



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MICHAL BOBEK
presentadas el 7 de septiembre de 2017¹

Asunto C-403/16

Soufiane El Hassani
contra
Minister Spraw Zagranicznych

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Naczelny Sąd Administracyjny (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Polonia)]

«Procedimiento prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Código de visados — Derecho de recurso — Negativa de un cónsul a expedir un visado Schengen — Recurso ante el mismo órgano administrativo — Artículo 47 de la Carta — Naturaleza del derecho de recurso — Administrativo o judicial»

I. Introducción

1. El Sr. Soufiane El Hassani (en lo sucesivo, «recurrente») solicitó un visado Schengen para visitar a su esposa e hijo, que residen en Polonia. El cónsul de Polonia en Rabat (Marruecos) denegó el visado, tanto cuando fue solicitado por primera vez como cuando resolvió sobre un recurso interpuesto por el recurrente ante el mismo órgano. El recurrente interpuso un recurso jurisdiccional ante los órganos jurisdiccionales polacos. Sin embargo, la normativa polaca excluye, en principio, el control judicial de las decisiones en materia de visados adoptadas por los cónsules.

2. En estas circunstancias fácticas y jurídicas, el Naczelny Sąd Administracyjny (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Polonia) solicita al Tribunal de Justicia que interprete el artículo 32, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un código comunitario sobre visados (código de visados) (en lo sucesivo, «código de visados»)² a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. ¿Qué entraña el *derecho a recurrir* previsto en el artículo 32, apartado 3? ¿Impone a los Estados miembros la obligación de prever el control *judicial* de las decisiones en materia de visados? ¿O basta con un recurso *administrativo*? Por otro lado, ¿cómo incide el artículo 47 de la Carta en dicha apreciación?

¹ Lengua original: inglés.

² DO 2009, L 243, p. 1.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»)

3. El artículo 47, párrafo primero, de la Carta dispone lo siguiente:

«Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo.»

2. Código de visados

4. Según el considerando 18 del código de visados:

«La cooperación local Schengen es crucial para la aplicación armonizada de la política común de visados y para una evaluación adecuada de los riesgos migratorios y de seguridad. Dadas las diferencias entre las circunstancias locales, las misiones diplomáticas y las oficinas consulares de los Estados miembros en distintas ubicaciones deben evaluar la aplicación práctica de disposiciones legislativas concretas con vistas a garantizar una aplicación armonizada de las disposiciones para evitar la búsqueda de un visado de conveniencia y las diferencias de trato entre los solicitantes de visado.»

5. El considerando 29 del código de visados tiene el siguiente tenor:

«El presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en especial por el Convenio del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.»

6. El artículo 1 del código de visados establece su finalidad y ámbito de aplicación:

«1. El presente Reglamento establece los procedimientos y condiciones para la expedición de visados de tránsito o para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros no superiores a tres meses en un período de seis meses.

[...]»

7. El artículo 2 del código de visados incluye diversas definiciones. En particular, el artículo 2, punto 2, letra a), define el visado como «la autorización expedida por un Estado miembro a efectos de [...] tránsito por el territorio de los Estados miembros o estancias en dicho territorio cuya duración prevista no sea superior a tres meses en un período de seis meses a partir de la primera fecha de entrada en el territorio de los Estados miembros».

8. El artículo 32, apartado 3, del código de visados establece:

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

9. De conformidad con el artículo 47, apartado 1, del código de visados:

«Las autoridades centrales de los Estados miembros y sus consulados proporcionarán al público toda la información pertinente sobre las solicitudes de visado, y en particular sobre:

[...]

h) el hecho de que las decisiones negativas sobre una solicitud deben notificarse al solicitante, de que tales decisiones deben ser motivadas y de que el solicitante cuya solicitud sea denegada tiene derecho de recurso, junto con información sobre el procedimiento que debe seguir a tal efecto, incluida la autoridad competente y el plazo para interponer el recurso;

[...]».

10. En el anexo VI del código de visados se recoge el impreso uniforme para la notificación y motivación de la denegación, anulación o retirada de un visado que cada solicitante debe recibir. También establece, al pie de dicho impreso, que cada Estado miembro debe indicar las referencias de la legislación nacional y el procedimiento aplicables al derecho de recurso, incluida la autoridad competente, ante la que puede interponerse un recurso, así como el plazo para interponer dicho recurso.

B. Derecho polaco

11. El artículo 60, apartado 1, punto 2, de la Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Ley de Extranjería, de 12 de diciembre de 2013; en lo sucesivo, «Ley de Extranjería») dispone:

«El visado Schengen o visado nacional se expedirán para los fines siguientes:

[...]

2) visita a la familia o amigos».

12. El artículo 76, apartado 1, de dicha Ley establece lo siguiente:

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

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

13. El artículo 5 de la Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Ley sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 30 de agosto de 2002; en lo sucesivo, «Ley sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa») tiene el siguiente tenor:

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

[...]

4) visados expedidos por cónsules, a excepción de visados expedidos a extranjeros que sean miembros de la familia de un nacional de un Estado miembro de la Unión Europea, de un Estado miembro de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) parte del Espacio Económico Europeo o de la

Confederación Suiza, en el sentido del artículo 2, apartado 4, de la Ley de 14 de julio de 2006 sobre la entrada y la residencia en la República de Polonia y la salida de la República de Polonia de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de los miembros de sus familias.»

III. Hechos, procedimiento y cuestión prejudicial

14. El 24 de diciembre de 2014, el recurrente solicitó al cónsul de la República de Polonia en Rabat (Marruecos) un visado Schengen. Deseaba visitar a su esposa e hijo, ambos nacionales polacos residentes en Polonia. El 5 de enero de 2015, el cónsul denegó el visado. El recurrente solicitó un nuevo examen del asunto por el cónsul. El 27 de enero de 2015, el cónsul emitió una segunda decisión de denegación. El motivo de denegación invocado en ambas decisiones era la incertidumbre de que el recurrente abandonara Polonia antes de la fecha de expiración de la validez del visado.

15. El recurrente interpuso un recurso contra la segunda decisión denegatoria del cónsul ante el Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Voivodato de Varsovia, Polonia; en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional de primera instancia»). Alegó, entre otras cosas, que la denegación del visado infringía lo dispuesto en el artículo 60, apartado 1, punto 2, de la Ley de Extranjería, a la luz del artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «Convenio»).

16. El recurrente adujo además que el artículo 76, apartado 1, punto 1, de la Ley de Extranjería no establecía un nivel de protección acorde al artículo 13 del Convenio. Por otra parte, consideró que el artículo 5, apartado 4, de la Ley sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa infringía el artículo 14 del Convenio: el recurrente, cuya esposa e hijo son nacionales polacos, no puede interponer un recurso ante un órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo, mientras que los cónyuges de otros nacionales de la Unión sí tienen esa posibilidad.

17. Mediante auto de 24 de noviembre de 2015, el órgano jurisdiccional de primera instancia desestimó el recurso. Consideró que carecía de competencia en virtud del artículo 5, apartado 4, de la Ley sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

18. El recurrente ha impugnado dicho auto ante el Naczelny Sąd Administracyjny (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), órgano jurisdiccional remitente. En sus escritos presentados ante dicho órgano jurisdiccional, el recurrente reiteró su posición con respecto a la supuesta infracción de los artículos 8, apartado 1, 13 y 14 del Convenio. Asimismo, alegó que el artículo 5, apartado 4, de la Ley sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa es contrario al artículo 32, apartado 3, del código de visados y al artículo 47 de la Carta, que garantizan un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional.

19. Mediante auto de 28 de abril de 2016, el Naczelny Sąd Administracyjny (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 32, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un código comunitario sobre visados (código de visados), a la vista del considerando 29 del código de visados y del artículo 47, párrafo primero, de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea [...], en el sentido de que obliga a un Estado miembro a garantizar la tutela judicial (recurso) ante un órgano jurisdiccional?»

20. Han presentado observaciones escritas el recurrente, el Ministrer Spraw Zagranicznych (ministro de Asuntos Exteriores de Polonia, en lo sucesivo, «recurrido»), la República Checa, la República de Estonia, la República de Polonia y la Comisión Europea. Todas las partes, a excepción de Estonia, formularon observaciones orales en la vista celebrada el 17 de mayo de 2017.

IV. Apreciación

21. Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita una interpretación del artículo 32, apartado 3, del código de visados, a la luz del artículo 47 de la Carta. En esencia, la cuestión radica en si dichas disposiciones deben interpretarse en el sentido de que imponen a los Estados miembros la obligación de prever un recurso *judicial* (es decir, un recurso ante un órgano jurisdiccional) contra las denegaciones de visados o si basta con que exista un recurso *administrativo* (un recurso que ofrece la Administración Pública).³

22. Por un lado, el artículo 32, apartado 3, del código de visados establece un «derecho a recurrir», general e indeterminado, contra las denegaciones de visado, sin especificar de qué tipo debe ser. Por otro lado, el artículo 47, párrafo primero, de la Carta garantiza la tutela judicial efectiva a toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados.

23. En efecto, una posible interpretación de dichas disposiciones podría consistir en apreciar el artículo 32, apartado 3, del código de visados *a la luz* del artículo 47, párrafo primero, de la Carta, como propone básicamente la Comisión. Dado que, a primera vista, el artículo 32, apartado 3, del código de visados es general e indeterminado, mientras que el artículo 47, párrafo primero, de la Carta exige claramente que exista un recurso ante un órgano jurisdiccional, interpretar el artículo 32, apartado 3, del código de visados a la luz del artículo 47, párrafo primero, de la Carta supondría, simplemente, que el artículo 32, apartado 3, debe «reajustarse» automáticamente «a un nivel superior» e interpretarse en el sentido de que exige la existencia de un recurso jurisdiccional.

24. No creo que este enfoque sea adecuado en el presente asunto. En mi opinión, es más correcto analizar cada una de esas normas por separado antes de indagar en lo que significan conjuntamente. No se trata de un mero ejercicio doctrinal, que privilegia la taxonomía analítica detallada frente al minimalismo judicial pragmático. Como expondré a continuación en la sección C de las presentes conclusiones, tiene implicaciones prácticas significativas.

25. Por consiguiente, estas conclusiones se estructurarán del siguiente modo. En primer lugar, analizaré los requisitos que el artículo 32, apartado 3, del código de visados prevé en relación con los recursos (A). A continuación, examinaré la incidencia específica del artículo 47, párrafo primero, de la Carta (B). Por último, abordaré las consecuencias de la aplicación conjunta del artículo 32, apartado 3, del código de visados y del artículo 47, párrafo primero, de la Carta (C).

³ Procede añadir a este contexto que, el 16 de octubre y el 26 de noviembre de 2014, la Comisión remitió dictámenes motivados en virtud del artículo 258 TFUE a la República Checa, Estonia, Finlandia, Polonia y Eslovaquia exhortándoles «a que establecieran un recurso judicial efectivo contra la denegación, anulación o revocación de visados». Véanse los comunicados de prensa de la Comisión: MEMO/14/589, de 16 de octubre de 2014, y MEMO 14/2130, de 26 de noviembre de 2014. Según la Comisión, los nacionales de terceros países tienen derecho a que sus solicitudes de visado se tramiten de forma no arbitraria y ese derecho debe estar protegido mediante un procedimiento de recurso judicial. Además, en la vista, la Comisión señaló que actualmente dichos procedimientos por incumplimiento únicamente afectan a la República Checa, Polonia y Eslovaquia.

A. Requisitos derivados del artículo 32, apartado 3, del código de visados

1. ¿Recurso administrativo o judicial?

26. ¿Qué exige el artículo 32, apartado 3, del código de visados? Desde mi punto de vista, el artículo 32, apartado 3, *no exige* a los Estados miembros que prevean un mecanismo de control *judicial* para apreciar la legalidad de las denegaciones de visados. Un recurso que los Estados miembros establezcan en virtud del artículo 32, apartado 3, puede ser administrativo o judicial. También cabe que en él intervengan organismos híbridos, que lleven a cabo un control entre administrativo y judicial. A primera vista, el artículo 32, apartado 3, es una norma bastante abierta: debe existir un recurso, pero su forma se deja en manos de los Estados miembros.

27. Esa conclusión se deriva de una interpretación literal, contextual y teleológica del artículo 32, apartado 3, del código de visados.

a) Tenor literal

28. En primer lugar, en sus distintas versiones lingüísticas, el artículo 32, apartado 3, utiliza predominantemente una terminología abierta que no permite llegar a una conclusión clara sobre la naturaleza del recurso que exige dicha disposición.

29. La mayor parte de las distintas versiones lingüísticas se refieren a un concepto amplio e indeterminado de recurso, sin indicar claramente un tipo de recurso concreto. Por ejemplo, en francés, el código de visados hace mención a «recours», en italiano, a «ricorso», y en español a «recursos». Se trata de términos neutrales que pueden referirse tanto a recursos administrativos como a recursos judiciales, como a ambos.

30. En otras versiones lingüísticas existen ciertos matices. Por un lado, los términos «beroep» en neerlandés y «Rechtsmittel» en alemán pueden interpretarse en el sentido de que apuntan a un recurso de carácter judicial. Por otra parte, los términos empleados en algunas lenguas eslavas, como «odvolání» en checo, «odvolanie» en eslovaco u «odwołania» en polaco, pueden considerarse claramente referidos a un recurso de carácter administrativo.

31. En cualquier caso, es jurisprudencia reiterada que, en caso de divergencia entre las distintas versiones lingüísticas, no podrá apreciarse el alcance de la disposición de que se trate según una interpretación exclusivamente textual, sino que deberá apreciarse en función de la estructura general y de la finalidad de la normativa en que se integre.⁴ Por tanto, una comparación lingüística, en sí, es claramente inconcluyente.

32. En segundo lugar, lo que puede ser más importante a nivel textual es que la propia redacción del artículo 32, apartado 3, del código de visados se remite expresamente al Derecho nacional. En efecto, dicha disposición establece claramente que los recursos se interpondrán *de conformidad con el Derecho nacional* del Estado miembro que haya adoptado la decisión definitiva sobre la solicitud de visado.

33. Por lo tanto, la única enseñanza clara que se desprende del tenor literal del artículo 32, apartado 3, es que el legislador de la Unión dejó en manos de los Estados miembros la tarea de decidir la naturaleza y mecanismos concretos del recurso a disposición de los solicitantes de visados. Es a ellos principalmente a quienes corresponde configurar el derecho de recurso.

⁴ Véanse, por ejemplo, las sentencias de 1 de marzo de 2016, Kreis Warendorf y Osso (C-443/14 y C-444/14, EU:C:2016:127), apartado 27, y de 15 de marzo de 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213), apartado 32.

b) Contexto

34. Esa conclusión preliminar no se ve modificada por el análisis del contexto del artículo 32, apartado 3, tanto dentro del código de visados (planteamiento sistemático *interno*) como fuera de él (planteamiento sistemático *externo*).

35. En cuanto al *planteamiento sistemático interno*, procede señalar que el concepto «recurso» también se emplea en otras partes del código de visados. Sin embargo, en ellas también se utiliza de forma amplia e indeterminada.

36. El artículo 34, apartado 7, redactado en términos muy similares a los del artículo 32, apartado 3, simplemente establece el «derecho de recurso» contra las anulaciones y revocaciones de visados. Tampoco define el concepto de recurso. De igual manera, el artículo 47, párrafo primero, letra h), exige a los Estados miembros que informen al público de que los solicitantes de visado cuyas solicitudes sean denegadas tienen «derecho a recurrir». En concreto, obliga a los Estados miembros a proporcionar información sobre el procedimiento que ha de seguirse en caso de recurso, «incluida la autoridad competente y el plazo para interponer el recurso».

37. El deber de información que incumbe a los Estados miembros queda asimismo plasmado en el impreso uniforme que figura en el anexo VI del código de visados. Dicho impreso debe utilizarse para notificar y motivar la denegación, anulación o revocación de un visado. En línea con el artículo 32, apartado 3, dicho impreso también confirma que corresponde básicamente al legislador nacional establecer los procedimientos adecuados e informar de ellos al solicitante.

38. Una vez más, al no especificar la naturaleza de la autoridad competente —judicial o administrativa— para conocer de los recursos contra las decisiones de denegación de visados, parece que el código de visados, en su conjunto, deja intencionadamente en manos de los Estados miembros la tarea de establecer el tipo concreto de recurso que estimen más conveniente a la luz de sus propias estructuras institucionales.⁵

39. Esta visión queda claramente confirmada por el contexto más amplio, el *planteamiento sistemático externo*, cuando la atención se proyecta más allá del código de visados y se centra en otros instrumentos de Derecho derivado que también regulan la entrada de nacionales de terceros países en el territorio de la Unión. Por un lado, en lo que respecta a las estancias tanto de larga como de corta duración, tales instrumentos no suelen exigir con carácter general el control *judicial* de las decisiones por las que se prohíbe la entrada. Por otro lado, en cambio, cuando el legislador de la Unión ha estimado necesario un recurso ante un órgano jurisdiccional, lo ha previsto expresamente.

40. Dentro de la primera categoría, diversos instrumentos de Derecho derivado que regulan la admisión de nacionales de terceros países en el territorio de la Unión no exigen expresamente que exista un mecanismo de recurso *judicial*. Algunos de ellos no especifican la naturaleza del recurso contra las decisiones de denegación de entrada, como la denegación de un permiso único con fines profesionales;⁶ la denegación de una solicitud de reagrupación familiar;⁷ o —y quizá la más similar a la presente situación— la decisión adoptada en la frontera de denegar la entrada en el territorio de los

5 Procede añadir que el Manual (de la Comisión) para la tramitación de solicitudes de visado tampoco especifica la naturaleza del recurso [Decisión C(2010) 1620 final, de 19 de marzo de 2010, por la que se establece el Manual para la tramitación de solicitudes de visado y la modificación de los visados expedidos, pp. 77 y 89]. Es cierto que el Manual no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, cabría asumir sin temor a equivocarse que si se considerara claramente que el código de visados exige un recurso judicial, la Comisión no habría omitido desde luego ese detalle significativo en un manual que, por lo demás, resulta bastante pormenorizado.

6 Véase el artículo 8, apartado 2, de la Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro (DO 2011, L 343, p. 1).

7 Véase el artículo 18 de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (DO 2003, L 251 p. 12; en lo sucesivo, «Directiva sobre reagrupación familiar»).

Estados miembros.⁸ Otros instrumentos contemplan expresamente la posibilidad de interponer un recurso bien ante un órgano jurisdiccional, o bien ante una autoridad administrativa. Así ocurre, en particular, con la denegación de un permiso de residencia a un estudiante extranjero⁹ o con la decisión de denegación de solicitudes de autorización para trabajar como temporero.¹⁰

41. Pese a esas diferencias, es patente que las estancias de larga duración no reciben un trato más «favorable» que las estancias de corta duración en lo que respecta al derecho a recurrir contra decisiones de denegación de entrada. Pues bien, si tales decisiones no justifican un control judicial, la conclusión debe ser la misma con mayor razón en el contexto de las estancias de corta duración.

42. En cuanto a la segunda categoría, al parecer algunos instrumentos de Derecho derivado que regulan la entrada de nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros prevén expresamente el control judicial de las decisiones de denegación. Así sucede con la entrada de miembros de la familia de ciudadanos de la Unión¹¹ o de solicitantes de asilo.¹² Ello demuestra que cuando el legislador de la Unión desea que se garantice un control judicial, puede establecerlo expresamente.

43. En general, esos distintos enfoques demuestran que el legislador de la Unión puede prever ambos tipos de recurso y que, cuando exige claramente que exista un recurso judicial, puede manifestarlo expresamente. Al margen de situaciones concretas fundamentalmente vinculadas a la ciudadanía de la Unión y al asilo, los Estados miembros no parecen estar obligados a prever recursos jurisdiccionales contra las decisiones de denegación de entrada de nacionales de terceros países.

c) Finalidad

44. Según puede deducirse, la intención del legislador de la Unión fue dejar en manos de los Estados miembros la elección de la naturaleza del recurso. Ello no sólo se desprende del objetivo específico del artículo 32, apartado 3, del código de visados, sino de la finalidad general del código de visados.

45. Cuando se analiza la finalidad *específica* del artículo 32, apartado 3, del código de visados, los pocos documentos disponibles ponen de manifiesto que varios Estados miembros eran reacios a reconocer expresamente un derecho de recurso *judicial*. En la vista, el Gobierno checo alegó que la naturaleza y características concretas del recurso se dejaron deliberadamente abiertas a la

8 Véase el artículo 14, apartado 3, del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen) (DO 2016, L 77, p. 1).

9 Véase el artículo 34, apartado 5, de la Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair* (DO 2016, L 132, p. 21). Procede añadir que, en el contexto del instrumento que antecedió a la presente Directiva, el Abogado General Szpunar dudó de que la exclusión de una tutela judicial fuera conforme con el artículo 47 de la Carta (conclusiones del Abogado General Szpunar presentadas en el asunto Fahimian, C-544/15, EU:C:2016:908, punto 75).

10 Véase el artículo 18, apartado 5, de la Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros (DO 2014, L 94, p. 375).

11 Véanse los artículos 15 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) 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; en lo sucesivo, «Directiva sobre ciudadanía»).

12 Véase el artículo 27, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DO 2013, L 180, p. 31). Sobre el alcance del control con arreglo a dicho Reglamento, véase la sentencia de 7 de junio de 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409). Véase también el artículo 46, apartado 1, de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO 2013, L 180, p. 60).

interpretación durante las negociaciones que dieron lugar a la adopción del código de visados. Si bien esa alegación tiene algo de respaldo en los antecedentes legislativos de dicha disposición,¹³ a falta de una manifestación clara de la intención legislativa sobre ese asunto, dicho argumento no es concluyente.

46. En cuanto al objetivo *general* del código de visados, al adoptar el «código comunitario sobre visados», el Parlamento y el Consejo se esforzaron por poner fin a la disparidad de normas que existía anteriormente, en particular en lo que respecta a las condiciones materiales de entrada y a las garantías procesales, como la obligación de motivación y el derecho a recurrir decisiones de denegación.¹⁴ Por consiguiente, es evidente que deseaban unificar esas condiciones para evitar la búsqueda de un visado de conveniencia y garantizar igualdad de trato a los solicitantes de asilo, según establece el considerando 18.

47. Sin embargo, aunque el legislador de la Unión unificó la *existencia* de un recurso, no llegó a armonizar plenamente su *naturaleza*. A la luz de todo lo anterior, al parecer los redactores fueron deliberadamente ambiguos y dejaron abierta la naturaleza concreta del recurso.

d) Conclusión provisional

48. El artículo 32, apartado 3, del código de visados exige que se prevea la posibilidad de interponer un recurso. No obstante, no impone, como tal y en sí, la naturaleza concreta de dicho recurso. Esa cuestión incumbe a los Estados miembros. Por consiguiente, el recurso puede ser administrativo, judicial o una combinación de ambos.

2. Equivalencia y efectividad del tipo de recurso elegido

49. Como el artículo 32, apartado 3, del código de visados se deja abierto, Polonia ha optado por establecer un recurso *administrativo* contra las denegaciones de visados: puede interponerse un recurso contra la primera decisión del cónsul ante el propio cónsul, que la revisará.

50. Procede recordar que, llegados a este punto, el artículo 47, párrafo primero, de la Carta, que consagra el principio de tutela *judicial* efectiva, aún no entra en escena. Sin embargo, la *elección* de la naturaleza (nivel) del recurso no entraña que la *ejecución* de esa elección, una vez adoptada, escape al control del Derecho de la Unión.

51. Conforme a reiterada jurisprudencia, a falta de armonización de los procedimientos nacionales, las normas detalladas que regulan el derecho de recurso forman parte del ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro en virtud del principio de autonomía procesal. No obstante, dichas normas no deben ser menos favorables que las referentes a recursos semejantes de Derecho interno (*principio de equivalencia*) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión (*principio de efectividad*).¹⁵

13 Al parecer, durante las negociaciones, tanto el Parlamento Europeo como la Comisión abogaron por un recurso judicial mientras que muchos Estados miembros se opusieron a ello por temor a que sus órganos jurisdiccionales se vieran desbordados — Documento del Consejo n.º 14628/08, proyecto de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un código comunitario sobre visados, de 23 de octubre de 2008, p. 3 (punto 2).

14 Antes de la entrada en vigor del código de visados, los Estados miembros tenían prácticas muy distintas a la hora de tramitar visados. En particular, el derecho a recurrir no estaba garantizado en todos los lugares. Para una exposición comparativa de los actuales mecanismos de los Estados miembros, véase el informe anual de 2012 de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Fundamental rights: challenges and achievements in 2012*, Oficina de Publicaciones, pp. 91 a 95.

15 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 18 de marzo de 2010, Alassini y otros (C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146), apartado 48; de 17 de julio de 2014, Sánchez Morcillo y Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099), apartado 31, y de 17 de marzo de 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175), apartado 24.

52. Por tanto, ha de examinarse si el recurso administrativo, apreciado por sí mismo y de forma autónoma, cumple el doble requisito de equivalencia (a) y efectividad (b). Es evidente a este respecto que la presente subsección únicamente puede ofrecer cierta orientación sobre la apreciación que, en última instancia, incumbe realizar al órgano jurisdiccional remitente, con pleno conocimiento de la legislación y del procedimiento nacional pertinentes.

a) *Equivalencia*

53. Apreciar la equivalencia en lo que atañe a la tramitación de solicitudes de visado no es tarea sencilla. Hoy en día, la mayor parte de los visados para estancias de corta duración son «visados Schengen» o visados expedidos de conformidad con el código de visados. Por ello, no es fácil establecer cuál es o podría ser el régimen paralelo más próximo en el Derecho nacional para establecer un criterio de comparación adecuado a efectos de apreciar la equivalencia.

54. En la vista se debatió sobre dos posibles marcos de comparación: en primer lugar, las decisiones administrativas discrecionales en materia de entrada (en particular, las denegaciones de visados en virtud del código de visados y las denegaciones de entrada adoptadas con arreglo al código de fronteras Schengen), y, en segundo lugar, otras decisiones adoptadas por los cónsules (como eventuales decisiones sobre estado civil, legalización de documentos o expedición de pasaportes). El primer criterio de comparación potencial tiene el mismo *objeto* (decisiones en materia de entrada en el territorio nacional) pero los órganos que adoptan las decisiones son distintos. El segundo se refiere al mismo *órgano decisorio*, pero el objeto de las decisiones adoptadas por ese órgano es diferente.

55. En primer lugar, en lo que respecta a las decisiones administrativas discrecionales en materia de entrada, al parecer, con arreglo al Derecho polaco, el alcance del control de la legalidad de las decisiones en materia de visados depende de la identidad de la autoridad administrativa nacional competente para emitirlos y del estatuto de la persona que solicita autorización para entrar. En particular, existe posibilidad de control judicial con respecto a las decisiones en materia de visados adoptadas por el ministro de Asuntos Exteriores, el vaivoda o el comandante en jefe de la guardia de fronteras.¹⁶

56. En segundo lugar, en cuanto a las decisiones adoptadas por los cónsules, según parece, el procedimiento de nuevo examen de las decisiones adoptadas por un cónsul únicamente se aplica a las denegaciones de visado. Como sugirió el Gobierno polaco durante la vista, otras decisiones adoptadas por los cónsules pueden ser objeto de revisión con arreglo a otros procedimientos.

57. La apreciación tradicional del requisito de equivalencia suele partir de una comparación de este segundo tipo: las demandas basadas en el Derecho de la Unión se comparan con demandas no basadas en el Derecho de la Unión según se tramitan ante la misma autoridad en el marco de procedimientos similares, en el presente asunto, ante el cónsul.

58. Sin embargo, habida cuenta de que no se ha proporcionado mucha información sobre este particular al Tribunal de Justicia, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar cuáles son las peticiones *similares* que tramitan los cónsules y si éstas se gestionan de distinta forma.

b) *Efectividad*

59. Como ya se ha indicado, la exigencia de efectividad entraña que los recursos nacionales no hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil la aplicación del Derecho de la Unión a nivel nacional.

¹⁶ Para decisiones sobre visados de diplomáticos (ministro de Asuntos Exteriores), prórroga de visados (vaivoda) y expedición de visados en la frontera (comandante en jefe de la guardia de fronteras).

60. De conformidad con el Derecho polaco, parece que el mismo cónsul que emitió la primera decisión se encargará de tramitar el recurso contra su propia decisión, extremo que corresponde corroborar al órgano jurisdiccional remitente. ¿Cabe considerar efectivo este procedimiento de nuevo examen?

61. Según el órgano jurisdiccional remitente, el recurrente y la Comisión, la efectividad de un nuevo examen por parte del mismo cónsul es dudosa.

62. En cambio, el ministro de Asuntos Exteriores polaco sostiene que es efectivo. Aportó datos estadísticos para respaldar su punto de vista: según las cifras proporcionadas por el Ministerio, de media y con carácter general para todos los consulados polacos, más de una tercera parte de las decisiones de denegación de visado son revocadas. En particular, en lo que respecta al cónsul de la República de Polonia en Marruecos, esa cifra llega a alcanzar en torno al 60 % de los casos.

63. Desde mi punto de vista, la cuestión de la efectividad de un procedimiento es un asunto fundamentalmente estructural y jurídico, y no estadístico. Desde luego los datos estadísticos son importantes, pero sólo de forma subsidiaria, y *dentro* del análisis jurídico: para confirmar o rebatir que un determinado régimen jurídico opera de una determinada forma. O para apoyar la sospecha de que un régimen que aparentemente se aplica sin establecer distinciones, en realidad, tiene un efecto bien distinto. Al margen del análisis jurídico, los datos estadísticos tienen una relevancia limitada.

64. Sin embargo, por cuanto aquí interesa, no estoy seguro de que aportar esas cifras haya ayudado al Gobierno polaco a fundamentar su alegación sobre la efectividad de sus procedimientos. Más bien al contrario: una tasa de revocación en apelación del 60 % arroja serias dudas sobre la totalidad del procedimiento, en particular sobre la calidad de las decisiones adoptadas en primera instancia.

65. Volviendo al nivel estructural y jurídico, cabe preguntarse cuándo es un efectivo un recurso administrativo.

66. Es de sentido común que, para que un procedimiento pueda denominarse recurso, debe existir algún elemento de novedad en él. Si se solicita a la *misma* persona que vuelva a examinar la *misma* información, ese ejercicio podría recibir muchas denominaciones,¹⁷ pero sin duda no la de «recurso». La novedad suele suponer que otra persona examina desde cero el mismo asunto, normalmente contando con más información, documentos o alegaciones. Pues bien, hay dos elementos que definen un recurso: un órgano revisor o decisorio diferente y distinta documentación aportada para su examen.

67. Incumbe al órgano jurisdiccional remitente determinar si tales requisitos concurrieron en relación con el nuevo examen de la denegación de visados por parte del cónsul conforme al Derecho polaco y en qué medida. Al ser preguntado sobre este extremo en la vista, el recurrido alegó que a los solicitantes cuyas solicitudes han sido denegadas se les permite aportar nueva documentación al cónsul en la fase de recurso. El recurrido también hizo mención a la existencia de una circular interna del departamento consular del Ministerio de Asuntos Exteriores que recomienda a los cónsules asignar los recursos, en la mayor medida posible, de forma «horizontal», es decir, a un oficial consular distinto dentro del mismo consulado.

68. Evaluar cuál es la normativa y la práctica nacional concreta a este respecto corresponde al órgano jurisdiccional remitente. Cabría añadir solamente que el contexto especial de las misiones diplomáticas es sin duda pertinente en el presente asunto. Por un lado, las misiones diplomáticas están bien pertrechadas para evaluar las solicitudes de visado debido a su profundo conocimiento de los hechos

¹⁷ Creía que fue Albert Einstein quien bromeaba diciendo que «locura es hacer lo mismo una y otra vez esperando obtener resultados diferentes». De hecho, esa cita se atribuye incorrectamente a Einstein — véase Calaprice, A. (ed.), *The Ultimate Quotable Einstein*. Princeton University Press, 2011, p. 474, que rastrea la cita hasta la novela *Sudden Death* de Rita Mae Brown, Bantam Books, Nueva York, 1983, p. 68.

referentes al solicitante del visado. Por lo tanto, también están en una situación particularmente privilegiada para conocer de los recursos contra denegaciones de visados, aunque debe garantizarse que el tipo de recurso administrativo previsto en el Derecho nacional sea efectivo. Por otro lado, está bastante claro también que no todas las misiones diplomáticas y consulados disponen de suficiente personal y de funcionarios de mayor rango que el que emite la primera decisión. Sin embargo, incluso en esos casos, el Estado miembro tiene a su disposición varias opciones para garantizar que, incluso frente a esas limitaciones, un recurso administrativo sea efectivo en el sentido antes indicado, como por ejemplo, encomendar la tramitación de los recursos a otra persona con las mismas potestades consulares (delegación horizontal).

c) Conclusión provisional

69. A la luz de lo anterior, desde mi punto de vista, el artículo 32, apartado 3, del código de visados debe interpretarse en el sentido de que deja en manos de cada Estado miembro la decisión sobre la naturaleza del recurso contra la denegación de visados, siempre que dicho recurso respete los principios de equivalencia y efectividad.

B. Requisitos derivados del artículo 47, párrafo primero, de la Carta

70. El artículo 47 de la Carta, titulado «Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial», codificó el principio general de tutela judicial efectiva anteriormente establecido por el Tribunal de Justicia.¹⁸ Recientemente el Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que «a este derecho corresponde la obligación que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, impone a los Estados miembros de establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión».¹⁹

71. Según el artículo 47, párrafo primero, de la Carta, toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva.

72. ¿Qué exige el artículo 47, párrafo primero, de la Carta en el contexto del código de visados en general y del artículo 32 en particular? Desde mi punto de vista, el artículo 47, párrafo primero, exige a los Estados miembros prever la revisión de las denegaciones de visados ante un tribunal, es decir, ante un órgano jurisdiccional.

73. Tras examinar la aplicabilidad del artículo 47, párrafo primero, al presente asunto, en especial en lo que respecta a los derechos y libertades de la Unión que se han visto afectados (1), analizaré el significado concreto de la expresión «tutela judicial efectiva» (2).

¹⁸ Véanse, sobre el principio de tutela judicial efectiva, las sentencias de 15 de mayo de 1986, Johnston (222/84, EU:C:1986:206), apartado 18, y de 15 de octubre de 1987, Heylens y otros (222/86, EU:C:1987:442), apartado 14; posteriormente, en relación con el artículo 47 de la Carta, véanse las sentencias de 13 de marzo de 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163), apartado 37; de 22 de diciembre de 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811), apartado 33, y de 18 de diciembre de 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453), apartado 45.

¹⁹ Véase la sentencia de 16 de mayo de 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373), apartado 44.

1. ¿De qué «derechos y libertades» garantizados por el Derecho de la Unión se trata?

74. Para que el artículo 47, párrafo primero, de la Carta sea aplicable, es preciso que concurren dos requisitos acumulativos. En primer lugar, la situación de que se trate debe estar comprendida en el ámbito del Derecho de la Unión para que la Carta en su conjunto sea aplicable (artículo 51, apartado 1, de la Carta, interpretado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Åkerberg Fransson²⁰). En segundo lugar, según se desprende expresamente del tenor del artículo 47, párrafo primero, el solicitante debe tener un «derecho o libertad» concreto garantizado por el Derecho de la Unión que dé lugar a la aplicación de la disposición contenida en el artículo 47, párrafo primero.

75. Dudo seriamente que quepa afirmar que el derecho a la tutela judicial efectiva se deriva de la mera aplicabilidad de la Carta²¹ por, al menos, cuatro razones.

76. En primer lugar, cabe remitirse a la redacción del artículo 47, párrafo primero, de la Carta. Establece claramente que deben haberse vulnerado «derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión» para que dicha disposición resulte aplicable. Si el legislador hubiera pretendido que el artículo 47, párrafo primero, fuera aplicable de forma universal, en virtud de la aplicación del artículo 51, apartado 1, al margen de cualquier derecho o libertad *concreto*, simplemente habría establecido que «toda persona tiene derecho a la tutela judicial efectiva», omitiendo cualquier especificación o límite adicional.

77. En segundo lugar, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, con algunas excepciones,²² el Tribunal de Justicia parece supeditar esa tutela a la existencia de un derecho o libertad de la Unión cuya vulneración pueda ser alegada por un solicitante. Este vínculo entre derecho y recurso establecido por el Tribunal de Justicia no es en modo alguno novedoso.²³

78. En tercer lugar, la afirmación de que la mera aplicabilidad de la Carta también da lugar a la aplicación del artículo 47, párrafo primero, supondría imponer a los Estados miembros la obligación de prever recursos judiciales con respecto a todas aquellas cuestiones que se rigen por el Derecho de la Unión. Esa consecuencia difícilmente es compatible con el artículo 51, apartado 2, de la Carta, que establece que la Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión Europea, ni con la intención de los Estados miembros, manifestada en reiteradas ocasiones,²⁴ de que la Carta no puede crear obligaciones nuevas e independientes en sí misma.²⁵

20 Sentencia de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

21 Véanse, por ejemplo, las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:2), puntos 51 y ss. Véase, asimismo, Prechal, S., «The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What has the Charter changed?», en Paulussen, C., y otros (eds), *Fundamental Rights in International and European Law*, 2016, p. 143.

22 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 26 de septiembre de 2013, Texdata Software (C-418/11, EU:C:2013:588), y de 17 de septiembre de 2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229), en las que el Tribunal de Justicia no se esforzó por identificar un derecho o libertad concretos protegidos por el Derecho de la Unión.

23 Véase, por ejemplo, en el contexto del principio general de la tutela judicial efectiva, la sentencia de 15 de octubre de 1987, Heylens y otros (222/86, EU:C:1987:442), apartado 14; y en el contexto del artículo 47 de la Carta, las sentencias de 17 de julio de 2014, Sánchez Morcillo y Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099), apartado 35; de 23 de octubre de 2014, Olainfarm (C-104/13, EU:C:2014:2316), apartados 33 a 40, y de 16 de mayo de 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373), apartados 51 a 52.

24 Véase el artículo 6 TUE, apartado 1, y la Declaración anexa al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa.

25 O, dicho de un modo más poético, los derechos fundamentales son la «sombra» del Derecho de la Unión [Lenaerts, K., y Gutiérrez-Fons, J.A., «The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice», en Peers, S., Herve, T., Kenner, J., y Ward, A. (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, C.H. Beck, Hart, Nomos, 2014, p. 1568]. La «sombra» de un derecho fundamental sigue a otra disposición sustantiva o procesal del Derecho de la Unión. Sin embargo, una sombra no puede proyectar su propia sombra.

79. En cuarto lugar, está el contexto más amplio de la autonomía procesal de los Estados miembros. En efecto, supeditar la aplicabilidad del artículo 47, párrafo primero, de la Carta a una supuesta violación de meros intereses legales que pueden situarse en las zonas grises del ámbito del Derecho de la Unión, en lugar de concentrarse en derechos y libertades individuales, concretos y discernibles, garantizados por el Derecho de la Unión exigiría, desde el punto de vista de su aplicación, realizar importantes reajustes en las tradiciones jurídicas de los Estados miembros en los que la legitimación (facultad de interponer una acción) depende de la vulneración de un derecho *subjetivo*.²⁶

80. Por tanto, la aplicabilidad del artículo 47, párrafo primero, de la Carta depende *tanto* de la aplicabilidad general de la Carta *como* de la existencia de un derecho o libertad concreto garantizado por el Derecho de la Unión.

81. Por otra parte, es justo admitir que, en términos prácticos, la diferencia entre ambas posturas no será muy significativa. En la mayor parte de los casos, una controversia está comprendida en el ámbito del Derecho de la Unión y, por consiguiente, del artículo 51, apartado 1, de la Carta, precisamente porque una persona invoca sus derechos basados en el Derecho de la Unión en el marco de un procedimiento nacional. Dicho de otro modo, si existe un derecho o libertad garantizado por el Derecho de la Unión claramente identificable que sea lo suficientemente sólido como para dar lugar a la aplicación del artículo 47, párrafo primero, de la Carta, es evidente que esa cuestión también estará comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión en virtud del artículo 51, apartado 1, de la Carta (principio *a maiore ad minus*). Sin embargo, como he intentado exponer en los puntos anteriores, la lógica inversa no es aplicable.

82. Además, exigir un derecho o libertad concretos del litigante específico de que se trate para que el artículo 47, párrafo primero, sea aplicable, con carácter adicional al artículo 51, apartado 1, no es sólo un ejercicio doctrinal. Tiene consecuencias prácticas como, *inter alia*, la exclusión de la *actio popularis*. Debe existir un derecho *concreto* previsto por el Derecho de la Unión que beneficie al litigante *específico*.

83. En el presente asunto, en lo que respecta al *primer* requisito, la aplicación general de la Carta no ha sido rebatida por ninguna de las partes del procedimiento. De conformidad con el artículo 51, apartado 1, la Carta es aplicable cuando los Estados miembros aplican el Derecho de la Unión. La aplicabilidad del Derecho de la Unión implica la aplicabilidad de los derechos fundamentales garantizados por la Carta. En consecuencia, la Carta se aplica lógicamente cuando las autoridades de los Estados miembros aplican las disposiciones del código de visados, al margen de que se trate de las disposiciones referidas a las condiciones de entrada, al procedimiento de solicitud o a las garantías procedimentales. En particular, se aplica cuando un Estado miembro adopta una decisión sobre la base del código de visados, como una decisión por la que se deniega un visado con arreglo al artículo 32, apartado 1.

84. La apreciación del *segundo* requisito es algo más compleja. ¿Cuáles son los derechos o libertades concretos que garantiza el Derecho de la Unión al solicitante de un visado y que dan lugar a la aplicación del artículo 47, párrafo primero, en el presente asunto? En el curso del procedimiento se ha hecho mención a tres potenciales derechos: el derecho al respecto de la vida familiar, el derecho a un visado y el derecho a que la solicitud de visado se tramite de forma equitativa.

²⁶ Desde luego, habría que aplicar ese mismo parámetro a la tutela judicial y a la legitimación ante los órganos jurisdiccionales de la Unión, dado que el artículo 47, párrafo primero, de la Carta abarca *cualquier* actuación o decisión de las instituciones de la Unión (organismos, oficinas y agencias) en virtud del artículo 51, apartado 1.

85. Analizaré esos tres derechos de forma sucesiva. Según parece, el derecho al respeto de la vida familiar, que invoca el recurrente, tiene una relevancia limitada a efectos de la aplicación del artículo 47, párrafo primero, de la Carta en el presente asunto (a). A continuación, desde mi punto de vista, no existe un «derecho a un visado» con arreglo al Derecho de la Unión (b). Sin embargo, sí que existe el derecho a que la solicitud de visado de una persona sea tramitada de forma adecuada y equitativa, que, en el presente caso, puede dar lugar a la aplicación del artículo 47, párrafo primero (c).

a) Derecho al respeto de la vida familiar

86. En cuanto al derecho al respeto de la vida familiar, el recurrente ha alegado en sus observaciones escritas que la denegación del visado le ha impedido mantener una relación personal regular con su esposa e hijo.

87. No cabe duda de que el derecho al respeto de la vida familiar es pertinente en el contexto de la aplicación del código de visados y en la posterior apreciación del asunto sobre el fondo. Sin embargo, es el código de visados, es decir, las disposiciones materiales y procedimentales del Derecho derivado de la Unión, el que da lugar a la aplicación del artículo 47, párrafo primero, de la Carta.

88. Es evidente que el código de visados incluye consideraciones de índole familiar. En particular, su artículo 24, apartado 2, prevé la expedición de visados para entradas múltiples si el solicitante demuestra la necesidad de viajar frecuente o regularmente, o justifica su intención de hacerlo, debido, en particular, a su situación familiar.²⁷ De este modo, dejando a un lado los fines turísticos o profesionales, también pueden solicitarse visados para visitar a familiares. Por consiguiente, la vida familiar es una de las cuestiones que subyace al código de visados.

89. Por otro lado, la vida familiar implica un compromiso y una estabilidad a largo plazo. Por ello, cabe que sea menos pertinente a la hora de expedir visados para estancias breves que para visados de larga duración o permisos de residencia.²⁸ Además, a diferencia de lo que ocurre con otros instrumentos del Derecho de la Unión como la Directiva sobre ciudadanía²⁹ o la Directiva sobre reagrupación familiar,³⁰ que no resultan aplicables al presente asunto,³¹ el código de visados tiene por objeto facilitar los viajes internacionales legítimos y hacer frente a la inmigración ilegal, no crear o reforzar los vínculos familiares.³²

90. Así pues, es innegable que el derecho al respeto de la vida familiar, previsto en el código de visados y en cuanto derecho garantizado por la Carta, entra en juego en la posterior apreciación del asunto sobre el fondo. Sin embargo, en sí misma y como tal, es decir, al margen del código de visados, la invocación del derecho al respeto de la vida familiar de la Carta no puede dar lugar a la aplicación del artículo 47, párrafo primero, de dicha norma.³³

²⁷ Véase, asimismo, el artículo 14, apartado 4, del código de visados.

²⁸ Véase, por ejemplo, TEDH, sentencia de 3 de octubre de 2014, Jeunesse c. Países Bajos (CE:ECHR:2014:1003JUD001273810), en la que el TEDH consideró que denegar un permiso de residencia a la madre surinamesa de tres menores nacidos en Países Bajos vulneraba su derecho al respeto de la vida familiar.

²⁹ Directiva 2004/38.

³⁰ Directiva 2003/86.

³¹ El recurrente no puede invocar la Directiva sobre ciudadanía dado que su esposa e hijo son ciudadanos de la Unión que no han ejercido su derecho a la libre circulación dentro de la Unión Europea (véase la sentencia de 15 de noviembre de 2011, Dereci y otros, C-256/11, EU:C:2011:734). Tampoco puede invocar la Directiva sobre reagrupación familiar dado que su reagrupante no es nacional de un tercer país.

³² Como observó recientemente el Tribunal de Justicia en un contexto algo distinto, el código de visados no puede invocarse cuando lo que se solicita, en esencia, no es visado de corta duración. Véase la sentencia de 7 de marzo de 2017, X y X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173), apartados 47 y 48, dictada en relación con una solicitud de visado de validez territorial limitada con la intención de presentar una solicitud de protección internacional.

³³ Véanse, con carácter general, los puntos 74 a 80 de las presentes conclusiones.

b) ¿Existe un derecho a un visado?

91. El recurrente y la Comisión (fundamentalmente en sus observaciones escritas, dado que adoptó una postura más matizada en la vista) han alegado que existe un derecho subjetivo, si bien no automático, a un visado. En su opinión, así se desprende de la sentencia Koushkaki.³⁴

92. Todas las demás partes del procedimiento sostienen que el código de visados no puede interpretarse en el sentido de conceder a un nacional de un tercer país un derecho (subjetivo) a que se le expida un visado Schengen.

93. Estoy de acuerdo con esta segunda postura. No existe un derecho a un visado con arreglo al Derecho de la Unión.

94. En primer lugar, yo interpreto la sentencia Koushkaki de una forma algo distinta que el recurrente y la Comisión. Es cierto que en el apartado 55 de dicha sentencia, la Gran Sala de este Tribunal de Justicia declaró que las autoridades competentes sólo pueden denegar una solicitud de visado uniforme en el caso de que pueda invocarse contra el solicitante alguno de los motivos de denegación de visado enumerados en los artículos 32, apartado 1, y 35, apartado 6, del código de visados.³⁵

95. Sin embargo, dicha afirmación no supone, en mi opinión, que «esa persona tenga un derecho subjetivo a un visado protegido por el Derecho de la Unión». El contexto es importante. En la parte de la sentencia que lleva al apartado 55, el Tribunal de Justicia no abordaba la cuestión de los derechos individuales sino el objetivo general del código de visados y el margen de apreciación permitido que las autoridades de los Estados miembros tienen a la hora de aplicarlo. En los apartados 50 a 54, que preceden de forma inmediata a dicha afirmación, el Tribunal de Justicia recordó que la finalidad del código de visados es armonizar las condiciones para la expedición de visados, estableciendo un auténtico visado uniforme y evitando la búsqueda de visados de conveniencia. Deben respetarse los criterios establecidos en el código de visados. Los Estados miembros deben aplicarlos de forma uniforme.

96. Interpretado desde esa perspectiva, el apartado 55 de la sentencia básicamente resume la exigencia de legalidad uniforme que las disposiciones pertinentes del código de visados imponen a los Estados miembros. No obstante, es patente que de la afirmación de que las autoridades administrativas nacionales deben cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del código de visados no se desprende que una persona tenga un derecho subjetivo a un visado. Dicho de otro modo, del hecho de que el árbitro debe aplicar estrictamente el reglamento del juego y no puede negarse a conceder tiempo muerto o a sancionar una falta cuando así lo exige el reglamento no se desprende que cualquiera de los competidores tenga un derecho subjetivo a ganar el partido.

97. En segundo lugar, y lo que quizás es más importante, reconocer la existencia de un derecho subjetivo a un visado presupondría, en mi opinión, la existencia de un derecho a entrar en el territorio de la Unión. Tal derecho no existe.

98. La propia existencia de la necesidad de un visado ya excluye, de por sí, que exista un derecho subjetivo a entrar en el territorio de los Estados miembros. Como se establece en el artículo 2, punto 2, letra a), el visado es «la autorización expedida por un Estado miembro a efectos de [...] tránsito por el territorio de los Estados miembros o estancias en dicho territorio cuya duración prevista no sea superior a tres meses [...]».

³⁴ Sentencia de 19 de diciembre de 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862).

³⁵ Sentencia de 19 de diciembre de 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862), apartado 55. Para un planteamiento similar en el marco de una denegación de entrada sobre la base del código de fronteras Schengen y de una denegación de un permiso de residencia con el fin de cursar estudios, véanse las sentencias de 4 de septiembre de 2014, Air Baltic Corporation (C-575/12, EU:C:2014:2155), y de 10 de septiembre de 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187).

99. Cuando se analiza el fundamento de los visados se comprueba que estos constituyen la expresión de la soberanía del Estado sobre su territorio, «un mecanismo de control de las entradas, y por lo tanto de los flujos migratorios, al tiempo que puede revelarse asimismo como un instrumento de política extranjera y de seguridad».³⁶ Por lo tanto, incumbe a los Estados miembros ejercer su potestad discrecional para decidir quién puede entrar en su propio territorio, incluso en circunstancias excepcionales.³⁷ Con mayor razón, en circunstancias normales, incumbe a los Estados miembros evaluar en última instancia si, por ejemplo, el solicitante de visado puede constituir una amenaza para el orden público, si cuenta con los necesarios medios de subsistencia o si existen dudas razonables de que el solicitante tenga la intención de abandonar el territorio de los Estados miembros antes de la expiración del visado solicitado.

100. Por último, no todos los extranjeros son iguales en lo que respecta al requisito de visado. El mero hecho de que algunas personas (como los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias o los nacionales de terceros países que no precisan de un visado)³⁸ no tengan que obtener un visado para entrar en el territorio de la Unión demuestra que aquellos que deben exhibir un visado válido en la frontera no tienen derecho a un visado ni un derecho de entrada,³⁹ frente a algunas de las personas «privilegiadas», antes indicadas, que sí lo tienen.

101. A este respecto, comparto las dudas manifestadas por el Abogado General Mengozzi en sus conclusiones presentadas en el asunto Koushkaki sobre la adopción del código de visados en forma de reglamento y sobre que esto haya supuesto que «los Estados miembros hayan prestado *de facto* su consentimiento para dar un salto cualitativo tan importante como es pasar de una obligación impuesta a los Estados miembros de denegar la expedición de un visado [...] a la consagración de un derecho subjetivo a la expedición que podría ser invocado por los nacionales de terceros países».⁴⁰

102. En resumen, no existe ningún derecho subjetivo a un visado que pueda dar lugar a la aplicación del artículo 47, párrafo primero, de la Carta.

c) Derecho a que la solicitud se tramite de forma adecuada y equitativa

103. Sin embargo, pese a la inexistencia de un derecho sustantivo a un visado que pueda invocarse en apoyo de la aplicación del artículo 47, párrafo primero, de la Carta, es evidente que la declaración del Tribunal de Justicia en la sentencia Koushkaki antes reproducida sigue siendo pertinente desde otra perspectiva. Si la Administración tiene la obligación de aplicar el código de visados y sus disposiciones de una determinada manera, debe existir un derecho correlativo correspondiente a dicha obligación de legalidad. Ese derecho no es un derecho subjetivo a la obtención de un visado. Es de carácter procedimental. No es un derecho a un visado, sino un derecho a que la solicitud se tramite y procese de forma equitativa y adecuada.

104. Así pues, volviendo a la metáfora deportiva, aunque el competidor no tiene derecho al resultado real del partido, por el mero hecho de participar en él, tiene derecho a que se garantice el juego limpio.

³⁶ Conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232), punto 51.

³⁷ Por tanto, de conformidad con el artículo 25 del código de visados, incluso los visados por motivos humanitarios sólo pueden expedirse cuando el Estado miembro estime *necesario* establecer una excepción al principio de que deben respetarse las condiciones de entrada previstas en el código de fronteras Schengen.

³⁸ Véase el Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (DO 2001, L 81, p. 1).

³⁹ En su artículo 30, el propio código de visados desvincula el visado y el derecho de entrada al señalar que «la mera posesión de un visado uniforme o de un visado de validez territorial limitada no conferirá un derecho de entrada automático».

⁴⁰ Conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232), punto 54.

105. Ha de añadirse que ese planteamiento no es en modo alguno infrecuente en otros ámbitos del Derecho de la Unión. Puede establecerse un paralelismo con ámbitos como la contratación pública y las solicitudes de ayudas o de permisos de residencia.⁴¹ En todos esos supuestos, no existe un derecho en cuanto al resultado, a saber, que se adjudique el contrato o se conceda la ayuda o el permiso. No obstante, existe el derecho a que la solicitud sea tramitada de forma legal y adecuada, y ese derecho puede justificar el control judicial de la decisión sobre la solicitud.

106. Si aplicamos lo anterior al presente asunto, ello significa que el recurrente tiene un derecho procedimental garantizado por el Derecho de la Unión, a saber, el derecho a que su solicitud de visado sea examinada con arreglo a la ley. Por consiguiente, habida cuenta de que dispone de un derecho garantizado por el Derecho de la Unión, debe reconocérsele el derecho a la tutela judicial efectiva de conformidad con el artículo 47, párrafo primero, de la Carta.

2. La «tutela judicial efectiva» en el marco de la denegación de un visado

107. A continuación se formularán tres observaciones finales sobre la naturaleza de la tutela judicial efectiva exigible en el marco de la denegación de un visado en virtud del artículo 47, párrafo primero.

108. En primer lugar, de conformidad con la jurisprudencia derivada de la sentencia Koushkaki, los Estados miembros deben expedir visados cuando concurren los requisitos previstos en el código de visados. Ello se debe a que existe una lista exhaustiva de motivos de denegación, anulación o revocación de los visados en el código de visados.⁴² Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha subrayado, también en la sentencia Koushkaki, el «amplio margen de apreciación» que tienen los Estados miembros a la hora de examinar solicitudes de visado.⁴³ En particular, ha destacado que la apreciación de la situación individual de un solicitante de visado exige valoraciones complejas. Tales evaluaciones exigen formular pronósticos sobre el comportamiento previsible del solicitante y deben basarse, entre otras cosas, en un amplio conocimiento de su país de residencia.⁴⁴

109. En segundo lugar, el amplio margen de discrecionalidad de las autoridades de los Estados miembros se traduce lógicamente en un menor rigor del control judicial que deben llevar a cabo los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros.⁴⁵ Así, en circunstancias como las controvertidas en el litigio principal, basta con que los órganos jurisdiccionales nacionales se cercioren de que la denegación del visado no se acordó de forma arbitraria sino en función de los hechos según fueron apreciados por la autoridad administrativa y dentro de los límites de la potestad discrecional de la Administración.

110. En tercer lugar, el deber de los Estados miembros con arreglo al artículo 47, párrafo primero, de la Carta es garantizar la propia esencia o base del derecho consagrado en él, es decir, el acceso a los tribunales.⁴⁶ Para preservar esa esencia, no puede excluirse la revisión judicial de decisiones cuando se ha infringido un derecho o libertad de la Unión.⁴⁷ No obstante, ello no entraña, en el contexto concreto de asuntos como el que nos ocupa, la existencia de otras obligaciones positivas por parte del Estado miembro de facilitar de forma activa dicho acceso.

41 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 17 de julio de 2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094); de 17 de septiembre de 2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229), y de 15 de septiembre de 2016, Star Storage y otros (C-439/14 y C-488/14, EU:C:2016:688).

42 Véase la sentencia de 19 de diciembre de 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862), apartados 38 y 47.

43 *Ibidem*, apartados 60 a 63.

44 *Ibidem*, apartados 56 y 57.

45 En ese sentido, véanse las conclusiones del Abogado General Szpunar sobre la denegación de un permiso de residencia para un estudiante presentadas en el asunto Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908), punto 72.

46 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 22 de diciembre de 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811), apartado 59, y de 30 de junio de 2016, Toma y Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499), apartado 44.

47 Véase, por ejemplo, la sentencia de 17 de marzo de 2011, Peñarroja Fa (C-372/09 y C-373/09, EU:C:2011:156), apartado 63. Ya incluso antes de la entrada en vigor de la Carta, véase, por ejemplo, la sentencia de 3 de diciembre de 1992, Oleificio Borelli/Comisión (C-97/91, EU:C:1992:491), apartados 13 y 14.

111. En última instancia, un derecho de acceso a los tribunales en relación con cuestiones de visados concebido de forma razonable no sólo respeta el derecho de los solicitantes a recibir un trato equitativo y correcto, derivado de su dignidad como personas, sino también el interés particular de la Unión y de sus Estados miembros en mantener y controlar el ejercicio de la potestad pública y la legalidad (europea). Esa necesidad puede resultar incluso más acuciante en lugares geográficamente distantes, como los consulados de los Estados miembros esparcidos por todo el mundo, en los que las instrucciones y orientaciones impartidas desde la metrópoli pueden interpretarse y ejecutarse de distintas formas. Por consiguiente, una acción individual también puede ser útil para arrojar algo de luz acerca de la práctica real en ese lugar.⁴⁸ Así pues, que se haga la luz.

C. Aplicación conjunta del artículo 32, apartado 3, del código de visados y del artículo 47, párrafo primero, de la Carta

112. De conformidad con el artículo 32, apartado 3, del código de visados, el derecho a recurrir es abierto en cuanto a su naturaleza: puede ejercitarse, en función de la elección adoptada por el Estado miembro, mediante un recurso administrativo, mediante un recurso judicial o mediante un tipo híbrido de recurso que presente elementos de los dos anteriores. Por el contrario, el artículo 47, párrafo primero, de la Carta exige claramente que pueda recurrirse ante un órgano jurisdiccional, es decir, un recurso judicial.

113. Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente propone que el artículo 32, apartado 3, del código de visados se interprete *a la luz* del artículo 47 de la Carta. ¿Qué entraña eso en la práctica?

114. Como señala la Comisión en el presente asunto, interpretar el artículo 32, apartado 3, del código de visados «a la luz de»⁴⁹ supondría que el derecho a recurrir previsto en el citado artículo se refiriese a un recurso judicial. Sin embargo, un reajuste interpretativo de ese concepto de estas características excluiría simultáneamente la posibilidad de optar por un recurso administrativo en virtud del código de visados.

115. En cambio, si el artículo 32, apartado 3, del código de visados y el artículo 47 de la Carta se interpretasen y aplicasen conjuntamente, de forma paralela, el resultado sería distinto. Ello supondría que los Estados miembros pueden conservar claramente la potestad de elegir el tipo de recurso con arreglo al artículo 32, apartado 3, del código de visados, si bien, en última instancia, debería existir la posibilidad de control judicial de conformidad con el artículo 47, párrafo primero, de la Carta.

116. En mi opinión, esa segunda interpretación es la correcta. No veo por qué razón, en el presente asunto, el artículo 47, párrafo primero, de la Carta debería privar de hecho a los Estados miembros de la opción de establecer un sistema de recursos (administrativo o híbrido) que puedan estimar conveniente a la luz de sus tradiciones jurídicas y de la especificidad del asunto de que se trate.

⁴⁸ Cabe citar, a título ilustrativo, dos recientes resoluciones de la Gran Sala del Nejvyšší správní soud (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, República Checa). En su sentencia de 30 de mayo de 2017, asunto n.º 10 Azs 153/2016-52, el Nejvyšší správní soud (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) abordó los problemas estructurales de la embajada checa en Hanói, donde la tramitación de solicitudes de permisos de trabajo se sometía a un procedimiento realmente kafkiano, lo cual impedía de hecho la presentación regular de una solicitud. Remitiéndose a su jurisprudencia anterior sobre la materia y tras afirmar que la práctica continuada de los funcionarios checos era completamente inadmisibles y vergonzosa (apartado 56 de la resolución), el Nejvyšší správní soud (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) añadió que «los funcionarios checos establecieron para los solicitantes de determinados permisos de residencia checos, en particular en Vietnam y Ucrania, un sistema completamente opaco, que dependía de la actuación arbitraria del funcionario competente que controlaba el acceso a la presentación de dichas solicitudes, excluyendo así cualquier atisbo de control externo, con fuertes tendencias a la corrupción y al abuso» (apartado 57 de la resolución; véase una resolución paralela dictada el mismo día en el asunto n.º 7 Azs 227/2016-36).

⁴⁹ Para un asunto en el que el Tribunal de Justicia interpretó una norma de Derecho derivado de la Unión «a la luz del» artículo 47 de la Carta, en el contexto de la contratación pública, véase la sentencia de 15 de septiembre de 2016, *Star Storage* y otros (C-439/14 y C-488/14, EU:C:2016:688).

117. Cabría añadir que, por analogía con otros ámbitos, el principio de tutela judicial efectiva no se opone a una normativa nacional que exige la aplicación de un procedimiento de resolución extrajudicial o el recurso a la mediación, como condición previa de la interposición de un procedimiento judicial.⁵⁰

118. Sin embargo, esa analogía, o más bien su propia necesidad, es un tanto peculiar desde mi punto de vista. En efecto, supondría suprimir en primer lugar la elección (expresamente prevista) de los Estados miembros, reduciendo el alcance del artículo 32, apartado 3, del código de visados mediante el artículo 47, párrafo primero, de la Carta, para reintroducir esa misma elección a través de la jurisprudencia (probablemente de aplicación general) sobre mecanismos de resolución previos inherentemente compatibles con el artículo 47, párrafo primero, de la Carta.

119. Por consiguiente, cabe afirmar que el artículo 47, párrafo primero, de la Carta no pone en entredicho la propia existencia de otras vías de reparación, como los recursos administrativos previstos en varios Estados miembros. Tampoco altera el contenido del artículo 32, apartado 3, del código de visados. El artículo 47, párrafo primero, de la Carta únicamente añade una obligación para los Estados miembros: en algún punto del procedimiento debe ser posible someter el asunto a la consideración de un órgano jurisdiccional. Antes de eso, incumbe a cada Estado miembro decidir si opta por un control puramente administrativo (ante el mismo órgano u otro distinto); por un control realizado por tribunales mixtos compuestos tanto por jueces como por funcionarios o, desde luego, si ése es su deseo, por permitir directamente el control ante un juez en el sentido del artículo 47, párrafo primero.

120. Ello enlaza con el último tema que deseo tratar y que también fue abordado en la vista celebrada en el presente asunto: ¿qué significa «juez» en el sentido del artículo 47, párrafo primero, de la Carta, en el presente contexto?⁵¹

121. A efectos de lo exigido por el artículo 47, párrafo primero, de la Carta, considero claro que dicha disposición se refiere a un órgano de carácter judicial realmente independiente e imparcial que cumpla los criterios definitorios de un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 267 TFUE. Por tanto, dicho órgano debe ser de origen legal, debe ser permanente, su jurisdicción ha de ser obligatoria, el procedimiento que se sustancie ante él debe ser *inter partes*, es decir, de carácter contradictorio, debe aplicar normas jurídicas y debe ser independiente.⁵² Sin embargo, frente a la flexibilidad que el Tribunal de Justicia ha mostrado a la hora de aplicar esos criterios para admitir peticiones de decisión prejudicial de conformidad con el artículo 267 TFUE, a efectos de garantizar el cumplimiento del artículo 47, párrafo primero, de la Carta, es preciso que concurren *todos esos criterios*.⁵³

122. Sin embargo, como se ha dicho, el artículo 47, párrafo primero, de la Carta exige que, en un determinado momento, los asuntos que versen sobre la denegación de un visado *puedan* someterse a la consideración de un órgano jurisdiccional que cumpla esos requisitos. Ello no significa que el asunto tenga que ser inmediatamente sometido a la consideración de un órgano de estas características o que los órganos de instancias previas también tengan que cumplir esos criterios.

50 Véanse las sentencias de 18 de marzo de 2010, Alassini y otros (C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146), y de 14 de junio de 2017, Menini y Rampanelli (C-75/16, EU:C:2017:457).

51 El Tribunal de Justicia ya se enfrentó a esta cuestión en el asunto Zakaria, en el contexto del código de fronteras Schengen, respecto de la disposición equivalente al artículo 32, apartado 3, del código de visados. En dicho asunto, la cuestión que se pretendía dilucidar y que el Tribunal de Justicia no abordó era si el artículo 13, apartado 3, del código de fronteras Schengen exigía a los Estados miembros garantizar un recurso efectivo «bien ante un tribunal, bien ante un órgano administrativo que ofrezca, desde el punto de vista institucional y funcional, las mismas garantías que un órgano jurisdiccional» (sentencia de 17 de enero de 2013, Zakaria, C-23/12, EU:C:2013:24).

52 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 17 de septiembre de 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413), apartado 23; de 19 de septiembre de 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587), apartado 46 y ss., y de 24 de mayo de 2016, MT Højgaard y Züblin (C-396/14, EU:C:2016:347), apartado 23. Véase, asimismo, en lo que respecta al Refugee Appeals Tribunal (Tribunal de Recursos en materia de Asilo, Irlanda), la sentencia de 31 de enero de 2013, D. y A. (C-175/11, EU:C:2013:45), apartados 95 y ss.

53 Véanse, asimismo, mis conclusiones presentadas en el asunto Pula Parking (C-551/15, EU:C:2016:825), puntos 101 a 107.

V. Conclusión

123. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión prejudicial planteada por el Naczelny Sąd Administracyjny (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Polonia):

- «– El artículo 32, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un código comunitario sobre visados (código de visados), debe interpretarse en el sentido de que deja en manos de cada Estado miembro la decisión sobre la naturaleza del recurso contra la denegación de visados, siempre que dicho recurso respete los principios de equivalencia y efectividad.
- El artículo 47, párrafo primero, de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que los Estados miembros no pueden excluir la posibilidad de control judicial de las denegaciones de visado por parte de un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 267 TFUE.»