a dicha Universidad en la lista de entidades sometidas a medidas restrictivas, mediante el Reglamento de Ejecución n.º 1202/2014, por el vínculo estrecho y acreditado de esa Universidad con el régimen iraní en ámbitos militares o relacionados con estos. La admisión en virtud la Directiva 2004/114/CE de un nacional de un tercer país en el territorio de un Estado miembro está sujeta a que, una vez comprobado su expediente, quede establecido que el solicitante cumple tanto los requisitos generales previstos en el artículo 6 de esta Directiva, como, para aquellos nacionales de países terceros que soliciten la admisión a efectos de estudios, los requisitos específicos establecidos en su artículo 7. En particular los Estados miembros verificarán si concurren motivos relacionados con la existencia de una amenaza para el orden público, la seguridad o la salud públicas que puedan justificar que se deniegue la admisión del referido nacional. El concepto de seguridad pública comprende tanto la seguridad interior de un Estado miembro como su seguridad exterior. En consecuencia, pueden afectar a la seguridad pública el hecho de poner en peligro tanto el funcionamiento de las instituciones y de los servicios públicos esenciales como la supervivencia de la población, además del riesgo de una perturbación grave de las relaciones exteriores o de la coexistencia pacífica de los pueblos, o, incluso, la amenaza a intereses militares. Puede denegarse la admisión de un nacional de un tercer país si las autoridades nacionales competentes para tramitar la solicitud de visado presentada por ese nacional consideran, basándose en una evaluación fáctica, que este representa una amenaza, siquiera potencial, para la seguridad pública, pudiendo tenerse en cuenta no solo la conducta personal del solicitante, sino también otros elementos relacionados, por ejemplo, con su trayectoria profesional, incluyéndose el riesgo de que los conocimientos que ese solicitante adquiera durante sus estudios puedan ser utilizados posteriormente en su país de origen con fines perjudiciales para la seguridad pública. El artículo 6, apartado 1, letra d), de la Directiva 2004/114/CE debe interpretarse en el sentido de que, en la tramitación de una solicitud de visado presentada por un nacional de un tercer país a efectos de estudios, las autoridades nacionales competentes disponen de un amplio margen de apreciación para comprobar, a la luz del conjunto de elementos pertinentes que caractericen la situación de dicho nacional, si este representa una amenaza, siquiera potencial, para la seguridad pública. Esta disposición debe interpretarse igualmente en el sentido de que no se opone a que las autoridades nacionales competentes denieguen la admisión en el territorio del Estado miembro de que se trate, a tales efectos, de un nacional de un tercer país titulado en una universidad sometida a medidas restrictivas de la Unión en razón del importante historial de relaciones de aquella con el Gobierno iraní en ámbitos militares o relacionados con estos y que pretende llevar a cabo en ese Estado miembro una investigación en un ámbito sensible para la seguridad pública, si los elementos de que disponen esas autoridades permiten temer que los conocimientos que adquiera esa persona en el curso de su investigación pueden utilizarse posteriormente con fines contrarios a la seguridad pública.

PRECEPTOS:

Directiva 2004/114/CE (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), arts. 6 y 7.

PONENTE:

Don E. Regan.

En el asunto C-544/15,
que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Berlín, Alemania), mediante resolución de 14 de octubre de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de octubre de 2015, en el procedimiento entre

Sahar Fahimian

y

Bundesrepublik Deutschland,

con intervención de:

Stadt Darmstadt,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente, los Sres. M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz y E. Juhász, las Sras. M. Berger y A. Prechal y los Sres. M. Vilaras y E. Regan (Ponente), Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, A. Borg Barthet, D. Šváby, E. Jarašūnas y C. Lycourgos, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de septiembre de 2016;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Sra. Fahimian, por el Sr. P. von Auer, Rechtsanwalt;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. J. Möller y T. Henze, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno belga, por las Sras. C. Pochet y M. Jacobs, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno helénico, por la Sra. T. Papadopoulou, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno francés, por los Sres. D. Colas y F. X. Bréchet y la Sra. E. Armoët, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. W. Ferrante, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. C. Cattabriga y el Sr. F. Erlbacher, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 29 de noviembre de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

1. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 6, apartado 1, letra d), 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 (DO 2004, L 375, p. 12).

2. Esta petición se ha planteado en el contexto de un litigio entre la Sra. Sahar Fahimian y la Bundesrepublik Deutschland (República Federal de Alemania) en relación con la denegación a la interesada de un visado para cursar estudios.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2004/114

3. Los considerandos 6, 7, 14, 15 y 24 de la Directiva 2004/114 establecen:

«(6) Uno de los objetivos de la acción de la Comunidad 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 Comunidad 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.

(7) Las migraciones con los fines establecidos en la presente Directiva, temporales por definición e independientes de la situación del mercado laboral del Estado miembro de acogida, constituyen una forma de enriquecimiento recíproco para los migrantes interesados, su Estado de origen y el Estado que los acoge contribuyendo a fomentar una mejor comprensión entre las culturas.

[...]

(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 un delito grave. 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.

[...]

(24) Dado que los objetivos de la presente Directiva, en particular establece[r] los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y pueden lograrse mejor, debido a la dimensión o los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario, la Comunidad puede adoptar medidas de acuerdo con el principio de subsidiariedad, tal y como se recoge en el artículo 5 del Tratado. De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en dicho artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para lograr estos objetivos.»

4. A tenor del artículo 1 de esta Directiva:

«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.»

5. El artículo 3 de dicha Directiva, titulado «Ámbito de aplicación», establece en su apartado 1 que la Directiva se aplicará, entre otras personas, «a los nacionales de terceros países que soliciten la admisión en el territorio de un Estado miembro con el fin de cursar estudios».

6. El capítulo II de la Directiva 2004/114 tiene por objeto las «Condiciones de la admisión» e incluye los artículos 5 a 11 de la Directiva. El artículo 5 está redactado en los siguientes términos:

«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.»

7. El artículo 6 de esta Directiva dispone lo siguiente:

«1. 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.

2. Los Estados miembros facilitarán el procedimiento de admisión en favor de los nacionales de terceros países contemplados en los artículos 7 a 11 que participen en programas comunitarios destinados a favorecer la movilidad con destino a la Comunidad o en la misma.»

8. Los artículos 7 a 11 de dicha Directiva regulan los requisitos específicos de admisión aplicables a los estudiantes, los alumnos, los aprendices no remunerados y los voluntarios, y a la movilidad de los estudiantes. El artículo 7 de la Directiva, que lleva por título «Requisitos específicos a los estudiantes», dispone en su apartado 1:

«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.»

9. A tenor del artículo 12 de la Directiva 2004/114:

«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.»

10. El artículo 18 de esta Directiva, titulado «Garantías procesales y transparencia», dispone lo siguiente en sus apartados 2 y 4:

«2. Si la información proporcionada en apoyo de la demanda fuera insuficiente, podrá suspenderse la tramitación de la solicitud, y las autoridades competentes pondrán en conocimiento del solicitante cualquier información suplementaria que necesiten.

[...]

4. En caso de desestimación de la solicitud, o de retirada de un permiso de residencia expedido con arreglo a la presente Directiva, el interesado tendrá derecho a recurrir legalmente ante las autoridades del Estado miembro en cuestión.»

Reglamento (UE) n.º 267/2012

11. El artículo 23, apartado 2, letra d), del Reglamento (UE) n.º 267/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 961/2010 (DO 2012, L 88, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 1263/2012 del Consejo, de 21 de diciembre de 2012 (DO 2012, L 356, p. 34) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 267/2012»), establece que se inmovilicen los fondos y recursos económicos de las personas, las entidades o los organismos enumerados en el anexo IX de este Reglamento que se hayan identificado «como otras personas, entidades u organismos que ofrezcan apoyo, por ejemplo, apoyo material, logístico o financiero, al Gobierno de Irán y entidades de su propiedad o controladas por ellos, y las personas y entidades asociadas a ellos».

12. Este anexo ha sido objeto de varias modificaciones, debido especialmente a la adopción de más medidas restrictivas. En su versión modificada por el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1202/2014 del Consejo, de 7 de noviembre de 2014 (DO 2014, L 325, p. 3), incluye en la sección B de la parte I, relativa a las personas y entidades implicadas en actividades relacionadas con la energía nuclear o con misiles balísticos y personas y entidades que prestan apoyo al Gobierno de Irán, a la Sharif University of Technology (Universidad de Tecnología Sharif, Irán; en lo sucesivo, «SUT»).

13. Los motivos que justifican la inclusión de la SUT en la lista de que se trata son los siguientes:

«La [SUT] tiene una serie de acuerdos de cooperación con organizaciones del Gobierno iraní designadas por las Naciones Unidas y/o la UE, que operan en ámbitos militares o relacionados con éstos, especialmente en el ámbito de la producción y la adquisición de misiles balísticos. Incluyen un acuerdo con la Organización de Industrias Aeroespaciales, designada por la UE, para, entre otras cosas, la fabricación de satélites; cooperación con el Ministerio iraní de Defensa y con el Cuerpo de la Guardia Revolucionaria (IRGC) en concursos relativos a embarcaciones inteligentes; un acuerdo más amplio con la Fuerza Aérea del IRGC que abarca el desarrollo y fortalecimiento de las relaciones de la Universidad, y la cooperación organizativa y estratégica.

Dicha Universidad es parte en un acuerdo celebrado entre seis universidades que apoya al Gobierno de Irán mediante la investigación en el ámbito de la defensa; dicha Universidad imparte cursos de grado en ingeniería de vehículos aéreos no tripulados (VANT) diseñados, entre otros, por el Ministerio de Ciencias. De todo lo anterior se desprende un importante historial de relaciones con el Gobierno de Irán en ámbitos militares o relacionados con ellos, que constituyen un apoyo al Gobierno de Irán.»

Derecho alemán

14. La Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, Aufenthaltsgesetz (Ley relativa a la residencia, al trabajo y a la integración de los extranjeros en el territorio federal), en su versión publicada el 25 de febrero de 2008 (BGBl. I, p. 162) (en lo sucesivo, «AufenthG»), dispone en el apartado 1 de su artículo 4, titulado «Necesidad de una autorización de residencia»:

«Los extranjeros solicitarán una autorización de residencia para la entrada y permanencia en el territorio federal [...]. Las autorizaciones de residencia podrán adoptar las siguientes formas:

1. visado, en el sentido del artículo 6, apartados 1, número 1, y 3;

[...].»

15. El artículo 6 de la AufenthG, titulado «Visado», establece en su apartado 3:

«Para estancias de larga duración será necesario un visado para el territorio federal (visado nacional), expedido antes de la entrada en el país. Dicho visado se expedirá con arreglo a las disposiciones en vigor en materia de permiso de residencia temporal, tarjeta azul UE, permiso de residencia permanente y permiso de residencia de larga duración en la Unión para nacionales de terceros países. [...]»

16. El artículo 16 de la AufenthG, titulado «Estudios, cursos de idiomas, escolaridad», dispone en su apartado 1:

«Podrá concederse a un extranjero un permiso de residencia temporal para estudiar en una universidad estatal o reconocida por el Estado o en un centro de formación similar. [...] El permiso de residencia temporal para cursar estudios sólo podrá concederse cuando el nacional extranjero haya sido aceptado por el centro de enseñanza; a tal efecto, 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 cada prórroga, el permiso de residencia temporal para cursar estudios deberá tener una vigencia de al menos un año, y ésta no podrá ser superior a dos años para los estudios y las medidas de preparación a éstos; podrá prorrogarse cuando el objetivo que se persigue con la residencia aún no se hubiera alcanzado y todavía pueda lograrse en un plazo de tiempo razonable.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

17. La Sra. Fahimian, nacida en 1985, es ciudadana iraní. De la resolución de remisión se desprende que posee un máster universitario en Tecnología de la Información expedido por la SUT. Dicha Universidad imparte una enseñanza especializada en Tecnología, Ingeniería y Física.

18. El 21 de noviembre de 2012, la Sra. Fahimian presentó en la embajada de la República Federal de Alemania en Teherán una solicitud de visado para cursar estudios de doctorado en el Center for Advanced Security Research Darmstadt (CASED) (Centro de Investigación Avanzada en Seguridad de Darmstadt) de la Technische Universität Darmstadt (Universidad Técnica de Darmstadt, Alemania), en el marco del proyecto «Sistemas fiables integrados y móviles».

19. La Sra. Fahimian adjuntó a la solicitud un certificado de admisión de esa Universidad y una carta del Director Gerente del Center for Advanced Security Research Darmstadt de 14 de noviembre de 2012. En esa carta se explica que el proyecto de investigación de la Sra. Fahimian tendrá por objeto «desde la seguridad de los sistemas móviles, incluida la detección de intrusiones en teléfonos inteligentes, hasta los protocolos de seguridad». El Director Gerente expone igualmente que la función encomendada a la Sra. Fahimian en este proyecto consistirá en «buscar nuevos mecanismos de protección eficientes y efectivos para teléfonos inteligentes, teniendo en cuenta las conocidas restricciones de la energía limitada, los recursos informáticos limitados y la anchura de banda limitada».

20. Para financiar sus estudios, la Sra. Fahimian cuenta con una beca de doctorado de dicho centro de investigación.

21. Tras ser denegada su solicitud de visado el 27 de mayo de 2013, la Sra. Fahimian interpuso un recurso de reposición, que fue desestimado mediante resolución de 22 de octubre de 2013.

22. El 22 de noviembre de 2013, interpuso ante el tribunal remitente un recurso contencioso-administrativo contra esa resolución desestimatoria por el que pedía la concesión del visado solicitado. Dicho tribunal destaca que la controversia entre las partes gira en torno a si concurren motivos de seguridad pública, en el sentido del artículo 6, apartado 1, letra d), de la Directiva 2004/114, que se opongan a la admisión de la Sra. Fahimian en el territorio alemán.

23. De la resolución de remisión se desprende que la parte demandada en el litigio principal sostiene que la situación en Irán justifica el temor de que los conocimientos que la Sra. Fahimian adquiera durante su estancia de estudios puedan ser utilizados después indebidamente en su país de origen. Según esta parte, el Gobierno iraní viene desarrollando desde hace tiempo un proyecto cibernético de gran envergadura mediante el que trata de acceder a información confidencial de países occidentales. La misma parte explica que los ciberpiratas buscan esencialmente datos sensibles de los sectores aeronáutico y aeroespacial y de la industria armamentística. Según las declaraciones de expertos en seguridad, los ciberataques se llevan a cabo principalmente para conseguir planos de construcción y resultados de investigaciones destinados al programa nuclear iraní, del que se sospecha persigue objetivos militares.

24. En este contexto, la parte demandada en el litigio principal alega que la importante participación de la SUT en el ámbito de la investigación con fines militares en Irán es conocida en la comunidad internacional. A este respecto, señala que la naturaleza de dicha participación llevó al legislador de la Unión a incluir una primera vez, mediante el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1264/2012 del Consejo, de 21 de diciembre de 2012, por el que se aplica el Reglamento n.º 267/2012 (DO 2012, L 356, p. 55), esa Universidad en la lista de las entidades sometidas a medidas restrictivas que figura en el anexo IX del Reglamento n.º 267/2012. Esta inclusión fue anulada por el Tribunal General de la Unión Europea, en su sentencia de 3 de julio de 2014, Sharif University of Technology/Consejo (T-181/13, no publicada, EU:T:2014:607). El legislador de la Unión ha vuelto a incluir dicha Universidad en la referida lista, mediante el Reglamento de Ejecución n.º 1202/2014. La parte demandada indica

que esta nueva inserción está motivada por el vínculo estrecho y acreditado de esa Universidad con el régimen iraní en ámbitos militares o relacionados con éstos.

25. Además, según la parte demandada en el litigio principal, no puede descartarse que la Sra. Fahimian siga manteniendo relaciones con personas de la SUT aun después de haber terminado sus estudios en esta Universidad.

26. Por otro lado, la parte demandada en el litigio principal teme que los conocimientos que la Sra. Fahimian adquiriera durante sus estudios en Alemania puedan ser utilizados igualmente con fines de represión interna en Irán o, en general, en relación con violaciones de los derechos humanos, puesto que la tecnología que es objeto del proyecto de investigación de la Sra. Fahimian podría ser empleada por las autoridades iraníes para vigilar a la población.

27. No obstante, el tribunal remitente alberga dudas sobre la fundamentación en el presente asunto de la invocación del artículo 6, apartado 1, letra d), de la Directiva 2004/114, ya que la parte demandada en el litigio principal no ha presentado ningún hecho concreto relativo a la conducta de la interesada o al contacto de ésta con determinadas personas ni ha explicado la relación entre las capacidades que adquirirá la interesada durante sus estudios doctorales y el posterior uso abusivo de dichas capacidades.

28. En estas circunstancias, el Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Berlín, Alemania) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) a) ¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 1, letra d), de la [Directiva 2004/114] en el sentido de que, al examinar si un nacional de un tercer país que solicita la admisión para los fines mencionados en los artículos 7 a 11 de esa Directiva debe ser considerado una amenaza para el orden público, la seguridad o la salud públicas, las autoridades competentes de los Estados miembros disponen de un margen de apreciación que sólo está sujeto a un control judicial limitado?

b) En caso de respuesta afirmativa:

¿A qué límites jurídicos están sujetas las autoridades competentes de los Estados miembros al valorar que un nacional de un tercer país que solicita la admisión para los fines mencionados en los artículos 7 a 11 de la [Directiva 2004/114] debe ser considerado una amenaza para el orden público, la seguridad o la salud públicas, en particular en cuanto a los hechos en que basen su valoración y a la apreciación de los mismos?

2) Con independencia de la respuesta que se dé a la primera cuestión prejudicial, letras a) y b):

¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 1, letra d), de la [Directiva 2004/114] en el sentido de que en una situación como la presente, en que una nacional de un tercer país, concretamente de la República Islámica de Irán, que ha obtenido su título superior en la [SUT] (Teherán), especializada en Tecnología, Ingeniería y Física, ha solicitado la entrada con el fin de realizar estudios de doctorado en el campo de la investigación en seguridad informática dentro del proyecto “Sistemas fiables integrados y móviles”, en particular, sobre el desarrollo de mecanismos de protección eficaces para teléfonos inteligentes, los Estados miembros están facultados para denegar la entrada en territorio nacional con el argumento de que no se puede descartar que las capacidades adquiridas en el proyecto de investigación puedan utilizarse indebidamente en Irán, por ejemplo, para obtener información confidencial de países occidentales, con el fin de ejercer la represión interna o, en general, en relación con violaciones de los derechos humanos?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

29. Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente pide en esencia que se dilucide si el artículo 6, apartado 1, letra d), de la Directiva 2004/114 debe interpretarse en el sentido de que las autoridades nacionales competentes, cuando reciben una solicitud de visado a efectos de

estudios presentada por un nacional de un tercer país, disponen de un amplio margen de apreciación, que sólo es objeto de un control jurisdiccional limitado, para determinar si ese nacional representa una amenaza para la seguridad pública, en el sentido de esa disposición, y si dichas autoridades están facultadas para denegar la concesión del visado solicitado en circunstancias tales como las controvertidas en el litigio principal.

30. Según reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión procede tener en cuenta no sólo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véase, en particular, la sentencia de 10 de septiembre de 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, apartado 22 y jurisprudencia citada).

31. En primer lugar, en lo que respecta al sistema general de la Directiva 2004/114, el artículo 5 de ésta dispone que la admisión en virtud de dicha Directiva de un nacional de un tercer país en el territorio de un Estado miembro estará sujeta a que, una vez comprobado su expediente, quede establecido que el solicitante cumple tanto los requisitos generales previstos en el artículo 6 de esta Directiva, como, para aquellos nacionales de países terceros que soliciten la admisión a efectos de estudios, los requisitos específicos establecidos en el artículo 7 de ésta (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de septiembre de 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, apartado 23).

32. En particular, en virtud del artículo 6, apartado 1, letra d), de la Directiva 2004/114, interpretado a la luz del considerando 14 de ésta, los Estados miembros verificarán si concurren motivos relacionados con la existencia de una amenaza para el orden público, la seguridad o la salud públicas que puedan justificar que se deniegue la admisión del referido nacional (sentencia de 10 de septiembre de 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, apartado 24).

33. De conformidad con el artículo 12 de la Directiva 2004/114, deberá concederse un permiso de residencia a los estudiantes de terceros países siempre que cumplan los requisitos generales y específicos establecidos de manera exhaustiva en los artículos 6 y 7 de esta Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de septiembre de 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, apartado 27).

34. En segundo lugar, en lo que atañe a los objetivos de la Directiva 2004/114, del artículo 1, letra a), en relación con el considerando 24 de ésta, se desprende que esta Directiva tiene como finalidad establecer 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 (véase, en particular, la sentencia de 10 de septiembre de 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, apartado 28).

35. A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, con arreglo a los considerandos 6 y 7 de la Directiva 2004/114, ésta tiene por finalidad favorecer la movilidad hacia la Unión Europea de los estudiantes nacionales de terceros países a efectos de estudios, y que esta movilidad tiene por objeto promover Europa como centro mundial de excelencia de la enseñanza y de la formación profesional (sentencia de 21 de junio de 2012, Sommer, C-15/11, EU:C:2012:371, apartado 39).

36. Por lo tanto, un Estado miembro no puede establecer requisitos adicionales a los establecidos en los artículos 6 y 7 de la Directiva 2004/114 en lo que respecta a la admisión de nacionales de terceros países a efectos de estudios sin menoscabar los objetivos perseguidos por ésta (véase, en particular, la sentencia de 10 de septiembre de 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, apartado 30).

37. En cambio, la Directiva 2004/114 reconoce a las autoridades nacionales competentes un margen de apreciación para determinar si se cumplen los requisitos generales y específicos establecidos en los artículos 6 y 7 de esta Directiva y, en particular, si concurren motivos relativos a la existencia de una amenaza para la seguridad pública que se opongan a la admisión del nacional del tercer país de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de septiembre de 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, apartado 33).

38. A este respecto, procede señalar que la Directiva 2004/114 no define el concepto de «seguridad pública», en el sentido del artículo 6, apartado 1, letra d), de ésta, en el que se basa la denegación de visado controvertida en el litigio principal.

39. No obstante, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el concepto de «seguridad pública» comprende tanto la seguridad interior de un Estado miembro como su seguridad exterior. En consecuencia, pueden afectar a la seguridad pública el hecho de poner en peligro tanto el funcionamiento de las instituciones y de los servicios públicos esenciales como la supervivencia de la población, además del riesgo de una perturbación grave de las relaciones exteriores o de la coexistencia pacífica de los pueblos, o, incluso, la amenaza a intereses militares (véanse, en particular, las sentencias de 23 de noviembre de 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, apartados 43 y 44, y de 15 de febrero de 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apartado 66).

40. En cuanto al requisito relativo a la existencia de una amenaza para la seguridad pública, procede observar que, a diferencia, en particular, del artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO 2004, L 158, p. 77; correcciones de errores en DO 2004, L 229, p. 35, y DO 2005, L 197, p. 34), que exige que una medida adoptada por razón de seguridad pública se base exclusivamente en la conducta personal del interesado y que esa conducta constituya una amenaza «real, actual y suficientemente grave» que afecte a ese interés fundamental de la sociedad (véanse, en particular, las sentencias de 22 de mayo de 2012, I., C-348/09, EU:C:2012:300, apartado 30; de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, apartado 84, y de 13 de septiembre de 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, apartado 40), se desprende del artículo 6, apartado 1, letra d), de la Directiva 2004/114, en relación con el considerando 14 de ésta, que puede denegarse la admisión de un nacional de un tercer país si las autoridades nacionales competentes para tramitar la solicitud de visado presentada por ese nacional consideran, basándose en una evaluación fáctica, que éste representa una amenaza, siquiera «potencial», para la seguridad pública. Por lo tanto, en dicha evaluación, pueden tenerse en cuenta no sólo la conducta personal del solicitante, sino también otros elementos relacionados, por ejemplo, con su trayectoria profesional.

41. A este respecto, la apreciación de la situación individual del solicitante de visado puede exigir valoraciones complejas, basadas fundamentalmente en la apreciación de la personalidad del solicitante, en su arraigo en el país de residencia, en su situación política, social y económica y en la eventual amenaza que supondría para la seguridad pública la admisión de dicho solicitante a efectos de estudios en el territorio del Estado miembro de que se trate debido al riesgo de que los conocimientos que ese solicitante adquiera durante sus estudios puedan ser utilizados posteriormente en su país de origen con fines perjudiciales para la seguridad pública. Tales valoraciones requieren formular pronósticos sobre el comportamiento previsible del solicitante de visado y deben basarse, entre otras cosas, en un amplio conocimiento del país de residencia de éste y en el análisis de diversos documentos y de las declaraciones del solicitante (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, apartados 56 y 57).

42. En estas circunstancias, las autoridades nacionales competentes disponen de un amplio margen de apreciación en lo que respecta a la evaluación de los hechos pertinentes para determinar si los motivos enunciados en el artículo 6, apartado 1, letra d), de la Directiva 2004/114 relativos a la existencia de una amenaza, en concreto para la seguridad pública, se oponen a la admisión del nacional del tercer país (véase, por analogía, la sentencia de 19 de diciembre de 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, apartado 60).

43. Para determinar si el solicitante de visado representa una amenaza, siquiera potencial, para la seguridad pública, corresponde a esas autoridades nacionales efectuar una apreciación global del conjunto de elementos que caracterizan la situación de esa persona.

44. Como ha declarado el Tribunal de Justicia, en el examen de los requisitos de admisión, nada impide, con arreglo al considerando 15 de la Directiva 2004/114, a las autoridades nacionales competentes requerir todas

las pruebas necesarias para evaluar la coherencia de la solicitud de admisión (sentencia de 10 de septiembre de 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, apartado 34). A este respecto, si la información proporcionada en apoyo de la solicitud de visado es insuficiente para evaluar la existencia de una eventual amenaza para la seguridad pública, del artículo 18, apartado 2, de esta Directiva se desprende que dichas autoridades pueden exigir que el solicitante les facilite información suplementaria.

45. En cuanto al control jurisdiccional del margen de apreciación del que disponen las autoridades nacionales competentes en el marco del artículo 6, apartado 1, letra d), de la Directiva 2004/114, el juez nacional, teniendo en cuenta la distribución de la carga de la prueba tal como resulta del apartado anterior, debe comprobar en concreto si la resolución impugnada tiene una base fáctica suficientemente sólida.

46. Por otra parte, dado que las autoridades nacionales competentes disponen de una amplia facultad de apreciación de los hechos, el control jurisdiccional de dicha apreciación se limita a verificar que no exista un error manifiesto. Además, este control debe centrarse en el respeto de las garantías procedimentales, que reviste una importancia fundamental. Entre esas garantías figuran la obligación de dichas autoridades de examinar minuciosamente e imparcialmente todos los elementos pertinentes de la situación de que se trate (véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de marzo de 2010, ERG y otros, C-379/08 y C-380/08, EU:C:2010:127, apartados 60 y 61, y de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartado 69) y, asimismo, la obligación de motivar su decisión de modo suficiente para permitir al juez nacional comprobar, en el marco del recurso establecido en el artículo 18, apartado 4, de la Directiva 2004/114, si concurrían los elementos de hecho y de Derecho de los que depende el ejercicio de la facultad de apreciación (véanse, por analogía, las sentencias de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, apartado 14, y de 10 de julio de 2008, Bertelsmann y Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, apartado 69). A este último respecto, ha de señalarse que, a tenor del considerando 14 de la Directiva 2004/114, la denegación de la admisión de un nacional de un tercer país a efectos de estudios debe basarse en «razones debidamente motivadas».

47. En el presente asunto, en cuanto al recurso de la Sra. Fahimian relativo a la decisión de las autoridades alemanas por la que se le denegó la concesión del visado que había solicitado a efectos de estudios, corresponde al tribunal remitente tener en cuenta el conjunto de elementos que caracterizan la situación de esta persona.

48. Entre dichos elementos, son de especial importancia, en relación con el artículo 6, apartado 1, letra d), de la Directiva 2004/114, el hecho de que la Sra. Fahimian sea titulada de la SUT, que ha estado y sigue estando incluida en la lista de las entidades sometidas a medidas restrictivas que figura en el anexo IX del Reglamento n.º 267/2012, y el hecho de que la investigación que esta persona pretende llevar a cabo en Alemania durante su doctorado tiene por objeto un ámbito sensible de la seguridad de la tecnología de la información.

49. Cabe afirmar lo mismo de los demás elementos de que disponen las autoridades nacionales competentes y que permiten temer que los conocimientos que adquiriera la Sra. Fahimian en Alemania puedan utilizarse posteriormente con fines abusivos, tales como los mencionados por el tribunal remitente en su segunda cuestión prejudicial, contrarios a la salvaguardia de la seguridad pública.

50. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 6, apartado 1, letra d), de la Directiva 2004/114 debe interpretarse en el sentido de que, en la tramitación de una solicitud de visado presentada por un nacional de un tercer país a efectos de estudios, las autoridades nacionales competentes disponen de un amplio margen de apreciación para comprobar, a la luz del conjunto de elementos pertinentes que caractericen la situación de dicho nacional, si éste representa una amenaza, siquiera potencial, para la seguridad pública. Esta disposición debe interpretarse igualmente en el sentido de que no se opone a que las autoridades nacionales competentes denieguen la admisión en el territorio del Estado miembro de que se trate, a tales efectos, de un nacional de un tercer país titulado en una universidad sometida a medidas restrictivas de la Unión en razón del importante historial de relaciones de aquélla con el Gobierno iraní en ámbitos militares o relacionados con éstos y que pretende llevar a cabo en ese Estado miembro una investigación en un ámbito sensible para la seguridad pública, si los elementos de que disponen esas

autoridades permiten temer que los conocimientos que adquiriera esa persona en el curso de su investigación pueden utilizarse posteriormente con fines contrarios a la seguridad pública. Corresponde al juez nacional que conoce de un recurso contra la decisión de las autoridades nacionales competentes de denegar la concesión del visado solicitado comprobar que esa decisión se funde en una motivación suficiente y en una base fáctica suficientemente sólida.

Costas

51. 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, 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 6, apartado 1, letra d), 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, debe interpretarse en el sentido de que, en la tramitación de una solicitud de visado presentada por un nacional de un tercer país a efectos de estudios, las autoridades nacionales competentes disponen de un amplio margen de apreciación para comprobar, a la luz del conjunto de elementos pertinentes que caractericen la situación de dicho nacional, si éste representa una amenaza, siquiera potencial, para la seguridad pública. Esta disposición debe interpretarse igualmente en el sentido de que no se opone a que las autoridades nacionales competentes denieguen la admisión en el territorio del Estado miembro de que se trate, a tales efectos, de un nacional de un tercer país titulado en una universidad sometida a medidas restrictivas de la Unión en razón del importante historial de relaciones de aquélla con el Gobierno iraní en ámbitos militares o relacionados con éstos y que pretende llevar a cabo en ese Estado miembro una investigación en un ámbito sensible para la seguridad pública, si los elementos de que disponen esas autoridades permiten temer que los conocimientos que adquiriera esa persona en el curso de su investigación pueden utilizarse posteriormente con fines contrarios a la seguridad pública. Corresponde al juez nacional que conoce de un recurso contra la decisión de las autoridades nacionales competentes de denegar la concesión del visado solicitado comprobar que esa decisión se funde en una motivación suficiente y en una base fáctica suficientemente sólida.

Firmas

* Lengua de procedimiento: alemán.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.