



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 29 de julio de 2019*

«Procedimiento prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Código comunitario sobre visados — Reglamento (CE) n.º 810/2009 — Artículo 5 — Estado miembro competente para examinar y decidir sobre una solicitud de visado — Artículo 8 — Acuerdo de representación — Artículo 32, apartado 3 — Recurso contra una denegación de visado — Estado miembro competente para pronunciarse sobre el recurso en caso de acuerdo de representación — Titulares del derecho a interponer recurso»

En el asunto C-680/17,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Utrecht, Países Bajos), mediante resolución de 30 de noviembre de 2017, recibida en el Tribunal de Justicia el 5 de diciembre de 2017, en el procedimiento entre

Sumanan Vethanayagam,

Sobitha Sumanan,

Kamalaranee Vethanayagam

y

Minister van Buitenlandse Zaken,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot, Presidente de Sala, la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente), Vicepresidenta del Tribunal de Justicia, y la Sra. C. Toader y los Sres. A. Rosas y M. Safjan, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de diciembre de 2018;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. Vethanayagam, de la Sra. Sumanan y de la Sra. Vethanayagam, por el Sr. M.J.A. Leijen, advocaat;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M.K. Bulterman y P. Huurnink, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek, J. Vlácil y T. Müller y por la Sra. A. Brabcová, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno danés, por el Sr. J. Nymann-Lindegren y por las Sras. M. Wolff y P. Ngo, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno estonio, por la Sra. N. Grünberg, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno francés, por el Sr. D. Colas y por las Sras. E. de Moustier y E. Armoët, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. F. De Luca, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre del Parlamento Europeo, por los Sres. G. Corstens y R. van de Westelaken y por la Sra. O. Hrstková Šolcová, en calidad de agentes;
- en nombre del Consejo de la Unión Europea, por las Sras. E. Moro y S. Boelaert, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. C. Cattabriga y por los Sres. F. Wilman y G. Wils, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno suizo, por el Sr. E. Bichet, en calidad de agente;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en la vista de 28 de marzo de 2019;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial se refiere a la interpretación del artículo 8, apartado 4, y del 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 (DO 2009, L 243, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 (DO 2013, L 182, p. 1) (en lo sucesivo, «Código de visados»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre, por una parte, el Sr. Sumanan Vethanayagam, la Sra. Sobitha Sumanan y la Sra. Kamalaranee Vethanayagam y, por otra, el Minister van Buitenlandse Zaken (Ministerio de Asuntos Exteriores, Países Bajos; en lo sucesivo, «Ministerio de Exteriores de los Países Bajos»), relativo a la desestimación de unas solicitudes de visado de corta duración para el Sr. Vethanayagam y la Sra. Sumanan.

Marco jurídico

Acuerdo de asociación de la Confederación Suiza al acervo de Schengen

- 3 El Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen (DO 2008, L 53, p. 52; en lo sucesivo, «Acuerdo de asociación de la Confederación Suiza al acervo de Schengen») indica lo siguiente en sus considerandos octavo y décimo:

«Convencidas de que es preciso 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;

[...]

Considerando que la cooperación Schengen se basa en los principios de libertad, democracia, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, tal y como se garantizan, en particular, por el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de 4 de noviembre de 1950».

- 4 Según el artículo 1, apartado 2, del Acuerdo de asociación de la Confederación Suiza al acervo de Schengen,

«El presente Acuerdo genera derechos y obligaciones recíprocos de conformidad con los procedimientos que en el mismo se establecen.»

- 5 El artículo 2 de este Acuerdo estipula lo siguiente:

«1. Suiza ejecutará y aplicará las disposiciones del acervo de Schengen enumeradas en el anexo A del presente Acuerdo en la medida en que se apliquen a los Estados miembros de la Unión Europea, denominados en lo sucesivo “Estados miembros”.

2. Suiza ejecutará y aplicará las disposiciones de los actos de la Unión Europea y de la Comunidad Europea enumerados en el anexo B del presente Acuerdo, en la medida en que tales disposiciones hayan sustituido y/o desarrollado disposiciones equivalentes del Convenio de aplicación del Acuerdo relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, denominado en lo sucesivo “Convenio de aplicación de Schengen”, o se hayan adoptado en virtud de este.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7, Suiza aceptará, ejecutará y aplicará asimismo los actos y medidas adoptados por la Unión Europea y la Comunidad Europea que modifiquen o desarrollen las disposiciones a que se refieren los anexos A y B y a los que se hayan aplicado los procedimientos establecidos por el presente Acuerdo.»

El Código de visados

6 Los considerandos 4, 18, 28, 29 y 34 del Código de visados indican lo siguiente:

«(4) 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.

[...]

(18) 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.

[...]

(28) Dado que el objetivo del presente Reglamento, a saber, el establecimiento de los procedimientos y las condiciones para la expedición de visados para el tránsito por el territorio de los Estados miembros o para estancias en dicho territorio cuya duración prevista no sea superior a tres meses en un período de seis meses, no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puede lograrse mejor a nivel comunitario, la Comunidad puede adoptar medidas de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado. De conformidad con el principio de proporcionalidad, enunciado en dicho artículo, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.

(29) 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.

[...]

(34) Por lo que respecta a Suiza, el presente Reglamento constituye un desarrollo de disposiciones del acervo de Schengen en el sentido del [Acuerdo de asociación de la Confederación Suiza al acervo de Schengen], que entran en el ámbito mencionado por el artículo 1, punto B, de la Decisión 1999/437/CE [del Consejo, de 17 de mayo de 1999, relativa a determinadas normas de desarrollo del Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del Acervo de Schengen (DO 1999, L 176, p. 31)], en relación con el artículo 3 de la Decisión 2008/146/CE del Consejo[, de 28 de enero de 2008,] relativa a la celebración de dicho Acuerdo [(DO 2008, L 53, p. 1)].»

7 El artículo 1 del Código de visados está redactado así:

«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 90 días por período de 180 días.»

8 Según el artículo 2, punto 2, de este Código:

«A efectos del presente Reglamento se aplicarán las siguientes definiciones:

[...]

2) “visado”: la autorización expedida por un Estado miembro a efectos de:

- a) tránsito por el territorio de los Estados miembros o estancias en dicho territorio cuya duración prevista no sea superior a 90 días por período de 180 días;
- b) tránsito por las zonas internacionales de tránsito de los aeropuertos de los Estados miembros;

[...]».

9 El artículo 4, apartado 1, de dicho Código está redactado así:

«Corresponderá a los consulados examinar las solicitudes y decidir al respecto.»

10 El artículo 5 del mismo Código dispone lo siguiente:

«1. El Estado miembro competente para examinar y decidir sobre una solicitud de visado uniforme será:

- a) el Estado miembro cuyo territorio sea el único destino de la visita o visitas;

[...]

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 los apartados 1 a 3 no tenga presencia ni esté representado en el tercer país en el que el solicitante presente la solicitud con arreglo al artículo 6.»

11 El artículo 6 del Código de visados, titulado «Competencia territorial consular», establece lo siguiente en su apartado 1:

«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.»

12 Según los términos del artículo 8 de este Código, relativo a los acuerdos de representación:

«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 del plazo fijado en el artículo 23, apartados 1, 2 o 3.

[...]

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;
- 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, según lo dispuesto en el artículo 22;
- 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 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.

[...]»

13 El artículo 32, apartado 3, de dicho Código dispone:

«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.»

14 Según el artículo 47, apartado 1, del mismo Código:

«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;

[...]».

Manual de visados

- 15 El Manual para la tramitación de las solicitudes de visado y la modificación de los visados expedidos, establecido por la Decisión C(2010) 1620 final de la Comisión, de 19 de marzo de 2010, explica que «a efectos del Código de visados y del presente Manual, se entiende por “Estado miembro” los Estados miembros de la UE que aplican íntegramente el acervo de Schengen y los Estados asociados, y por “territorio de los Estados miembros”, el territorio [...] de dichos “Estados miembros”».

Acuerdo de representación celebrado entre el Reino de los Países Bajos y la Confederación Suiza

- 16 El Acuerdo de representación celebrado entre el Reino de los Países Bajos y la Confederación Suiza que era aplicable en el momento de los hechos entró en vigor el 1 de octubre de 2014. En él se precisa que la Confederación Suiza representará al Reino de los Países Bajos en Sri Lanka (entre otros lugares) para todos los tipos de visados Schengen.
- 17 Según los términos del punto 2 de este acuerdo, la «representación» incluye «denegar la solicitud de visado cuando proceda, con arreglo al artículo 8, apartado 4, letra d), del Código de visados, y examinar los recursos con arreglo al Derecho nacional de la Parte que actúa como representante (artículo 32, apartado 3, del Código de visados) [...]».

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 18 El Sr. Vethanayagam y la Sra. Sumanan, de nacionalidad esrilanquesa, casados y residentes en Sri Lanka, presentaron el 16 de agosto de 2016 sendas solicitudes de visado de corta duración para los Países Bajos a fin de visitar a la Sra. Vethanayagam, hermana del Sr. Vethanayagam, de nacionalidad neerlandesa y residente en Ámsterdam (Países Bajos). Estas solicitudes se presentaron a través de VFS Global, empresa proveedora de servicios, en el consulado suizo de Colombo (Sri Lanka), con arreglo al Acuerdo de representación bilateral celebrado entre el Reino de los Países Bajos y la Confederación Suiza.
- 19 Las autoridades consulares suizas que representaban al Reino de los Países Bajos desestimaron dichas solicitudes de visado mediante sendas resoluciones de 19 de agosto de 2016, por la razón de que el Sr. Vethanayagam y la Sra. Sumanan no habían aportado la prueba de que disponían de medios de subsistencia suficientes para la totalidad de la estancia prevista y para el regreso a su país de origen.
- 20 El Sr. Vethanayagam y la Sra. Sumanan interpusieron recurso contra estas resoluciones ante el Ministerio de Exteriores de los Países Bajos, que se declaró incompetente para conocer del recurso mediante sendas resoluciones de 28 de septiembre de 2016.
- 21 Por otra parte, la reclamación formulada por los interesados ante las autoridades suizas contra las resoluciones de 19 de agosto de 2016 fue desestimada mediante resolución del Staatssekretariat für Migration (Secretario de Estado de Migración, Suiza) de 2 de diciembre de 2016. El Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo, Suiza) desestimó, con carácter preliminar, la petición de los solicitantes de que se les aplicara la gratuidad del procedimiento y rechazó examinar el recurso interpuesto contra dicha resolución a causa del impago de la cantidad exigida en concepto de provisión de fondos.
- 22 El Sr. Vethanayagam y la Sra. Sumanan, así como la Sra. Vethanayagam, en su condición de anfitriona, presentaron una nueva solicitud de visado de corta duración ante el Visadienst (Servicio de Visados, Países Bajos) para los dos primeros. El Ministerio de Exteriores de los Países Bajos desestimó esta solicitud mediante resolución de 18 de octubre de 2016.

- 23 En una resolución de 23 de noviembre de 2016, el Ministerio de Exteriores de los Países Bajos declaró la inadmisibilidad de la reclamación presentada por los demandantes en el litigio principal contra la resolución de 18 de octubre de 2016.
- 24 Los demandantes en el litigio principal interpusieron ante el Rechtbank den Haag, zittingsplaats Utrecht (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Utrecht, Países Bajos) un recurso judicial contra las resoluciones de 28 de septiembre de 2016 y 23 de noviembre de 2016, alegando que el examen de sus reclamaciones y de sus solicitudes de visado incumbía al Reino de los Países Bajos y que la Confederación Suiza había intervenido únicamente en cuanto representante del Reino de los Países Bajos. Los demandantes en el litigio principal consideran que el Derecho de la Unión los faculta para presentar sus solicitudes de visado ante el país que constituye su destino principal, y sostienen que confiar en su totalidad de los procedimientos de solicitud de visado a otro Estado es contrario al principio de tutela judicial efectiva establecido en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 25 El Ministerio de Exteriores de los Países Bajos alega que no era competente para pronunciarse sobre las solicitudes de visado de los demandantes en el litigio principal.
- 26 Afirma así en primer lugar que, con arreglo al artículo 8, apartado 4, del Código de visados y a la nota verbal basada en dicha disposición, la competencia para examinar las solicitudes de visado presentadas en Sri Lanka había sido traspasada a la Confederación Suiza.
- 27 En segundo lugar sostiene que, como las autoridades consulares suizas de Colombo eran competentes para denegar la expedición de visados, los demandantes en el litigio principal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 32, apartado 3, del Código de visados, hubieran debido interponer su recurso contra la Confederación Suiza, en cuanto Estado que adoptó la decisión final sobre sus solicitudes.
- 28 En tercer lugar, el Ministerio de Exteriores de los Países Bajos considera que las solicitudes de visado de los nacionales de países terceros residentes en Sri Lanka no pueden presentarse directamente ante el Servicio de Visados en los Países Bajos, puesto que, como el Reino de los Países Bajos está representado en Sri Lanka por la Confederación Suiza, tales solicitudes deben presentarse, con arreglo al artículo 6, apartado 1, del Código de visados, ante las autoridades consulares suizas.
- 29 En este contexto, el tribunal remitente alberga ciertas dudas sobre la interpretación que debe darse al Código de visados, en primer lugar en lo referente a la posición del anfitrión o patrocinador en los procedimientos relativos a los visados; a continuación, con respecto al concepto de «representación» y, por último, en cuanto a la compatibilidad del sistema de representación consular con el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 47 de la Carta.
- 30 Dadas esas circunstancias, el Rechtbank den Haag, zittingsplaats Utrecht (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Utrecht) decidió suspender el procedimiento y plantear Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Se opone el artículo 32, apartado 3, del Código de visados a que el anfitrión o patrocinador, en cuanto parte interesada en la solicitud de visado de los solicitantes, 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 visado 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, que tenga derecho a interponer el recurso en la lengua de uno de los Estados miembros, que la cuantía de los derechos y tasas judiciales en los procedimientos de reclamación y de recurso no resulten desproporcionadas para el solicitante y que exista la posibilidad de obtener asistencia jurídica gratuita? A la vista del margen de apreciación de que disfruta el Estado en materia de visados, ¿tiene alguna relevancia a estos efectos la cuestión de si un órgano jurisdiccional suizo conoce suficientemente la situación neerlandesa para poder ofrecer una tutela judicial efectiva?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial

- 31 En su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, fundamentalmente, si el artículo 32, apartado 3, del Código de visados debe interpretarse en el sentido de que permite que el anfitrión o patrocinador interponga recurso en su propio nombre contra una denegación de visado.

Sobre la admisibilidad

- 32 Con carácter preliminar, la Comisión Europea impugna la admisibilidad de la primera cuestión prejudicial, alegando que la normativa holandesa no es aplicable al litigio principal, ya que son las autoridades suizas y no las neerlandesas quienes adoptaron en el presente asunto la decisión final sobre la solicitud de visado.
- 33 No cabe acoger esa alegación.
- 34 Por una parte, procede señalar que la determinación del Estado ante el que debe interponerse recurso contra la denegación de visado, con arreglo al artículo 32, apartado 3, del Código de visados, es una de las cuestiones objeto de la presente petición de decisión prejudicial, de modo que no es posible anticipar la respuesta a dicha cuestión al analizar la admisibilidad de la primera cuestión prejudicial.
- 35 Por otra parte, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los tribunales nacionales regulada en el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al tribunal que conoce del litigio, y que ha de asumir la responsabilidad de la resolución judicial que se dicte, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantee al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, desde el momento en que las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (sentencia de 4 de diciembre de 2018, Minister for Justice and Equality y Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, apartado 26 y jurisprudencia citada).

- 36 De ello se sigue que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un tribunal nacional solo es posible cuando resulte evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los datos de hecho y de Derecho necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones que se le hayan planteado (sentencia de 4 de diciembre de 2018, Minister for Justice and Equality y Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, apartado 27 y jurisprudencia citada).
- 37 En el presente asunto, la primera cuestión prejudicial se refiere a la interpretación del Derecho de la Unión, y en particular al punto de si un anfitrión o patrocinador está legitimado para recurrir contra una denegación de visado en el marco del recurso contemplado en el artículo 32, apartado 3, del Código de visados.
- 38 Por otra parte, no solo la resolución de remisión expone los hechos y el marco jurídico con claridad suficiente para permitir determinar el alcance de la cuestión planteada, sino que, además, nada indica que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no tenga relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del litigio principal o que el problema sea de naturaleza hipotética.
- 39 En efecto, como indica la resolución de remisión, la Sra. Vethanayagam, anfitriona, respectivamente hermana y cuñada de los solicitantes de visado, que reside en los Países Bajos, ha interpuesto, al igual que ellos, un recurso contra la desestimación de la solicitud de visado de estos últimos por parte del Servicio de Visados.
- 40 En consecuencia, la respuesta del Tribunal de Justicia a la interpretación solicitada por el tribunal remitente parece necesaria para que este último pueda dictar sentencia.
- 41 Procede declarar, por tanto, la admisibilidad de la primera cuestión prejudicial.

Sobre el fondo

- 42 En lo referente a la interpretación del artículo 32, apartado 3, del Código de visados, conviene recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para interpretar las disposiciones del Derecho de la Unión deben tenerse en cuenta, no solo los términos empleados en ellas, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que formen parte (sentencia de 7 de febrero de 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, apartado 54 y jurisprudencia citada).
- 43 En primer lugar, en cuanto a los términos del artículo 32, apartado 3, del Código de visados, la primera frase de esta disposición indica que «los solicitantes a quienes se haya denegado un visado tendrán derecho a recurrir». Se deduce, pues, del tenor de dicha disposición que el derecho a interponer recurso contra una denegación de visado se le reconoce expresamente al solicitante de dicho visado.
- 44 El reconocimiento de este derecho no se ve contradicho por el hecho de que la segunda frase del artículo 32, apartado 3, del Código de visados disponga que el recurso contra la denegación de visado debe interponerse contra el Estado miembro que haya adoptado la decisión final «y de conformidad con el Derecho nacional de dicho Estado miembro».
- 45 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado ya que, al remitirse así al Derecho de los Estados miembros, el legislador de la Unión ha confiado a estos Estados la tarea de decidir la naturaleza y las modalidades concretas de las vías de recurso de que disponen los solicitantes de visado (sentencia de 13 de diciembre de 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, apartado 25).

- 46 De ello se deduce que la remisión al Derecho nacional de los Estados miembros se limita a la regulación de las modalidades procesales, mientras que la determinación de la persona con derecho a interponer recurso queda regulada expresamente por el artículo 32, apartado 3, del Código de visados.
- 47 En segundo lugar, la constatación anterior queda confirmada por el contexto en el que se inscribe el artículo 32, apartado 3, del Código de visados. A este respecto, el artículo 47, apartado 1, letra h), de este Código establece que las autoridades centrales de los Estados miembro y sus consulados deben proporcionar al público toda la información pertinente sobre las solicitudes de visado, y en particular sobre el hecho de que las denegaciones de visado deben notificarse a los solicitantes y de que estos disponen de un derecho de recurso.
- 48 Además, como se desprende del anexo VI del Código de visados, el impreso uniforme para la notificación y motivación de la denegación, anulación o retirada de un visado que figura en dicho anexo va dirigido al solicitante o al titular del visado. Este formulario contiene igualmente una lista de razones que pueden justificar una denegación de visado con arreglo al artículo 32, apartado 1, del Código de visados. De ello se deduce que dicha denegación debe estar motivada solo por razones que incumban específicamente al solicitante de visado.
- 49 En efecto, la autoridad competente, tras indicar en el formulario que la corresponde rellenar que ha «examinado [la] solicitud de visado» o «examinado [el] visado», debe precisar la razón o las razones que justifican la denegación, anulación o retirada del visado de entre las once que figuran en dicho formulario, a saber: haber presentado un documento de viaje falso; no haber justificado el propósito y las condiciones de la estancia prevista; no haber aportado el solicitante pruebas de que dispone de medios de subsistencia suficientes para la totalidad de la estancia prevista; haber permanecido ya el solicitante en el territorio de los Estados miembros 90 días durante un período de 180 días en curso con un visado uniforme o un visado de validez territorial limitada; haber sido introducida una descripción del solicitante en el Sistema de Información de Schengen (SIS) a efectos de denegación de entrada; considerar uno o varios Estados miembros que el solicitante supone un peligro para el orden público, la seguridad nacional, la salud pública o las relaciones internacionales de uno o varios Estados miembros; no haber presentado el solicitante prueba de que posee un seguro médico de viaje válido y adecuado; no resultar fiable la información presentada por el solicitante para la justificación del propósito y las condiciones de la estancia prevista; no haber podido establecerse la intención del solicitante de abandonar el territorio de los Estados miembros antes de que expire el visado; no haber aportado el solicitante pruebas suficientes de que no pudo solicitar un visado con antelación y de que la solicitud de un visado en la frontera está, por tanto, justificada y, por último, haber solicitado el titular del visado la retirada de este.
- 50 Por lo tanto, se deduce del contexto en el que se inscribe el artículo 32, apartado 3, del Código de visados que el único titular del derecho a recurrir contra una denegación de visado es el solicitante del visado.
- 51 En tercer lugar, en lo que respecta a los objetivos que persigue el Código de visados, se desprende de su artículo 1, interpretado a la luz de sus considerandos 18 y 28, que este Código tiene por objeto establecer los procedimientos y condiciones para la expedición de visados para tránsito o estancias previstas en el territorio de los Estados miembros no superiores a 90 días por período de 180 días, a fin de garantizar una aplicación armonizada de la política común de visados.
- 52 A este respecto, el visado se define, según el artículo 2, punto 2, letras a) y b), del Código de visados, como la autorización expedida por un Estado miembro a efectos, bien de tránsito por el territorio de los Estados miembros o estancias en dicho territorio cuya duración prevista no sea superior a 90 días por período de 180 días, bien de tránsito por las zonas internacionales de tránsito de los aeropuertos de los Estados miembros. De dicha autorización se desprende, por tanto, la existencia de derechos específicos en favor del solicitante de visado.

- 53 Como con el recurso contemplado en el artículo 32, apartado 3, del Código de visados se pretende obtener una modificación de la decisión por la que se denegó el visado, es el solicitante del visado, en cuanto destinatario de dicha decisión, quien tiene un interés directo y específico en interponer recurso contra ella.
- 54 Con arreglo a la jurisprudencia citada en el apartado 45 de la presente sentencia, la constatación anterior no se opone a que los Estados miembros, al determinar la naturaleza y las modalidades concretas de las vías de recurso de que disponen los solicitantes de visado, autoricen al anfitrión o patrocinador a intervenir, junto con el solicitante del visado, en el procedimiento de recurso contemplado en el artículo 32, apartado 3, del Código de visados.
- 55 Sin embargo, con arreglo a lo declarado en el apartado 47 de la presente sentencia, el anfitrión o patrocinador solo puede intervenir en el procedimiento como parte subordinada y accesoria con respecto al solicitante del visado, y no de manera independiente.
- 56 Por otra parte, vistas las consideraciones anteriores, el artículo 32, apartado 3, del Código de visados tampoco se opone a que el destinatario de una denegación de visado otorgue un poder a un tercero para que lo represente ante los tribunales.
- 57 Habida cuenta del conjunto de consideraciones expuestas, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 32, apartado 3, del Código de visados debe interpretarse en el sentido de que no permite que el anfitrión o patrocinador interponga un recurso en su propio nombre contra una denegación de visado.

Sobre las cuestiones prejudiciales segunda y tercera

- 58 En sus cuestiones prejudiciales segunda y tercera, a las que conviene responder conjuntamente, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 8, apartado 4, letra d), y el artículo 32, apartado 3, del Código de visados deben interpretarse en el sentido de que, cuando exista un acuerdo bilateral de representación que estipule que las autoridades consulares del Estado miembro de representación están facultadas para adoptar las decisiones de denegación de visado, corresponde a las autoridades competentes de dicho Estado resolver los recursos interpuestos contra las denegaciones de visado.
- 59 Para responder a estas cuestiones, procede observar que el título III del Código de visados establece las normas relativas a los procedimientos y condiciones para la expedición de visados.
- 60 Cuando estas normas aluden a los Estados miembros, se refieren igualmente a la Confederación Suiza, como se desprende en especial del artículo 2, apartados 1, 2 y 3 del Acuerdo de asociación de la Confederación Suiza al acervo de Schengen, interpretado a la luz del considerando 34 del Código de visados.
- 61 Pues bien, en primer término, del artículo 4, apartado 1, del Código de visados se desprende que el examen de las solicitudes de visado corresponde, en principio, a los consulados.
- 62 A continuación, con respecto al Estado miembro competente para examinar una solicitud de visado uniforme y decidir sobre ella, el artículo 5, apartado 1, del Código de visados establece que dicho Estado será, o bien el Estado miembro cuyo territorio sea el único destino de la visita o visitas, o bien, si la visita incluye más de un destino, el Estado miembro cuyo territorio sea, por la duración o la finalidad de la estancia, el destino principal de la visita o visitas, o bien, por último, si no puede determinarse un destino principal, el Estado miembro cuya frontera exterior se proponga cruzar el solicitante para entrar en el territorio de los Estados miembros.

- 63 Además, en lo que respecta a la competencia territorial consular, el artículo 6, apartado 1, del Código de visados dispone que las solicitudes de visado deben presentarse, en principio, en el consulado del Estado competente en cuyo ámbito territorial resida legalmente el solicitante.
- 64 Sin embargo, se desprende del artículo 8, apartados 5 y 6, del Código de visados, interpretado a la luz del considerando 4 de dicho Código, que, a fin de evitar a los solicitantes de visado la realización de un esfuerzo desproporcionado para acceder a un consulado, los Estados miembros que no tengan consulado propio en un tercer país o en una parte del mismo deben procurar celebrar acuerdos de representación.
- 65 A estos efectos, el artículo 8 del Código de visados indica expresamente que los Estados miembros pueden celebrar entre sí acuerdos bilaterales en virtud de los cuales uno de ellos acepta representar al otro en lo referente a las decisiones que deban adoptarse en materia de solicitudes de visado.
- 66 Por lo demás, en cuanto al alcance de esa representación, dicho artículo 8 contempla diferentes supuestos en función de la decisión que se prevea adoptar sobre la solicitud de visado y en función de los términos del acuerdo de representación.
- 67 Así, por una parte, en el caso de que se prevea estimar la solicitud de visado, el artículo 8, apartado 1, del Código de visados establece 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», añadiendo que «un Estado miembro también podrá representar a otro Estado miembro únicamente para la recepción de solicitudes y el registro de identificadores biométricos».
- 68 Por consiguiente, en caso de expedición de visados, el artículo 8, apartado 1, del Código de visados contempla dos niveles de representación, a saber, un primer nivel que incluye el examen y la expedición del visado y un segundo nivel, más restringido, que se limita a la recepción de las solicitudes.
- 69 Por otra parte, en el caso de que la decisión que se prevea adoptar sea la denegación del visado, el artículo 8 del Código de visados contempla igualmente dos niveles diferentes de representación, el primero con valor de regla general y el otro de regla especial.
- 70 Por lo que se refiere a la regla general, el artículo 8, apartado 2, del Código de visados establece que, 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 dicha solicitud.
- 71 En cuanto a la regla especial, el artículo 8, apartado 4, letra d), de dicho Código dispone, como excepción a la regla general, que el acuerdo bilateral de representación celebrado entre dos Estados miembros podrá autorizar al consulado del Estado miembro de representación a denegar la expedición de un visado tras el examen de la solicitud.
- 72 En otros términos, en el caso de que el Estado miembro que actúa en representación de otro considere que procede denegar una solicitud de visado, debe presentar dicha solicitud a las autoridades del Estado miembro representado, a menos que el acuerdo bilateral de representación estipule lo contrario, y la adopción de la decisión final incumbe a estas últimas autoridades. En cambio, corresponde a las autoridades del Estado miembro de representación denegar la solicitud de visado y, por tanto, adoptar la decisión final cuando el acuerdo bilateral de representación así lo establezca.

- 73 En consecuencia, como el artículo 32, apartado 3, del Código de visados dispone que los recursos contra las denegaciones de visado se interpondrán contra el Estado miembro que haya adoptado la decisión final sobre la solicitud, la determinación del Estado competente para adoptar la decisión final y, por tanto, contra el que debe interponerse el recurso depende, en el caso de que exista un acuerdo de representación entre dos Estados miembros, de los términos de dicho acuerdo.
- 74 En el presente asunto, como el territorio del Reino de los Países Bajos era el único destino del viaje de los demandantes en el litigio principal, las solicitudes de visado habría debido presentarse, de no existir acuerdo de representación, en el consulado en Sri Lanka de dicho Estado miembro, con arreglo a los artículos 5 y 6 del Código de visados. Sin embargo, como indica la petición de decisión prejudicial, el Reino de los Países Bajos, al carecer de consulado propio en dicho país, había celebrado el 1 de octubre de 2014 un Acuerdo de representación con la Confederación Suiza. Dicho acuerdo permitió que los demandantes en el litigio principal presentaran sus solicitudes de visado de corta duración para los Países Bajos en el consulado suizo en Colombo.
- 75 Pues bien, dicho acuerdo estipula que incumbe a la Confederación Suiza, cuando actúa en representación del Reino de los Países Bajos, «denegar la solicitud de visado cuando proceda, con arreglo al artículo 8, apartado 4, letra d), del Código de visados», y «examinar los recursos con arreglo al Derecho nacional de la Parte que actúa como representante».
- 76 Por consiguiente, dado que, en virtud de dicho Acuerdo, correspondía a la Confederación Suiza adoptar la decisión final sobre las solicitudes de visado de corta duración para los Países Bajos presentadas por los demandantes en el litigio principal, es igualmente ese primer Estado el que era competente para conocer de los recursos interpuestos contra las denegaciones de visado, de conformidad con el artículo 32, apartado 3, del Código de visados.
- 77 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera que el artículo 8, apartado 4, letra d), y el artículo 32, apartado 3, del Código de visados deben interpretarse en el sentido de que, cuando exista un acuerdo bilateral de representación que estipule que las autoridades consulares del Estado miembro de representación están facultadas para adoptar las decisiones de denegación de visado, corresponde a las autoridades competentes de dicho Estado miembro pronunciarse sobre los recursos interpuestos contra las denegaciones de visado.

Sobre la cuarta cuestión prejudicial

- 78 En su cuarta cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si la interpretación conjunta del artículo 8, apartado 4, letra d), y del artículo 32, apartado 3, del Código de visados según la cual los recursos contra las denegaciones de visado deben interponerse contra el Estado de representación es compatible con el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva.
- 79 A este respecto, es preciso hacer constar que, como se desprende del considerando 29 del Código de visados, la interpretación de las disposiciones de dicho Código, incluido el derecho de recurso establecido en el artículo 32, apartado 3, del mismo, debe efectuarse respetando los derechos fundamentales y los principios reconocidos por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «Convenio Europeo de Derechos Humanos»), y por la Carta.
- 80 El principio de tutela judicial efectiva de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables, al que se refiere el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, constituye, en efecto, un principio general del Derecho de la Unión que emana de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y que ha sido consagrado en los artículos 6 y 13 del Convenio

Europeo de Derechos Humanos, y que en la actualidad se reconoce en el artículo 47 de la Carta (sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:11, apartado 35).

- 81 En el contexto específico del artículo 32, apartado 3, del Código de visados, incumbe a cada Estado miembro garantizar el respeto de los derechos fundamentales, y en particular de la tutela judicial efectiva, al decidir la naturaleza y las modalidades concretas de los recursos contra las denegaciones de visado, dentro del respeto de los principios de equivalencia y efectividad (véase en este sentido la sentencia de 13 de diciembre de 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, apartados 25 y 42).
- 82 Por consiguiente, con independencia de que el Estado contra el que debe interponerse el recurso contra una denegación de visado sea, según los términos del acuerdo de representación, el Estado de representación o el Estado representado, es preciso garantizar el respeto de los derechos fundamentales, y en particular el derecho a una tutela judicial efectiva de los solicitantes de visado.
- 83 En particular, el hecho de que la decisión final de denegación de visado sea adoptada por el Estado de representación, como ocurre en el asunto examinado en el litigio principal, no afecta a la obligación de respetar el mencionado derecho.
- 84 A este respecto, como se indica en su considerando 34, el Código de visados constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen, en el sentido del Acuerdo de asociación de la Confederación Suiza al acervo de Schengen, que entran en el ámbito mencionado por el artículo 1, punto B, de la Decisión 1999/437, en relación con el artículo 3 de la Decisión 2008/146.
- 85 Con arreglo a dicho Código, la Confederación Suiza puede expedir visados uniformes válidos para la totalidad del espacio Schengen.
- 86 Ahora bien, la Confederación Suiza, pese a no ser un Estado miembro de la Unión, no solo es Parte en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, en cuanto miembro del Consejo de Europa desde el 6 de mayo de 1963, sino también, sobre todo, un Estado asociado de conformidad con el Acuerdo de asociación de la Confederación Suiza al acervo de Schengen, el cual indica en su décimo considerando que «la cooperación Schengen se basa en los principios de libertad, democracia, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, tal y como se garantizan, en particular, por el [Convenio Europeo de Derechos Humanos]».
- 87 Además, el Acuerdo de asociación de la Confederación Suiza al acervo de Schengen genera derechos y obligaciones recíprocos, como se desprende de su artículo 1, apartado 2, de modo que la Confederación Suiza debe ejecutar, como estipula el artículo 2 de dicho Acuerdo, todas las disposiciones del acervo de Schengen de conformidad con los procedimientos que en el mismo se establecen.
- 88 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que la interpretación conjunta del artículo 8, apartado 4, letra d), y del artículo 32, apartado 3, del Código de visados según la cual los recursos contra las denegaciones de visado deben interponerse contra el Estado de representación es compatible con el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva.

Costas

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

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

- 1) 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, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, debe interpretarse en el sentido de que no permite que el anfitrión o patrocinador interponga un recurso en su propio nombre contra una denegación de visado.
- 2) El artículo 8, apartado 4, letra d), y el artículo 32, apartado 3, del Reglamento n.º 810/2009, en su versión modificada por el Reglamento n.º 610/2013, deben interpretarse en el sentido de que, cuando exista un acuerdo bilateral de representación que estipule que las autoridades consulares del Estado miembro de representación están facultadas para adoptar las decisiones de denegación de visado, corresponde a las autoridades competentes de dicho Estado miembro pronunciarse sobre los recursos interpuestos contra las denegaciones de visado.
- 3) La interpretación conjunta del artículo 8, apartado 4, letra d), y del artículo 32, apartado 3, del Reglamento n.º 810/2009, en su versión modificada por el Reglamento n.º 610/2013, según la cual los recursos contra las denegaciones de visado deben interponerse contra el Estado de representación es compatible con el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva.

Firmas