



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. ELEANOR SHARPSTON
presentadas el 28 de marzo de 2019¹

Asunto C-680/17

**Sumanan Vethanayagam
Sobitha Sumanan
Kamalaranee Vethanayagam
contra
Minister van Buitenlandse Zaken**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Utrecht, Países Bajos)]

«Petición de decisión prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Código de visados — Artículo 32 — Denegación de la expedición de un visado Schengen — Derecho de recurso — Legitimación — Artículo 8 — Acuerdos de representación — Autoridad competente — Estado miembro que ha adoptado la decisión final de denegar un visado»

1. La petición de decisión prejudicial del rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Utrecht, Países Bajos; en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional remitente»), da al Tribunal de Justicia ocasión de aclarar el régimen jurídico aplicable a la expedición y denegación de visados de acuerdo con el Reglamento (CE) n.º 810/2009, por el que se establece un código comunitario sobre visados (en lo sucesivo, «código de visados»).² Básicamente, la remisión se refiere a dos aspectos de dicho régimen. El primero son los acuerdos de representación consular entre Estados miembros a efectos de la expedición y denegación de visados en terceros países cuando el propio Estado miembro competente carece de presencia consular allí, y el alcance de dicha representación. El segundo son los recursos contra las resoluciones de denegación de visado y, en concreto: i) determinar a qué Estado miembro corresponde la resolución final cuando existe un acuerdo de representación y, por lo tanto, le asiste la competencia para conocer del recurso contra dicha resolución, y ii) si los patrocinadores están legitimados para recurrir en nombre propio una resolución de denegación de visado.

¹ Lengua original: inglés.

² Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009 (DO 2009, L 243, p. 1), modificado por última vez mediante el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen) (DO 2016, L 77, p. 1).

Marco jurídico

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

2. El artículo 47, párrafo primero, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea dispone que toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva.³ El párrafo tercero del mismo artículo establece que se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia.

3. Con arreglo al artículo 51, apartado 1, las disposiciones de la Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión.

Código de visados

4. El código de visados se adoptó con arreglo al artículo 62 CE, apartado 2 (actualmente, artículo 77 TFUE)⁴ y, mediante el establecimiento de un corpus común legislativo, pretende «continuar el desarrollo de la política común de visados como parte de un sistema con varios niveles dirigido a la facilitación de los viajes legítimos y a la lucha contra la inmigración ilegal a través de una mayor armonización de la legislación nacional y de las prácticas de tramitación en las misiones consulares locales».⁵

5. El considerando 4 afirma que «los Estados miembros deben tener presencia o estar representados a efectos de los visados en todos los terceros países cuyos nacionales estén sujetos a la obligación de visado. Los Estados miembros que no tengan consulado propio en un tercer país o en una parte del mismo procurarán celebrar acuerdos de representación para que los solicitantes de visado no tengan que realizar un esfuerzo desproporcionado para acceder a los consulados».

6. El considerando 13 enumera las diversas formas de cooperación entre los Estados miembros que deben preverse, entre las cuales figuran la representación limitada, los centros comunes de solicitud y la cooperación con proveedores de servicios externos. Los Estados miembros tienen libertad para determinar qué tipo de estructura organizativa utilizarán en cada tercer país.

7. Conforme al considerando 18, «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».

8. El considerando 22 declara que, para garantizar la aplicación armonizada del presente código de visados desde un punto de vista operativo, deben elaborarse instrucciones sobre las prácticas y procedimientos que deben seguir los Estados miembros al tramitar las solicitudes de visado.

3 DO 2010, C 83, p. 389 (en lo sucesivo, «Carta»). Este derecho se basa en el artículo 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH»). Véanse las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (DO 2007, C 303, p. 17; en lo sucesivo, «Explicaciones a la Carta»).

4 Considerando 2.

5 Considerando 3, que cita el punto 1.7.3 del Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (DO 2005, C 53, p. 1; en lo sucesivo, «Programa de La Haya»).

9. El considerando 34 se ocupa de la situación de Suiza. Por lo que respecta a dicho país, el código de visados constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen a efectos del Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de esta última con la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen.⁶

10. El artículo 1, apartado 1, del código de visados define su ámbito de aplicación del siguiente modo: «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 90 días por período de 180 días». De conformidad con el artículo 1, apartado 2, dichas disposiciones se aplican a los nacionales de terceros países sometidos a la obligación de visado de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 539/2001.⁷

11. El artículo 4, apartado 1, dispone que «corresponderá a los consulados examinar las solicitudes y decidir al respecto».

12. El artículo 5, apartado 1, letra a), establece que el Estado miembro competente para examinar y decidir sobre una solicitud de visado uniforme será, en particular, «el Estado miembro cuyo territorio sea el único destino de la visita o visitas». Con arreglo al artículo 5, apartado 4, los Estados miembros colaborarán entre sí para que no pueda darse el caso de que sea imposible examinar una solicitud y tomar una decisión sobre ella porque el Estado miembro competente de conformidad con el código de visados no tenga presencia ni esté representado en el tercer país en el que el solicitante presente la solicitud.

13. El artículo 6, apartado 1, establece que «el examen de una solicitud y la decisión al respecto corresponderá al consulado del Estado miembro competente en cuyo ámbito territorial resida legalmente el solicitante».

14. A tenor del artículo 8:

«1. Un Estado miembro podrá aceptar representar a otro Estado miembro que sea competente con arreglo al artículo 5 a efectos de examinar las solicitudes y expedir los visados en nombre de ese Estado miembro. Un Estado miembro también podrá representar a otro Estado miembro únicamente para la recepción de solicitudes y el registro de identificadores biométricos.

2. Si el consulado del Estado miembro de representación se propone denegar un visado, deberá presentar la solicitud a las autoridades competentes del Estado miembro representado para que estas adopten la decisión definitiva sobre la solicitud dentro [de ciertos plazos].

[...]

4. El Estado miembro de representación y el Estado miembro representado suscribirán entre sí un acuerdo bilateral de las siguientes características:

a) especificará la duración de tal representación, en caso de que solo sea temporal, y los procedimientos para ponerle fin;

6 DO 2008, L 53, p. 52 (en lo sucesivo, «Acuerdo de Asociación Schengen UE-Suiza»). El Manual de tramitación de solicitudes de visado y de modificación de los visados expedidos [versión consolidada de 9 de julio de 2014, por la que se modifica la Decisión C(2010) 1620 final de la Comisión, de 19 de marzo de 2010; en lo sucesivo, «Manual de visados», p. 10] explica que, a los efectos del código de visados y del Manual de visados, la expresión «Estados miembros» se refiere a los Estados miembros de la UE que aplican íntegramente el acervo de Schengen y a los Estados asociados, y la expresión «territorio de los Estados miembros» se refiere al territorio de dichos Estados miembros.

7 Reglamento 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). Sri Lanka figura en el listado del anexo I de dicho Reglamento como un país cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado.

- b) en particular cuando el Estado miembro representado tenga consulado en el tercer país en cuestión, podrá disponer que el Estado miembro representado aporte locales, personal y una participación financiera;
- c) podrá disponer que el Estado miembro de representación transmita las solicitudes de determinadas categorías de nacionales de terceros países a las autoridades del Estado miembro representado a efectos de consulta previa [...]
- d) no obstante lo dispuesto en el apartado 2, podrá autorizar al consulado del Estado miembro de representación a denegar la expedición de un visado tras el examen de la solicitud.

5. Los Estados miembros que no tengan consulado propio en un tercer país procurarán celebrar acuerdos de representación con otros Estados miembros que tengan consulados en dicho país.

6. Para asegurar que una deficiente infraestructura de transporte o las largas distancias en una región o zona geográfica específicas no obligue[n] a los solicitantes a realizar un esfuerzo desproporcionado para acceder a un consulado, los Estados miembros que no tengan consulado propio en dicha región o zona procurarán celebrar acuerdos de representación con Estados miembros que sí los tengan.

[...]

9. Si el consulado del Estado miembro de representación decide cooperar con un proveedor de servicios externo, [...] dicha cooperación incluirá las solicitudes cubiertas por los acuerdos de representación. Se informará por adelantado a las autoridades centrales del Estado miembro representado acerca de las modalidades de dicha cooperación.»

15. El capítulo II del título III regula las solicitudes de visado. Su artículo 11, apartado 1, dispone que los solicitantes deben presentar el impreso de solicitud que figura en el anexo I. En el apartado 3 del mismo artículo se establece que dicho impreso debe estar disponible en las lenguas oficiales de: a) el Estado miembro para el que se solicita el visado, b) el país de acogida, c) el país anfitrión y el Estado miembro para el que se solicita el visado o d) el Estado miembro de representación, en su caso. Conforme al artículo 11, apartado 4, «si el impreso de solicitud no está disponible en la lengua o lenguas oficiales del país anfitrión, se pondrá a disposición de los solicitantes una traducción en dicha lengua o lenguas».

16. El capítulo IV del título III lleva por título «Expedición del visado». Su artículo 32 («Denegación de un visado») dispone lo siguiente:

«1. [...] se denegará el visado:

a) si el solicitante:

[...]

- iii) no aporta pruebas de que dispone de medios de subsistencia suficientes para la totalidad de la estancia prevista y para el regreso al país de origen o de residencia, o para el tránsito a un tercer país en el que tenga garantías de que será admitido, o bien no está en condiciones de obtener legalmente dichos medios,

[...]

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

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

El Acuerdo de Asociación Schengen UE-Suiza

17. El objeto del Acuerdo es organizar la cooperación entre la Unión Europea y la Confederación Suiza por lo que se refiere a la ejecución, aplicación práctica y desarrollo ulterior del acervo de Schengen.⁸ Así pues, de conformidad con el artículo 2, apartados 1, 2 y 3, Suiza ejecutará y aplicará las disposiciones enumeradas en los anexos A y B del Acuerdo y los actos y medidas adoptados por la Unión Europea y la Comunidad Europea que modifiquen o desarrollen las mencionadas disposiciones.

18. El artículo 8, apartado 1, establece que el Comité Mixto⁹ efectuará un seguimiento permanente de la evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, así como de la evolución de la jurisprudencia de los tribunales competentes de Suiza relacionada con tales disposiciones, y que a tal efecto se creará un mecanismo que garantice la periódica transmisión recíproca de dicha jurisprudencia.

19. Con arreglo al artículo 8, apartado 2, Suiza tiene derecho a presentar memorias u observaciones escritas al Tribunal de Justicia en los casos en que un órgano jurisdiccional de un Estado miembro haya solicitado que dicho Tribunal se pronuncie, con carácter prejudicial, sobre la interpretación de cualquiera de las disposiciones a que se refiere el artículo 2.

20. El artículo 9 dispone que Suiza presentará un informe anual al Comité Mixto sobre el modo en que sus autoridades administrativas y tribunales hayan aplicado e interpretado las disposiciones pertinentes del Acuerdo, conforme a la interpretación del Tribunal de Justicia. En caso de que el Comité Mixto, en un plazo de dos meses a partir del momento en que se haya sometido a su apreciación una diferencia jurisprudencial sustancial entre el Tribunal de Justicia y los tribunales de Suiza o una diferencia sustancial en la aplicación de las disposiciones correspondientes entre las autoridades de los Estados miembros afectados y las de Suiza, no haya conseguido garantizar la aplicación e interpretación uniformes, se aplicará el procedimiento de resolución de controversias establecido en el artículo 10. De no prosperar dicho procedimiento, se considerará terminado el Acuerdo de Asociación Schengen UE-Suiza.

Acuerdo de representación entre los Países Bajos y Suiza

21. El acuerdo de representación entre los Países Bajos y Suiza que estaba vigente en el período de autos (en lo sucesivo, «acuerdo de representación») entró en vigor el 1 de octubre de 2014. En él se dice que Suiza representará a los Países Bajos en relación con todos los tipos de visado Schengen, entre otros países, en Sri Lanka.

22. Conforme al punto 2 de dicho acuerdo, la «representación» comprende, entre otros asuntos, «la denegación del visado cuando sea oportuno con arreglo al artículo 8, apartado 4, letra d), del código de visados, y la resolución de recursos de conformidad con la legislación nacional de la Parte representante (artículo 32, apartado 3, del código de visados) [...]».

⁸ Véase el octavo considerando del Acuerdo.

⁹ El Comité Mixto se crea en virtud del artículo 3 del Acuerdo de Asociación Schengen UE-Suiza y su cometido es abordar todas las cuestiones a que se refiere el artículo 2 del Acuerdo y velar por que se tenga debidamente en cuenta «todo tema por el que se manifieste afectada Suiza» (artículo 4, apartado 1).

Derecho nacional

23. La resolución de remisión contiene poca información sobre el Derecho nacional aplicable. Únicamente cabe señalar que el artículo 1:2, apartado 1, de la Algemene wet bestuursrecht (Ley General de Derecho Administrativo) dispone que los interesados en el sentido de dicho artículo podrán interponer reclamación o recurso contra las resoluciones. En opinión del órgano jurisdiccional remitente, esto significa que, en relación con las solicitudes de visado, un patrocinador es un interesado y ha de poder presentar recurso en nombre propio contra la denegación de un visado.

Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales

24. El Sr. Sumanan Vethanayagam y la Sra. Sobitha Sumanan (en lo sucesivo, «Sr. y Sra. Vethanayagam») están unidos en matrimonio, son nacionales de Sri Lanka y viven en ese país.

25. El Sr. y la Sra. Vethanayagam solicitaron visados Schengen para poder visitar a su hermana y cuñada, la Sra. Kamalaranee Vethanayagam (en lo sucesivo, «patrocinadora»), nacional neerlandesa, y al hijo de esta en los Países Bajos. Al no disponer los Países Bajos de servicios consulares en Sri Lanka, las solicitudes (en virtud de las condiciones de representación establecidas en el acuerdo de representación entre Suiza y los Países Bajos) se presentaron por medio de VFS Global, situada en Jaffna (un proveedor de servicios externo), que se ocupa de las solicitudes de visado en el norte de Sri Lanka para Suiza.

26. El 19 de agosto de 2016, fueron desestimadas las solicitudes del Sr. y la Sra. Vethanayagam por no haber acreditado disponer de medios de subsistencia suficientes para su estancia en los Países Bajos y para garantizar su vuelta a Sri Lanka conforme a lo dispuesto en el artículo 32, apartado 1, inciso iii), del código de visados (en lo sucesivo, «resolución denegatoria»). Se informó al Sr. y a la Sra. Vethanayagam de que podían recurrir la resolución denegatoria ante las autoridades suizas competentes.

27. El 2 de diciembre de 2016, las autoridades suizas desestimaron el recurso presentado por el Sr. y la Sra. Vethanayagam y por la patrocinadora (en lo sucesivo, «demandantes») contra la resolución denegatoria. El 6 de enero de 2017, los demandantes solicitaron la revisión judicial de la decisión ante el Tribunal administratif fédéral (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, con sede en San Galo, Suiza), el cual declaró que los demandantes no podían acogerse al beneficio de justicia gratuita.

28. Los demandantes iniciaron un procedimiento paralelo en los Países Bajos con el fin de obtener la anulación de la resolución denegatoria. Mediante resolución de 28 de septiembre de 2016, las autoridades neerlandesas desestimaron sus reclamaciones al considerar que no eran competentes para resolver sobre el asunto. Los demandantes han interpuesto demanda ante el órgano jurisdiccional remitente solicitando la revisión judicial de dicha resolución.

29. Asimismo, el Sr. y la Sra. Vethanayagam y su patrocinadora solicitaron visados para estancias de corta duración ante el Visadienst (Servicio de Visados, Países Bajos). Mediante resolución de 18 de octubre de 2016, el Minister van Buitenlandse Zaken (Ministro de Asuntos Exteriores, Países Bajos) denegó la tramitación de dichas solicitudes y, por decisión de 23 de noviembre de 2016, declaró inadmisibles los recursos presentados por los demandantes contra la denegación.

30. Los demandantes también solicitaron la revisión judicial de dicha resolución. Alegaron que son los Países Bajos, el Estado miembro de su destino principal, quienes deben tramitar sus solicitudes de visado y conocer de los recursos interpuestos contra las denegaciones de visado. Suiza ha actuado únicamente como representante de los Países Bajos. Entienden que es contrario al artículo 47 de la Carta delegar totalmente en Suiza la competencia y responsabilidad de los procedimientos de visado.

31. El Ministro de Asuntos Exteriores respondió que la competencia para recibir y resolver las solicitudes de visado fue transferida a Suiza de conformidad con el artículo 8, apartado 4, letra d), del código de visados. Por lo tanto, conforme al artículo 32, apartado 3, del código de visados, el recurso contra la resolución denegatoria de un visado debe presentarse en Suiza.

32. Así las cosas, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de la interpretación del código de visados en relación con: i) la legitimación del patrocinador para recurrir una resolución desestimatoria de una solicitud de visado; ii) el concepto de representación con arreglo al artículo 8, apartado 4, letra d), del código de visados, y iii) la compatibilidad de dicho sistema con el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta. Consecuentemente, ha planteado las siguientes cuestiones con carácter prejudicial:

- «1) ¿Se opone el artículo 32, apartado 3, del código de visados a que una persona de referencia como la parte interesada en la solicitud de visado de los demandantes tenga la posibilidad de interponer en nombre propio una reclamación o un recurso contra la denegación de tal visado?
- 2) ¿Debe entenderse la representación regulada en el artículo 8, apartado 4, del código de visados en el sentido de que la responsabilidad sigue recayendo (también) sobre el Estado representado, o bien en el sentido de que la responsabilidad se transfiere por completo al Estado de representación, de suerte que el Estado representado deja de ser competente?
- 3) En caso de que el artículo 8, apartado 4, frase inicial y letra d), del código de visados permita las dos formas de representación mencionadas en la cuestión 2, ¿qué Estado miembro deberá tener la consideración de Estado miembro que ha adoptado la decisión final en el sentido del artículo 32, apartado 3, del código de visados?
- 4) ¿Es compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta, una interpretación del artículo 8, apartado 4, y del artículo 32, apartado 3, del código de visados, en virtud de la cual los solicitantes de visados pueden interponer el recurso contra la desestimación de sus solicitudes exclusivamente ante un órgano administrativo o jurisdiccional del Estado miembro de representación y no en el Estado miembro representado para el que se ha solicitado el visado? ¿Tiene alguna relevancia para la respuesta a esta cuestión el hecho de que el procedimiento ofrecido garantice que el solicitante tenga derecho a ser oído, tenga derecho a realizar sus actuaciones en una lengua de uno de los Estados miembros, que la cuantía de las tasas o costas judiciales correspondientes a procedimientos de reclamación y de recurso no resultan desproporcionadas para el solicitante y que se disponga de la posibilidad de contar con ayuda económica para la asistencia jurídica? A la vista del margen de apreciación de que disfruta el Estado en materia de visados, ¿tiene alguna relevancia para la respuesta a esta cuestión saber si un órgano jurisdiccional suizo puede conocer suficientemente la situación neerlandesa para poder ofrecer una tutela judicial efectiva?»

33. Han presentado observaciones escritas el Sr. y la Sra. Vethanayagam y su patrocinadora conjuntamente; los Gobiernos checo, danés, estonio, francés, italiano, neerlandés, polaco y suizo; la Comisión Europea; el Consejo de la Unión Europea, y el Parlamento Europeo. En la vista oral celebrada el 6 de diciembre de 2018, presentaron observaciones orales el Sr. y la Sra. Vethanayagam y su patrocinadora; los Gobiernos checo, danés y neerlandés; la Comisión; el Consejo, y el Parlamento Europeo.

Apreciación

Observaciones preliminares

34. El espacio Schengen se basa en el Acuerdo de Schengen de 1985,¹⁰ por el que los Estados signatarios acordaron suprimir todas las fronteras interiores y establecer una frontera exterior única.

35. El código de visados desarrolla el acervo de Schengen en relación con los nacionales de terceros países que desean obtener un visado de corta duración para el espacio Schengen.¹¹ Forma parte integrante del objetivo de establecer progresivamente un espacio de libertad, seguridad y justicia, conforme a lo dispuesto en el artículo 67 TFUE.¹² Establece un régimen uniforme con arreglo al cual los Estados miembros expiden visados de hasta tres meses de duración. En 2017 se presentaron aproximadamente 14,6 millones de solicitudes de tales visados en los consulados de los Estados miembros,¹³ lo que pone de manifiesto la importancia de este régimen jurídico.

36. El código de visados sustituyó a diversas normas anteriores que regulaban la expedición de visados por los Estados miembros y que se recogían en diversos instrumentos de diferente naturaleza jurídica.¹⁴ Por lo tanto, su objetivo es poner fin a la disparidad de normas que existía anteriormente para evitar la búsqueda de un visado de conveniencia y las diferencias de trato entre los solicitantes de visado.¹⁵ Los Estados participantes han acordado armonizar las condiciones y los procedimientos de expedición de visados para las estancias previstas en sus territorios.¹⁶ De hecho, a la hora de calificar una medida como perteneciente al acervo de Schengen o como constitutiva de un desarrollo de este ha de tenerse en cuenta la coherencia necesaria de dicho acervo y la necesidad de mantener dicha coherencia en su posible evolución.¹⁷

37. Sin embargo, el código de visados no efectúa una armonización plena.¹⁸ El considerando 3 declara expresamente que, al establecer un corpus común legislativo, el código de visados pretende «continuar el desarrollo de la política común de visados como parte de un sistema con varios niveles [...] a través de una mayor armonización de la legislación nacional y de las prácticas de tramitación en las misiones consulares locales». La aplicación armonizada del código de visados se presenta como un objetivo que debe conseguirse, antes que como una situación de hecho que se derive directamente del sistema establecido por dicho código.¹⁹

10 Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985 (DO 2000, L 239, p. 13). Véase también el Convenio de Aplicación de Schengen de 14 de junio de 1985, entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (DO 2000, L 239, p. 19).

11 Considerando 3 y artículo 1, apartado 1, del código de visados. El acervo de Schengen se define en la Decisión 1999/435/CE del Consejo, de 20 de mayo de 1999, sobre la definición del acervo de Schengen a efectos de determinar, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea, la base jurídica de cada una de las disposiciones o decisiones que constituyen dicho acervo (DO 1999, L 176, p. 1).

12 Sentencia de 10 de abril de 2012, Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202), apartado 34.

13 Estadísticas de visados Schengen para los consulados — 2017, disponibles en <https://www.schengenvisainfo.com/>.

14 Véanse el artículo 56 del código de visados y el cuadro de correspondencias entre el código de visados y las normas anteriores.

15 Véanse el considerando 18 del código de visados y las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en el asunto El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659), punto 46. A este respecto, el código de visados refleja las prioridades establecidas en la propuesta de la Comisión de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un código comunitario sobre visados, COM(2006) 403 final (en lo sucesivo, «propuesta de la Comisión de un código de visados»), p. 4: «Al incorporar todos los instrumentos jurídicos que rigen las condiciones y procedimientos para la expedición de visados en un [código de visados], mejorar la transparencia y la clarificación de las normas existentes, introducir medidas destinadas a aumentar la armonización de los procedimientos y reforzar la seguridad jurídica y las garantías procesales, se asegura una política común y la igualdad de trato de los solicitantes de visado».

16 Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:170), punto 36.

17 Sentencia de 26 de octubre de 2010, Reino Unido/Consejo (C-482/08, EU:C:2010:631), apartado 48.

18 Véanse, en este sentido, mis conclusiones presentadas en el asunto Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:170), punto 42.

19 Véanse, a este respecto, los considerandos 18 y 22 del código de visados y las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232), punto 42.

38. Aunque no se menciona expresamente, la confianza mutua es esencial para la aplicación del código de visados. El Programa de La Haya, que sustenta la adopción del código de visados,²⁰ pone de relieve la necesidad de progresos reales y sustanciales en el esfuerzo por aumentar la confianza mutua y promover políticas comunes.²¹ Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, el principio de confianza mutua entre Estados miembros tiene una importancia fundamental en el Derecho de la Unión, dado que permite la creación y el mantenimiento de un espacio sin fronteras interiores.²² Esto es especialmente cierto en relación con la cooperación y la colaboración entre los Estados participantes en el espacio Schengen, los cuales decidieron instaurar una solidaridad real, de modo que los efectos de la decisión adoptada por un Estado miembro no se limiten tan solo al territorio de dicho Estado miembro sino que, por el contrario, afecten íntegramente al mencionado espacio.²³ En este contexto, los Estados miembros han instituido la posibilidad de representarse mutuamente a efectos de la expedición y denegación de visados (artículo 8 del código de visados).²⁴ Estos aspectos demuestran el elevado nivel de confianza mutua necesario para la aplicación del código de visados.

Sobre la primera cuestión prejudicial

39. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el artículo 32, apartado 3, del código de visados prohíbe a los Estados miembros conceder a los patrocinadores de los solicitantes de visado el derecho a recurrir en nombre propio la denegación de los visados.

40. El Gobierno de los Países Bajos y la Comisión alegan que esta cuestión es irrelevante en el presente asunto, ya que se refiere a la legislación vigente en los Países Bajos, mientras que corresponde a Suiza la competencia para conocer del recurso contra la resolución denegatoria con arreglo al Derecho suizo.

41. Este argumento debe ser rechazado, ya que presupone la respuesta que se ha de dar a las demás cuestiones prejudiciales.

42. Según una reiterada jurisprudencia, corresponde al juez nacional que conoce del litigio apreciar tanto la necesidad de una decisión prejudicial, para dictar su sentencia, como la pertinencia de las preguntas que formula.²⁵ Además, en el presente asunto la patrocinadora efectivamente interpuso un recurso en nombre propio ante el órgano jurisdiccional remitente.

43. Así las cosas, voy a volver sobre la cuestión de quién tiene derecho a recurrir una resolución denegatoria de visado con arreglo al artículo 32, apartado 3, del código de visados.

20 Véanse el punto 1.7.3 del Programa de La Haya, el considerando 3 del código de visados y la propuesta de la Comisión de un código de visados, p. 2.

21 Véanse las orientaciones generales establecidas por el Programa de La Haya.

22 Dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión Europea al CEDH), de 18 de diciembre de 2014 (EU:C:2014:2454), apartado 191.

23 Conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232), punto 57.

24 La Comisión ha destacado recientemente que los acuerdos de representación están en consonancia con el principio de confianza mutua en que se basa el acervo de Schengen. Véase la exposición de motivos adjunta a la propuesta de la Comisión de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 810/2009 por el que se establece un código comunitario sobre visados (código de visados), COM(2018) 252 final (en lo sucesivo, «propuesta de la Comisión de modificación del código de visados»), p. 7.

25 Véase, en particular, la sentencia de 28 de febrero de 2012, Inter-M Wallonie y Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), apartado 36.

44. Con arreglo a dicha disposición, los solicitantes «a quienes se haya denegado un visado» tendrán derecho a recurrir.²⁶ Por lo tanto, como ya ha señalado el Tribunal de Justicia, cuando se haya dictado una resolución definitiva de denegación de visado, esta disposición confiere expresamente a los solicitantes de visados la posibilidad de interponer un recurso de conformidad con el Derecho nacional del Estado miembro que haya adoptado esa resolución.²⁷

45. Dicho esto, ¿deja el código de visados a los Estados miembros la posibilidad de permitir que la persona de referencia del solicitante ejercite en nombre propio una acción contra tal resolución denegatoria o se opone a ampliar la legitimación activa?

46. Los demandantes, la Comisión y los Gobiernos checo, estonio, neerlandés y suizo consideran que es admisible tal legitimación activa más amplia con arreglo al Derecho nacional. Se remiten a la segunda frase del artículo 32, apartado 3, del código de visados, conforme al cual 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».

47. Los Gobiernos danés, italiano y polaco defienden la opinión contraria. A su entender, el artículo 32, apartado 3, del código de visados limita todos los derechos de recurso de los demandantes. El hecho de que un demandante tenga un patrocinador no puede afectar a las opciones de recurso disponibles con arreglo al código de visados.

48. No estoy de acuerdo con esta última argumentación.

49. El Tribunal de Justicia ya ha declarado que el legislador de la Unión ha confiado a los Estados miembros la tarea de decidir la naturaleza y las modalidades concretas de las vías de recurso de que disponen los solicitantes de visados. De no existir normas de la Unión en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos de los justiciables, conforme al principio de autonomía procesal, a condición, sin embargo, de que dicha regulación no sea menos favorable que la que rige situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y de que no haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que confiere el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad).²⁸

50. Así las cosas, es preciso poner de relieve que el código de visados no define de manera uniforme la posición de los patrocinadores.

51. Cada Estado miembro elabora el impreso para la inclusión del patrocinador en el procedimiento de obtención de visado (impreso de patrocinio).²⁹ El código de visados no establece un modelo de impreso de patrocinador en sus anexos y deja a los Estados miembros discrecionalidad para decidir si tal impreso es necesario o no (en lugar, por ejemplo, de una carta de patrocinio). El único requisito se refiere a la lengua: el impreso de patrocinio (en su caso) debe elaborarse no solo en la lengua o lenguas oficiales del Estado miembro competente, sino también, al menos, en otra lengua oficial de las instituciones de la Unión Europea (artículo 14, apartado 4, último párrafo).

26 La versión francesa de la disposición también es clara («les demandeurs qui ont fait l'objet d'une décision de refus de visa peuvent former un recours contre cette décision»), tanto como lo es la neerlandesa, lengua de procedimiento en el presente asunto («Aanvragers aan wie een visum is geweigerd, kunnen in beroep gaan»). El Manual de visados, que carece de efecto vinculante, utiliza los mismos términos en su p. 79: «Los solicitantes a quienes se haya denegado un visado tendrán derecho a recurrir».

27 Sentencia de 13 de diciembre de 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960), apartado 24.

28 Sentencia de 13 de diciembre de 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960), apartados 25 y 26.

29 Artículo 14, apartado 4, del código de visados.

52. El código de visados no dice nada acerca de cualquier notificación al patrocinador de las resoluciones de expedición, denegación, retirada o anulación del visado.³⁰

53. El código de visados no define las cualidades que debe poseer un patrocinador ni establece ninguna condición que este deba cumplir. El Manual de visados (que, insisto, carece de efecto jurídico vinculante y sirve únicamente para ilustrar la forma en que la Comisión interpreta el código de visados) indica que los patrocinadores pueden ser no solo personas físicas, sino también sociedades privadas o cualquier otra persona jurídica.

54. En resumen, el código de visados apenas dice nada sobre la situación jurídica de los patrocinadores, de lo que se deduce que estas cuestiones pertenecen a la autonomía procesal nacional, dentro del respeto de los principios de equivalencia y efectividad.

55. En mi opinión, esto incluye la posibilidad de que los patrocinadores interpongan recurso en nombre propio contra la denegación de un visado conforme a las normas de procedimiento nacionales, según contempla el artículo 32, apartado 3, del código de visados.

56. Solo añadiré que dichas normas de procedimiento nacionales deben garantizar que los derechos de recurso del patrocinador (en su caso) no interfieran en el derecho que asiste al demandante de recurrir la resolución denegatoria, derecho que se deriva directamente del código de visados. Dicho esto, si un solicitante de visado ya ha recurrido una resolución denegatoria, resulta difícil imaginar cómo podría el patrocinador recurrir por segunda vez la misma resolución.

57. Incumbe al órgano jurisdiccional remitente, único competente para interpretar el Derecho nacional, determinar si, y en qué medida, el régimen de recurso controvertido en el litigio principal cumple estos requisitos.³¹

58. Por lo tanto, llego a la conclusión de que el código de visados no prohíbe a los Estados miembros conceder a las personas de referencia de los solicitantes de visado el derecho a recurrir en nombre propio la denegación de los visados. No obstante, ese derecho no debe interferir en el derecho de recurso que asiste al demandante.

Sobre las cuestiones prejudiciales segunda y tercera

59. Las cuestiones prejudiciales segunda y tercera deben examinarse conjuntamente. El órgano jurisdiccional remitente solicita en este caso orientación, en esencia, acerca de cuál es el Estado miembro al que corresponde la decisión final a efectos del artículo 32, apartado 3, del código de visados en los casos en que existe un acuerdo de representación que autoriza al Estado miembro representante a denegar un visado con arreglo al artículo 8, apartado 4, letra d), del código de visados.

60. El código de visados no define la expresión «Estado miembro que haya adoptado la decisión final» de denegación de visado (y que, por lo tanto, es competente para conocer del recurso contra dicha decisión) a efectos de la mencionada disposición.

30 La notificación al solicitante está prevista en el artículo 32, apartado 2, del código de visados (en caso de denegación) y en el artículo 34, apartado 6 (en caso de retirada o anulación del visado).

31 Véase, en ese sentido, la sentencia de 13 de diciembre de 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960), apartado 31.

61. De acuerdo con las exigencias tanto de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como del principio de igualdad, el tenor de una disposición de Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance normalmente debe ser objeto en toda la Unión de una interpretación autónoma y uniforme, y tal interpretación ha de buscarse teniendo en cuenta el contexto de dicha disposición y el objetivo que la normativa de que se trate pretende alcanzar.³²

62. Ante el Tribunal de Justicia se han defendido dos posturas diametralmente opuestas. Los Gobiernos checo, danés, estonio, francés, neerlandés, polaco y suizo y la Comisión consideran que, cuando se ha celebrado un acuerdo bilateral de representación con arreglo al artículo 8, apartado 4, letra d), del código de visados, todo queda transferido al Estado *representante*: tanto la propia decisión como la resolución de cualquier recurso posterior. Los demandantes y el Gobierno italiano alegan que la decisión final se debe atribuir al Estado miembro *representado*, que es, por lo tanto, competente para conocer de los recursos presentados contra la resolución denegatoria.

63. En mi opinión, cuando existe un acuerdo de representación con arreglo al artículo 8, apartado 4, letra d), del código de visados, la competencia para conocer de los recursos contra una resolución denegatoria del visado sigue correspondiendo al Estado miembro representado.

64. Mi análisis parte del concepto de «Estado miembro competente» para examinar y resolver sobre una solicitud de visado con arreglo al código de visados. El artículo 5, apartados 1 a 3, del código de visados determina cuál es ese Estado para cada tipo de visado. En el presente asunto, el Estado miembro competente es el que constituía el único destino de la visita: los Países Bajos. Con arreglo a la regla general de competencia territorial consular que introduce el artículo 6, apartado 1, del código de visados, correspondía al consulado de dicho Estado miembro en el país de residencia legal del solicitante examinar y resolver sobre la solicitud. Así pues, serían competentes para conocer del recurso contra dicha resolución las autoridades judiciales de ese mismo Estado miembro, conforme al artículo 32, apartado 3, del código de visados. Esta es la regla general de competencia en el código de visados.

65. Dicha regla coincide asimismo con lo que cabe denominar «foro natural» de ese recurso. Se corresponde con el único o principal destino de los solicitantes de visado y con el Estado miembro con el cual estos mantienen un vínculo atendiendo a la breve estancia que han previsto en el territorio de los Estados miembros (lo cual los sitúa en el ámbito de aplicación del código de visados).

66. En este contexto, el artículo 8 del código de visados contempla la celebración de acuerdos de representación entre los Estados miembros de manera que los solicitantes de visados puedan presentar sus solicitudes en su lugar de residencia,³³ y no tener que desplazarse al consulado más próximo que tramite solicitudes de visado del Estado miembro en cuyo territorio desean entrar (algo que puede obligarles a recorrer grandes distancias, incluso hasta otros países).

67. Pero ¿cuál es el alcance de dicha representación?

32 Sentencia de 13 de septiembre de 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713), apartado 36 y jurisprudencia citada.

33 Véase, asimismo, el considerando 4 del código de visados.

68. Cuando el artículo 8 describe el alcance y las posibles formas de los acuerdos de representación, explica (en su apartado 1) que un «Estado miembro podrá aceptar representar a otro Estado miembro *que sea competente con arreglo al artículo 5 a efectos de examinar las solicitudes y expedir los visados en nombre de ese Estado miembro*» (el subrayado es mío).³⁴ Alternativamente, la representación puede limitarse a la «recepción de solicitudes y el registro de identificadores biométricos». Por lo tanto, con mayor motivo ha de conservar el Estado miembro representado todo el poder decisorio.

69. A continuación, el artículo 8, apartado 2, contempla un tipo normal de representación en que, cuando se plantea denegar un visado, el consulado del Estado miembro representante debe presentar la solicitud de visado a las autoridades competentes del Estado miembro representado para que estas adopten la decisión final sobre la solicitud. Es evidente que el legislador de la Unión inicialmente preveía que la representación del artículo 8, apartado 2, sería la regla general. Con carácter excepcional, el artículo 8, apartado 4, letra d), prevé un tipo de representación en que, «no obstante lo dispuesto en el apartado 2, [el Estado miembro representado] podrá autorizar al consulado del Estado miembro de representación *a denegar la expedición de un visado tras el examen de la solicitud*» (el subrayado es mío).³⁵ No obstante, nada parece indicar que con ello se transfiera o se desplace la *competencia* (concepto distinto de cuál es el Estado miembro que tramita la solicitud). El Estado miembro definido como competente por el artículo 5 conserva la competencia a los efectos descritos. El Estado miembro representante actúa «en nombre de» aquel.

70. El impreso ordinario utilizado para notificar (entre otras cosas) la denegación de visado (anexo VI del código de visados) reproduce el tenor del artículo 8, apartado 1. Así, comienza con las palabras «La Embajada/El Consulado General/El Consulado/[otra autoridad competente] de _____ en _____ [en nombre de (nombre del Estado miembro representado)]» (el subrayado es mío). Obviamente, la frase entre corchetes se debe incluir cuando exista un acuerdo de representación.³⁶ Su propósito es informar al solicitante de que el Estado miembro representante adopta la resolución denegatoria en calidad de agente o representante del Estado miembro competente, al cual representa.

71. Por lo tanto, del análisis de los términos y de la estructura del código de visados se desprende que: i) el Estado miembro competente para expedir y denegar visados es, en particular, aquel cuyo territorio constituye el único destino de la visita (artículo 5); ii) el Estado miembro competente puede hacerse representar por otro Estado miembro para la recepción de solicitudes (artículo 8, apartado 1, *in fine*), la expedición de visados (artículo 8, apartados 1 y 2) o tanto la expedición como la denegación de

34 Los términos utilizados por el artículo 8, apartado 1, que indican que el Estado representante actúa «en nombre del» Estado representado, parecen coherentes en todas las versiones lingüísticas que he examinado. Así, «Een lidstaat kan ermee instemmen een andere lidstaat die op grond van artikel 5 bevoegd is, te vertegenwoordigen voor het onderzoeken van aanvragen voor en de afgifte van visa *namens die lidstaat*» (neerlandés); «Un État membre peut accepter de représenter un autre État membre compétent au sens de l'article 5 en vue d'examiner les demandes et de délivrer les visas *pour le compte de cet autre État membre*» (francés); «Ein Mitgliedstaat kann sich bereit erklären, einen anderen nach Artikel 5 zuständigen Mitgliedstaat bei der *im Namen dieses Mitgliedstaats* erfolgenden Prüfung von Anträgen und der Erteilung von Visa zu vertreten» (alemán); «Uno Stato membro può accettare di rappresentare un altro Stato membro che sia competente ai sensi dell'articolo 5 ai fini dell'esame delle domande e del rilascio dei visti *per conto di tale Stato*» (italiano); «Um Estado-Membro pode aceitar representar outro Estado-Membro com competência nos termos do artigo 5.º para efeitos de análise de pedidos e de emissão de vistos *em nome desse Estado-Membro*» (portugués), y «Un Estado miembro podrá aceptar representar a otro Estado miembro que sea competente con arreglo al artículo 5 a efectos de examinar las solicitudes y expedir los visados *en nombre de ese Estado miembro*» (español).

35 La propuesta de la Comisión de modificación del código de visados sugiere suprimir el actual artículo 8, apartado 2, del código de visados para «garantizar que el Estado miembro de representación es plenamente responsable de la tramitación de las solicitudes de visado en nombre del Estado miembro representado, lo que agilizará la tramitación de las solicitudes de visado en el marco de la representación y está en consonancia con el principio de confianza mutua en que se basa el acervo de Schengen» (p. 8). Esta propuesta legislativa aún no se ha llevado a término y en el presente asunto se pide al Tribunal de Justicia que interprete el código de visados en su versión vigente en el momento de los hechos. Sin embargo, cabe señalar que la propuesta se sigue refiriendo a actos del Estado miembro representante (que es «plenamente responsable de la *tramitación* de las solicitudes de visado») como realizados «*en nombre del* Estado miembro representado» (el subrayado es mío).

36 Una vez más, la redacción del anexo VI parece coherente en todas las versiones lingüísticas examinadas. En efecto, «[namens (naam van de vertegenwoordigde lidstaat)]» (neerlandés); «[au nom de (nom de l'État membre représenté)]» (francés); «[im Namen vom (Namen des vertretenden Mitgliedstaats)]» (alemán); «[a nome di (nome dello Stato membro rappresentato)]» (italiano); «[em nome de (nome do Estado-Membro representado)]» (portugués); «[en nombre de (nombre del Estado miembro representado)]» (español).

visados [artículo 8, apartados 1 y 4, letra d)]; iii) las reglas de competencia establecidas en el artículo 5 del código de visados son el fundamento de los acuerdos de representación y no se pueden alterar, y iv) cuando deniega un visado, el Estado miembro representante actúa «en nombre del» Estado miembro representado (artículo 8, apartado 1, en relación con el apartado 4).

72. Partiendo de estas premisas, vuelvo a la cuestión de cuál es el Estado miembro cuyas autoridades judiciales son competentes para conocer de los recursos con arreglo al artículo 32, apartado 3, del código de visados.

73. El artículo 32, apartados 1 y 2, se ocupan, respectivamente, de las circunstancias en que debe denegarse un visado y de la notificación de dicha denegación al solicitante mediante el impreso ordinario del anexo VI del código de visados. El artículo 32, apartado 3, reconoce al solicitante de visado el derecho de recurso, en caso de denegación, «contra el Estado miembro que haya adoptado la decisión final sobre la solicitud».

74. Con el título de «Observaciones» (que precede inmediatamente a los sellos oficiales y la firma), el impreso ordinario del anexo VI del código de visados concluye del siguiente modo: «El interesado puede presentar recurso contra la decisión de denegación/anulación/retirada del visado con arreglo a las disposiciones del Derecho nacional.»

75. Cuando el Estado miembro competente tiene presencia propia mediante su consulado en el tercer país y se ocupa él mismo de tramitar la solicitud de visado, el procedimiento es suficientemente claro. El Estado miembro competente estudiará la solicitud y decidirá si concede el visado o lo deniega, y lo hará en su propio nombre, ejerciendo sus competencias con arreglo al artículo 5. Su nombre figurará, sin calificativo alguno, en el impreso de denegación como Estado competente y sus tribunales deberán conocer del recurso que, en su caso, se presente con arreglo al artículo 32, apartado 3, aplicando su legislación interna.

76. Obviamente, cuando exista un acuerdo de representación como el previsto en el artículo 8, apartado 4, letra d), el Estado representante tramitará efectivamente la solicitud y adoptará la resolución denegatoria. Sin embargo, al hacerlo estará actuando «en nombre del» Estado miembro competente para dictar dicha resolución de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 5.

77. El Estado miembro representante actúa por autorización del Estado miembro representado: con arreglo al artículo 8, apartado 4, letra d), por acuerdo bilateral se «podrá *autorizar* al consulado del Estado miembro de representación a denegar la expedición de un visado» (el subrayado es mío). Dicha decisión es, en efecto, la «decisión final» a que se refiere el artículo 32, apartado 3. Pero el Estado miembro representante solamente actúa «en nombre del» Estado miembro representado (artículo 8, apartado 1). El alcance de dicha representación claramente se comunica a los solicitantes mediante la resolución denegatoria (anexo VI del código de visados). Por lo tanto, la decisión final sigue siendo competencia del Estado miembro representado y se *atribuye* claramente a este en la resolución denegatoria notificada al solicitante de visado. En consecuencia, el Estado miembro representado conserva su competencia para conocer del recurso que se interponga contra dicha resolución denegatoria.

78. El objetivo del código de visados corrobora también esta interpretación.

79. Los acuerdos de representación se celebran precisamente con el fin de evitar que los solicitantes de visado tengan que realizar un esfuerzo desproporcionado, largos viajes y grandes gastos para acceder a los consulados.³⁷ El código de visados, según se desprende claramente de su considerando 29, respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos por la Carta y por el CEDH y debe interpretarse de conformidad con ellos.³⁸ El trato que se dispensa a los solicitantes de visado en todos los Estados participantes del acervo de Schengen se presume conforme con las exigencias de la Carta y del CEDH.³⁹

80. Ahí se incluye la tutela judicial efectiva, como principio general del Derecho de la Unión, que resulta de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y ha sido consagrado en el artículo 47 de la Carta y en los artículos 6 y 13 del CEDH.⁴⁰

81. El reconocimiento de la competencia del Estado miembro representado para conocer de los recursos permite a los solicitantes de visado acceder al que considero que es su «foro natural» (véase el punto 65 de las presentes conclusiones) y, además, constituye un óptimo reflejo del principio de tutela judicial efectiva. Con ello se evita forzar a los solicitantes de visado a recurrir ante las autoridades judiciales de un Estado miembro con el cual carecen de vínculo alguno y que no es su destino. Además, se les evita realizar un esfuerzo desproporcionado para acceder a la tutela judicial.

82. En el contexto del presente asunto, esta solución proporciona la ventaja añadida de permitir al órgano jurisdiccional nacional competente remitir una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia sobre la interpretación del código de visados. La postura contraria tendría como consecuencia que fueran competentes los tribunales de un Estado no perteneciente a la Unión, cuyos órganos jurisdiccionales no pueden remitir peticiones de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia, y el mecanismo concebido para garantizar la aplicación e interpretación uniformes por el Acuerdo de Asociación Schengen UE-Suiza⁴¹ no es comparable al procedimiento del artículo 267 TFUE.

83. Además, el código de visados pretende aportar coherencia e igualdad de trato entre los solicitantes.⁴² En una situación en que los solicitantes de visado para visitar el mismo Estado miembro (por ejemplo, los Países Bajos) pueden ver sus solicitudes desestimadas por los consulados de distintos Estados miembros por todo el mundo en virtud de acuerdos de representación celebrados con arreglo al artículo 8, apartado 4, letra d), del código de visados, exigir que los recursos contra dichas resoluciones se presenten ante las autoridades judiciales de los distintos Estados miembros representados abriría la puerta a la posibilidad de diferencias de trato a los recursos interpuestos por solicitantes que pretenden visitar el mismo Estado miembro.

84. Quisiera añadir que también pueden surgir dificultades prácticas cuando un Estado miembro en particular disponga de una difusa red de consulados. En algunas ocasiones puede ser el único Estado miembro con consulado en un país concreto. Por ejemplo, Francia es el único Estado miembro presente en Yibuti y allí representa a otros 17 Estados miembros a efectos de solicitudes de visado.⁴³ Si, en contra de mi análisis, se considerase que Francia se ha convertido en el Estado miembro competente y debe adoptar las decisiones finales de denegación de visados, los tribunales franceses resultarían competentes para conocer de los recursos presentados contra las resoluciones denegatorias que afectasen a los solicitantes que quisieran visitar 17 países diferentes.

37 Considerando 4 y artículo 8, apartado 6, del código de visados.

38 Véase, en ese sentido, la sentencia de 13 de diciembre de 2017, *El Hassani* (C-403/16, EU:C:2017:960), apartado 32.

39 Véase, por analogía, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, *N.S. y otros* (C-411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865), apartado 80.

40 Sentencia de 22 de diciembre de 2010, *DEB* (C-279/09, EU:C:2010:811), apartado 29.

41 Véanse los puntos 18 a 20 de las presentes conclusiones.

42 Véanse los puntos 36 y 37 de las presentes conclusiones.

43 Véase el resumen de las misiones diplomáticas y oficinas consulares de los Estados miembros responsables para tramitar las solicitudes de visado, y de los acuerdos de representación con arreglo al artículo 8, apartado 1, del código de visados, documento de 15 de enero de 2018, accesible en el sitio de Internet de la Comisión Europea.

85. Por lo tanto, llego a la conclusión de que, cuando existe un acuerdo de representación que autoriza al Estado miembro representante a denegar un visado con arreglo al artículo 8, apartado 4, letra d), del código de visados, corresponde al Estado miembro representado adoptar la decisión final a efectos del artículo 32, apartado 3, del mismo código. En consecuencia, son competentes para conocer de los recursos contra la decisión denegatoria las autoridades judiciales del Estado miembro representado.

Sobre la cuarta cuestión prejudicial

86. La cuarta cuestión prejudicial se dirige a aclarar, en esencia, si una interpretación de los artículos 8, apartado 4, letra d), y 32, apartado 3, del código de visados según la cual corresponde al Estado miembro representante conocer de los recursos contra las resoluciones denegatorias es conforme con la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 47 de la Carta.

87. Esta cuestión solo es pertinente si el Tribunal de Justicia considera que la competencia para conocer de los recursos contra las resoluciones denegatorias con arreglo al artículo 8, apartado 4, letra d), del código de visados corresponde al Estado miembro representante. Ya he expuesto que, en mi opinión, la solución que respeta la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 47 de la Carta es interpretar dichas disposiciones en el sentido de que la competencia para resolver sobre los recursos contra las resoluciones denegatorias de visados corresponde al Estado miembro *representado*. A mi entender, por consiguiente, no es necesario analizar con mayor profundidad la cuarta cuestión prejudicial.

Conclusión

88. A la vista de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Utrecht, Países Bajos) del modo siguiente:

- «– El artículo 32, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un código comunitario sobre visados (código de visados), no prohíbe a los Estados miembros conceder a los patrocinadores de los solicitantes de visado el derecho a recurrir en nombre propio la denegación de los visados. No obstante, ese derecho no debe interferir en el derecho de recurso que asiste al demandante.
- Cuando existe un acuerdo de representación que autoriza al Estado miembro representante a denegar un visado con arreglo al artículo 8, apartado 4, letra d), del Reglamento n.º 810/2009, corresponde al Estado miembro representado adoptar la decisión final a efectos del artículo 32, apartado 3, del mismo Reglamento. En consecuencia, son competentes para conocer de los recursos contra la resolución denegatoria las autoridades judiciales del Estado miembro representado.»