Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 4 de junio de 2013 *

«Libre circulación de personas — Directiva 2004/38/CE — Resolución por la que se prohíbe a un ciudadano de la Unión Europea la entrada en el territorio de un Estado miembro por razones de seguridad pública — Artículo 30, apartado 2, de dicha Directiva — Obligación de comunicar al ciudadano interesado las razones en las que se basa dicha resolución — Comunicación contraria a los intereses de la seguridad del Estado — Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva»

En el asunto C-300/11,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Reino Unido), mediante resolución de 19 de mayo de 2011, recibida en el Tribunal de Justicia el 17 de junio de 2011, en el procedimiento entre

ZZ

y

Secretary of State for the Home Department,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, el Sr. A. Tizzano, la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. T. von Danwitz (Ponente) y G. Arestis, la Sra. M. Berger y el Sr. E. Jarašiūnas, Presidentes de Sala, y los Sres. E. Juhász, J.-C. Bonichot, M. Safjan y D. Šváby y la Sra. A. Prechal, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 19 de junio de 2012;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de ZZ, por los Sres. H. Southey, QC, y S. Cox, Barrister, mandatarios del Sr. R. Singh, Solicitor;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. S. Behzadi-Spencer, en calidad de agente, asistida por el Sr. T. Eicke, Barrister;

— en nombre del Gobierno checo, por el Sr. D. Hadroušek, en calidad de agente;

* Lengua de procedimiento: inglés.

— en nombre del Gobierno francés, por el Sr. G. de Bergues y la Sra. B. Beaupère-Manokha, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. G. Palatiello, avvocato dello Stato;

— en nombre del Gobierno eslovaco, por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. C. Tufvesson y el Sr. M. Wilderspin, en calidad de agentes;

— en nombre del Órgano de Vigilancia de la AELC, por los Sres. X. Lewis y G. Mathisen y por la Sra. F. Cloarec, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de septiembre de 2012;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) nº 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 L 158, p. 77, correcciones de errores en DO 2004, L 229, p. 35, y DO 2007, L 204, p. 28), a la luz, en particular, del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre ZZ y el Secretary of State for the Home Department (en lo sucesivo, «Secretary of State»), relativo a la decisión de este último de prohibir al primero, por razones de seguridad pública, el acceso al territorio del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 El capítulo VI de la Directiva 2004/38 contiene disposiciones relativas a las limitaciones por los Estados miembros del derecho de entrada y del derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión Europea por razones de orden público, seguridad pública o salud pública.

4 A este respecto, el artículo 27, apartado 1, de dicha Directiva, prevé lo siguiente:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente Capítulo, los Estados miembros podrán limitar la libertad de circulación y residencia de un ciudadano de la Unión o un miembro de su familia, independientemente de su nacionalidad, por razones de orden público, seguridad pública o salud pública. Estas razones no podrán alegarse con fines económicos.»

5 El artículo 30, apartados 1 y 2, de la misma Directiva establece:

«1. Toda decisión adoptada en virtud del apartado 1 del artículo 27 deberá notificarse al interesado por escrito, en condiciones tales que le permitan entender su contenido e implicaciones.

2. Se comunicarán al interesado, con precisión y por extenso, las razones de orden público, seguridad pública o salud pública en las que se base la decisión que le afecte, a menos que a ello se opongan razones de seguridad del Estado.»

6 El artículo 31, apartados 1 y 3, de la Directiva 2004/38 tiene la siguiente redacción:

«1. Cuando se tome una decisión contra él por razones de orden público, seguridad pública o salud pública, el interesado podrá interponer los recursos judiciales y, en su caso, administrativos del Estado miembro de acogida o solicitar la revisión de la misma.

[...]

3. El procedimiento de recurso permitirá el examen de la legalidad de la decisión, así como de los hechos y circunstancias en que se basa la medida propuesta. Garantizará asimismo que la decisión no sea desproporcionada, en particular, respecto de los requisitos establecidos en el artículo 28.»

Derecho del Reino Unido

Entrada y prohibición de entrada en el territorio del Reino Unido

7 El Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [Reglamento en materia de inmigración (Espacio Económico Europeo) de 2006; en lo sucesivo, «Reglamento en materia de inmigración»] adapta el Derecho nacional a la Directiva 2004/38. El artículo 2 de dicho Reglamento dispone lo siguiente:

«(1) A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[…]

“resolución EEE [Espacio Económico Europeo]”, una resolución adoptada en virtud del presente Reglamento que verse sobre:

(a) el derecho de una persona a entrar en el Reino Unido;

[…]»

8 A tenor del artículo 11, apartados 1 y 5, del mismo Reglamento:

«(1) Los nacionales de un Estado del Espacio Económico Europeo (EEE) estarán autorizados a entrar en el territorio del Reino Unido siempre y cuando presenten a su llegada un documento de identidad o un pasaporte en vigor expedido por un Estado del EEE.

[...]

(5) No obstante, el presente artículo se aplicará sin perjuicio de lo establecido en el artículo 19, apartado 1, […]».

9 El artículo 19 del citado Reglamento, titulado «Prohibición de entrada en el territorio del Reino Unido y expulsión», dispone, en su apartado 1, lo siguiente:

«Una persona no estará autorizada para entrar en el territorio del Reino Unido de conformidad con el artículo 11 cuando la prohibición de entrada esté justificada por razones de orden público, seguridad pública o salud pública con arreglo a lo establecido en el artículo 21.»

10 El artículo 25 del mismo Reglamento establece:

«(1) A efectos de esta parte:

[…]

por "Comisión" se entenderá la Comisión prevista en la Special Immigration Appeals Commission Act 1997 [Ley reguladora de la Comisión Especial de recursos sobre inmigración de 1997] [en lo sucesivo, "SIAC"];

[…]».

11 El artículo 28 del Reglamento en materia de inmigración dispone:

«(1) Siempre que los apartados 2 o 4 sean aplicables, podrá interponerse un recurso contra una resolución EEE ante la [SIAC].

[…]

(4) Este apartado será aplicable cuando el Secretary of State certifique que la resolución EEE se ha adoptado total o parcialmente basándose en informaciones que, en su opinión, no deban hacerse públicas

(a) por motivos de seguridad nacional;

[…]

(8) La Special Immigration Appeals Commission Act 1997 [Ley reguladora de la Comisión Especial de recursos sobre inmigración de 1997; en lo sucesivo, "Ley reguladora de la SIAC"] será aplicable a los recursos interpuestos ante la [SIAC] en virtud de este Reglamento así como a los recursos interpuestos en virtud del artículo 2 de la citada Ley, cuando el apartado 2 de dicho artículo resulte de aplicación (recurso contra una resolución en materia de inmigración), excepción hecha del inciso i) del citado apartado.»

Normas aplicables a los recursos contra las resoluciones de prohibición de entrada

12 En virtud del artículo 1 de la Ley reguladora de la SIAC, esta última debe ser un órgano jurisdiccional ordinario superior.

13 El artículo 5, apartados 1, 3 y 6, de dicha Ley establece:

«(1) El Lord Chancellor podrá adoptar normas […]

[...]

(3) Las normas previstas en el presente artículo podrán establecer, en particular:

a) que el procedimiento ante la [SIAC] pueda desarrollarse sin que se comuniquen al recurrente todos los detalles de las razones de la resolución objeto de recurso,

[…]

(6) Cuando adopte las normas previstas en este artículo, el Lord Chancellor deberá tomar en consideración, en particular:

(a) la necesidad de garantizar que las resoluciones objeto de recurso sean debidamente controladas, y

(b) la necesidad de garantizar que no se divulgue información en contra del interés general.»

14 El artículo 6 de la Ley reguladora de la SIAC prevé el nombramiento de letrados especiales. A este respecto, el apartado 1 de dicho artículo establece que el Attorney General podrá nombrar a una persona facultada para actuar ante la High Court of Justice (England & Wales) para que represente los intereses del recurrente en cualquier procedimiento que se sustancie ante la [SIAC] en el que se excluya la presencia del recurrente y de todos sus representantes legales. El apartado 4 del mismo artículo dispone, además, que dicha persona «no asumirá ninguna responsabilidad frente a la persona cuyos intereses ha de representar».

15 El Special Immigration Appeals Commission (Procedure) Rules 2003 [Reglamento (de procedimiento) de la Comisión Especial de recursos sobre inmigración de 2003; en lo sucesivo, «Reglamento de procedimiento de la SIAC»] dispone, en su artículo 4, apartados 1 y 3, lo siguiente:

«(1) En el desempeño de sus funciones, la [SIAC] velará por que no se divulgue información en contra de los intereses de la seguridad nacional […]

(3) Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 1 y 2, la [SIAC] deberá tener el convencimiento de que los elementos de que dispone le permiten pronunciarse adecuadamente sobre el asunto.»

16 El artículo 10 del Reglamento de procedimiento de la SIAC establece lo siguiente:

«(1) Cuando el Secretary of State considere oportuno oponerse a un recurso, deberá presentar ante la [SIAC]:

(a) una declaración en la que consten los elementos de prueba sobre los que basa su oposición al recurso, y

(b) cualquier medio de prueba de descargo del que tenga conocimiento.

(2) Salvo cuando el Secretary of State se oponga a que se dé traslado de la declaración al recurrente o a su representante, deberá remitirle una copia de dicha declaración en el momento en que la presente ante la [SIAC].

(3) Cuando el Secretary of State se oponga a que se dé traslado al recurrente o a su representante de la declaración presentada con arreglo al apartado 1, serán aplicables los artículos 37 y 38.»

17 En lo que respecta a las funciones del letrado especial previsto en el artículo 6 de la Ley reguladora de la SIAC, el artículo 35 del Reglamento de procedimiento de la SIAC establece lo siguiente:

«Las funciones del letrado especial consisten en representar los intereses del recurrente:

a) formulando observaciones ante la [SIAC] en todas las audiencias de las que estén excluidos el recurrente y sus representantes;

(b) aportando elementos de prueba y participando en la toma de declaración contradictoria de testigos que se desarrolle en dichas audiencias, y

(c) presentando observaciones escritas a la [SIAC].»

18 En cuanto a las comunicaciones entre el recurrente y el letrado especial, el artículo 36 del Reglamento de procedimiento de la SIAC dispone lo siguiente:

«(1) El letrado especial podrá comunicarse con el recurrente o su representante en todo momento antes de que el Secretary of State le notifique los elementos a cuya comunicación al recurrente se opone.

(2) Una vez que el Secretary of State haya comunicado al letrado especial los elementos previstos en el apartado 1, éste no podrá ponerse en contacto con nadie sobre ninguna cuestión relacionada con el procedimiento, salvo en los supuestos previstos en el apartado 3 o en el apartado 6, letra b), o bien siguiendo las instrucciones que la [SIAC] haya cursado en respuesta a una solicitud efectuada al amparo del apartado 4.

(3) El letrado especial podrá entablar comunicaciones sobre el procedimiento, sin necesidad de una instrucción de la [SIAC], con:

(a) la [propia SIAC];

(b) el Secretary of State o cualquier persona que actúe en su nombre;

(c) el magistrado competente o cualquier persona que actúe en su nombre;

(d) cualquier otra persona, a excepción del recurrente o de su representante, con la que precise comunicarse con fines administrativos para cuestiones no relacionadas con el fondo del procedimiento.

(4) El letrado especial podrá solicitar a la [SIAC] que curse instrucciones que le autoricen para comunicarse con el recurrente o su representante o con cualquier otra persona.

(5) Cuando el letrado especial solicite instrucciones con arreglo al apartado 4,

(a) la [SIAC] notificará la solicitud al Secretary of State; y

(b) en el plazo que la [SIAC] establezca, el Secretary of State deberá formular ante [esta última] y notificar al letrado especial cualquier objeción a la comunicación propuesta o a la forma en la que se propone que se produzca.

(6) El apartado 2 no impedirá al recurrente ponerse en contacto con el letrado especial después de que el Secretary of State le haya notificado los elementos previstos en el apartado 1, si bien

(a) el recurrente sólo podrá comunicarse con el letrado especial por escrito y a través de un representante legal; y

(b) el letrado especial únicamente podrá responder a la comunicación siguiendo las instrucciones de la [SIAC]; a falta de instrucciones, podrá remitir no obstante un acuse de recibo al representante legal del recurrente.»

19 El artículo 37 del Reglamento de procedimiento de la SIAC define la expresión «elementos confidenciales» y, a este respecto, establece lo siguiente:

«(1) A efectos del presente artículo, por "elementos confidenciales" se entenderá:

(a) aquellos elementos que el Secretary of State desee invocar en cualquier procedimiento ante la [SIAC],

(b) los elementos que socaven sus argumentos o que favorezcan al recurrente; o

[…]

y a cuya comunicación al recurrente o a su representante se oponga.

(2) El Secretary of State no podrá invocar elementos confidenciales a menos que se haya nombrado a un letrado especial para representar los intereses del recurrente.

(3) Cuando el Secretary of State esté obligado a comunicar al recurrente elementos confidenciales en virtud del artículo 10, apartado 2, o del artículo 10A, apartado 8, o cuando desee invocarlos y se hubiera nombrado a un letrado especial, el Secretary of State deberá presentar ante la [SIAC] y notificar al letrado especial:

(a) una copia de los elementos confidenciales, si aún no lo hubiera hecho;

(b) una declaración en la que exponga el motivo por el que se opone a su divulgación; y

(c) cuando y en la medida en que sea posible hacerlo sin divulgar información en contra del interés general, una descripción de los elementos de una forma que pueda ser notificada al recurrente.

(4) En el mismo momento de su presentación, el Secretary of State deberá dar traslado al recurrente de la descripción presentada con arreglo al apartado 3, letra c).

(4A) Cuando el Secretary of State comunique al letrado especial los elementos confidenciales que hubiera expurgado por motivos distintos del secreto profesional,

(a) deberá presentar a la [SIAC] tales elementos sin expurgar, explicando los motivos de las modificaciones, y

(b) la [SIAC] cursará instrucciones al Secretary of State sobre los puntos que puedan expurgarse.

(5) Previa autorización de la [SIAC] o con el consentimiento del letrado especial, el Secretary of State podrá modificar o completar en todo momento los documentos presentados en virtud de este artículo.»

20 En lo que respecta al examen de las objeciones del Secretary of State, el artículo 38 del Reglamento de procedimiento de la SIAC dispone lo siguiente:

«(1) Cuando el Secretary of State formule objeciones en virtud del artículo 36, apartado 5, letra b), o del artículo 37, la [SIAC] deberá acoger o desestimar la objeción de que se trate conforme a lo dispuesto en este artículo.

(2) La [SIAC] celebrará una audiencia para permitir al Secretary of State y al letrado especial que formulen sus observaciones orales […].

[…]

(5) Las audiencias que se celebren de conformidad con este artículo se desarrollarán sin la presencia del recurrente y de su representante.

(6) La [SIAC] podrá acoger o desestimar las objeciones del Secretary of State.

(7) La [SIAC] deberá acoger las objeciones formuladas por el Secretary of State conforme al artículo 37 cuando considere que la divulgación de los elementos de que se trata es contraria al interés general.

(8) Si la [SIAC] acoge las objeciones formuladas por el Secretary of State en virtud del artículo 37:

(a) analizará si procede ordenar al Secretary of State que notifique al recurrente un resumen de los elementos confidenciales, y

(b) le corresponderá decidir sobre la aprobación de cualquier resumen de este tipo, a fin de garantizar que no contiene ninguna información u otro elemento cuya divulgación resulte contraria al interés general.

(9) Si la [SIAC] desestima las objeciones formuladas por el Secretary of State conforme al artículo 37 o le ordena que notifique al recurrente un resumen de los elementos confidenciales,

(a) el Secretary of State no estará obligado a notificar tales elementos o resumen, si bien

(b) si no lo hace, la [SIAC] podrá, en el marco de una audiencia en la que el Secretary of State y el letrado especial podrán formular observaciones,

(i) si considera que los elementos u otros datos resumidos pueden desvirtuar los argumentos del Secretary of State o ser favorables al recurrente, ordenar al Secretary of State que no invoque estos aspectos en sus alegaciones, que haga concesiones o que adopte otras medidas, con arreglo a las instrucciones de la [propia SIAC];

o

(ii) en todos los demás supuestos, ordenar al Secretary of State que no invoque los elementos controvertidos o (en su caso) los demás datos resumidos en el marco del procedimiento.»

21 En cuanto a la resolución de la SIAC, el artículo 47, apartados 2 a 4, del Reglamento de Procedimiento de la SIAC dispone lo siguiente:

«(2) La [SIAC] deberá dictar su resolución por escrito y exponer los motivos en los que se basa.

(3) Dentro de un plazo razonable, la [SIAC] deberá notificar a las partes un documento que contenga tanto la propia resolución como la motivación de la misma, siempre y cuando esto último resulte posible sin divulgar información de un modo contrario al interés general.

(4) Cuando el documento previsto en el apartado 3 no incluya todos los motivos en los que se basa su resolución, la [SIAC] deberá remitir al Secretary of State y al letrado especial un documento separado en el que consten tales motivos.»

Litigio principal y cuestión prejudicial

22 ZZ posee la doble nacionalidad francesa y argelina. Está casado desde 1990 con una nacional del Reino Unido con la que ha tenido ocho hijos cuyas edades estaban comprendidas entre los 9 y los 20 años en la fecha en la que se remitió la petición de decisión prejudicial. ZZ residió legalmente en el Reino Unido desde 1990 hasta 2005. En 2004, el Secretary of State le concedió un derecho de residencia permanente en el territorio de dicho Estado miembro.

23 Después de que ZZ hubiera abandonado el Reino Unido para viajar a Argelia en agosto de 2005, el Secretary of State decidió revocar su derecho de residencia permanente y prohibirle la entrada en el territorio del Reino Unido, basándose en que su presencia era perjudicial para el interés general. En su resolución, la SIAC hizo constar que ZZ no disponía de recurso alguno contra la referida revocación.

24 En septiembre de 2006, ZZ viajó al Reino Unido, en donde se encontró con una resolución que le prohibía la entrada en virtud del artículo 19, apartado 1, del Reglamento en materia de inmigración, adoptada por el Secretary of State por razones de seguridad pública (en lo sucesivo, «resolución de prohibición de entrada impugnada en el litigio principal»). Como consecuencia de dicha resolución, ZZ fue devuelto a Argelia. En la fecha en que se remitió la presente decisión prejudicial, ZZ residía en Francia.

25 ZZ interpuso un recurso contra la resolución de prohibición de entrada impugnada en el litigio principal, recurso que la SIAC desestimó basándose en que la resolución impugnada se justificaba por razones imperiosas de seguridad pública. Ante la SIAC, ZZ estuvo representado por un solicitor y un barrister de su elección (en lo sucesivo, sus «abogados personales»).

26 En el marco del mencionado recurso, el Secretary of State se opuso a que se comunicaran al recurrente determinados elementos en los que aquél había basado su oposición al recurso de ZZ. De conformidad con el Reglamento de procedimiento de la SIAC, se nombraron dos letrados especiales para representar los intereses de ZZ. Estos letrados mantuvieron reuniones con el recurrente acerca de las «pruebas que podían hacerse públicas».

27 Posteriormente, la información no comunicada a ZZ en la que se basaba la resolución de prohibición de entrada impugnada en el litigio principal fue puesta en conocimiento de los letrados especiales, a quienes se prohibió, a partir de ese momento, que pidieran nuevas instrucciones a ZZ o a sus abogados personales, así como facilitar a estos últimos información sin la autorización de la SIAC. Con sujeción a estas limitaciones, los letrados especiales procedieron a representar los intereses de ZZ ante la SIAC respecto a las «pruebas confidenciales».

28 A fin de examinar la oposición del Secretary of State a que se diera traslado de determinadas pruebas al recurrente, la SIAC celebró una audiencia que se desarrolló a puerta cerrada, sin que asistieran ZZ y sus abogados personales, pero en presencia de sus letrados especiales. La SIAC determinó en qué grado la revelación a ZZ de las «pruebas confidenciales» invocadas por el Secretary of State sería contraria al interés general.

29 Posteriormente se celebró una audiencia sobre el recurso de ZZ en la que hubo sesiones públicas y sesiones a puerta cerrada. Las sesiones a puerta cerrada tuvieron lugar sin que asistieran ZZ y sus abogados personales, pero en presencia de sus letrados especiales, quienes formularon alegaciones en representación de ZZ.

30 La SIAC desestimó el recurso de ZZ y dictó dos resoluciones, denominadas resolución «pública» y resolución «confidencial». La resolución «confidencial» se notificó únicamente al Secretary of State y a los letrados especiales de ZZ. En la resolución pública, la SIAC constató, en particular, que a ZZ sólo se le comunicó «una pequeña parte de los elementos retenidos en su contra» y que aquellos que sí le fueron revelados no versaban sobre «cuestiones esenciales».

31 Por otro lado, en la resolución pública la SIAC se muestra convencida de que ZZ estuvo implicado en las actividades de la red del Grupo islámico armado y en actividades terroristas en 1995 y en 1996. En lo que atañe a los elementos de hecho que le fueron revelados a ZZ, en la resolución pública se hace constar que una serie de objetos en relación con los cuales este último había admitido ser o haber sido propietario habían sido descubiertos en Bélgica en 1995, en locales alquilados por un conocido extremista en donde aparecieron, entre otras cosas, armas y municiones. En lo que respecta a otros de los hechos alegados por el Secretary of State, tales como, en particular, las estancias en Italia y en Bélgica, los contactos con determinadas personas y la posesión de elevadas cantidades de dinero, la SIAC consideró que, hasta cierto punto, resultaban creíbles y pertinentes tanto el planteamiento de ZZ como las pruebas aportadas por él. No obstante, por razones explicadas específicamente en la resolución confidencial, la SIAC no consideró válidas las objeciones que ZZ había expresado contra su implicación en las actividades de la red de que se trata.

32 En su resolución pública, la SIAC llegó a la conclusión de que, «por razones explicadas únicamente en la resolución confidencial», tenía «el convencimiento de que la conducta personal de ZZ representa una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecta a un interés fundamental de la sociedad, a saber, la seguridad pública, que prevalece sobre el derecho del recurrente y el de su familia a disfrutar de su vida familiar en el Reino Unido».

33 ZZ interpuso un recurso de apelación contra dicha resolución ante la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), que le concedió la correspondiente autorización para recurrir. En su resolución de fecha 19 de abril de 2011, dictada en el marco del procedimiento de apelación y en virtud de la cual se consideró que resultaba necesario plantear la presente petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente declaró que las resoluciones de la SIAC, interpretadas conjuntamente, contenían constataciones de hecho y elementos de razonamiento que confirmaban sin ninguna dificultad la mencionada conclusión de la SIAC. En tales circunstancias, añadió, la SIAC había motivado suficientemente su resolución. No obstante, la Court of Appeal se pregunta si la SIAC podía legítimamente abstenerse de comunicar a ZZ las razones esenciales que constituyen el fundamento de la resolución de prohibición de entrada impugnada en el litigio principal.

34 En tales circunstancias, la Court of Appeal decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Exige el principio de tutela judicial efectiva, enunciado en el artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2004/38 e interpretado a la luz del artículo 346 [TFUE], apartado 1, letra a), […] que un órgano judicial, que ha de conocer sobre un recurso contra una resolución que prohíbe la entrada en un Estado miembro a un ciudadano de la Unión Europea por razones de orden público y seguridad pública conforme al capítulo IV de la Directiva 2004/38, garantice que el ciudadano de la [Unión] afectado sea informado de las razones esenciales por las que se le prohíbe la entrada, a pesar del hecho de que las autoridades del Estado miembro y el correspondiente órgano judicial nacional, una vez consideradas todas las pruebas contra ese ciudadano de la Unión […] en las que se apoyan las autoridades del Estado miembro, concluyan que la divulgación de esas razones esenciales sería contraria a los intereses de la seguridad nacional del Estado?»

Sobre la cuestión prejudicial

Sobre la admisibilidad

35 Según el Gobierno italiano, la petición de decisión prejudicial es inadmisible en dos aspectos. Por un lado, el recurso contra la resolución de prohibición de entrada impugnada en el litigio principal interpuesto por ZZ ante el órgano jurisdiccional remitente es inadmisible porque la anulación de dicha resolución no podía procurarle ninguna ventaja efectiva debido al hecho de que, de todos modos, la resolución de agosto de 2005, que debe considerarse válida, se opondría a su entrada en el Reino Unido. De ello deduce ese mismo Gobierno que la cuestión planteada carece de pertinencia concreta en el procedimiento principal y es, por tanto, inadmisible. Por otro lado, de los artículos 4 TUE, apartado 2, y 346 TFUE, apartado 1, letra a), resulta que la seguridad del Estado sigue siendo responsabilidad exclusiva de los Estados miembros. Por lo tanto, concluye el Gobierno italiano, la cuestión planteada versa sobre una materia regulada por el Derecho nacional y, por esta razón, no está incluida en el ámbito de las competencias de la Unión.

36 A este respecto, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, en el marco de un procedimiento con arreglo al artículo 267 TFUE, basado en una clara separación de las funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, sólo el juez nacional es competente para constatar y apreciar los hechos del litigio principal y para interpretar y aplicar el Derecho nacional. Asimismo, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que ha de adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, dado que las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (sentencia de 25 de octubre de 2012, Rintisch, C-553/11, apartado 15 y jurisprudencia citada).

37 La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional sólo está justificada cuando resulta evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (sentencia de 22 de junio de 2010, Melki y Abdeli, C-188/10 y C-189/10, Rec. p. I-5667, apartado 27 y jurisprudencia citada).

38 Pues bien, cabe constatar que no sucede así en el caso de autos. En efecto, por un lado, la cuestión planteada versa sobre la interpretación del artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2004/38, a la luz, en particular, del artículo 47 de la Carta. Por otro lado, la cuestión prejudicial se ha suscitado en el marco de un verdadero litigio, relativo a la conformidad a Derecho de una resolución de prohibición de entrada adoptada por el Secretary of State contra ZZ en virtud de dicha Directiva. Además, si bien corresponde a los Estados miembros adoptar las medidas adecuadas para garantizar su seguridad interior y exterior, el mero hecho de que una resolución esté relacionada con la seguridad del Estado no puede entrañar la inaplicabilidad del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de diciembre de 2009, Comisión/Italia, C-387/05, Rec. p. I-11831, apartado 45).

39 Por consiguiente, procede declarar la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial.

Sobre el fondo

40 Mediante la cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pide sustancialmente que se dilucide si el artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2004/38, a la luz, en particular, del artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que exige que el órgano judicial nacional que conozca del

recurso de un ciudadano de la Unión interpuesto contra una resolución de prohibición de entrada, adoptada en virtud del artículo 27, apartado 1, de la misma Directiva, vele por que el interesado sea informado de las razones esenciales de seguridad pública que constituyen el fundamento de dicha resolución, cuando la autoridad nacional competente defienda ante dicho órgano judicial que motivos relacionados con la seguridad del Estado se oponen a que se facilite tal información.

41 A este respecto, procede declarar de inmediato que, en el caso de autos, consta que el Secretary of State –autoridad nacional competente en la materia– no comunicó a ZZ, con precisión y por extenso, las razones que constituyen el fundamento de la resolución de prohibición de entrada impugnada en el litigio principal, resolución que se adoptó en virtud del artículo 27 de la Directiva 2004/38. En el marco del procedimiento sustanciado ante la SIAC, que garantiza, de conformidad con el sistema instaurado por la normativa del Reino Unido, el control jurisdiccional de tales decisiones, el Secretary of State invocó la confidencialidad de algunos elementos en los que fundamentó su oposición al recurso de ZZ.

42 A tenor del artículo 4, apartado 1, del Reglamento de procedimiento de la SIAC, ésta tiene la obligación de garantizar que no se divulgue información en contra del interés general. Además, en virtud del artículo 10, apartado 3, del mismo Reglamento, en relación con el apartado 2 de su artículo 37, la SIAC nombra un letrado especial para representar los intereses del recurrente en los casos en que el Secretary of State reclama ante este último órgano jurisdiccional la confidencialidad de los elementos invocados en el marco del recurso jurisdiccional. Con arreglo al artículo 35 del mismo Reglamento, el letrado especial formula observaciones en las audiencias de las que está excluido el recurrente, aporta elementos de prueba, participa en la toma de declaración contradictoria de testigos y presenta observaciones escritas a la SIAC.

43 En virtud del artículo 37, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento de la SIAC, el Secretary of State está obligado a presentar y a dar traslado a esta última y al letrado especial de una copia de los mencionados elementos confidenciales, así como de una declaración en la que exponga el motivo por el que se opone a su divulgación. Además, incumbe al Secretary of State, en virtud del apartado 4 de ese mismo artículo 37, aportar una descripción de dichos elementos confidenciales de una forma que pueda ser notificada al recurrente, cuando y en la medida en que sea posible hacerlo sin divulgar información en contra del interés general. Con arreglo al artículo 38 del mismo Reglamento, la objeción del Secretary of State a que se comuniquen al recurrente los elementos confidenciales en cuestión debe ser objeto de un examen por parte de la SIAC, en el marco de una audiencia en la que tanto el Secretary of State como el letrado especial tienen la posibilidad de formular observaciones.

44 En virtud del artículo 36 del Reglamento de procedimiento de la SIAC, el letrado especial no podrá comunicarse con el recurrente sobre ninguna cuestión relacionada con el procedimiento a partir del momento en que se le hayan notificado elementos a cuya comunicación se oponga el Secretary of State. No obstante, podrá solicitar a la SIAC que curse instrucciones que autoricen tal comunicación.

45 El órgano jurisdiccional nacional planteó la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia en relación con el procedimiento nacional que acaba de exponerse.

46 En lo que atañe al contenido obligatorio y a la necesaria motivación de una resolución adoptada con arreglo al artículo 27 de la Directiva 2004/38, como es la resolución de prohibición de entrada impugnada en el litigio principal, el artículo 30, apartado 1, de la citada Directiva prevé que dicha resolución deberá notificarse al interesado por escrito, en condiciones tales que le permitan entender su contenido e implicaciones. Por otro lado, el apartado 2 de ese mismo artículo 30 dispone que se comunicarán al interesado, con precisión y por extenso, las razones de orden público, seguridad pública o salud pública en las que se base la decisión que le afecte, a menos que a ello se opongan razones de seguridad del Estado.

47 El artículo 31 de la citada Directiva impone a los Estados miembros la obligación de prever, en sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, las medidas necesarias para garantizar a los ciudadanos de la Unión y a sus familiares la posibilidad de interponer recursos judiciales y, en su caso, administrativos contra las resoluciones que limiten su derecho a la libre circulación y a la libre residencia en los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2012, Byankov, C-249/11, apartado 53). A tenor del apartado 3 de ese mismo artículo, el procedimiento de recurso deberá incluir un examen de la legalidad de la decisión, así como de los hechos y circunstancias en que se basa la medida propuesta.

48 A fin de que el interesado pueda utilizar efectivamente los recursos previstos al efecto por los Estados miembros, incumbe a la autoridad nacional competente, según así lo establece como principio el artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2004/38, la obligación de comunicar al interesado, con precisión y por extenso, en el marco del procedimiento administrativo, las razones de orden público, seguridad pública o salud pública en las que se base la decisión que le afecte.

49 Tan sólo como excepción autoriza el artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2004/38 a los Estados miembros a limitar, por razones de seguridad del Estado, la información transmitida al interesado. En tanto que excepción a la regla establecida en el apartado anterior, la citada disposición debe ser objeto de interpretación restrictiva, aunque sin llegar hasta el extremo de privarla de eficacia.

50 En este contexto procede determinar si los artículos 30, apartado 2, y 31 de la Directiva 2004/38 autorizan a no comunicar con precisión y por extenso la motivación de una resolución adoptada en virtud del artículo 27 de esa misma Directiva –y, en caso afirmativo, en qué medida–, debiendo las disposiciones de la Directiva ser objeto de una interpretación de conformidad con las exigencias derivadas del artículo 47 de la Carta.

51 A este respecto, es preciso señalar que la mencionada interpretación conforme debe tener en cuenta la importancia del derecho fundamental garantizado por el artículo 47 de la Carta, tal como resulta de la concepción general de la propia Carta. En particular, es menester tomar en consideración que, si bien es cierto que el artículo 52, apartado 1, de la Carta admite limitaciones al ejercicio de los derechos que consagra, no lo es menos que dicha disposición exige que toda limitación respete el contenido esencial del derecho fundamental de que se trate y requiere, además, que, con observancia del principio de proporcionalidad, la limitación sea necesaria y responda efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión.

52 Por consiguiente, la interpretación de los artículos 30, apartado 2, y 31 de la Directiva 2004/38, a la luz del artículo 47 de la Carta, no podrá tener como efecto menoscabar el nivel de protección garantizado del modo descrito en el apartado anterior.

53 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la tutela judicial efectiva que garantiza el 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 ésta efectuada a petición del interesado, sin perjuicio de la facultad del juez competente de exigir a la autoridad de que se trate que comunique tal motivación (sentencias de 17 de marzo de 2011, Peñarroja Fa, C-372/09 y C-373/09, Rec. p. I-1785, apartado 63, y de 17 de noviembre de 2011, Gaydarov, C-430/10, Rec. p. I-11637, apartado 41), 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 solución nacional de que se trate (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de octubre de 1987, Heylens y otros, 222/86, Rec. p. 4097, apartado 15, así como de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, Rec. p. I-6351, apartado 337).

54 Lo cierto es que puede resultar necesario, tanto en un procedimiento administrativo como en un proceso judicial, abstenerse de comunicar al interesado determina información, habida cuenta, en particular, de razones imperiosas relacionadas con la seguridad del Estado (véase, en este sentido, la sentencia Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 342).

55 En lo que atañe a los procedimientos judiciales, procede recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, habida cuenta del principio de contradicción, que forma parte de los derechos de defensa a que se refiere el artículo 47 de la Carta, las partes en un proceso deben tener derecho a conocer y a discutir todos los documentos y observaciones presentados al juez a fin de influir en su decisión (sentencias de 14 de febrero de 2008, Varec, C-450/06, Rec. p. I-581, apartado 45; de 2 de diciembre de 2009, Comisión/Irlanda y otros, C-89/08 P, Rec. p. I-11245, apartado 52, y de 21 de febrero de 2013, Banif Plus Bank, C-472/11, apartado 30; véase asimismo, en lo que atañe al artículo 6, apartado 1, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, TEDH, sentencia Ruiz-Mateos c. España de 23 de junio de 1993, serie A nº 262, § 63).

56 Basar una resolución judicial en hechos y documentos de los cuales las propias partes, o una de ellas, no han podido tener conocimiento, y sobre los cuales, por tanto, no han podido presentar sus observaciones, supondría vulnerar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (sentencia Comisión/Irlanda, antes citada, apartado 52 y jurisprudencia citada).

57 Sin embargo, en los casos excepcionales en que una autoridad nacional se oponga a que se comuniquen al interesado, con precisión y por extenso, las razones que constituyan el fundamento de una resolución adoptada en virtud del artículo 27 de la Directiva 2004/38, invocando para ello motivos relacionados con la seguridad del Estado, el juez competente del Estado miembro de que se trate 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 (véase, por analogía, la sentencia Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, antes citada, apartado 344).

58 A tal efecto, 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 adoptada en virtud del artículo 27 de la Directiva 2004/38 y, por otra parte, habrán de disponer de las técnicas y normas relativas a dicho control judicial, tal como se ha hecho referencia a ellas en el apartado anterior.

59 En el marco del control judicial de la conformidad a Derecho de las resoluciones adoptadas en virtud del artículo 27 de la Directiva 2004/38 previsto en el artículo 31 de esa misma Directiva, incumbe a los Estados miembros establecer normas que permitan que el juez que ejerce el control de la legalidad de una resolución de ese tipo conozca la totalidad de los motivos que justificaron su adopción y las correspondientes pruebas en las que la misma se basó.

60 En lo que atañe a las exigencias a las que ha de responder el control judicial de la existencia y fundamento de las razones invocadas por la autoridad nacional competente en relación con la seguridad del Estado miembro de que se trate, es necesario que un juez se encargue de verificar si tales razones se oponen a que se comuniquen al interesado, con precisión y por extenso, las razones en las que se fundamente la resolución en cuestión, así como los correspondientes elementos de prueba.

61 Así pues, incumbe a la autoridad nacional competente aportar, con arreglo a las normas nacionales de Derecho procesal, la prueba de que la seguridad del Estado se vería efectivamente comprometida en caso de que se comunicaran al interesado, con precisión y por extenso, las razones que constituyan el fundamento de una resolución adoptada en virtud del artículo 27 de la Directiva 2004/38, así como los correspondientes elementos de prueba (véase, por analogía, la sentencia de 15 de diciembre de 2009, Comisión/Finlandia, C-284/05, Rec. p. I-11705, apartados 47 y 49). De lo anterior se deduce que no existe una presunción en favor de la existencia y fundamento de las razones invocadas por una autoridad nacional.

62 A este respecto, el juez nacional competente ha de llevar a cabo un examen independiente de todos los elementos de hecho y de Derecho invocados por la autoridad nacional competente y debe determinar, aplicando las normas nacionales de Derecho procesal, si la seguridad del Estado se opone a la comunicación en cuestión.

63 Si el juez nacional competente llega a la conclusión de que la seguridad del Estado no se opone a que se comuniquen al interesado, con precisión y por extenso, las razones en las que se fundamenta una resolución de prohibición de entrada adoptada en virtud del artículo 27 de la Directiva 2004/38, confiere a la autoridad nacional competente la posibilidad de comunicar al interesado los motivos y las pruebas que falten. Si dicha autoridad nacional no autoriza a que se comuniquen esos motivos y pruebas, el juez procederá al examen de la legalidad de tal decisión basándose exclusivamente en los motivos y pruebas que se hayan comunicado.

64 En cambio, si resulta que la seguridad del Estado se opone efectivamente a que se comuniquen al interesado tales razones, el control judicial de la legalidad de una resolución adoptada en virtud del artículo 27 de la Directiva 2004/38, tal como está previsto en el artículo 31, apartado 1, de la misma, deberá efectuarse, habida cuenta de lo que se ha afirmado en los apartados 51, 52 y 58 de la presente sentencia, en el marco de un procedimiento en el que se ponderen adecuadamente las exigencias derivadas de la seguridad del Estado y las consustanciales al derecho a la tutela judicial efectiva, limitando al mismo tiempo a lo estrictamente necesario las eventuales injerencias en el ejercicio de este último derecho.

65 A este respecto, por una parte, teniendo en cuenta que ha de respetarse necesariamente el artículo 47 de la Carta, el procedimiento en cuestión deberá garantizar la observancia del principio de contradicción en la medida más amplia posible, a fin de permitir al interesado tanto cuestionar las razones en las que se base la resolución controvertida como presentar sus observaciones en relación con las pruebas relativas a dicha resolución y, por tanto, desplegar eficazmente sus medios de defensa. En cualquier caso, reviste especial importancia que se comuniquen al interesado las razones esenciales en las que se fundamenta una resolución de prohibición de entrada adoptada en virtud del artículo 27 de la Directiva 2004/38, ya que la necesaria protección de la seguridad del Estado no puede tener como efecto privar al interesado de su derecho a ser oído ni, por tanto, hacer inefectivo el derecho de éste a interponer los oportunos recursos, tal como está previsto en el artículo 31 de esa misma Directiva.

66 Por otra parte, la ponderación del derecho a la tutela judicial efectiva con la necesidad de garantizar la protección de la seguridad del Estado miembro de que se trate, en la que se basa la conclusión enunciada en el apartado anterior, no es válida de la misma manera en lo que atañe a las pruebas en que se fundamentan los motivos expuestos ante el juez nacional competente. 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.

67 En este contexto, incumbe al juez nacional competente determinar si –y, en su caso, en qué medida– las restricciones a los derechos de defensa del demandante derivadas, en particular, del hecho de no comunicarle, con precisión y por extenso, las razones en las que se fundamenta una resolución adoptada en virtud del artículo 27 de la Directiva 2004/38, ni tampoco las pruebas correspondientes, pueden influir en la eficacia probatoria de los elementos de prueba confidenciales.

68 En tales circunstancias, incumbe al juez nacional competente, por una parte, velar por que las razones esenciales que constituyan el fundamento de la resolución de que se trate se comuniquen al interesado de una manera en que se tenga debidamente en cuenta la necesaria confidencialidad de las pruebas y, por otra parte, deducir qué consecuencias puede tener, en virtud del Derecho nacional, el eventual incumplimiento de la referida obligación de comunicación.

69 Habida cuenta de las precedentes consideraciones en su conjunto, procede responder a la cuestión planteada que los artículos 30, apartado 2, y 31 de la Directiva 2004/38, a la luz del artículo 47 de la Carta, deben interpretarse en el sentido de que exigen que el juez nacional competente vele por que se limite a lo estrictamente necesario la facultad de la autoridad nacional competente de no comunicar al interesado, con precisión y por extenso, las razones en las que se fundamenta una resolución adoptada en virtud del artículo 27 de la misma Directiva, así como los correspondientes elementos de prueba, garantizando en todo caso que se comunique al interesado el contenido esencial de tales razones de una manera en que se tenga debidamente en cuenta la necesaria confidencialidad de las pruebas.

Costas

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

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

Los artículos 30, apartado 2, y 31 de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) nº 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, a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, deben interpretarse en el sentido de que exigen que el juez nacional competente vele por que se limite a lo estrictamente necesario la facultad de la autoridad nacional competente de no comunicar al interesado, con precisión y por extenso, las razones en las que se fundamenta una resolución adoptada en virtud del artículo 27 de la misma Directiva, así como los correspondientes elementos de prueba, garantizando en todo caso que se comunique al interesado el contenido esencial de tales razones de una manera en que se tenga debidamente en cuenta la necesaria confidencialidad de las pruebas.

Firmas