Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. JEAN RICHARD DE LA TOUR
presentadas el 23 de noviembre de 2023 [1]

Asunto C-420/22

NW
contra
Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,
Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter
y
Asunto C-528/22
PQ
contra
Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,
Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Szegedi Törvényszék (Tribunal General de Szeged, Hungría)]

«Procedimiento prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Controles en las fronteras, asilo e inmigración — Directiva 2003/109/CE — Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración — Retirada de ese estatuto — Artículo 20 TFUE — Ciudadanía de la Unión — Ciudadano de la Unión que nunca ha ejercido su libertad de circulación — Residencia de un miembro de la familia — Retirada o denegación del derecho de residencia — Amenaza para la seguridad nacional — Dictamen de un órgano especializado — Información clasificada — Motivación — Acceso al expediente»

I. Introducción

1. Las presentes peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del artículo 20 TFUE y de los artículos 9, apartado 3, y 10, apartado 1, de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. [2]

[1] Lengua original: francés.

[2] DO 2004, L 16, p. 44.

2. Estas peticiones se han planteado en el contexto de litigios entre NW (asunto C-420/22), por un lado, y PQ (asunto C-528/22), por otro lado, nacionales de terceros países, y la Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (Dirección General Nacional de la Policía de Extranjería, Hungría) (en lo sucesivo, «Dirección General»).

3. Tales litigios tienen por objeto, en el asunto C-420/22, la retirada de la tarjeta de residencia permanente de NW y su obligación de abandonar el territorio de Hungría y, en el asunto C-528/22, la denegación de la solicitud de PQ de un permiso de residencia permanente nacional.

4. Las cuestiones prejudiciales planteadas por el Szegedi Törvényszék (Tribunal General de Szeged, Hungría) en ambos asuntos brindan al Tribunal de Justicia la ocasión de precisar los requisitos materiales y procesales que los Estados miembros deben respetar para poder establecer excepciones al derecho de residencia derivado que resulta del artículo 20 TFUE.

5. Al hilo de las consideraciones que el Tribunal de Justicia ha realizado en materia de protección internacional en su sentencia de 22 de septiembre de 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, [3] en las presentes conclusiones expondré las razones por las que considero que el artículo 20 TFUE, a la luz de los artículos 41 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, [4] debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que se caracteriza por los siguientes elementos: la intervención decisiva de un órgano especializado en materia de seguridad nacional distinto de la autoridad competente en materia de residencia; la obligatoriedad para esa autoridad del dictamen emitido por dicho órgano; la falta de motivación tanto de ese dictamen como de la resolución de retirada o denegación del derecho de residencia; la no comunicación al interesado de las razones esenciales de esa resolución y la no consideración de todas las circunstancias individuales pertinentes.

II. Derecho húngaro

6. El artículo 94 de la a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (Ley n.º I de 2007, relativa a la Entrada y la Estancia de las Personas con Derecho de Libre Circulación y de Residencia), [5] de 5 de enero de 2007 (en lo sucesivo, «Ley I»), tiene la siguiente redacción:

«(1) En los procedimientos relativos a los nacionales de terceros países que sean miembros de la familia de ciudadanos húngaros iniciados o reanudados después de la entrada en vigor de la [az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXXXIII. törvény (Ley n.º CXXXIII de 2018, sobre la Modificación de Determinadas Leyes en Materia de Migración y Otras Disposiciones Relacionadas), [6] de 12 de diciembre de 2018 (en lo sucesivo, "segunda Ley de Modificación")], se aplicarán las disposiciones de la [a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Ley n.º II de 2007, relativa a la Entrada y la Estancia de los Nacionales de Terceros Países), [7] de 5 de enero de 2007 (en lo sucesivo, "Ley II")].

[3] C-159/21, en lo sucesivo, «sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros», EU:C:2022:708.

[4] En lo sucesivo, «Carta».

[5] *Magyar Közlöny* 2007. évi 1. száma.

[6] *Magyar Közlöny* 2018. évi 208. száma.

[7] *Magyar Közlöny* 2007. évi 1. száma.

(2) Todo nacional de un tercer país que disponga de una tarjeta de residencia o de una tarjeta de residencia permanente que se le hubiera expedido, en su condición de miembro de la familia de un ciudadano húngaro, antes de la entrada en vigor de la segunda Ley de Modificación y que estuviera vigente en esa fecha, tendrá derecho a que se le conceda un permiso de residencia permanente nacional sin que se compruebe el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 33, apartado 1, letras a) y b), y 35, apartados 1 y 1 *bis* de la Ley [II], siempre que lo solicite antes de la fecha de expiración de su tarjeta de residencia o de su tarjeta de residencia permanente, a menos que:

[…]

c) concurra una de las causas de denegación previstas en el artículo 33, apartados 1, letra c), y 2, de la Ley [II] que se oponga a ello.

[…]

(3) En lo que respecta al apartado 2, letra c), los órganos especializados del Estado designados deben ser consultados, de conformidad con las normas de la Ley [II] relativas a la expedición de permisos de residencia permanente, con la finalidad de recabar su dictamen.

(4) Cuando un nacional de un tercer país miembro de la familia de un ciudadano húngaro sea titular de una tarjeta de residencia o de una tarjeta de residencia permanente en vigor, esta le será retirada:

[…]

b) si la residencia del nacional del tercer país pone en peligro el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional de Hungría.

(5) Para toda cuestión técnica mencionada en el apartado 4, letra b), los órganos especializados del Estado designados deben ser consultados, de conformidad con las normas de la Ley [II] relativas a la expedición de permisos de residencia permanente, con la finalidad de recabar su dictamen.

[…]»

7. El artículo 33, apartado 2, letra b), de la Ley II establece lo siguiente:

«No podrán concederse permisos de residencia temporal, permisos de residencia permanente nacional ni permisos de residencia permanente de la Unión a aquellos nacionales de un tercer país:

[…]

b) cuya estancia ponga en peligro el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional de Hungría.»

8. A tenor del artículo 87/B, apartado 4, de dicha Ley:

«La autoridad de policía de extranjería que conozca del asunto estará vinculada por el dictamen del órgano especializado del Estado en lo que respecta a la cuestión técnica.»

9. El artículo 97, apartado 1, del a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007 rendelet (Decreto de Ejecución de la [Ley II]), [8] de 5 de enero de 2007, dispone lo siguiente:

«Cuando en procedimientos de concesión y de retirada de permisos de residencia temporal, permisos de residencia permanente nacionales y permisos de residencia permanente de la Unión de nacionales de terceros países y en procedimientos de retirada de permisos de establecimiento y permisos de inmigración de nacionales de terceros países deba determinarse si el establecimiento o la inmigración de un nacional de un tercer país pone en peligro la seguridad nacional de Hungría, el Gobierno designará, como órganos especializados de primer grado, a la Alkotmányvédelmi Hivatal [(Oficina para la Protección de la Constitución, Hungría)] y al Terrorelhárítási Központ [(Centro de Lucha contra el Terrorismo, Hungría)] y, como órgano especializado de segundo grado, al ministro competente en materia de Interior y Seguridad Nacional.»

10. El artículo 11 de la a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Ley n.º CLV de 2009 sobre Protección de Información Clasificada), [9] de 29 de diciembre de 2009, tiene el siguiente tenor:

«(1) El interesado estará facultado para acceder a sus datos personales que tengan la condición de información clasificada nacional sobre la base de la autorización de consulta emitida por el clasificador […].

(2) […] El clasificador denegará la autorización de consulta si el acceso a la información perjudica el interés público subyacente a la clasificación. El clasificador deberá motivar la denegación de la autorización de consulta.

(3) En caso de denegación de la autorización de consulta, el interesado podrá impugnar dicha resolución por la vía contencioso-administrativa. Si el tribunal estima el recurso, el clasificador estará obligado a conceder la autorización de consulta. […] El demandante, la parte coadyuvante que intervenga en apoyo de las pretensiones del demandante y sus respectivos representantes no tendrán acceso a la información clasificada durante el procedimiento […]».

11. El artículo 12 de la citada Ley tiene el siguiente tenor:

«(1) El responsable del tratamiento de la información clasificada podrá denegar al interesado el derecho a acceder a sus datos personales si el interés público subyacente a la clasificación se viera comprometido por el ejercicio de ese derecho.

(2) Cuando se hagan valer ante un tribunal los derechos del interesado, se aplicará *mutatis mutandis* al tribunal que conozca del asunto y al acceso a la información clasificada lo dispuesto en el artículo 11, apartado 3.»

[8] *Magyar Közlöny* 2007. évi 65. száma.

[9] *Magyar Közlöny* 2009. évi 194. száma.

12. Según el artículo 13, apartados 1 y 5, de dicha Ley:

«(1) La información clasificada solo podrá ser utilizada por la persona a la que asista una justificación en aras del desempeño de una función estatal o pública y que, sin perjuicio de las excepciones previstas por la ley, disponga de:

a) una habilitación personal de seguridad válida y correspondiente al nivel de clasificación de la información que se desea utilizar,

b) una declaración de confidencialidad, y

c) una autorización de uso.

[…]

(5) Salvo que la ley disponga otra cosa, corresponderá al juez ejercer las facultades de disposición necesarias para resolver los asuntos atribuidos según el orden de reparto, sin necesidad de control de seguridad nacional, habilitación personal de seguridad, declaración de confidencialidad o autorización de uso.»

13. El artículo 14, apartado 4, de la misma Ley dispone:

«El clasificador podrá autorizar el acceso a información clasificada nacional en un procedimiento administrativo, judicial (salvo penal) o sancionador o en cualquier otro procedimiento oficial. No podrá denegarse la autorización al uso de información clasificada nacional en procedimientos de control de la legalidad por la Fiscalía ni en los procedimientos judiciales civiles que esta pueda iniciar en interés público.»

III. Hechos del litigio principal y cuestiones prejudiciales

A. Asunto C-420/22

14. NW, de nacionalidad turca, se casó en 2004 con una nacional húngara. Fruto de esa unión, en 2005 tuvieron un hijo de nacionalidad húngara.

15. Tras residir legalmente en Hungría durante más de cinco años y tomando en consideración el estatuto de su esposa y de su hijo, NW presentó ante las autoridades húngaras una solicitud de tarjeta de residencia permanente, la cual fue expedida a su favor con validez hasta el 31 de octubre de 2022.

16. NW dispone en Hungría de ingresos fijos y regulares y de bienes inmuebles que le permiten su propia manutención y la de su familia sin recurrir al sistema de asistencia social húngaro.

17. El tribunal remitente indica que entre NW y su hijo menor existe una relación de dependencia.

18. En efecto, NW y su esposa ejercen conjuntamente la patria potestad sobre su hijo y tienen su guardia y custodia. Sin los ingresos de NW, los miembros de la familia no podrían subsistir. Además, este tiene un vínculo afectivo estrecho con su hijo.

19. Mediante dictamen no motivado de 12 de enero de 2021, la Oficina para la Protección de la Constitución consideró que la estancia de NW en Hungría vulneraba los intereses de ese Estado miembro en materia de seguridad nacional. En virtud de la Ley n.º CLV de 2009 sobre Protección de Información Clasificada, ese órgano especializado calificó como «información clasificada» los datos en los que se había basado para emitir dicho dictamen, de manera que ni NW ni la autoridad de policía de extranjería pudieron conocerlos.

20. Mediante resolución de 22 de enero de 2021, la elsőfokú idegenrendészeti hatóság (Autoridad de Policía de Extranjería de Primer Grado, Hungría) retiró la tarjeta de residencia permanente de NW y le ordenó que abandonara el territorio húngaro, en virtud del artículo 94, apartado 4, letra b), de la Ley I.

21. Esta resolución fue confirmada el 10 de mayo de 2021 por la Dirección General basándose en que el Belügyminiszter (ministro del Interior, Hungría) había declarado, en su dictamen emitido el 13 de abril de 2021 en su condición de órgano especializado de segundo grado, que la residencia de NW vulneraba los intereses de Hungría en materia de seguridad nacional. En su resolución, la Dirección General destacó que, en aplicación del artículo 87/B, apartado 4, de la Ley II, no podía apartarse de lo dispuesto en el dictamen emitido por el ministro del Interior y que, por lo tanto, estaba obligada a retirar la tarjeta de residencia permanente de NW, sin tener en cuenta su situación personal. La Dirección General también señaló que la retirada de la tarjeta de residencia permanente de NW no le impedía solicitar un permiso de residencia en virtud de las disposiciones previstas en la Ley II, en las condiciones previstas en dicha norma. [10]

22. NW interpuso recurso contra la resolución de la Dirección General de 10 de mayo de 2021 ante el Szegedi Törvényszék (Tribunal General de Szeged) solicitando la anulación tanto esa decisión como de la adoptada por la Autoridad de Policía de Extranjería de Primer Grado.

23. Esa parte critica que tales autoridades no examinaran su situación personal, en particular, en lo concerniente a sus vínculos con Hungría. Alega que dichas autoridades no han tenido conocimiento de la motivación detallada de los órganos especializados y, por consiguiente, se han pronunciado violando, en particular, el principio de proporcionalidad. NW arguye que, si abandonara el territorio de Hungría, su familia y, en particular, su hijo, que cuida junto a su esposa, se encontraría una situación grave, habida cuenta de su relación de dependencia.

24. El tribunal remitente señala que la resolución de retirada de la tarjeta de residencia permanente de NW se basa exclusivamente en los dictámenes vinculantes no motivados de los órganos especializados, basados en información clasificada a la que no han tenido acceso ni NW ni las autoridades que se han pronunciado sobre su residencia. Por consiguiente, la resolución adoptada por esas autoridades tampoco está motivada.

25. Según dicho tribunal, de la jurisprudencia de la Kúria (Tribunal Supremo, Hungría) se desprende que, en una situación como la controvertida en el litigio principal, los derechos procesales del interesado están garantizados por la facultad que tiene el órgano jurisdiccional competente de consultar la información clasificada en la que se basa el dictamen de los órganos especializados, con el fin de apreciar la legalidad de la resolución sobre la residencia.

[10] Durante la vista, la representante de NW señaló que, el 22 de junio de 2023, NW había solicitado a la autoridad competente en materia de residencia un permiso de residencia comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/109 y que el procedimiento aún estaba en curso.

26. Con arreglo a la normativa húngara, ni el interesado ni su representante tienen la posibilidad concreta de manifestarse sobre el dictamen no motivado de dichos órganos. El tribunal remitente añade que, aunque es cierto que tienen derecho a presentar una solicitud de consulta de la información clasificada relativa a esa persona en otro procedimiento,[11] no podrían utilizar en ningún caso en procedimientos administrativos o jurisdiccionales la información clasificada a la que se les haya concedido acceso. Los órganos jurisdiccionales que conocen de los recursos dirigidos contra decisiones sobre residencia no disponen de ninguna potestad a ese respecto. Además, esos órganos jurisdiccionales solo pueden dictar una resolución no motivada sobre si el dictamen de los órganos especializados justifica de forma suficiente la conclusión de que el interesado representa una amenaza para la seguridad nacional.

27. Pues bien, en opinión de ese tribunal, NW está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/109[12] y debería beneficiarse, en consecuencia, de garantías procesales similares a las destacadas por el Tribunal de Justicia, en particular en su sentencia de 4 de junio de 2013, ZZ,[13] en relación con la Directiva 2004/38/CE.[14]

28. En estas circunstancias, el Szegedi Törvényszék (Tribunal General de Szeged) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 10, apartado 1, de la Directiva [2003/109], en relación con el artículo 47 de la [Carta] —así como, en el caso concreto, con los artículos 7 y 24 de la Carta—, en el sentido de que exige a la autoridad de un Estado miembro que haya adoptado una resolución mediante la que, por un motivo relativo a razones de seguridad nacional y/o de orden público o de seguridad pública, se ordena la retirada de un permiso de residencia de larga duración expedido previamente, así como a la autoridad especializada que haya determinado el carácter confidencial, que velen por que se garantice en todo caso al interesado, nacional de un tercer país, y a su representante legal el derecho a conocer al menos la esencia de la información y datos confidenciales o clasificados en que se sustenta la resolución basada en dicho motivo y a hacer uso de esa información o datos en el procedimiento relativo a [dicha] resolución, en el supuesto de que la autoridad responsable considere que tal comunicación sería contraria a las razones de seguridad nacional?

2) En caso de respuesta afirmativa, ¿qué debe entenderse exactamente por "la esencia" de los motivos confidenciales en que se basa tal resolución, a la vista de los artículos 41 y 47 de la Carta?

[11] El tribunal remitente precisa que, teniendo en cuenta el motivo invocado relativo a la protección de la seguridad nacional, queda excluido, en principio, que se conceda una autorización de consulta de la información clasificada. Durante la vista, la representante de NW señaló que su representado había iniciado otro procedimiento para obtener y poder utilizar la información clasificada que le concernía y que la resolución de denegación de la Oficina para la Protección de la Constitución constituía el objeto de un procedimiento contencioso-administrativo.

[12] En su petición de decisión prejudicial inicial, para llegar a esa conclusión, el tribunal remitente se refiere, por un lado, a la definición de «residente de larga duración» que figura en el artículo 2, letra b), de esa Directiva y, por otro lado, a la aseveración de que NW dispone de una tarjeta de residencia permanente, con independencia de que no sea titular de un permiso de residencia temporal o de la Unión. A este respecto, dicho tribunal se apoya en el apartado 24 de la sentencia de 20 de enero de 2022, Landeshauptmann von Wien (Pérdida del estatuto de residente de larga duración) (C-432/20, EU:C:2022:39).

[13] C-300/11, en lo sucesivo, «sentencia ZZ», EU:C:2013:363.

[14] Directiva 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; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35).

3) ¿Debe interpretarse el artículo 10, apartado 1, de la Directiva 2003/109, a la luz del artículo 47 de la Carta, en el sentido que el tribunal de un Estado miembro que se pronuncie sobre la legalidad del dictamen de la autoridad especializada basado en un motivo relativo a información confidencial o clasificada y de la resolución de fondo en materia de extranjería sustentada en dicho dictamen debe tener competencia para examinar la legalidad de la confidencialidad (su necesidad y proporcionalidad), así como para ordenar por decisión propia, en caso de que considere que la confidencialidad es contraria a la ley, que el interesado y su representante legal puedan conocer y utilizar la totalidad de la información en que se basan el dictamen y la resolución de las autoridades administrativas, o bien, en caso de que considere que la confidencialidad es conforme con la ley, que el interesado pueda conocer y utilizar al menos la esencia de la información confidencial en el procedimiento de extranjería que le concierne?

4) ¿Deben interpretarse los artículos 9, apartado 3, y 10, apartado 1, de la Directiva 2003/109, en relación con los artículos 7, 24, 51, apartado 1, y 52, apartado 1, de la Carta, en el sentido de que se oponen a la normativa de un Estado miembro con arreglo a la cual una resolución en materia de extranjería mediante la que se ordena la retirada de un permiso de residencia de larga duración expedido previamente consiste en una resolución no motivada que

   i) se basa exclusivamente en una remisión automática a un dictamen vinculante e imperativo de la autoridad especializada, asimismo no motivado, que determina que existe un peligro o una vulneración relativos a la seguridad nacional, la seguridad pública o el orden público, y

   ii) ha sido adoptada, por tanto, sin efectuar un examen en profundidad acerca de la existencia de las razones de seguridad nacional, seguridad pública u orden público en el caso concreto y sin tomar en consideración las circunstancias individuales ni los requisitos de necesidad y proporcionalidad?»

29. El 8 de agosto de 2022, el Tribunal de Justicia recibió del tribunal remitente una petición de decisión prejudicial complementaria.

30. El tribunal remitente precisó que, en su petición inicial, había partido del postulado de que NW estaba comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/109. Sin embargo, en el caso de que el Tribunal de Justicia considerase que no es así, sería necesario determinar si NW debe beneficiarse de un derecho de residencia derivado con arreglo al artículo 20 TFUE, en la medida en que entre NW y su hijo menor existe una relación de dependencia.

31. Desde esa perspectiva, el tribunal remitente considera que la Dirección General ha infringido el Derecho de la Unión por el mero hecho de no haber examinado si el recurrente estaba comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 20 TFUE.

32. Por lo tanto, el Szegedi Törvényszék (Tribunal General de Szeged) añadió a las cuestiones prejudiciales ya planteadas la siguiente cuestión prejudicial, dividida en tres partes:

«¿Debe interpretarse el artículo 20 [TFUE], en relación con los artículos 7 y 24 de la [Carta], en el sentido de que se opone a la práctica de un Estado miembro consistente en adoptar una resolución mediante la que se ordena la retirada de un permiso de residencia expedido previamente a favor de un nacional de un tercer país cuyo hijo menor de edad y cuyo cónyuge son nacionales de un Estado

miembro de la Unión y habitan en este, sin examinar previamente si el miembro de la familia afectado, nacional de un tercer país, puede acogerse a un derecho de residencia derivado en virtud del artículo 20 TFUE?

¿Debe interpretarse el artículo 20 TFUE, en relación con los artículos 7, 24, 51, apartado 1, y 52, apartado 1, de la Carta, en el sentido de que, en la medida en que resulte aplicable un derecho de residencia derivado en virtud del artículo 20 TFUE, el Derecho de la Unión tiene por efecto que las autoridades administrativas y judiciales nacionales han de aplicar asimismo el Derecho de la Unión cuando adopten una resolución en materia de extranjería mediante la que se ordena la retirada de una tarjeta de residencia permanente y cuando apliquen las excepciones de seguridad nacional, orden público o seguridad pública que fundamentan dicha resolución, así como, en caso de que se demuestre que concurren tales razones, cuando procedan al examen de la necesidad y proporcionalidad que justifican la limitación del derecho de residencia?

En el supuesto de que el demandante se encuentre comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 20 TFUE, el [tribunal remitente] solicita al Tribunal de Justicia que responda también a la luz de dicho artículo a las cuestiones prejudiciales primera a cuarta planteadas en la resolución [de remisión].»

33. Han presentado observaciones escritas los Gobiernos húngaro y francés, así como la Comisión Europea.

B. Asunto C-528/22

34. PQ, de nacionalidad nigeriana, entró legalmente en Hungría en junio de 2005 como jugador de fútbol profesional y reside desde entonces legalmente en este Estado miembro. Desde 2011 convive con su pareja de hecho, de nacionalidad húngara. De esta relación nacieron dos hijos de nacionalidad húngara en 2012 y 2021.

35. La última solicitud de tarjeta de residencia permanente, presentada por PQ a la luz del estatuto de su primer hijo, data del 23 de enero de 2014. Las autoridades húngaras le expidieron esa tarjeta, con validez hasta el 15 de septiembre de 2020.

36. PQ ejerce la patria potestad sobre sus hijos conjuntamente con su pareja. Convive con ellos de forma permanente y se encarga de su guarda y custodia efectiva la mayor parte del tiempo. Sus hijos mantienen un vínculo afectivo estrecho y una relación de dependencia con PQ, que se ocupa constantemente de ellos desde su nacimiento.

37. En 2012, PQ fue víctima de una agresión que le provocó una discapacidad grave y permanente.

38. Mediante resolución de 27 de octubre de 2020, la Autoridad de Policía de Extranjería de Primer Grado rechazó la solicitud de permiso de residencia permanente nacional presentada por PQ el 6 de agosto de 2020.

39. Mediante dictamen no motivado de 9 de septiembre de 2020, la Oficina para la Protección de la Constitución consideró que la residencia de PQ en Hungría vulneraba los intereses de ese Estado miembro en materia de seguridad nacional. En virtud de la Ley n.º CLV de 2009 sobre Protección de Información Clasificada, ese órgano especializado calificó como «información clasificada» los datos en los que se había basado para emitir dicho dictamen, de manera que ni PQ ni la autoridad de policía de extranjería pudieron conocerlos.

40. La resolución de la Autoridad de Policía de Extranjería de Primer Grado de 27 de octubre de 2020 fue confirmada el 25 de marzo de 2021 por la Dirección General, basándose en que el ministro del Interior había declarado, en su dictamen emitido el 12 de febrero de 2021, en su condición de órgano especializado de segundo grado, que la residencia de PQ vulneraba los intereses de Hungría en materia de seguridad nacional. En su resolución, la Dirección General destacó que, en aplicación del artículo 87/B, apartado 4, de la Ley II, no puede apartarse de lo dispuesto en el dictamen emitido por el ministro del Interior y que, por lo tanto, estaba obligada a rechazar la solicitud de permiso de residencia permanente nacional de PQ, sin tener en cuenta su situación personal.

41. PQ interpuso recurso contra la resolución de la Dirección General de 25 de marzo de 2021 ante el Szegedi Törvényszék (Tribunal General de Szeged) solicitando la anulación tanto de esa resolución como de la adoptada por la Autoridad de Policía de Extranjería de Primer Grado.

42. Reprocha a dichas autoridades no haber examinado su situación personal y haber adoptado su decisión violando, en particular, principio de proporcionalidad. En efecto, ni él ni esas autoridades han podido tener conocimiento de la motivación detallada de los órganos especializados. PQ aduce asimismo que entre él y sus hijos existe una relación de dependencia, de manera que debería poder beneficiarse de un derecho de residencia derivado con arreglo al artículo 20 TFUE.

43. El tribunal remitente señala que la resolución de denegación del permiso de residencia permanente nacional se basa exclusivamente en dictámenes vinculantes no motivados, basados en información clasificada a la que no han tenido acceso ni PQ ni las autoridades que se han pronunciado sobre su residencia. Esa resolución tampoco está motivada. Además, tales autoridades no examinaron en profundidad si la situación de PQ podía estar comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, en la medida en que este podría beneficiarse de un derecho de residencia derivado en virtud del artículo 20 TFUE.

44. Dicho tribunal observa que de la jurisprudencia de la Kúria (Tribunal Supremo) se desprende que, en una situación como la controvertida en el litigio principal, los derechos procesales del interesado están garantizados por la facultad que tiene el órgano jurisdiccional competente de consultar la información clasificada en la que se basa el dictamen de los órganos especializados, con el fin de apreciar la legalidad de la resolución sobre de residencia.

45. Con arreglo a la normativa húngara, ni el interesado ni su representante tienen una posibilidad concreta de manifestarse sobre el dictamen no motivado de dichos órganos. El tribunal remitente añade que, aunque es cierto que tienen derecho a presentar una solicitud de consulta de la información clasificada relativa a esa persona en otro procedimiento, no podrían utilizar en ningún caso en procedimientos administrativos o jurisdiccionales la información clasificada a la que se les haya concedido acceso. Los órganos jurisdiccionales que conocen de los recursos dirigidos contra resoluciones sobre residencia no disponen de ninguna potestad a ese respecto.

46. En el presente asunto, el Fővárosi Törvényszék (Tribunal General de la Capital, Hungría) rechazó además el 7 de marzo de 2022 los recursos interpuestos por PQ contra la negativa de los órganos especializados de permitirle tomar conocimiento de la información clasificada que le concernía y utilizarla en procedimientos administrativos y judiciales.

47. Según el tribunal remitente, PQ está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 20 TFUE y debería beneficiarse, en consecuencia, de garantías procesales similares a las destacadas por el Tribunal de Justicia, en particular en su sentencia ZZ, en relación con la Directiva 2004/38.

48. En estas circunstancias, el Szegedi Törvényszék (Tribunal General de Szeged) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) a) ¿Debe interpretarse el artículo 20 [TFUE], en relación con los artículos 7 y 24 de la [Carta], en el sentido de que se opone a la práctica de un Estado miembro consistente en adoptar una resolución mediante la que se ordena la retirada de un permiso de residencia expedido previamente a favor de un nacional de un tercer país —o bien se deniega su solicitud de prórroga del derecho de residencia (en el presente asunto, su solicitud de un permiso de residencia permanente nacional)— cuyo hijo menor de edad y cuya pareja de hecho son nacionales de un Estado miembro de la Unión y habitan en este, sin examinar previamente si el miembro de la familia afectado, nacional de un tercer país, puede acogerse a un derecho de residencia derivado en virtud del artículo 20 TFUE?

b) ¿Debe interpretarse el artículo 20 TFUE, en relación con los artículos 7, 24, 51, apartado 1, y 52, apartado 1, de la Carta, en el sentido de que, en la medida en que resulte aplicable un derecho de residencia derivado en virtud del artículo 20 TFUE, el Derecho de la Unión tiene por efecto que las autoridades administrativas y judiciales nacionales han de aplicar asimismo el Derecho de la Unión cuando adopten una resolución en materia de extranjería relativa a una solicitud de prórroga del derecho de residencia (en el presente asunto, una solicitud de permiso de residencia permanente nacional) y cuando apliquen las excepciones de seguridad nacional, orden público o seguridad pública que fundamentan dicha resolución, así como, en caso de que se demuestre que concurren tales razones, cuando procedan al examen de la necesidad y proporcionalidad que justifican la limitación del derecho de residencia?

2) Debe interpretarse el artículo 20 TFUE, en relación con el artículo 47 de la Carta —así como, en el caso concreto, con los artículos 7 y 24 de la Carta—, en el sentido de que exige a la autoridad de un Estado miembro que haya adoptado una resolución mediante la que, por un motivo relativo a razones de seguridad nacional y/o de orden público o de seguridad pública, se ordena la retirada de un permiso de residencia de larga duración expedido previamente o se decide acerca de una solicitud de prórroga del derecho de residencia, así como a la autoridad especializada que haya determinado el carácter confidencial, que velen por que se garantice en todo caso al interesado, nacional de un tercer país, y a su representante legal el derecho a conocer al menos la esencia de la información y datos confidenciales o clasificados en que se sustenta la resolución basada en dicho motivo y a hacer uso de esa información o datos en el procedimiento relativo a la resolución, en el supuesto de que la autoridad competente considere que tal comunicación sería contraria a las razones de seguridad nacional?

3) En caso de respuesta afirmativa, ¿qué debe entenderse exactamente por “la esencia” de los motivos confidenciales en que se basa tal resolución, a la vista de los artículos 41 y 47 de la Carta?

4) ¿Debe interpretarse el artículo 20 TFUE, a la luz del artículo 47 de la Carta, en el sentido de que el tribunal de un Estado miembro que se pronuncie sobre la legalidad del dictamen de la autoridad especializada basado en un motivo relativo a información confidencial o clasificada y de la resolución de fondo en materia de extranjería sustentada en dicho dictamen debe tener competencia para examinar la legalidad de la confidencialidad (su necesidad y proporcionalidad), así como para ordenar por decisión propia, en caso de que considere que la confidencialidad es contraria a la ley, que el interesado y su representante legal puedan conocer y utilizar la totalidad de la información en que se basan el dictamen y la resolución de las autoridades administrativas, o bien, en caso de que considere que la confidencialidad es conforme con la ley, que el interesado pueda conocer y utilizar al menos la esencia de la información confidencial en el procedimiento de extranjería que le concierne?

5) ¿Debe interpretarse el artículo 20 TFUE, en relación con los artículos 7, 24, 51, apartado 1, y 52, apartado 1, de la Carta, en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro con arreglo a la cual una resolución en materia de extranjería mediante la que se ordena la retirada de un permiso de residencia de larga duración expedido previamente o se decide acerca de una solicitud de prórroga del derecho de residencia consiste en una resolución no motivada que

   i) se basa exclusivamente en una remisión automática a un dictamen vinculante e imperativo de la autoridad especializada, asimismo no motivado, que determina que existe un peligro o una vulneración relativos a la seguridad nacional, la seguridad pública o el orden público, y

   ii) ha sido adoptada, por tanto, sin efectuar un examen en profundidad acerca de la existencia de las razones de seguridad nacional, seguridad pública u orden público en el caso concreto y sin tomar en consideración las circunstancias individuales ni los requisitos de necesidad y proporcionalidad?»

49. Han presentado observaciones escritas PQ, los Gobiernos húngaro y francés, así como la Comisión.

50. Durante la vista —común a ambos asuntos— celebrada el 5 de julio de 2023, PQ, los Gobiernos húngaro y francés y la Comisión formularon observaciones orales y respondieron a las preguntas del Tribunal de Justicia para su respuesta oral.

IV. Análisis

A. Observaciones preliminares sobre la disposición del Derecho de la Unión que debe interpretarse

51. Ambos asuntos examinados suscitan, en esencia, las mismas cuestiones, en un caso en el contexto de la Directiva 2003/109 (asunto C-420/22) y, en el otro, en relación con el artículo 20 TFUE (asunto C-528/22).

52. En el asunto C-420/22, el Gobierno húngaro aduce que se ha expedido a NW un permiso de residencia permanente sobre la base de la normativa húngara. Pues bien, en su opinión se trata de un permiso de residencia ajeno al Derecho de la Unión y sujeto a condiciones más favorables que las que prevé este Derecho. Precisa que ese título no ha de confundirse, por lo tanto, con el

estatuto de residente de larga duración previsto por la Directiva 2003/109. Dicho estatuto corresponde, en el Derecho húngaro, a otro tipo de permiso de residencia, a saber, el permiso de residencia permanente de la Unión. De ello resulta que a NW no se le ha retirado un permiso regulado por dicha Directiva y que dicha parte no ha solicitado la expedición de un permiso de este tipo. Por lo tanto, según ese Gobierno, no resulta necesario en este caso interpretar la citada Directiva.

53. Es cierto que incumbe al tribunal remitente determinar los hechos en el contexto de un procedimiento prejudicial y que ese tribunal consideró, en su petición de decisión prejudicial inicial, que NW tenía el estatuto de residente de larga duración en el sentido de la Directiva 2003/109. Sin embargo, también debe señalarse que, en un complemento a su petición de decisión prejudicial, el tribunal remitente parece haber manifestado ciertas dudas sobre la aplicabilidad de esa Directiva en el asunto C-420/22. Por consiguiente, ha instado al Tribunal de Justicia a que se pronuncie sobre la base del artículo 20 TFUE, en el supuesto de que concluyese que la citada Directiva carece de pertinencia para resolver el litigio principal.

54. Estas dudas parecen estar corroboradas por la argumentación del Gobierno húngaro según la cual el Derecho húngaro establece una distinción entre el permiso de residencia permanente de la Unión, que transpone el estatuto de residente de larga duración previsto en la Directiva 2003/109, y la tarjeta de residencia permanente de que dispone NW, de origen exclusivamente nacional y cuya expedición está sujeta a requisitos menos exigentes que los que impone el Derecho de la Unión.

55. El Tribunal de Justicia solicitó aclaraciones al tribunal remitente para que expusiera de forma detallada las razones por las que considera que la Directiva 2003/109 se aplica a la situación objeto del litigio principal. En particular, le pidió que precisara el permiso de residencia que, en el Derecho húngaro, transpone el estatuto de residente de larga duración previsto por esa Directiva y si NW era titular de un permiso de ese tipo o había solicitado su expedición.

56. En su respuesta, el tribunal remitente explica que, a solicitud de NW, le fue expedida una tarjeta de residencia permanente con validez hasta el 31 de octubre de 2022, en aplicación de la Directiva 2004/38 [15] y de los artículos 24 y 25 de Ley I, en vigor en ese momento, de transposición de la citada Directiva. Más adelante, el legislador húngaro decidió que, a partir del 1 de enero de 2019, dicha Directiva ya no debía aplicarse a los nacionales de terceros países que se reunieran en Hungría con un miembro de su familia de nacionalidad húngara. Así pues, desde esa fecha, tales nacionales ya no están incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/109.

57. El tribunal remitente también señala que el legislador húngaro transpuso la Directiva 2003/109 al Derecho interno instaurando el permiso de residencia permanente de la Unión y el permiso de residencia temporal. [16] A este respecto, precisó que NW no ha solicitado la expedición de ninguno de ellos. Sin embargo, esta afirmación fue contradicha en la vista, porque la representante de NW indicó que su representado había solicitado posteriormente la concesión de un permiso de residencia permanente de la Unión y que el correspondiente procedimiento aún estaba en curso. [17]

[15] Como precisó el Gobierno húngaro durante la vista, el legislador húngaro optó, de este modo, por aplicar disposiciones más favorables al derecho de residencia de nacionales de terceros países miembros de la familia de nacionales húngaros.

[16] Véanse los artículos 34 y 38 de la Ley II.

[17] Véase la nota 10 de las presentes conclusiones.

58. Sea como fuere, de la información de que dispone el Tribunal de Justicia resulta que el litigio principal que ha dado origen al asunto C-420/22 tiene por objeto la retirada de un permiso de residencia comprendido en el ámbito del Derecho nacional y no de un permiso de residencia concedido en virtud de la Directiva 2003/109. De lo anterior se sigue, en mi opinión, que la resolución de ese litigio no depende de la interpretación de las disposiciones de esa Directiva. A este respecto ha de señalarse que, en contra de lo que parece sugerir el tribunal remitente en su petición de decisión prejudicial inicial, no basta con que la situación de NW responda a la definición de «residente de larga duración» que figura en el artículo 2, letra b), de la citada Directiva para considerar que sus disposiciones se le aplican.

59. En efecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el sistema arbitrado por la Directiva 2003/109 muestra claramente que la adquisición del estatuto de residente de larga duración, cuya concesión dispone la Directiva, se somete a un procedimiento especial, y, además, al cumplimiento de los requisitos especificados en el capítulo II de la propia Directiva.[18] Ello presupone, en particular, la presentación de una demanda específica acompañada de documentos justificativos.

60. A este respecto, procede recordar que, en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2003/109, los Estados miembros concederán el estatuto de residente de larga duración a los nacionales de terceros países que hayan residido legal e ininterrumpidamente en su territorio durante los cinco años inmediatamente anteriores. No obstante, la adquisición de este estatuto no es automática. En efecto, con arreglo al artículo 7, apartado 1, de dicha Directiva, los nacionales de terceros países presentarán a tal efecto una solicitud ante las autoridades competentes del Estado miembro en que residan, solicitud a la que adjuntarán los documentos justificativos que acrediten que el solicitante reúne los requisitos contemplados en los artículos 4 y 5 de la citada Directiva. En particular, deberán demostrar, de conformidad con el artículo 5, apartado 1, letra a), de esa misma Directiva, que disponen de recursos fijos y regulares suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia, sin recurrir al sistema de asistencia social de ese Estado miembro.[19]

61. De las consideraciones anteriores se desprende que no basta con reunir los requisitos de fondo que impone la Directiva 2003/109 para poder beneficiarse del estatuto de residente de larga duración en virtud de esa Directiva y que los nacionales de terceros país pueden disponer de una autorización de residencia de larga duración exclusivamente sobre la base del Derecho nacional, sin estar comprendidos en el ámbito de esa Directiva, que no tiene por finalidad armonizar de forma plena la residencia de larga duración de los nacionales de terceros países.

62. Aunque, al parecer, NW ha iniciado los trámites necesarios para obtener un permiso de residencia como residente de larga duración en virtud de la Directiva 2003/109, no es menos cierto que el procedimiento administrativo desarrollado a este respecto está en curso y es ajeno al objeto del litigio principal que, como se ha dicho, versa sobre la retirada de un permiso de residencia concedido con arreglo al Derecho nacional.

63. A la luz de los elementos anteriores, desde mi punto de vista, es preciso responder a las cuestiones prejudiciales planteadas por el tribunal remitente en el asunto C-420/22 en su petición de decisión prejudicial complementaria, en las que, al igual que en el asunto C-528/22, se insta al Tribunal de Justicia a interpretar el artículo 20 TFUE.

[18] Véase, en particular, la sentencia de 17 de julio de 2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094), apartado 27 y jurisprudencia citada.

[19] Véase, en particular, la sentencia de 20 de enero de 2022, Landeshauptmann von Wien (Pérdida del estatuto de residente de larga duración) (C-432/20, EU:C:2022:39), apartado 24 y jurisprudencia citada.

B. Sobre la necesidad de que la autoridad competente en materia de residencia examine la existencia de una relación de dependencia entre el nacional de un tercer país y su familia

64. Mediante su primera cuestión prejudicial, letra a), planteada en el asunto C-528/22, y la cuestión prejudicial correspondiente planteada en el asunto C-420/22, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a que la autoridad de un Estado miembro retire o deniegue, por motivos de seguridad nacional, un permiso de residencia a un nacional de un tercer país miembro de la familia de ciudadanos de la Unión, nacionales de ese Estado miembro que nunca han ejercido su libertad de circulación, sin haber examinado previamente si entre esas personas existe una relación de dependencia que podría permitir a ese nacional beneficiarse de un derecho de residencia derivado.

65. El Gobierno húngaro arguye que ni NW ni PQ invocaron el artículo 20 TFUE durante el procedimiento administrativo, a pesar de que los solicitantes de permisos de residencia deben hacer valer, al menos en esencia, el derecho de residencia derivado basado en ese artículo del que pretenden beneficiarse. Además, NW tampoco ha invocado ese artículo ante el tribunal remitente, de manera que ese tribunal se ha pronunciado *ultra petita*.

66. Como ha declarado recientemente el Tribunal de Justicia en los apartados 20 a 26 de su sentencia de 22 de junio de 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Madre tailandesa de un hijo menor de edad neerlandés),[20] el artículo 20 TFUE se opone a medidas nacionales, incluidas las decisiones que deniegan el derecho de residencia a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, que tengan por efecto privar a los ciudadanos de la Unión del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por su estatuto.

67. En cambio, las disposiciones del Tratado FUE relativas a la ciudadanía de la Unión no confieren ningún derecho autónomo a los nacionales de terceros países. Los eventuales derechos conferidos a tales nacionales no son derechos propios de esos nacionales, sino derechos derivados de los que tiene el ciudadano de la Unión. La finalidad y la justificación de dichos derechos derivados se basan en la consideración de que no reconocerlos puede suponer un menoscabo de la libertad de circulación del ciudadano de la Unión en el territorio de la Unión.

68. A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que existen situaciones muy específicas en las que, pese a no ser aplicable el Derecho derivado de la Unión en materia de derecho de residencia de los nacionales de terceros países y pese a que el ciudadano de la Unión de que se trate no ha ejercido su libertad de circulación, debe reconocerse, sin embargo, un derecho de residencia al nacional de un tercer país, miembro de la familia de ese ciudadano, pues de lo contrario se vulneraría el efecto útil de la ciudadanía de la Unión si, como consecuencia de la denegación de ese derecho, dicho ciudadano se viera obligado a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto, lo que lo privaría del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos conferidos por ese estatuto.

69. Según el Tribunal de Justicia, para que tal denegación pueda desvirtuar el efecto útil de la ciudadanía de la Unión, debe existir, entre ese nacional de un tercer país y el ciudadano de la Unión, miembro de su familia, tal relación de dependencia que esta llevaría a que el ciudadano de la Unión, si no se reconociera al nacional del tercer país un derecho de residencia en el territorio de la Unión, se viera obligado a acompañarlo y a abandonar el citado territorio en su conjunto.

[20] C-459/20, EU:C:2023:499.

70. Como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el reconocimiento de un derecho de residencia en virtud del artículo 20 TFUE debe apreciarse a la luz de la intensidad de la relación de dependencia entre el nacional de un tercer país de que se trate y el ciudadano de la Unión, miembro de la familia del primero, teniendo en cuenta el conjunto de circunstancias del caso concreto. [21]

71. En el presente asunto, el tribunal remitente considera que existe una relación de dependencia entre cada uno de los nacionales de terceros países en cuestión y sus familias, en particular sus respectivos hijos. Aunque el Gobierno húngaro sostuvo lo contrario en sus observaciones escritas en relación con PQ, basándose en una descripción de los hechos contraria a la expuesta por el tribunal remitente, procede señalar que, en los procedimientos prejudiciales, el Tribunal de Justicia debe basarse en los elementos fácticos proporcionados por el órgano jurisdiccional. [22]

72. Por otro lado, el Gobierno húngaro sostiene que, en el presente asunto, carece de pertinencia la cuestión de la aplicación del artículo 20 TFUE, dado que no se han adoptado medidas de expulsión contra los nacionales de terceros países de que se trata, de manera que estos no están obligados a abandonar el territorio de la Unión. Semejante argumentación, sin embargo, no es convincente. En efecto, además del hecho de que parece desprenderse de los elementos a disposición del Tribunal de Justicia que esos nacionales de terceros países están sujetos a la obligación de abandonar el territorio de Hungría, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta claramente que el artículo 20 TFUE puede invocarse contra decisiones que deniegan el derecho de residencia. [23]

73. Una de las dificultades que plantean los presentes asuntos es que NW y PQ no han solicitado a las autoridades húngaras la concesión de un permiso de residencia basado en el artículo 20 TFUE. Por consiguiente, es preciso determinar si dichas autoridades estaban, no obstante, obligadas a examinar si ese artículo debía aplicarse, al estar informadas de la existencia de una relación familiar entre los nacionales de terceros países de que se trata y los miembros de sus familias de nacionalidad húngara.

74. A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que las normas de procedimiento mediante las que un nacional de un tercer país puede aducir la existencia de un derecho derivado al amparo del artículo 20 TFUE no pueden poner en peligro el efecto útil del citado artículo. [24]

75. Así pues, aunque las autoridades nacionales no tienen la obligación de examinar sistemáticamente y por iniciativa propia si existe una relación de dependencia, a efectos del artículo 20 TFUE, ya que corresponde al interesado aportar los datos que permitan valorar si se cumplen los requisitos de aplicación de ese artículo, se pondría en peligro el efecto útil de ese

[21] Véase, en particular, la sentencia de 7 de septiembre de 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Naturaleza del derecho de residencia en virtud del artículo 20 TFUE) (C-624/20, EU:C:2022:639), apartado 38 y jurisprudencia citada.

[22] Según reiterada jurisprudencia, dado que el órgano jurisdiccional remitente ha definido el marco fáctico y normativo en el que se inscriben las cuestiones que plantea, no corresponde al Tribunal de Justicia verificar la exactitud de los mismos: véase, en particular, la sentencia de 8 de junio de 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448), apartado 43 y jurisprudencia citada.

[23] Véanse, en particular, las sentencias de 8 de marzo de 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), apartado 44; de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675), apartado 78, y de 10 de mayo de 2017, Chávez-Vílchez y otros (C-133/15, EU:C:2017:354), apartado 65.

[24] Véase, en particular, la sentencia de 27 de febrero de 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Cónyuge de un ciudadano de la Unión) (C-836/18, EU:C:2020:119), apartado 51 y jurisprudencia citada.

mismo artículo si se impidiese al nacional de un tercer país o al ciudadano de la Unión, miembro de la familia de aquel, facilitar los datos que permitan determinar si existe entre ellos una relación de dependencia, a efectos del artículo 20 TFUE. [25]

76. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia ha declarado que, cuando un nacional de un tercer país presenta ante la autoridad nacional competente una solicitud de residencia con fines de reagrupación familiar con un ciudadano de la Unión, nacional del Estado miembro de que se trate, dicha autoridad no puede denegar de manera automática esa solicitud por la única razón de que el ciudadano de la Unión no disponga de recursos suficientes. Por el contrario, le corresponde valorar, basándose en los datos que el nacional del tercer país y el ciudadano de la Unión deben poder facilitarle libremente y procediendo, en su caso, a las investigaciones necesarias, si existe entre esas dos personas una relación de dependencia, de modo que, en principio, deba concederse a dicho nacional de un tercer país un derecho de residencia derivado al amparo del artículo 20 TFUE. [26]

77. Deduzco de esa jurisprudencia que, aunque el artículo 20 TFUE no impone a las autoridades nacionales la obligación de examinar de forma sistemática y por propia iniciativa la existencia de una relación de dependencia, en el sentido de ese artículo, tales autoridades tienen el deber de efectuar ese examen cuando los elementos que se aportan ante ellas permiten acreditar la existencia de semejante relación.

78. En mi opinión, este análisis queda corroborado por la sentencia de 27 de abril de 2023, M. D. (Prohibición de entrada en Hungría), [27] en la que el Tribunal de Justicia declaró que un Estado miembro no puede prohibir la entrada en el territorio de la Unión a un nacional de un tercer país, del cual un miembro de su familia es ciudadano de la Unión, nacional de ese Estado miembro que nunca ha ejercido su libertad de circulación, sin que se haya verificado la existencia de una relación de dependencia entre ese nacional de un tercer país y ese miembro de su familia. [28]

79. A la luz de los elementos anteriores, considero que el artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a que la autoridad de un Estado miembro retire o deniegue, por motivos de seguridad nacional, un permiso de residencia a un nacional de un tercer país, miembro de la familia de ciudadanos de la Unión, nacionales de ese Estado miembro que nunca han ejercido su libertad de circulación, sin haber examinado previamente, basándose en los datos que el nacional del tercer país y el ciudadano de la Unión deben poder facilitarles libremente y procediendo, en su caso, a las investigaciones necesarias, si existe entre esas personas una relación de dependencia que obligaría, de hecho, a ese ciudadano de la Unión a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto, para acompañar a ese miembro de su familia.

80. Ha de precisarse, no obstante, que habida cuenta del carácter subsidiario del derecho de residencia derivado que resulta del artículo 20 TFUE, ese derecho solo debería concederse, en su caso, en defecto de un derecho de residencia obtenido sobre la base de otro fundamento. [29]

[25] Véase, en particular, la sentencia de 27 de febrero de 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Cónyuge de un ciudadano de la Unión) (C-836/18, EU:C:2020:119), apartado 52 y jurisprudencia citada.

[26] Véase, en particular, la sentencia de 27 de febrero de 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Cónyuge de un ciudadano de la Unión) (C-836/18, EU:C:2020:119), apartado 53 y jurisprudencia citada.

[27] C-528/21, EU:C:2023:341.

[28] Apartado 65 de esa sentencia y jurisprudencia citada.

[29] Véase, en particular, la sentencia de 5 de mayo de 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Residencia de un miembro de la familia — Insuficiencia de recursos) (C-451/19 y C-532/19, EU:C:2022:354), apartados 47 y 73.

C. Sobre las condiciones en las que los Estados miembros pueden establecer excepciones al derecho de residencia derivado que resulta del artículo 20 TFUE

81. La normativa húngara se caracteriza por los siguientes elementos: la intervención decisiva de un órgano especializado en materia de seguridad nacional distinto de la autoridad competente en materia de residencia; la obligatoriedad para esa autoridad del dictamen emitido por dicho órgano; la falta de motivación tanto de ese dictamen como de la resolución de retirada o denegación del derecho de residencia y la no consideración de todas las circunstancias individuales pertinentes.

82. Las cuestiones prejudiciales planteadas por el tribunal remitente instan al Tribunal de Justicia a precisar los requisitos materiales y procesales que los Estados miembros deben respetar para establecer excepciones al derecho de residencia derivado que resulta del artículo 20 TFUE.

1. Sobre la necesidad de que la autoridad competente en materia de residencia examine las circunstancias individuales y el principio de proporcionalidad

83. Mediante su primera cuestión prejudicial, letra b), y su quinta cuestión prejudicial planteada en el asunto C-528/22, así como las cuestiones correspondientes planteadas en el asunto C-420/22, el tribunal remitente solicita, en esencia, al Tribunal de Justicia que determine si el artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional en virtud de la cual las resoluciones de retirada o denegación del derecho de residencia deben adoptarse sobre la base de un dictamen vinculante y no motivado emitido por un órgano encargado de ejercer funciones especializadas relacionadas con la seguridad nacional, sin un examen riguroso de todas las circunstancias individuales y de la proporcionalidad de esa resolución de retirada o denegación.

84. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que los Estados miembros pueden establecer excepciones, en determinadas condiciones, al derecho de residencia derivado, que se deduce del artículo 20 TFUE, para el miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que no ha ejercido su libertad de circulación, con el fin de garantizar el mantenimiento del orden público o la salvaguardia de la seguridad pública. Este puede ser el caso cuando ese ciudadano de un tercer país representa una amenaza real, actual y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública o nacional. [30]

85. Sin embargo, según el Tribunal de Justicia, la aplicación de tal excepción no puede basarse únicamente en los antecedentes penales del nacional de un tercer país de que se trate. Solo podría derivarse, en su caso, de una apreciación concreta del conjunto de circunstancias pertinentes del asunto, a la luz del principio de proporcionalidad, de los derechos fundamentales cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia y, entre otros, del interés superior del hijo menor de edad, ciudadano de la Unión. Así, la autoridad nacional competente puede tomar en consideración, en particular, la gravedad de las infracciones cometidas y el grado de severidad de esas condenas, así como el tiempo transcurrido entre la fecha en la que fueron pronunciadas y la fecha en que dicha autoridad resuelve. Cuando la relación de dependencia entre ese nacional de un tercer país y un

[30] Véase, en particular, la sentencia de 27 de abril de 2023, M. D. (Prohibición de entrada en Hungría) (C-528/21, EU:C:2023:341), apartado 67 y jurisprudencia citada.

ciudadano de la Unión menor de edad surge del hecho de que el primero es el progenitor del segundo, también deben tenerse en cuenta la edad, el estado de salud y la situación familiar y económica de ese ciudadano de la Unión menor de edad. [31]

86. El Tribunal de Justicia ha declarado, por lo tanto, que cuando se establece una relación de dependencia entre el nacional de un tercer país de que se trate y el miembro de su familia, ciudadano de la Unión, el Estado miembro de que se trate solo puede prohibir la entrada y la estancia de ese nacional en el territorio de la Unión por razones de orden público o de seguridad nacional después de haber tenido en cuenta todas las circunstancias pertinentes y, en particular, en su caso, el interés superior de su hijo menor de edad, ciudadano de la Unión. [32]

87. Por consiguiente, las autoridades húngaras competentes en materia de residencia debían tener en cuenta todas las circunstancias pertinentes. Ahora bien, en la medida en que, en virtud de la normativa húngara, esas autoridades están vinculadas por los dictámenes no motivados que emite un órgano encargado de ejercer funciones especializadas relacionadas con la seguridad nacional, les resulta imposible ponderar el motivo de seguridad nacional invocado —del cual no se le ha comunicado ninguno de los elementos fácticos subyacentes— con la situación personal y familiar de la persona que solicita un derecho de residencia.

88. Por lo tanto, la normativa húngara tiene por efecto privar a las autoridades húngaras competentes en materia de residencia de su potestad para apreciar si los motivos por los que se ha adoptado una resolución de retirada o denegación del derecho de residencia permiten establecer excepciones al derecho de residencia derivado que asiste a un nacional de un tercer país, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que no ha ejercido su libertad de circulación, lo cual va radicalmente en contra de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. [33]

89. Por otro lado, a la luz del alcance habitual de la obligación de motivación, sobre todo en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, la motivación de una resolución de retirada o denegación de la residencia que se limita a remitir a un dictamen, que tampoco está motivado, emitido por un órgano encargado de ejercer funciones especializadas relacionadas con la seguridad nacional, no cumple las exigencias puestas de manifiesto por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia. [34]

90. Me refiero, en particular, a la conclusión a la que llegó el Tribunal de Justicia en materia de protección internacional en su sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, concretamente que la autoridad decisoria no puede limitarse válidamente a aplicar una resolución adoptada por otra autoridad, que se le impone en virtud de la normativa nacional, y adoptar, sobre esa única base, la decisión de excluir la protección subsidiaria o de retirar la protección internacional previamente concedida. [35] Así pues, el Tribunal de Justicia declaró que esa autoridad debe, por el contrario, disponer de toda la información pertinente y proceder, a la luz de esta información, a su propia evaluación de los hechos y circunstancias, con el fin de determinar el sentido de su decisión y motivarla de manera completa. [36]

[31] Véase, en particular, la sentencia de 27 de abril de 2023, M. D. (Prohibición de entrada en Hungría) (C-528/21, EU:C:2023:341), apartado 68 y jurisprudencia citada.

[32] Véase, en particular, la sentencia de 27 de abril de 2023, M. D. (Prohibición de entrada en Hungría) (C-528/21, EU:C:2023:341), apartado 69.

[33] Véase, por analogía, la sentencia de 27 de abril de 2023, M. D. (Prohibición de entrada en Hungría) (C-528/21, EU:C:2023:341), apartado 70.

[34] Véase, en materia de protección internacional, la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartados 75 a 79.

[35] Véase la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartado 79.

[36] Véase la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartado 80.

91. Esas mismas normas deben aplicarse, desde mi punto de vista, a la autoridad competente en materia de residencia.

92. Es cierto que el alcance de esas exigencias puede ser limitado cuando se trata de información clasificada, sobre la base de la ponderación entre, por un lado, el derecho a una buena administración y el derecho a la tutela judicial efectiva, y, por otro lado, la salvaguardia de la seguridad nacional.

93. Dicho esto, aunque es posible que una parte de la información utilizada por la autoridad competente en materia de residencia para llevar a cabo su evaluación pueda ser facilitada por órganos encargados de funciones especializadas relacionadas con la seguridad nacional, por iniciativa propia o a petición de esa autoridad, y que esté sometida a un régimen de confidencialidad,[37] no es menos cierto que esa autoridad debe poder apreciar libremente el alcance de esa información y su pertinencia para la decisión que debe adoptarse.[38] La autoridad competente en materia de residencia no puede estar, por tanto, obligada a basarse en un dictamen no motivado emitido por órganos encargados de funciones especializadas relacionadas con la seguridad nacional, fundamentado en una evaluación cuya base fáctica no se le ha comunicado.[39]

94. Por consiguiente, en mi opinión, el artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional en virtud de la cual las resoluciones de retirada o denegación del derecho de residencia deben adoptarse sobre la base de un dictamen vinculante y no motivado emitido por un órgano encargado de ejercer funciones especializadas relacionadas con la seguridad nacional según el cual el interesado constituye una amenaza para dicha seguridad, sin un examen riguroso de todas las circunstancias individuales y de la proporcionalidad de esa resolución de retirada o denegación.

95. Ha de añadirse que, aunque una resolución de retirada o denegación del derecho de residencia constituyera también al mismo tiempo una decisión de retorno, en el sentido de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular,[40] extremo que incumbe comprobar al tribunal remitente, debería respetarse el artículo 5 de dicha Directiva, que obliga, en particular, a los Estados miembros a tener debidamente en cuenta el interés superior del niño, la vida familiar y el estado de salud del nacional de un tercer país de que se trate.[41]

2. Sobre el acceso del interesado a los datos que han servido de base para la adopción de la resolución de retirada o denegación del derecho de residencia y su utilización en el procedimiento relativo a la residencia

96. Mediante su segunda cuestión prejudicial planteada en el asunto C-528/22 y la cuestión prejudicial correspondiente planteada en el asunto C-420/22, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 20 TFUE, a la luz de los artículos 41 y 47 de la Carta, debe interpretarse en

37 Véase, por analogía, la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartado 82.

38 Véase, por analogía, la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartado 83.

39 Véase, por analogía, la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartado 83.

40 DO 2008, L 348, p. 98.

41 Véase, en particular, la sentencia de 27 de abril de 2023, M. D. (Prohibición de entrada en Hungría) (C-528/21, EU:C:2023:341), apartado 89 y jurisprudencia citada.

el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece que, cuando una resolución de retirada o denegación del derecho de residencia se basa en información clasificada cuya divulgación pueda poner en peligro la seguridad nacional del Estado miembro en cuestión, el interesado o su abogado solo pueden acceder a esa información después de obtener una autorización al efecto, no se les comunican las razones esenciales en las que se fundamenta esa decisión y no pueden, en ningún caso, utilizar en el procedimiento administrativo o judicial relativo a la residencia la información a la que hayan podido tener acceso.

97. Así pues, en cada uno de los presentes asuntos, el tribunal remitente pregunta al Tribunal de Justicia sobre las obligaciones que, en caso de adopción de una resolución de retirada o denegación de un derecho de residencia resultante del artículo 20 TFUE por motivos de seguridad nacional, tienen la autoridad competente en materia de residencia y los órganos encargados de funciones especializadas relacionadas con la seguridad nacional, en lo que respecta al acceso del interesado y de su representante a la información clasificada en base a la cual se adoptó esa resolución y a la utilización de esa información en el procedimiento administrativo o judicial relativo a la residencia.

98. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, dado que no existen disposiciones aplicables del Derecho de la Unión sobre la manera en que los Estados miembros deben garantizar el respeto del derecho de defensa del interesado cuando su derecho de acceso al expediente se restrinja en virtud de una normativa nacional, la regulación concreta de los procedimientos establecidos a tal efecto corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro, en virtud del principio de autonomía procesal de los Estados miembros, siempre que no sea menos favorable que la aplicable a situaciones similares de naturaleza interna (principio de equivalencia) y que no haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad). [42]

99. Es preciso asimismo recordar que, cuando aplican el Derecho de la Unión, los Estados miembros están obligados a respetar tanto las exigencias que se derivan del derecho a una buena administración, que constituye un principio general del Derecho de la Unión reflejado en el artículo 41 de la Carta, [43] como el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47, párrafo primero, de la Carta, que imponen, respectivamente, durante el procedimiento administrativo y un eventual procedimiento judicial, el respeto del derecho de defensa de la persona afectada. [44]

100. A este respecto, por lo que atañe, en primer lugar, al procedimiento administrativo, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el respeto del derecho de defensa implica que, cuando las Administraciones de los Estados miembros adoptan medidas que entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, debe permitirse al destinatario de una resolución que afecte significativamente a sus intereses dar a conocer oportunamente su punto de vista sobre los elementos en los que la Administración vaya a basar su decisión. [45]

101. Como ha declarado el Tribunal de Justicia en materia de protección internacional, esta exigencia tiene por objeto, en particular, permitir a la autoridad competente en materia de derecho de residencia llevar a cabo con pleno conocimiento de causa la evaluación individual de

42 Véase, por analogía, la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartado 43 y jurisprudencia citada.

43 Véase, en particular, la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartado 35 y jurisprudencia citada.

44 Véase, en particular, la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartado 44 y jurisprudencia citada.

45 Véase, en particular, la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartado 45 y jurisprudencia citada.

todos los hechos y circunstancias pertinentes, lo que requiere que el destinatario de la decisión pueda corregir un error o invocar elementos de su situación personal que justifiquen que se adopte la decisión, que no se adopte o que tenga un contenido u otro. [46]

102. Dado que dicha exigencia supone necesariamente que se ofrezca al destinatario, en su caso a través de un abogado, una posibilidad concreta de conocer los elementos en los que la Administración pretende basar su decisión, el derecho a acceder a todos los elementos del expediente durante el procedimiento administrativo constituye el corolario del derecho de defensa. [47]

103. En lo que respecta, en segundo lugar, al procedimiento judicial, 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. [48] El respeto del derecho de defensa, que se impone en particular en los procedimientos relativos a los recursos interpuestos en materia de derecho de residencia, implica que el demandante pueda acceder no solo a los motivos de la resolución adoptada con respecto a él, sino también a todos los elementos del expediente en los que se haya basado la Administración, con el fin de manifestarse sobre dichos elementos. [49]

104. Además, el principio de contradicción, que forma parte del derecho de defensa a que se refiere el artículo 47 de la Carta, implica que las partes en un proceso deben tener derecho a conocer y a discutir todos los documentos y observaciones presentados al juez para influir en su decisión, lo que supone que la persona afectada por una resolución de retirada de un permiso de residencia debe poder tener conocimiento de los elementos de su expediente que se pongan a disposición del órgano jurisdiccional que debe pronunciarse sobre el recurso interpuesto contra esa resolución. [50]

105. No obstante, es importante recordar que el derecho de defensa no constituye una prerrogativa absoluta y que el derecho de acceso al expediente, que es su corolario, puede limitarse, sobre la base de una ponderación entre, por un lado, el derecho a la buena administración y el derecho a la tutela judicial efectiva de la persona afectada y, por otro lado, los intereses invocados para justificar la no divulgación de un dato del expediente a esa persona, en particular cuando dichos intereses se refieren a la seguridad nacional. [51] En efecto, puede resultar necesario, tanto en un procedimiento administrativo como en un proceso judicial, abstenerse de comunicar al interesado determinada información, habida cuenta, en particular, de razones relacionadas con la seguridad del Estado. [52]

46 Véase, por analogía, la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartado 46 y jurisprudencia citada.

47 Véase, en particular, la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartado 47 y jurisprudencia citada.

48 Véase, en particular, la sentencia de 24 de noviembre de 2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 y C-226/19, EU:C:2020:951), apartado 43 y jurisprudencia citada.

49 Véase, por analogía, la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartado 48 y jurisprudencia citada.

50 Véase, por analogía, la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartado 49 y jurisprudencia citada.

51 Véase, en particular, la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartado 50 y jurisprudencia citada.

52 Véase, en particular, en ese sentido, la sentencia ZZ, apartado 54.

106. El Tribunal de Justicia ha precisado los límites de esa ponderación.

107. Así pues, esta ponderación no puede llevar, habida cuenta del respeto necesario del artículo 47 de la Carta, a privar de toda efectividad al derecho de defensa del interesado y a vaciar de contenido el derecho de recurso que debe asistir a toda persona que puede beneficiarse de un derecho de residencia derivado con arreglo al artículo 20 TFUE, en particular al no comunicarle, o en su caso a su abogado, al menos las razones esenciales en las que se fundamenta una resolución dictada contra él. [53]

108. Dicha ponderación puede, en cambio, conducir a que determinados elementos del expediente no se comuniquen al interesado cuando la divulgación de esos elementos pueda comprometer de manera directa y particular la seguridad nacional del Estado miembro de que se trate, en la medida en que pueda poner en peligro la vida, la salud o la libertad de personas o revelar los métodos de investigación específicamente utilizados por organismos encargados de funciones especializadas relacionadas con la seguridad nacional y, de este modo, obstaculizar gravemente, o incluso impedir, el futuro cumplimiento por dichos organismos de las tareas que les corresponden. [54]

109. De lo anterior resulta que, si el Derecho de la Unión autoriza a los Estados miembros, en particular cuando la seguridad nacional lo exige, a no conceder al interesado un acceso directo a la totalidad de su expediente, esta facultad no puede interpretarse, sin vulnerar el principio de efectividad, el derecho a una buena administración y el derecho a un recurso efectivo, en el sentido de que permite a las autoridades competentes colocar a esa persona en una situación en la que ni ella ni su abogado puedan tener conocimiento oportuno, en su caso en el marco de un procedimiento específico destinado a preservar la seguridad nacional, del contenido de los elementos decisivos que figuran en dicho expediente. [55]

110. Sobre la base de esos principios, el Tribunal de Justicia declaró, en materia de protección internacional, por una parte, que, cuando la divulgación de información incorporada al expediente ha sido restringida por un motivo de seguridad nacional, el respeto del derecho de defensa del interesado no queda garantizado de manera suficiente por la posibilidad de que esa persona obtenga, en determinadas condiciones, una autorización para acceder a esa información acompañada de una prohibición completa de utilizar la información así obtenida a efectos del procedimiento administrativo o del eventual procedimiento judicial. [56]

111. En efecto, de las exigencias derivadas del principio de respeto del derecho de defensa, que he recordado anteriormente, se desprende que el derecho de acceso a la información incorporada al expediente tiene por objeto permitir al interesado, en su caso a través de un abogado, exponer, ante las autoridades o los órganos jurisdiccionales competentes, su punto de vista sobre dicha información y sobre su pertinencia para la resolución que debe adoptarse o que ha sido adoptada. [57]

53 Véase, por analogía, la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartado 51 y jurisprudencia citada.

54 Véase, en particular, la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartado 52 y jurisprudencia citada.

55 Véase, por analogía, la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartado 53.

56 Véase la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartado 54.

57 Véase la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartado 55.

112. Por lo tanto, un procedimiento que ofrezca al interesado o a su abogado la posibilidad de acceder a dicha información, pero les prohíba utilizarla a efectos del procedimiento administrativo o del eventual procedimiento judicial, no basta para preservar el derecho de defensa de esa persona y, por ende, no puede considerarse que permita a un Estado miembro cumplir las obligaciones que se derivan de los artículos 41 y 47 de la Carta. [58]

113. Por otra parte, dado que de la resolución de remisión y de las observaciones del Gobierno húngaro se desprende que la normativa controvertida en el litigio principal se basa en la consideración de que el derecho de defensa del interesado está suficientemente garantizado por la facultad del órgano jurisdiccional competente de acceder al expediente, es preciso subrayar que esa facultad no puede sustituir al acceso del interesado o su abogado a la información que obre en el expediente. [59] Así, el respeto del derecho de defensa no implica que el órgano jurisdiccional competente disponga de todos los elementos pertinentes para adoptar su decisión, sino que el interesado, en su caso a través de un abogado, pueda hacer valer sus intereses manifestando su punto de vista sobre dichos elementos. [60] En efecto, el acceso a la información incorporada al expediente por los tribunales competentes y el establecimiento de procedimientos que garanticen el respeto del derecho de defensa del interesado constituyen dos requisitos distintos y acumulativos. [61]

114. De los anteriores elementos resulta que el artículo 20 TFUE, a la luz de los artículos 41 y 47 de la Carta, debe interpretarse, en mi opinión, en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece que, cuando una resolución de retirada o denegación del derecho de residencia se basa en información clasificada cuya divulgación pueda poner en peligro la seguridad nacional del Estado miembro en cuestión, el interesado o su abogado solo pueden acceder a esa información después de obtener una autorización al efecto, no se les comunican las razones esenciales en las que se fundamenta esa decisión y no pueden, en ningún caso, utilizar en el procedimiento administrativo o judicial relativo a la residencia la información a la que hayan podido tener acceso.

3. Sobre el concepto de razones «esenciales» confidenciales

115. Mediante su tercera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-528/22 y la cuestión prejudicial correspondiente planteada en el asunto C-420/22, el tribunal remitente solicita al Tribunal de Justicia que precise el significado que procede atribuir al concepto de razones «esenciales» confidenciales sobre las que se basa una resolución de retirada o denegación del derecho de residencia, teniendo en cuenta los artículos 41 y 47 de la Carta.

116. Considero que ese concepto hace referencia a los datos básicos del expediente que pueden permitir al interesado conocer los principales hechos y conductas que se le reprochan, de modo que pueda manifestar su punto de vista en el procedimiento administrativo y posteriormente, en su caso, en el procedimiento judicial relativo a la residencia.

117. El concepto de razones «esenciales» confidenciales debe interpretarse, por consiguiente, de manera funcional, a fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho de defensa preservando a la vez los intereses relativos a la seguridad nacional.

58 Véase, por analogía, la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartado 56.

59 Véase la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartado 57.

60 Véase la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartado 58.

61 Véase la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartado 59.

118. Así, ese concepto debe definirse teniendo en cuenta la necesaria confidencialidad de las pruebas. [62] En efecto, en algunos casos, la comunicación de tales pruebas puede comprometer de un modo directo y particular la seguridad del Estado, en la medida en que puede poner en peligro la vida, la salud o la libertad de las personas o revelar los métodos de investigación específicamente utilizados por los organismos nacionales de seguridad, obstaculizando gravemente de este modo, o incluso impidiendo por completo, el futuro cumplimiento por dichos organismos de las tareas que les corresponden. [63]

4. Sobre las facultades del tribunal competente para ejercer el control de legalidad de una resolución de retirada o denegación del derecho de residencia

119. Mediante su cuarta cuestión prejudicial en el asunto C-528/22 y la cuestión prejudicial correspondiente en el asunto C-420/22, el tribunal remitente solicita, en esencia, al Tribunal de Justicia que declare si el artículo 20 TFUE, a la luz del artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que exige que el órgano jurisdiccional competente para ejercer el control de legalidad de una resolución de retirada o denegación del derecho de residencia basada en información clasificada disponga de la facultad de desclasificar él mismo esa información y comunicársela, total o parcialmente, al nacional de un tercer país interesado.

120. Esta cuestión guarda relación con las facultades del juez que debe ejercer el control de legalidad de una resolución sobre residencia. Versa sobre la manera de articular en un procedimiento judicial el derecho a la tutela judicial efectiva y la exigencia de mantener la confidencialidad de datos cuya divulgación podría poner en riesgo intereses relativos a la seguridad nacional.

121. Desde mi punto de vista, de la resolución de remisión y de la formulación de la cuestión prejudicial planteada por el tribunal remitente parece desprenderse que dicho tribunal considera que el Derecho de la Unión no solo exige que tenga acceso a la información clasificada, sino también que, en su caso, pueda declarar el carácter ilícito de la clasificación de esa información y comunicársela él mismo, total o parcialmente, al interesado.

122. Durante la vista, los Gobiernos húngaro y francés y la Comisión adoptaron posiciones afines en cuanto a la respuesta que, en su opinión, procedía dar a esta cuestión prejudicial, concretamente que el Derecho de la Unión no exige que un órgano jurisdiccional competente para ejercer el control de legalidad de una resolución de retirada o denegación del derecho de residencia basada en información clasificada esté facultado para desclasificar esa información y comunicársela al interesado.

123. Comparto esta postura basándome en las conclusiones que, en mi opinión, procede extraer de la sentencia ZZ.

124. En efecto, el Tribunal de Justicia ya se pronunció en esa sentencia sobre las facultades de que debe disponer el juez competente en materia de residencia, en el contexto de la Directiva 2004/38, para garantizar el respeto del derecho de defensa cuando se adopta contra una persona una resolución denegatoria basada en información confidencial.

62 Véase la sentencia ZZ, apartado 68.

63 Véase la sentencia ZZ, apartado 66.

125. Así, de dicha sentencia se desprende que, cuando se invoquen motivos de seguridad del Estado para no comunicar al interesado las razones por las que se ha adoptado una resolución de prohibición de entrada en el territorio de un Estado miembro, el juez competente de ese Estado miembro habrá de tener a su disposición y deberá aplicar técnicas y normas de Derecho procesal que le permitan conciliar, por un lado, las legítimas consideraciones de seguridad del Estado en cuanto a la naturaleza y a las fuentes de la información tenida en cuenta para adoptar una resolución de ese tipo y, por otro, la necesidad de garantizar en grado suficiente al justiciable el respeto de sus derechos procesales, tales como el derecho a ser oído y el principio de contradicción. [64]

126. A tal efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que los Estados miembros, por una parte, deberán garantizar un control judicial efectivo tanto de la existencia y fundamento de las razones invocadas por la autoridad nacional en relación con la seguridad del Estado como de la conformidad a Derecho de la resolución en cuestión y, por otra parte, habrán de disponer de las técnicas y normas relativas a dicho control judicial. [65]

127. Ese mismo Tribunal también ha señalado que es preciso que el juez que ejerce el control de la legalidad de una resolución de ese tipo pueda tener conocimiento de la totalidad de los motivos que justificaron su adopción y las correspondientes pruebas en las que la misma se basó, [66] con el fin de verificar si la seguridad del Estado se opone efectivamente a que se comuniquen al interesado esas razones y pruebas. [67]

128. El Tribunal de Justicia ha aportado precisiones sobre las consecuencias que deben extraerse del examen que el juez nacional lleve a cabo a tal efecto.

129. Así, si ese juez llega a la conclusión de que la seguridad del Estado no se opone a que se comunique al interesado la información de que se trata, debe brindar a la autoridad nacional competente la posibilidad de comunicar al interesado tal información. Si dicha autoridad nacional no autoriza esa comunicación, el juez nacional procederá al examen de la legalidad de la decisión relativa a la residencia basándose exclusivamente en los motivos y pruebas que se hayan comunicado. [68]

130. De lo anterior resulta, por analogía, que el artículo 20 TFUE, a la luz del artículo 47 de la Carta, no exige que el órgano jurisdiccional competente para ejercer el control de legalidad de una resolución de retirada o denegación del derecho de residencia basada en información clasificada disponga de la facultad de desclasificar él mismo esa información y comunicársela al interesado. En efecto, incumbe a la autoridad nacional competente decidir, en su caso, si proporciona esa información a dicha persona para que se someta al proceso contradictorio. Si la citada autoridad desea mantener el carácter confidencial de la información antes indicada y no la comunica, el órgano jurisdiccional debe extraer las correspondientes consecuencias en el contexto del control de la legalidad de una resolución de retirada o denegación del derecho de residencia, ejerciendo ese control basándose exclusivamente en los motivos y pruebas que hayan sido comunicados. Como señaló acertadamente el Gobierno francés durante la vista, el perímetro del debate contradictorio se reduce y, por lo tanto, también el de los argumentos o pruebas en los que ese órgano jurisdiccional puede basar su resolución. Creo que esa postura es conforme con lo

64 Véase la sentencia ZZ, apartado 57.

65 Véase la sentencia ZZ, apartado 58.

66 Véase la sentencia ZZ, apartado 59.

67 Véase la sentencia ZZ, apartados 60 a 62.

68 Véase la sentencia ZZ, apartado 63.

dispuesto en el artículo 346 TFUE, apartado 1, letra a), esto es, que «ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad».

131. Dicho esto, como ya he señalado anteriormente, la ponderación entre, por un lado, el derecho a la buena administración y el derecho a la tutela judicial efectiva de la persona afectada y, por otro lado, la no divulgación de información confidencial que ha servido de base para la adopción de una resolución de retirada o denegación del derecho de residencia no puede llevar, habida cuenta del respeto necesario del artículo 47 de la Carta, a privar a esa persona de la garantía mínima de que se le comuniquen o de que se comuniquen a su abogado al menos las razones esenciales en las que se fundamenta una resolución dictada contra ella.[69] Así sucede cuando la autoridad nacional competente puede denegar la comunicación de información confidencial válidamente por razones de seguridad nacional.[70] En ese caso, el control por parte del órgano jurisdiccional competente de la legalidad de la resolución de retirada o denegación del derecho de residencia deberá efectuarse únicamente sobre la base de las razones esenciales comunicadas al interesado. Dicho órgano jurisdiccional deberá entonces deducir, en su caso, qué consecuencias puede tener, en virtud del Derecho nacional, el eventual incumplimiento de esa obligación de comunicación,[71] lo que podría llevarle a anular esa decisión.

V. Conclusión

132. A la vista de todas las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Szegedi Törvényszék (Tribunal General de Szeged, Hungría) en los asuntos C-420/22 y C-528/22 del modo siguiente:

«1) El artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que

– se opone a que la autoridad de un Estado miembro retire o deniegue, por motivos de seguridad nacional, un permiso de residencia a un nacional de un tercer país, miembro de la familia de ciudadanos de la Unión, nacionales de ese Estado miembro que nunca han ejercido su libertad de circulación, sin haber examinado previamente, basándose en los datos que el nacional del tercer país y el ciudadano de la Unión deben poder facilitarles libremente y procediendo, en su caso, a las investigaciones necesarias, si existe entre esas personas una relación de dependencia que obligaría, de hecho, a ese ciudadano de la Unión a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto, para acompañar a ese miembro de su familia;

– se opone a una normativa nacional en virtud de la cual las resoluciones de retirada o denegación del derecho de residencia deben adoptarse sobre la base de un dictamen vinculante y no motivado emitido por un órgano encargado de ejercer funciones especializadas relacionadas con la seguridad nacional según el cual el interesado constituye una amenaza para dicha seguridad, sin un examen riguroso de todas las circunstancias individuales y de la proporcionalidad de esa resolución de retirada o denegación.

69 Véase, en particular, la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros, apartado 51 y jurisprudencia citada.

70 Véase la sentencia ZZ, apartados 64 a 67.

71 Véase la sentencia ZZ, apartado 68.

2) El artículo 20 TFUE, a la luz de los artículos 41 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que

se opone a una normativa nacional que establece que, cuando una resolución de retirada o denegación del derecho de residencia se basa en información clasificada cuya divulgación pueda poner en peligro la seguridad nacional del Estado miembro en cuestión, el interesado o su abogado solo pueden acceder a esa información después de obtener una autorización al efecto, no se les comunican las razones esenciales en las que se fundamenta esa decisión y no pueden, en ningún caso, utilizar en el procedimiento administrativo o judicial relativo a la residencia la información a la que hayan podido tener acceso.

3) El concepto de razones "esenciales" confidenciales en las que se basa una resolución de retirada o denegación del derecho de residencia hace referencia a los datos básicos del expediente que pueden permitir al interesado conocer los principales hechos y conductas que se le reprochan, de modo que pueda manifestar su punto de vista en el procedimiento administrativo y posteriormente, en su caso, en el procedimiento judicial relativo a la residencia, teniendo en cuenta la necesaria confidencialidad de las pruebas.

4) El artículo 20 TFUE, a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales, debe interpretarse en el sentido de que

no exige que el órgano jurisdiccional competente para ejercer el control de legalidad de una resolución de retirada o denegación del derecho de residencia basada en información clasificada disponga de la facultad de desclasificar él mismo esa información y comunicársela, total o parcialmente, al nacional de un tercer país interesado.»