



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

Facultat de Dret  
Facultad de Derecho

**FACULTAD DE DERECHO**  
**GRADO EN DERECHO**  
**TRABAJO FIN DE GRADO**  
**CURSO ACADÉMICO [2017-2018]**

TÍTULO:

**POLÍTICA MIGRATORIA Y VISADOS POR RAZONES  
HUMANITARIAS EN LA UNIÓN EUROPEA**

AUTOR:

**NOELIA PRIETO ABELLÁN**

TUTOR ACADÉMICO:

**DR. D. MILLÁN REQUENA CASANOVA**

*«Las fronteras reales suelen ser difusas,  
pero las inventadas, por el contrario, son bien nítidas».*

Jorge Wagensberg.

## ÍNDICE

<b>Abreviaturas</b> .....	4
<b>1. Introducción</b> .....	5
<b>2. La crisis de los refugiados</b>	
2.1. La crisis migratoria de 2015: origen y evolución.....	7
2.2. Evolución de las solicitudes de asilo y de refugiados en la UE	
2.2.1. El asilo/refugio en el Derecho Internacional y europeo.....	11
2.2.2. Solicitudes de asilo/refugio en la UE.....	14
<b>3. Ámbito de aplicación del Código de Visados</b>	
3.1. Los hechos del caso. Cuestiones prejudiciales.....	15
3.2. Aplicación del Código de Visados al litigio principal.....	17
<b>4. Concesión de visados y protección de los Derechos Humanos</b>	
4.1. Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.....	20
4.2. Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1954.....	25
<b>5. Otros casos similares</b> .....	27
5.1. <i>A, B y C c. Países Bajos</i> .....	28
5.2. <i>Khadija Jafari y Zainab Jafari c. Austria</i> .....	31
<b>6. Conclusiones</b> .....	33
<b>7. Bibliografía</b> .....	37

## **ABREVIATURAS**

Art.	Artículo
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AMIF	Fondo de Asilo, Migración e Integración
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
EI	Estado Islámico
ISF	Fondo de Seguridad Interior
FRONTEX	Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
OSDH	Observatorio Sirio de Derechos Humanos
ONG	Organización No Gubernamental
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UE	Unión Europea
CDFUE	Carta Derechos Fundamentales de la Unión Europea

## 1. INTRODUCCIÓN

“El riesgo de tortura no obliga a los países europeos a aceptar refugiados”<sup>1</sup>. Así reza uno de los muchos comentarios que han sido publicados a raíz de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE), de 7 de marzo de 2017<sup>2</sup>, que servirá de base a este trabajo y que sienta la jurisprudencia, contraria a las conclusiones del Abogado General<sup>3</sup>, que permite a los Estados europeos denegar visados humanitarios, incluso en aquellos casos en que quienes los solicitan se encuentran ante el riesgo de sufrir torturas en sus países de origen.

Los hechos controvertidos que motivaron la resolución del TJUE son los siguientes. En diciembre de 2016, el Consejo del contencioso de extranjería belga planteó una cuestión prejudicial al TJUE, en base al artículo 267, letra b) del TFUE, tras la negativa del Estado belga de conceder un visado de validez territorial limitada por razones humanitarias, contemplado en el artículo 25, apartado 1, letra a) del Código de Visados<sup>4</sup>. La denegación del visado tiene lugar tras la solicitud del mismo por parte de un matrimonio originario de la ciudad siria de Alepo y sus tres hijos, que solicitan el mencionado documento en la embajada belga del Líbano. El matrimonio sirio alegaba temor de sufrir una persecución por razón de sus creencias religiosas, al ser cristianos. Cuando las autoridades de extranjería belgas denegaron su solicitud, el matrimonio recurrió la decisión ante la justicia belga, y esta eleva la cuestión a los tribunales europeos mediante la mencionada cuestión prejudicial.

La resolución del TJUE ha generado todo tipo de reacciones, favorables y contrarias. Entre las últimas, la oenegé Amnistía Internacional aseguró que “*los derechos humanos están amenazados por el discurso de odio del mundo*”<sup>5</sup>. El artículo, publicado incluso antes de que la Sentencia del TJUE alerta de las “*nefastas consecuencias*” que

---

<sup>1</sup> Subtítulo del artículo “La justicia europea permite a los Estados denegar visados humanitarios”, publicado en *EL PAÍS* el 7 de marzo de 2017. Puede consultarse el artículo aquí: [http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/07/actualidad/1488881493\\_200155.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/07/actualidad/1488881493_200155.html) (última consulta el 28 de abril de 2018)

<sup>2</sup> STJUE (Gran Sala) de 7 de marzo de 2017, *X y X c. Bélgica*, asunto C-638/16 PPU.

<sup>3</sup> Conclusiones del Abogado General Sr. Paolo Mengozzi, presentadas el 7 de febrero de 2017 en el Asunto C-638/16 PPU, en las que argumenta que considera necesario otorgar el visado en base a los “valores y principios” de la Unión Europea.

<sup>4</sup> Reglamento (CE) n° 810 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de Visados).

<sup>5</sup> Cita sacada del artículo “Amnistía Internacional alerta de que el 'discurso del odio' tendrá 'consecuencias nefastas’”, publicado en *EL MUNDO* el 22 de febrero de 2017. Puede consultarse el artículo aquí: <http://www.elmundo.es/internacional/2017/02/22/58acad0ee2704e1f6f8b45d2.html> (última consulta el 28 de abril de 2018)

resoluciones como las que posteriormente tendría lugar en la Gran Sala del TJUE tendrán para los derechos humanos en todo el mundo. Negar el visado a refugiados que corren el riesgo real de sufrir torturas en sus países de origen atenta contra sus derechos humanos.

La Sentencia, no obstante, ha sido bien recibida en otros ámbitos internacionales. Paolo Mengozzi, en especial, fue criticado por su opinión manifiestamente contraria a la de la Gran Sala. El partido de Ángela Merkel (CDU), y dirigentes nacionalistas belgas, entre otros, manifestaron su esperanza de que la Sentencia que tendría que aparecer semanas después de las Conclusiones del Abogado General difirieran, pese a que no era lo común<sup>6</sup>, con las recomendaciones del Sr. Mengozzi; posteriormente, aplaudieron la decisión del TJUE cuando, efectivamente, así sucedió.

La propuesta del presente trabajo de fin de grado es el estudio y análisis de la Sentencia del TJUE de 7 de marzo de 2017 (Gran Sala), que establece la jurisprudencia que permite a los Estados europeos decidir, conforme a sus propios criterios, si debe o no conceder un visado humanitario. Para ello se introduce, en primer lugar, una contextualización de la crisis de los refugiados y su origen, así como del alcance de esta crisis a la UE ante la oleada migratoria de los refugiados hasta nuestras fronteras.

La segunda parte del trabajo se centra en el estudio del ámbito de aplicación del Código de Visados. Se hará una exposición sobre las visiones contrapuestas de la Sentencia del TJUE, que considera que el Código de Visados no resulta de aplicación al caso, siendo necesaria la aplicación del Derecho nacional; y del Abogado General, que, por el contrario, cree necesario la aplicación del mencionado Art. 25 del Código de Visados y el Derecho de la UE.

La tercera parte del trabajo se centra en la relación de la concesión de visados con la protección de los Derechos Humanos. En particular, se relacionará la concesión de visados y el art. 25 a) del Código de Visados con el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH)<sup>7</sup> y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Carta DFUE)<sup>8</sup>. A continuación, se realiza una breve exposición de casos

---

<sup>6</sup> Pese a que las conclusiones del Abogado General no son siempre concluyentes, pues su opinión no es vinculante para el TJUE, en la mayoría de ocasiones, el Tribunal suele coincidir en su fallo con las recomendaciones del abogado.

<sup>7</sup> Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, adoptado por el Consejo de Europa en 1950 y en vigor desde 1953.

<sup>8</sup> Documento proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea en Niza, en el año 2000, revisado en Estrasburgo en 2007 y vinculante para todos los países a excepción de Polonia y Reino Unido desde la ratificación del Tratado de Lisboa.

similares al que nos ocupa. El trabajo se cierra con unas conclusiones a modo de recopilación.

## **2. LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS**

### **2.1. La crisis migratoria de 2015: origen y evolución**

A comienzos de 2015, Europa se hizo partícipe de lo que se ha descrito como la mayor crisis humanitaria desde la Segunda Guerra Mundial. Según datos proporcionados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados<sup>9</sup> (en adelante, ACNUR), en 2015 llegaron a Europa 1.105.078 personas a través del mar, 3.771 de las cuales fallecieron o desaparecieron antes de llegar. La cifra supuso un dramático aumento en comparación con los 216.054 que llegaron en 2014 por la misma vía. A fecha de 23 de abril de 2018 y en lo que va de año, 21.841 personas han cruzado el Mediterráneo en busca de asilo, y 522 han fallecido<sup>10</sup>.

Este flujo migratorio surge como consecuencia de los conflictos armados y las graves situaciones humanitarias que tienen lugar en Oriente Medio, Norte de África, África Subsahariana y los Balcanes Occidentales, que obligan a ciudadanos a cruzar el Mediterráneo en peligrosísimas condiciones en busca de mejores condiciones de vida en Europa. Solamente algunos de esos ciudadanos pueden ser calificados como refugiados, si cumplen las condiciones que establece el art. 1.A.2 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados<sup>11</sup> y, más tarde, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967<sup>12</sup>, y el resto entrarían en la categoría de inmigrantes económicos.

---

<sup>9</sup> El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados es un organismo de las Naciones Unidas que creado en 1950 para asistir a las personas que fueron desplazadas a Europa como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces, asiste a millones de desplazados de todo el mundo que han tenido que abandonar sus hogares a causa de conflictos.

<sup>10</sup> *Mediterranean Situation* (en inglés). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (Última consulta el 28 de abril de 2018).

<sup>11</sup> “Un refugiado es aquella persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.

<sup>12</sup> Teniendo en cuenta que la definición de “refugiado” de la Convención de Ginebra únicamente resulta de aplicación para quienes hayan pasado a ostentar esta condición a consecuencia de los acontecimientos sucedidos antes del 1 de enero de 1951, y que las nuevas situaciones surgidas tras la adopción de la Convención dan lugar a la posibilidad de que no todos los interesados queden comprendidos en el ámbito de la Convención, el Protocolo de 1967 establece una ligera modificación en la definición de refugiado en su art. I.2, al establecer que “[...] el término ‘refugiado’ denotará toda persona comprendida en el artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras ‘como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951’ y las palabras ‘a consecuencia de tales acontecimientos’ [...]”.

La crisis, no obstante, surgió a raíz del conflicto sirio. En 2011, estalló en el país una guerra civil en un intento de acabar con la dictadura de la familia al-Asad, que ha gobernado Siria desde 1970. En el momento en que comienza la guerra civil en Siria, Bashar al-Asad se encuentra al mando, pero varias facciones batallan, entre sí y contra Asad para derrocarlo. La más peligrosa, y más conocida en Occidente es, sin duda, el Estado Islámico (EI). Según el Observatorio Sirio de Derechos Humanos (en adelante, OSDH), más de medio millón de personas perdieron la vida a consecuencia del conflicto en Siria, desde sus inicios. Más de 100.000 de estos fallecidos han sido identificados como civiles<sup>13</sup>.

La oleada de migraciones, no obstante, no alcanza unas cifras lo suficientemente preocupantes como para alarmar al continente europeo hasta 2015. Para entonces, los territorios en que se encuentran los campos de refugiados internos que han sido establecidos en Siria comienzan a encontrarse amenazados a causa de la guerra, y las personas localizadas en ellos comienzan a buscar alternativas para refugiarse.

A principios de 2015, el ACNUR alertaba de la situación y prevé que una gran parte de los refugiados tratará de entrar a Europa para escapar del conflicto sirio. Grecia y Turquía son dos de los primeros países europeos que se ven afectados por la oleada de migraciones. La frontera entre Turquía y Grecia contaba, antes de 2010, con varios kilómetros en los que no existía separación física, y ello llevó a la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (en adelante, Agencia FRONTEX)<sup>14</sup> a tomar medidas para mejorar sus controles fronterizos, construyendo una valla de cuatro metros de altura y 10,3 kilómetros de longitud. Cabe destacar la reciente creación, en octubre de 2016, de la *Guardia Europea de Fronteras y Costas*<sup>15</sup>, que establece un contingente de al menos 1500 guardacostas para hacer frente a situaciones

---

<sup>13</sup> Artículo “Más de medio millón de muertos en Siria”, publicado en EL PAÍS el 15 de marzo de 2018, por D. Alameda y J. Galán. Puede consultarse aquí: [https://elpais.com/internacional/2018/03/14/actualidad/1521022405\\_860007.html](https://elpais.com/internacional/2018/03/14/actualidad/1521022405_860007.html) (última consulta el 28 de abril de 2018):

<sup>14</sup> FRONTEX es una agencia de la Unión Europea creada en 2004 y que se encarga de la gestión operativa de las fronteras exteriores de la Unión Europea, cuya sede se encuentra en Varsovia. La Agencia se crea mediante el REGLAMENTO (CE) 2007/2004 DEL CONSEJO, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

<sup>15</sup> REGLAMENTO (UE) 2016/1624 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) No 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) No 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo, DOCE L 251/1.



de grave presión migratoria en las frontera exterior de cualquier Estado miembro. El 6 de octubre de 2016 inició sus actividades la Guardia Europea de Fronteras y Costas<sup>16</sup>, desplegándose la primera misión del nuevo cuerpo de guardias de frontera y de costas en la frontera entre Bulgaria y Turquía con 192 efectivos, siendo Bulgaria el primer Estado miembro en solicitar la intervención de la nueva Agencia europea<sup>17</sup>. La nueva Agencia tiene más poderes y atribuciones que Frontex +, pero su intervención sigue exigiendo la autorización del Estado miembro de acogida. La nueva Agencia Frontex+, ahora reforzada, mejorará las capacidades de los Estados a través de operaciones conjuntas e intervenciones rápidas.

En septiembre de 2015, se hizo visible el problema para la opinión pública europea: el cadáver de Aylan Kurdi<sup>18</sup> aparece en la costa turca. La fotografía da la vuelta al mundo, y el niño de tres años se convierte en la imagen más cruenta de la crisis humanitaria. El Primer Ministro británico David Cameron, que se había opuesto a la acogida de refugiados en Reino Unido, llegando incluso a denominarlos “plaga” cambia de parecer cuando la prensa utiliza la imagen de Aylan Kurdi para criticar sus palabras<sup>19</sup> y admite estar dispuesto a acoger a “miles” de refugiados. Más tarde, en febrero de 2017, Paolo Mengozzi volvería a utilizar el recuerdo de Aylan Kurdi al argumentar sus razones por las que los visados humanitarios deben concederse si existe riesgo de tortura<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> No obstante, las disposiciones relativas al establecimiento de un “pool” de reserva y de equipamiento técnico entrarán en vigor dos meses después del resto del Reglamento y aquellas relativas a los equipos de retorno, tres meses después. En efecto, las primeras 50 nuevas incorporaciones de la Agencia no llegarán hasta antes de final de año. Mientras que en el primer trimestre de 2017 los funcionarios harán su primera “valoración de la vulnerabilidad” de las fronteras exteriores.

<sup>17</sup> En un acto en el punto de control fronterizo Kapitan Andreevo, con la presencia del Comisario de Inmigración y Ciudadanía (D. Avramopoulos), el primer ministro búlgaro (B. Borissov), el primer ministro eslovaco y presidente de turno del Consejo de la UE (R. Fico), y el Director Ejecutivo de la Guardia Europea (F. Leggeri), se dio luz verde a la nueva Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas con nuevas competencias para monitorizar las fronteras y trabajar de forma conjunta con los Estados miembros para identificar rápidamente y a resolver cualquier amenaza de seguridad para las fronteras exteriores de la UE: Diario *El País*, “La UE estrena en un paso entre Bulgaria y Turquía su nueva policía fronteriza”, de 6.10.2016;

[http://internacional.elpais.com/internacional/2016/10/06/actualidad/1475754070\\_630060.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/10/06/actualidad/1475754070_630060.html).; Véase Diario *El Mundo*, “Comienza a funcionar la nueva y limitada Guardia Europea de Fronteras y Costas”, de 6.10.2016, <http://www.elmundo.es/internacional/2016/10/06/57f62e27e2704ee1358b45c2.html>.

<sup>18</sup> Niño sirio que aparece ahogado en la playa de Turquía en septiembre de 2015. La imagen de su cuerpo siendo transportado por un agente de policía apareció en los periódicos y televisiones de todo el mundo. Junto a él fallecieron su hermano mayor, su madre y otros doce sirios que pretendían llegar desde Turquía a Grecia.

<sup>19</sup> Artículo “*So David Cameron, is this dead Syrian child one of the 'swarm' of immigrants you fear so much?*”, publicado en el diario británico INDEPENDENT el 2 de septiembre de 2015. Puede consultarse aquí: <https://www.independent.co.uk/voices/so-david-cameron-is-this-dead-syrian-child-one-of-the-swarm-of-migrants-you-fear-so-much-10483298.html> (última consulta el 28 de abril de 2018)

<sup>20</sup> “El abogado de la UE ve obligatorio dar visado humanitario si hay riesgo de tortura”, publicado en EL PAÍS, el 7 de febrero de la 2017. Puede consultarse aquí: <http://lawandtrends.com/noticias/ue->

No obstante, y pese al cambio de parecer del Primer Ministro británico, la respuesta de la Unión Europea frente a la crisis de los refugiados ha sido, en general, muy tibia. En 2014, un informe de ACNUR revelando los países de la Unión Europea que mayor número de refugiados habían acogido a finales del mismo año demostraba que ningún Estado de la UE se encontraba entre los diez países de acogida más importantes del mundo<sup>21</sup>. Las cifras no han aumentado en los años subsiguientes. En 2015, el primer ministro húngaro se refirió a los refugiados como una amenaza para la población europea, que “*quedará en minoría en su propio continente*”. Ese mismo año, Hungría empezó la construcción de un muro para detener el paso de inmigrantes, siendo entonces la principal puerta de entrada de los refugiados al continente. Desde entonces, la UE se ha dotado de fondos más que considerables para continuar reforzando sus fronteras. De los 7 millones de euros que se otorgó a los Estados de la Unión en el marco del “Fondo de Asilo, Migración e Integración”<sup>22</sup> (AMIF) y al “Fondo de Seguridad Interior”<sup>23</sup> (ISF), 2.400 de estos millones han sido ya asignados, y el 57% de los mismos se ha dedicado a la protección de las fronteras<sup>24</sup>.

La crisis ha puesto de manifiesto el colapso del sistema europeo de asilo. Este colapso responde a dos causas principales. La primera es la reglamentación de Dublín, injusta y disfuncional. La conversión de las fronteras externas de la UE en *comunales*, tras la supresión de las internas por los *Acuerdos de Schengen*, requeriría el desarrollo de un sistema común europeo de asilo. El sistema de Dublín conlleva una desproporcionada carga sobre los países de la UE geográficamente más cercanos a África y Oriente Medio, las regiones donde se generan los mayores números de demandantes potenciales de

---

[internacional/el-abogado-que-evoca-a-aylan-para-recordar-sus.html](http://internacional/el-abogado-que-evoca-a-aylan-para-recordar-sus.html) (última consulta el 28 de abril de 2018)

<sup>21</sup> Informe de ACNUR publicado en 2014. Puede consultarse aquí: <http://www.unhcr.org/556725e69.html> (última consulta el 28 de abril de 2018)

<sup>22</sup> El Fondo de Asilo, Migración e Integración es un Fondo europeo creado para mejorar las capacidades de recepción de refugiados y facilitar su integración en el territorio europeo. Fue creado mediante el REGLAMENTO (UE) 516/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, por el que se modifica la Decisión 2008/381/CE del Consejo y por el que se derogan las Decisiones 573/2007/CE y 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/345/CE del Consejo, *DOUE L 150/168*

<sup>23</sup> El Fondo de Seguridad Interior para financiar proyectos que tengan por finalidad la prevención de la delincuencia, combatir la delincuencia organizada, grave y transfronteriza, incluido el terrorismo. Se crea mediante el REGLAMENTO (UE) 515/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 16 de abril de 2014, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados y por el que se deroga la Decisión 574/2007/CE, *DOUE L 150/143*.

<sup>24</sup> Artículo “El negocio de la inmigración: la UE prefiere los muros al asilo”, extraído de la Revista Contexto. Puede consultarse aquí: <http://ctxt.es/es/20150923/Politica/2315/Refugiados-UE-Bruselas-control-de-fronteras.htm> (última consulta el 28 de abril de 2018)

protección internacional. Además, la reglamentación de Dublín es disfuncional para los propios demandantes de protección ya que contribuye a que los solicitantes de resistan a ser registrados, porque ello entrañaría su residencia en el país de primera llegada, que no acostumbra a ser el deseado. La segunda gran causa del colapso del sistema europeo de asilo debe buscarse en una profunda quiebra de la *solidaridad europea*, tanto hacia los migrantes forzosos como entre los Estados miembros.

Así pues, mientras los países de la UE cierran sus fronteras ante la crisis migratoria y de refugiados rechazando la entrada ilegal de los migrantes, un gran número de ellos pretende entrar en Europa legalmente y obtener protección internacional. Entre ellos, el matrimonio sirio cuya solicitud insta la Sentencia que sirve de base a este trabajo.

El 12 de octubre de 2016, el matrimonio, residente en Alepo (Siria) y de confesión cristiana ortodoxa, presentó en la embajada belga del Líbano una solicitud de visado de validez territorial limitada para ellos y sus tres hijos menores, en base al artículo 25, apartado primero, letra a) del Código de Visados. El visado en cuestión, de acuerdo al artículo 2 del Código de Visados, permitirá el “tránsito por el territorio de los Estados miembros o estancias de dicho territorio cuya duración prevista no sea superior a 90 días por período de 180 días”. Los solicitantes, posteriormente demandantes, aclaraban que uno de ellos ha sido secuestrado, golpeado y torturado por un grupo terrorista, y que fue liberado tras el pago de un rescate. Explicaron a las autoridades la seguridad en su ciudad es precaria y su confesión religiosa los convierte en víctimas de algo riesgo. La finalidad principal del matrimonio es solicitar asilo en Bélgica mediante el reconocimiento de su estatuto como refugiados una vez hayan llegado al país. La Oficina de Extranjería de Bélgica<sup>25</sup> denegó al matrimonio la solicitud del visado de validez territorial limitada al entender que, siendo su intención la solicitud de asilo en Bélgica, el matrimonio tenía la intención de permanecer en Bélgica más de los 90 días que les permitía el visado.

## **2.2. Evolución de las solicitudes de asilo y de refugiados en la Unión Europea**

### ***2.2.1. El asilo/refugio en el Derecho Internacional y europeo***

Desde el punto de vista del Derecho Internacional, el asilo territorial es la protección que otorga un Estado, en virtud de su soberanía, cuando acoge en su territorio a personas no nacionales, debido a la persecución que sufren en su país de nacionalidad por motivos

---

<sup>25</sup> La Oficina de Extranjería belga es el órgano competente para conocer los derechos de entrada y residencia en de los ciudadanos en Bélgica. Es, por tanto, el órgano al que se dirige la solicitud del visado de validez territorial limitada.

religiosos o políticos<sup>26</sup>. Internacionalmente, y a diferencia de lo que sucede con la figura del refugiado, el derecho de asilo tiene una regulación escasa. Si bien éste derecho aparece recogido en numerosos textos internacionales, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 14), o la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 22.7) entre otros; lo cierto es que el único texto internacional específicamente referido al derecho de asilo es la Convención de Caracas de 1954 sobre el asilo territorial.

En el ámbito europeo, sin embargo, el derecho de asilo ha sido ampliamente regulado, no solo mediante su mención en textos como la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea o la Convención de Ginebra, sino mediante la creación de organismos tales como la Oficina Europea de Apoyo al Asilo<sup>27</sup>, e incluso mediante la publicación por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de un manual que desarrolla ampliamente el derecho de asilo en la Unión Europea<sup>28</sup>. La Unión Europea ha desarrollado lo que ha pasado a conocerse como una “política común de asilo”, reflejada sobre todo en la Directiva sobre procedimientos de asilo<sup>29</sup>. Mediante la mencionada Directiva, en palabras de la propia Comisión Europea, pretende crearse un “sistema coherente que garantiza la adopción de decisiones más justas y eficaces en materia de asilo, así como el examen de las solicitudes por todos los Estados miembros conforme a criterios comunes muy rigurosos”<sup>30</sup>.

El origen de la política de inmigración de la UE se encuentra en la adopción del Tratado de Ámsterdam en 1997. La reforma de Ámsterdam supuso la refundación de la libre circulación de personas, no sólo por sus nuevos objetivos sino por la “comunitarización” expresa de materias que antes incluidas en el Tercer pilar (intergubernamental). Con la reforma de Ámsterdam en 1997 se introdujo en el TUE un

---

<sup>26</sup> Jiménez Piernas, C. y otros, (2016). *Introducción al Derecho Internacional Público: práctica de España y la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, p. 366.

<sup>27</sup> Oficina creada con la intención de aumentar la cooperación de los Estados miembros en materia de aplicación de las normas comunes sobre el derecho de asilo. Creada mediante el REGLAMENTO (UE) 439/2010 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo, *DOUE, L 132/11*.

<sup>28</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2014). *Manual de derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

<sup>29</sup> Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional (refundición aplicable desde el 21 de junio de 2015), *DOUE L 180/60*.

<sup>30</sup> Comisión Europea (2014). *Un Sistema Europeo Común de Asilo*. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas\\_factsheet\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_es.pdf) (última consulta el 15 de mayo de 2018).

nuevo objetivo global de la UE: la consecución **del Espacio europeo de Libertad, Seguridad y Justicia**. La articulación de este concepto político en objetivo de la UE se recoge en el actual art. 3 TUE, en virtud del cual la Unión: “*ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de fronteras exteriores, asilo, inmigración y de la prevención y lucha contra la delincuencia*”. Si la reforma de Ámsterdam (1997) introdujo las bases para desarrollar una política de inmigración y de control de frontera (Título IV, TCE), fue con ocasión del **Consejo Europeo de Tampere** (1999), cuando se abordó realmente este asunto. Los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE se pusieron de acuerdo en una serie de pasos específicos para hacer de la UE un espacio único de libertad, seguridad y justicia. Esto significaba varias cosas: en particular, una *política común coordinada de asilo e inmigración* y la *gestión eficaz de las fronteras exteriores* de la UE.

Así mismo, cabe señalar que la *política común de visados* de la UE es una medida de acompañamiento a la gestión de las fronteras exteriores<sup>31</sup>. La acción de la UE en el desarrollo de una política común de visados, se ha centrado en la enumeración de los países cuyos nacionales se les exige un visado de entrada en la UE. La UE ha establecido una lista de países cuyos nacionales necesitan visado común para entrar en la UE y de aquellos que no lo necesitan (**lista blanca y lista negra**). Esto se establece en el Reglamento 2001 del Consejo, de 15 de marzo, *por el que se están 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*<sup>32</sup>. Los países candidatos a la adhesión, por regla general, son excluidos del listado de los países terceros a los que se exige un visado, o han sido progresivamente excluidos al avanzar las negociaciones. Ahora bien, a Turquía, país que es candidato a ser miembro de la UE, desde el Consejo celebrado en Helsinki en 1999, se le continúa requiriendo que sus nacionales posean un visado de entrada para poder cruzar las fronteras exteriores.

---

<sup>31</sup> Reglamento de visados (CE) no 539/2001, del Parlamento y del Consejo. Reglamento (UE) no 1211/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2010, que modifica el Reglamento (CE) nº 539/2001 del Consejo, 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.

<sup>32</sup> Los criterios para incluir a los terceros países en cada una de las listas obedecen, en principio, a una ponderación de diversas circunstancias, en las que las consideraciones de política exterior de la UE y de sus Estados miembros tiene una relevancia especial.

### 2.2.2. Solicitudes de asilo/refugio en la Unión Europea

La UE ha sufrido un dramático aumento de solicitudes de asilo en los últimos años. Particularmente, desde que la situación en Oriente Medio comenzó a hacerse insostenible debido al conflicto sirio. Entre los años 2010 y 2016, Alemania, Italia y Francia fueron los países europeos que más solicitudes de asilo recibieron. En 2010, Alemania recibió un total de 48.475 solicitudes de asilo; en 2016, la cifra de solicitudes había aumentado hasta 745.155, convirtiéndose en el país europeo que más solicitudes recibió. El siguiente país con más solicitudes en 2016 fue Italia, con 122.960. La diferencia es considerable<sup>33</sup>.

Bélgica, país en el que el matrimonio sirio solicitó el visado de validez territorial limitada, y en el que pretende solicitar asilo posteriormente, a diferencia de lo que ha sucedido con gran parte de los países europeos, ha sufrido una disminución de solicitudes en los últimos años. En 2010, se presentaron 26.080 solicitudes de asilo; en 2016, año en que se presenta la solicitud del caso que es objeto de estudio en el presente trabajo, el número de solicitudes descendió a 18.820. En 2015, en cambio, año en que la crisis migratoria y de refugiados sufrió un aumento, Bélgica registró un total de 44.660 solicitudes. Un informe publicado por la Oficina de Extranjería belga<sup>34</sup> reveló que, en el año 2015, Bélgica concedió 7.934 visados de corta estancia en el país.

Como respuesta a la tragedia de los refugiados, la reacción de la UE fue adoptar un nuevo “documento estratégico”, la denominada **AGENDA EUROPEA DE LA INMIGRACIÓN**, en mayo de 2015, que propone todo un catálogo de medidas, urgentes y concretas, que debe servir como modelo para la reacción de la UE a futuras crisis, con independencia de la frontera exterior común sometida a presión migratoria. La **Agenda de la Migración** define un enfoque estratégico basado en cuatro pilares; a) reducir los incentivos para la inmigración irregular; b) Salvar vidas y asegurar las fronteras externas comunes; c) dotarse de una auténtica política común de asilo; d) y de una nueva política para promover la inmigración legal.

---

<sup>33</sup> Esta información puede consultarse en: [http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default_es.htm) (última consulta el 29 de abril de 2018).

<sup>34</sup> Oficina de Extranjería de Bélgica (2015). *Informe anual estadístico de la Oficina de Extranjeros*. Recuperado de: <http://www.emploi.gob.es/es/mundo/Revista/Revista205/173.pdf> (última consulta el 29 de abril de 2018)

En un informe publicado en 2016<sup>35</sup>, la Comisión Europea detalló los esfuerzos realizados por la Unión para dar respuesta a la crisis: proporcionar ayuda humanitaria y al desarrollo, salvar vidas en el mar y proteger las fronteras exteriores de la Unión Europea, y la reubicación, reasentamiento y devolución a su país de origen de los migrantes irregulares, en coordinación con la Agencia FRONTEX. En marzo de 2016, la UE alcanzó un acuerdo con Turquía, vía de entrada más común a la UE por su cercanía fronteriza con Grecia, mediante el cual se permitía a la Unión devolver a Turquía los migrantes ilegales que cruzaran la frontera turca con Grecia. A cambio, la Unión se comprometía a hacerse cargo de cuantos migrantes hicieran el viaje legalmente. En el mismo informe, la Comisión admite que la política de asilo desarrollada por la Unión desde 1999 no fue concebida para hacer frente a flujo migratorios de estas dimensiones, por lo que se puso en marcha nuevas propuestas legislativas para hacer frente a la crisis.

### 3. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL CÓDIGO DE VISADOS

#### 3.1. Los hechos del caso. Cuestiones prejudiciales

La Comisión Europea define el visado como una “etiqueta adherida a un documento de viaje que expide un país de la UE y le permite entrar y permanecer en dicho país durante cierto periodo de tiempo y que puede, también, dar derecho a viajar a otros países de la UE”<sup>36</sup>. La política común de visados de la Unión Europea es la única de carácter supranacional en el mundo, pese a que la última decisión sobre la concesión de los visados recae en cada uno de los Estados miembros. No obstante, esta política de visados es percibida, en las fronteras exteriores de la Unión Europea como “complicada, onerosa, incierta y *humillante*”<sup>37</sup>. Y, como apunta Sánchez Legido, “aunque la suspensión de la libertad de circulación de personas en el sistema Schengen a raíz de la crisis de los refugiados puede ser efectivamente un daño reparable, seguramente no sea tan subsanable el duro golpe asestado a la credibilidad y a la legitimidad de la UE, cuestiones estas *capitales para la narrativa y ética de la integración*”<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Comisión Europea (2016). *La Unión Europea y la crisis de los refugiados*. Recuperado de: [https://europa.eu/european-union/file/11779/download\\_en?token=hmjU7NXf](https://europa.eu/european-union/file/11779/download_en?token=hmjU7NXf) (última consulta el 29 de abril de 2018)

<sup>36</sup> Comisión Europea (2016). *¿Necesito visado?* Recuperado de: [http://ec.europa.eu/immigration/necesito-visado\\_es](http://ec.europa.eu/immigration/necesito-visado_es) (última consulta el 15 de mayo de 2018).

<sup>37</sup> Sánchez-Montijano, E., Vaquer i Fanés, J., Viilup, E. (2013). *La política de visados en la Unión Europea a examen: más allá de la cola del visado*. Recuperado de: [file:///C:/Users/Noelia/Downloads/13-30\\_INTRODUCCION\\_Elena%20Jordi%20Elina.pdf](file:///C:/Users/Noelia/Downloads/13-30_INTRODUCCION_Elena%20Jordi%20Elina.pdf) (última consulta el 15 de mayo de 2018)

<sup>38</sup> Sánchez Legido, A., “El arriesgado acceso a la protección internacional en la Europa fortaleza: la batalla por el visado humanitario europeo”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 57, (2017), 433-472. p. 472

Existe un **modelo uniforme de visado** regulado con el máximo grado jurídico en el *Reglamento (CE) n° 334/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de visado*. El visado es una autorización concedida por un Estado miembro para una estancia en dicho Estado miembro o en otros Estados miembros por un período de duración máximo de 3 meses (si es para una estancia corta, por ejemplo, de turista, pudiendo luego circular libremente, durante ese plazo, por el resto de los países Schengen), o para transitar por dicho Estado miembro. Cabe decir que este Reglamento, a pesar de adoptarse en el marco del acervo Schengen, también se aplica al Reino Unido porque dicho Estado ha solicitado formar parte del mismo.

En el *asunto X y X contra Bélgica*, el TJUE ha rechazado la existencia de obligaciones para los Estados miembros en materia de “*visado humanitario*” en virtud del Derecho de la UE.

Los demandantes basaron su solicitud de visado de validez territorial limitada en el Art. 25.1.a) del Código de Visados, que establece que se expedirá un visado de validez territorial limitada cuando “*el Estado miembro de que se trate considere necesario, por razones humanitarias o de interés nacional debido a obligaciones internacionales [...]*”. La intención de los demandantes era que los visados les permitieran abandonar la ciudad de Alepo para, una vez haber llegado a Bélgica, presentar una solicitud de asilo. La Oficina de Extranjería desestimó la solicitud en base a esta última solicitud, pues entendía que los demandantes pretendían permanecer en Bélgica durante más de 90 días.

Los demandantes recurrían la resolución ante los órganos jurisdiccionales competentes del Estado belga, alegando cumplir todos los requisitos del artículo 25 del Código de Visados, al encontrarse en una “*situación humanitaria excepcional*”. Así mismo, invocan el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, la Carta)<sup>39</sup>, que, alegan, le impone al Estado belga la obligación de concederles el derecho de asilo. Sostienen, así mismo, que denegarles el derecho de asilo supondría una infracción de sus obligaciones internacionales, no solo por incumplimiento del art. 18 de la Carta, sino también por infracción del art. 4 de la Carta y el art. 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH)<sup>40</sup>, en tanto denegarles la

---

<sup>39</sup> “Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto a las normas de la Convención de Ginebra del 28 de julio de 1951 y del Protocolo del 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, de conformidad con el Tratado constitutivo de la Unión Europea”.

<sup>40</sup> El art. 3 del CEDH y el art. 4 de la Carta contienen el mismo texto: “Nadie podrá ser sometido a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”.



entrada en Bélgica y obligarles a permanecer en Siria equivale prácticamente a asegurar, dadas las circunstancias del país, que serán torturados –de nuevo, pues, recuérdese, un miembro de la familia ya había sufrido torturas anteriormente al ser secuestrado antes de solicitar el visado.

Bélgica, no obstante, no consideró que la situación de los demandantes se ajuste al mencionado artículo del Código de Visados, y sostiene que la única obligación del Estado de Bélgica es la de no devolver a los nacionales a su Estado de origen, en base al principio de *non refoulement*<sup>41</sup>.

El órgano jurisdiccional belga que remite la cuestión prejudicial al TJUE plantea si los artículos 4 y 18 de la Carta, el artículo 25 del Código de Visados y el art. 33 de la Convención de Ginebra resultan de aplicación al caso de estudio.

### **3.2. Aplicación del Código de Visados al litigio**

La redacción del art. 4 del Código de fronteras Schengen<sup>42</sup> establece que los Estados miembros, en sus actuaciones, respetarán las disposiciones de la Carta DFUE, la Convención de Ginebra, las obligaciones relativas al acceso a la protección internacional y el principio de *non refoulement*, entre otros. Así mismo, y de acuerdo a *los principios generales del Derecho de la UE*, las decisiones a adoptar al amparo del Reglamento se tomarán de forma individualizada. La redacción del art. 4 implica, por tanto, que, en el ejercicio de sus competencias para la adopción de decisiones, los Estados habrán de valorar caso por caso de forma específica, sin adoptar decisiones generalizadas. En el caso que nos ocupa, esto implica un estudio detallado de las condiciones particulares de los demandantes.

Para la entrada de nacionales de terceros países, el art. 6 del Código de fronteras Schengen establece una serie de condiciones en su apartado 1<sup>43</sup>. No obstante, e incluso

---

<sup>41</sup> El principio de *non refoulement*, recogido en el art. 33 de la Convención de Ginebra de 1954, dispone que: “Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”.

<sup>42</sup> 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 (en adelante, “Código de fronteras Schengen”).

<sup>43</sup> “1. Para entradas previstas en el territorio de los Estados miembros que no exceda de 90 días dentro de cualquier período de 180 días [...], las condiciones de entrada para los nacionales de terceros países serán las siguientes:

- a) Estar en posesión de un documento de viaje válido [...]
- b) Estar en posesión de un visado válido cuando así se exija [...]

en el caso de que las condiciones del apartado 1 no se cumplan en su totalidad por los demandantes, el apartado 5, letra c) del mismo artículo 6 establece que *“por motivos humanitarios, de interés nacional o por obligaciones internacionales, todo Estado miembro podrá autorizar la entrada en su territorio a nacionales de terceros países que no cumplan alguna de las condiciones establecidas en el apartado 1”*. Ello implica que, incluso si los demandantes no cumplen todas las condiciones del apartado 1, la solicitud de entrada en Bélgica por parte de los demandantes podría haber sido tramitada en virtud del apartado 5, letra c), en tanto los motivos humanitarios han sido de sobra establecidos en el presente caso. Los demandantes eran perseguidos en su país de origen por razón de sus creencias religiosas, corrían riesgo de ser secuestrados y torturados, y de hecho uno de ellos lo había sido anteriormente; y la seguridad en Alepo era precaria y deficiente. En el mismo orden de cosas, el ya mencionado artículo 25 del Código de Visados establece, en el inciso i) de la letra a) de su apartado 1 que, excepcionalmente, podrán concederse visados de validez territorial limitada cuando, por razones humanitarias, se considere necesario *“establecer una excepción al principio de obligado cumplimiento de las condiciones de entrada fijadas en el artículo 5, apartado 1, letras a), c), d) y e) del Código de fronteras Schengen”*.

El Gobierno belga, no obstante, no toma en consideración el Código de fronteras Schengen, y ello porque, dado que los demandantes no cumplen los requisitos para la concesión de un visado de validez territorial limitada contenidos en el Código de Visados, la situación no se rige por el Derecho de la Unión Europea, sino por el Derecho nacional, lo que haría inaplicables ambos Reglamentos. El Gobierno belga considera inaplicable el Código de Visados al caso particular en virtud al artículo 32, apartado 1, letra b) del mismo Código, que impone a los Estados la obligación de denegar las solicitudes de visados cuando exista una duda razonable de que los solicitantes pretenden permanecer en el Estado de solicitud más tiempo del permitido por el visado. Argumenta que, pese a que el art. 25 del Código de Visados opera como una excepción al artículo 32, esto solo

- 
- c) Estar en posesión de documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista y disponer de medios de subsistencia suficientes [...]
  - d) No estar escrito como no admisible [...]
  - e) No suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados miembros [...].

resulta así respecto de la letra a) del apartado 1 del art. 32, y no resulta de aplicación al apartado b)<sup>44</sup>.

Dado que los demandantes han manifestado su intención de presentar una solicitud de visado una vez lleguen al territorio belga, el Gobierno considera que opera, en este caso, el art. 32, apartado 1, letra b), pues existen razones más que justificadas para pensar que los demandantes pretenden quedarse en Bélgica más del tiempo que les permite el visado de validez territorial limitada. Por esta razón, argumentan, no cumplen los requisitos para la concesión de un visado con arreglo al Código de Visados y, por tanto, no les resulta de aplicación el Derecho de la Unión Europea.

El TJUE dio la razón al Estado belga en su Sentencia al corroborar que la intención de los demandantes de permanecer en Bélgica más de tres meses es razón para denegar su solicitud de visado de validez territorial limitada, pues lo que pretenden los demandantes es solicitar un visado de larga duración. La regulación de la concesión de los visados de larga duración corresponde, conforme al artículo 79, apartado 2, del TFUE, al Parlamento Europeo y al Consejo<sup>45</sup>. No obstante, argumenta el Tribunal que, dado que los órganos legislativos de la Unión no han adoptado, hasta la fecha, ningún acto para desarrollar las obligaciones que les impone el art. 79.2 TFUE, el litigio principal no se encuentra sujeto a las disposiciones del Derecho de la Unión Europea, en tanto no existe actualmente norma que lo regule. Resulta, por tanto, de aplicación el Derecho nacional belga.

El Sr. Paolo Mengozzi, Abogado General del Tribunal, en sus conclusiones, difiere de la opinión compartida del Gobierno belga y de la que posteriormente probaría ser también la del Tribunal de Justicia. En su opinión, la intención que tengan los demandantes una vez lleguen al territorio belga no puede utilizarse para “modificar la naturaleza ni el objeto de su solicitud”. Los demandantes solicitan, en base al art. 25 del Código de Visados, un visado de validez territorial limitada, y el Gobierno belga comete un error, en su opinión, al tratar su solicitud como la solicitud de un visado de estancias de larga duración. Argumenta, incluso, que la solicitud por parte de los demandantes de

---

<sup>44</sup> El órgano jurisdiccional belga se remite para justificar su decisión a las sentencias de 8 de noviembre de 2012, *Iida* (C-40/11, EU:C:2012:691), y 8 de mayo de 2013, *Ymeraga y otros* (C-87/12, EU:C:2013:291).

<sup>45</sup> Artículo 79.2 TFUE: “2. A efectos del apartado 1, el Parlamento y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas en los ámbitos siguientes: a) las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar”.

un visado de estancia de larga duración habría resultado innecesaria, pues les bastaba con haber obtenido un visado de validez territorial limitada para entrar en Bélgica. En efecto, si una vez en Bélgica hubieran presentado una solicitud de asilo, su condición como solicitantes de asilo les habría bastado para permanecer en Bélgica durante más tiempo del estipulado por el visado<sup>46</sup>.

Las posiciones, por tanto, eran manifiestamente contrarias. El TJUE no considera de aplicación el Código de Visados al caso particular, y tampoco el Derecho de la Unión, pues entiende que la verdadera naturaleza de la solicitud de los demandantes es la de un visado de “estancia de larga duración”. El Abogado General, por el contrario, considera erróneo alterar la naturaleza de la solicitud de los demandantes en base a las intenciones que presentan al llegar al Estado belga, y entiende oportuno aplicar el Código de Visados y el Código de fronteras Schengen, pues no es el motivo de la solicitud lo que ha de tomarse en consideración, sino la duración de la estancia de la solicitud presentada.

#### **4. CONCESIÓN DE VISADOS Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

##### **4.1. Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea**

La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su art. 14.1, configura el derecho de asilo como un *derecho humano*<sup>47</sup>. La vinculación, por tanto, de la protección de los derechos humanos y la concesión de visados es manifiesta. Durante la redacción del Código de Visados, las menciones a la Carta, el CEDH y la Convención de Ginebra son numerosas, en un intento por garantizar el respeto de los derechos que éstos textos legales conceden. Esta garantía de derechos se hace especialmente manifiesta en el considerando 29 del Código de Visados, que establece que “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 [CEDH] y por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [Carta]”.

---

<sup>46</sup> Art. 9.1 de la Directiva 2013/22/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, *relativa a los procedimientos para la concesión o la retirada de la protección internacional* (refundición): “Los solicitantes están autorizados a permanecer en el territorio del Estado miembro, únicamente a efectos del procedimiento, hasta que la autoridad decisoria haya dictado una resolución de conformidad con los procedimientos de primera instancia establecidos en el capítulo III. Este derecho a permanecer no constituirá un derecho a obtener un permiso de residencia”.

<sup>47</sup> “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”.

La aplicación, por tanto, del articulado del Código de Visados está sujeta al respeto de los derechos reconocidos en estos textos. No obstante, el argumento del Gobierno belga, y posteriormente del TJUE, de que no resulta de aplicación el Código de Visados y, por tanto, tampoco el Derecho de la Unión Europea, supone, a su entender, que tampoco resultan de aplicación al litigio principal los derechos reconocidos en el CEDH y en la Carta, por ser de aplicación el Derecho nacional.

El Gobierno belga argumenta, además, que el criterio de *territorialidad* impide la aplicación de los derechos reconocidos en el CEDH y la Carta en base a la “*cláusula de jurisdicción*”<sup>48</sup> reconocida en el art. 1 del CEDH, pues los demandantes no tienen vinculación alguna con el territorio de la Unión. La decisión es criticada por el Abogado General Paolo Mengozzi<sup>49</sup>, que disiente en asimilar las restricciones jurisdiccionales de aplicación del CEDH a la Carta. En opinión del Sr. Mengozzi, el Gobierno belga hace una interpretación errónea y restrictiva del art. 52.3 de la Carta<sup>50</sup> al entender que, como el CEDH no se aplica al litigio principal, tampoco la Carta por encontrarse sujeta a las mismas limitaciones territoriales. A entender del Sr. Mengozzi, y citando la propia jurisprudencia del TJUE, “la aplicabilidad del Derecho de la Unión implica la aplicabilidad de los derechos fundamentales garantizados por la Carta”<sup>51</sup>. Á. Sánchez Legido comparte la opinión del Sr. Mengozzi, y dedica todo un epígrafe de su trabajo a refutar la “cuestionable conclusión” del Gobierno belga<sup>52</sup>.

La controversia sobre la aplicación o no de los derechos reconocidos en la Carta, pues, quedaría limitada a si al litigio principal resulta o no de aplicación el Derecho de la Unión, en base al art. 51.1 de la Carta<sup>53</sup>. Las opiniones, de nuevo, vuelven a ser contrarias. Como ya se ha explicado anteriormente<sup>54</sup>, el Gobierno belga y posteriormente el Tribunal

---

<sup>48</sup> “Las Altas Partes Contratantes reconocen a toda persona bajo su jurisdicción los derechos y libertades definidos en el Título I del presente Convenio” (Art. 1 CEDH).

<sup>49</sup> Conclusiones del Abogado General Paolo Mengozzi, Asunto C-638/16 (PPU), apartados 96 y ss.

<sup>50</sup> “En la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no obstará a que el derecho de la Unión conceda una protección más extensa”.

<sup>51</sup> Conclusiones de Paolo Mengozzi, Asunto C-638/16 (PPU), apartado 91.

<sup>52</sup> Sánchez Legido, A., “El arriesgado acceso a la protección internacional en la Europa fortaleza: la batalla por el visado humanitario europeo”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 57, (2017), 433-472, pp. 459-466.

<sup>53</sup> El mencionado precepto, bajo el rótulo de “Ámbito de aplicación”, establece que “Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones y órganos de la Unión, respetando el principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias”.

<sup>54</sup> Véase epígrafes 3.1. y 3.2.

de Justicia consideran de aplicación el Derecho nacional, mientras que el Abogado General entiende que ha de aplicarse el Derecho de la Unión.

Cuando el Consejo del contencioso de Extranjería de Bélgica plantea al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial que motiva la Sentencia y las conclusiones del Abogado General que se estudian en este trabajo, plantea al Tribunal la cuestión de si las “obligaciones internacionales” a las que se refiere el art. 25.1.a) del Código de Visados incluyen la totalidad de los derechos reconocidos en la Carta y, en particular, los arts. 4 y 18 de la misma, así como si la existencia de vínculos entre los solicitantes y el Estado miembro de solicitud han de influir en la decisión de la concesión del visado<sup>55</sup>. En virtud de los mencionados artículos, el Gobierno belga no podría denegar el visado a los demandantes y obligarles a permanecer en Siria, pues ello supondría una alta probabilidad de que éstos fueran sometidos a torturas y persecución por su condición religiosa<sup>56</sup>. Así mismo, y en respeto de los textos legales mencionados en el Artículo 18 de la Carta, el Gobierno belga habría de garantizar el derecho de asilo<sup>57</sup>.

La respuesta del Tribunal concluye con la inaplicación de los derechos reconocidos en la Carta debido a la inaplicación del Derecho de la Unión al litigio principal<sup>58</sup>. El Abogado General, no obstante, considera la situación dentro del ámbito de aplicación del Código de Visados y, por tanto, del Derecho de la Unión<sup>59</sup>. En opinión del Abogado General, por tanto, la Carta resulta de aplicación al litigio principal, y se aplica incluso aunque los demandantes del litigio principal no tengan vinculación alguna con ningún Estado miembro de la UE, en base a la interpretación que el Abogado General realiza del art. 52.3 de la Carta<sup>60</sup>.

Habiendo dejado claro que considera de aplicación el Derecho de la Unión y, por tanto, los derechos recogidos en la Carta, el Abogado General procede posteriormente a contestar a las cuestiones prejudiciales que plantea el órgano jurisdiccional en más detalle. El Abogado General consideró que, efectivamente, las “obligaciones internacionales” a las que se refiere el art. 25.1.a) del Código de Visados suponen la obligación del Estado

---

<sup>55</sup> STJUE, Asunto C-638/16 PPU, apartado 28.

<sup>56</sup> Artículo 4 de la Carta: “Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”

<sup>57</sup> Artículo 18 de la Carta: “Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo del 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Unión Europea”

<sup>58</sup> STJUE, Asunto C-638/16 PPU, apartado 45.

<sup>59</sup> Conclusiones del Abogado General Paolo Mengozzi, Asunto C-638/16 PPU, apartado 58 y ss.

<sup>60</sup> *Ibid.*, apartado 90.

en cuestión de conceder un visado, si denegar lo supone una infracción de los derechos reconocidos en la Carta y, en particular, de los Arts. 4 y 18 de la misma. En cuanto a la existencia de vínculos entre el demandante y el Estado al que se solicita el visado, el Abogado General lo considera indiferente<sup>61</sup>.

Pese a que la cuestión prejudicial no plantea relación alguna con el resto de artículos de la Carta, el Abogado General va más allá de los art. 4 y 18 y plantea que el hecho de denegar el visado de validez territorial limitada a los demandantes, a pesar de las razones humanitarias que acontecen en el caso, supondría una infracción de otros muchos derechos de carácter absoluto reconocidos en la carta. A saber, el derecho a la dignidad humana (art. 1 de la Carta), a la vida (art. 2 de la Carta), y a la integridad de la persona (art. 3 de la Carta). Teniendo en cuenta las circunstancias personales de los demandantes, y las circunstancias de la ciudad en la que pretende el Estado belga que los demandantes permanezcan al denegarles el visado (Alepo, Siria), no cabe duda que los mencionados derechos serían, sin duda, vulnerados. Con el agravante, además, de que tres de los individuos cuyos derechos serían vulnerados son menores<sup>62</sup>, muy vulnerables y especialmente protegidos por el articulado de la Carta DFUE<sup>63</sup>.

El Tribunal de Justicia, y antes que éste, el Gobierno belga, basan la totalidad de su argumentación en la inaplicabilidad del Código de Visados y, por tanto, del Derecho de la UE al litigio principal, y ello les permite no tener que argumentar sobre los artículos mencionados de la Carta, en tanto el ámbito de aplicación de la misma, recogida en su art. 51, condiciona su aplicabilidad a que el caso tenga conexión con el Derecho de la UE. Por esta razón, al denegar la concesión del visado de validez territorial limitada, ni el Gobierno belga ni, posteriormente, el Tribunal, deben justificar la infracción de los numerosos artículos de la Carta que se vulneran al obligar a los demandantes a permanecer en Siria. El Abogado General, en cambio, que sí considera de aplicación el Código de Visados, y por tanto, Derecho de la UE, sí entra a examinar los preceptos de la Carta que han sido vulnerados al denegar a los demandantes el visado de validez territorial limitada y, por tanto, examina también las condiciones particulares que se

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, apartados 109 y ss.

<sup>62</sup> *Ibid.*, apartado 137.

<sup>63</sup> El artículo 24.2 de la Carta, bajo el rótulo “Derechos del menor” establece que “en todos los actos relativos a menores llevados a cabo por las autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del menor constituirá una consideración primordial”.

desprenden del caso, haciendo un análisis exhaustivo de las consecuencias de denegar el visado por razones humanitarias<sup>64</sup>.

En primer lugar, es necesario hacer referencia a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), según la cual, las obligaciones reconocidas en el CEDH y en la Carta DFUE no conllevan solo obligaciones negativas, en el sentido de prohibir a los Estados miembros incurrir en las conductas que regulan (*v.gr.* prohibición de recurrir a la tortura en base al art. 4 de la Carta), sino que suponen también obligaciones positivas, en tanto se persigue que los Estados adopten cuantas medidas sean necesarias para impedir que las personas bajo cuya protección se encuentran los mencionados textos no sufran determinadas conductas<sup>65</sup>. Partiendo de esta base, que el propio Abogado General cita en sus conclusiones relacionándolo expresamente con los art. 3 CEDH y art. 4 de la Carta<sup>66</sup>, se entiende que, si resulta de aplicación el Derecho de la Unión y, por tanto, la Carta, como sostiene el Abogado General y los demandantes, entonces el Estado miembro que recibe la solicitud de visado, en este caso, Bélgica, ha de adoptar cuantas medidas sean necesarias para garantizar que los demandantes no se encuentren en riesgo de sufrir torturas o tratos inhumanos o degradantes (art. 4 de la Carta, art. 3 CEDH), si es que tenían conocimiento de que ésta era una posibilidad.

Huelga decir que el Estado belga tenía, efectivamente, conocimiento de las condiciones en las que se encontraban los demandantes y de la situación que se vivía en Aleppo, la ciudad siria donde residían. Los demandantes realizan una detallada explicación de la situación que se vive en Siria en el momento en que presentan la solicitud del visado de validez territorial limitada, una situación que describen como violenta, con numerosas y graves violaciones de derechos humanos a los habitantes de la ciudad. Más aún, los demandantes explican como uno de ellos ha sido anteriormente secuestrado y torturado, liberado únicamente tras el pago de un rescate, y como ello tiene lugar únicamente por su condición religiosa de cristiano ortodoxo, e incluso aportan junto a la solicitud del visado en la Embajada documentación que avala su experiencia. El propio órgano jurisdiccional belga describe la situación en Siria como “dramática” en relación con la seguridad. E, incluso obviando las numerosas pruebas que los demandantes aportan sobre la situación

---

<sup>64</sup> Conclusiones del Abogado General Paolo Mengozzi, Asunto C-638/16 PPU, apartados 140 y ss.

<sup>65</sup> Carmona Cuenca, E. (2017). Derechos sociales de prestación y obligaciones positivas del Estado en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *UNED. Revista de Derecho Político*, 100, 1209-1238 (pp. 1216-1220).

<sup>66</sup> Conclusiones del Abogado General Paolo Mengozzi, Asunto C-638/16 PPU, apartado 139.



en Alepo, lo cierto es que esta es, en palabras del propio órgano belga, “pública y notoria”<sup>67</sup>. Efectivamente, UNICEF cataloga, en 2016 (año en que los demandantes presentan la solicitud de visado) la ciudad siria de Alepo como “la más peligrosa para un niño”<sup>68</sup>, además de detallar las peligrosas y desoladoras condiciones que sufren los menores en la mencionada ciudad<sup>69</sup>.

En el momento en que Bélgica decide denegar la solicitud de visado de validez territorial limitada a la familia siria, es consciente de que expone a los demandantes a un grave riesgo de sufrir torturas y situaciones de extrema violencia, y ello supone, no cabe duda, una violación de los art. 4 de la Carta y 3 del CEDH. Conlleva también, pues, una violación del Considerando 29 del Código de Visados, en tanto no respeta las disposiciones de los mencionados textos legales.

#### **4.2. Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1954<sup>70</sup>**

El art. 18 de la Carta, como ya se ha mencionado en el epígrafe anterior<sup>71</sup>, garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de, entre otras, las normas del Convención de Ginebra. La Convención de Ginebra es, de acuerdo con ACNUR, el pilar principal de la protección de los refugiados, al definir qué es un refugiado<sup>72</sup> y establecer sus derechos, así como las obligaciones de los Estados contratantes para con ellos<sup>73</sup>. La importancia de la Convención de Ginebra de 1954 es la piedra angular del régimen internacional de protección de los refugiados, a la que el Derecho de la UE se referencia.

El precepto más importante de la Convención de Ginebra, en el presente caso, es, sin duda, el principio de *non refoulement*, recogido en el art. 33<sup>74</sup>, que prohíbe a los Estados partes expulsar o devolver a un refugiado a un territorio en el caso de que, en el mismo, su vida o libertad peligran por causa de su pertenencia a una determinada raza, o

---

<sup>67</sup> *Ibíd.*, apartado 145.

<sup>68</sup> ACNUR (2017). *¿Cuáles son las ciudades más peligrosas del mundo?* Recuperado de: <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/las-ciudades-mas-peligrosas-del-mundo> (última consulta el 30 de abril de 2018)

<sup>69</sup> UNICEF (2016). *¿Cómo viven los niños sirios la situación de Alepo?* Recuperado de: <https://www.unicef.es/noticias/como-viven-ninos-alepo> (última consulta el 30 de abril de 2018)

<sup>70</sup> Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950, en vigor desde el 22 de abril de 1951 (en adelante, Convención de Ginebra).

<sup>71</sup> Véase epígrafes 3.1. y 4.1.

<sup>72</sup> Véase epígrafe 2.1., nota a pie de página 12.

<sup>73</sup> ACNUR (2018). *La Convención de 1951*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/el-acnur/historia-del-acnur/la-convencion-de-1951/> (última consulta el 30 de abril de 2018).

<sup>74</sup> Véase epígrafe 3.1., nota a pie de página 29.

religión, entre otros. Como ya se ha comentado en numerosas ocasiones a lo largo de la redacción del presente trabajo, los demandantes corrían peligro en Alepo a causa de su condición religiosa de cristianos ortodoxos.

Bélgica, Parte Contratante de la Convención de Ginebra, no considera que el art. 33 de la Convención le obligue a aceptar en su territorio nacionales de un tercer país –en este caso, ciudadanos sirios-, sino que la Convención únicamente actúa como una prohibición de *expulsar* del territorio belga a cualquier ciudadano que, regresando a su Estado de origen, pudiera correr el riesgo de sufrir persecución por las razones enumeradas en el artículo.

Al respecto de la interpretación del artículo 33 de la Convención, pese a que el órgano jurisdiccional belga plantea en su cuestión prejudicial si las “obligaciones internacionales” referidas en el art. 25.1.a) del Código de Visados hacen referencia también a las obligaciones contenidas en la Convención de Ginebra y, en particular, al art. 33 de la misma, lo cierto es que el Tribunal de Justicia no se pronuncia en su Sentencia al respecto. Se limita a determinar que, dado que el Derecho de la Unión no es el que ha de regular el litigio principal, ni el Código de Visados ni la Carta resultan de aplicación<sup>75</sup>. Con respecto a si el art. 33 de la Convención de Ginebra constituye para los Estados contratantes una obligación negativa, en el sentido de prohibirles a los Estados la expulsión de ciudadanos ante las circunstancias descritas; o una obligación positiva que ha de instar a los Estados a impedir, en la medida de sus posibilidades, que los refugiados se encuentren en la situación descrita, el Tribunal guarda silencio.

El propio Abogado General, en sus conclusiones, considera innecesario que el TJUE se pronuncie sobre la cuestión, al entender que la Convención de Ginebra constituye “tanto un parámetro de interpretación del Derecho de la Unión en materia de entrada, estancia y asilo, como un parámetro de legalidad de la actuación de los Estados miembros en la aplicación de dicho Derecho”<sup>76</sup>. No obstante, el Abogado General desarrolla más extensamente las razones por las que no considera necesario que el Tribunal se pronuncie, y al hacerlo determina, al mismo tiempo, como la Convención de Ginebra sí resulta de aplicación al litigio principal.

---

<sup>75</sup> STJUE, Asunto C-638/16 PPU, apartado 45.

<sup>76</sup> Conclusiones del Abogado General Paolo Mengozzi, Asunto C-638/16 PPU, apartado 103.

Entiende el Abogado General que la protección que ofrece el art. 33 de la Convención de Ginebra de 1954 es manifiestamente similar a la ofrecida por los art. 3 del CEDH y art. 4 de la Carta DFUE que establecen, una obligación positiva de los Estados de garantizar que los solicitantes de asilo no corran el riesgo de sufrir torturas, penas o tratos inhumanos o degradantes<sup>77</sup>. Efectivamente, la obligación de los Estados de impedir esta situación es, prácticamente, una obligación de *no expulsar* a los demandantes del territorio belga –en este caso, de la Embajada belga en el Líbano. Por esta razón, y entendiendo que el Gobierno belga se encuentra sujeto a las obligaciones derivadas de la Carta y del CEDH, y dada la similitud de sus preceptos con el art. 33 de la Convención, pronunciarse sobre la aplicabilidad o no de la Convención resulta innecesario. Y ello no porque la Convención no resulte de aplicación; todo lo contrario, porque es evidente, a tenor de las pronunciaciones anteriores, que sí lo es.

## 5. OTROS CASOS SIMILARES

Los conflictos en Oriente Medio y el Norte de África (Libia) han supuesto una crisis que ha ido agravándose con los años a nivel mundial e, indirectamente, ha dado lugar a otro problema especialmente grave: el flujo de migrantes y de refugiados que ha tenido que huir de sus países de origen en busca de protección internacional. Irak, Siria y Yemen, en particular, fueron calificados por ACNUR en 2015 como los países que enfrentaban la situación más grave del conflicto. En 2015, más del 30 por ciento de los desplazados mundiales procedía de estos tres países: 2,7 millones de refugiados, 13,9 millones de desplazados internos y alrededor de 374.200 personas apátridas<sup>78</sup>. En España, en concreto, el 90% de las solicitudes de asilo concedidas en 2015 procedieron de Siria, según la CEAR<sup>79</sup>.

El caso que ha sido objeto de estudio es solo un caso más de los muchos que la Unión Europea ha recibido a lo largo de los últimos años a consecuencia del agravamiento de la crisis de Oriente Medio. Si bien, el caso en cuestión resulta de obvia importancia, en tanto sienta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia con respecto a las obligaciones de los Estados miembros en materia de expedición de visados.

---

<sup>77</sup> Véase epígrafe 4.1.

<sup>78</sup> ACNUR (2016). *Oriente Medio y Norte de África. Perfil de las operaciones regionales 2016*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/donde-trabaja/oriente-medio-y-norte-de-africa/> (última consulta el 1 de mayo de 2018).

<sup>79</sup> Público (2017). *El 90% de las solicitudes de asilo que aprueba España son para sirios*. Recuperado de: <http://www.publico.es/sociedad/90-solicitudes-asilo-aprueba-espana.html> (última consulta el 1 de mayo de 2018).

Ha habido, sin embargo, otros muchos casos, tanto antes del pronunciamiento del TJUE en marzo de 2017 sobre el caso contra Bélgica, como después. A continuación, se expondrán brevemente una serie de casos en los que el TJUE se ha pronunciado sobre la concesión o no de visados. En particular, se analizarán dos casos: uno sucedido antes del pronunciamiento de marzo de 2017, y otro sucedido después. En los mencionados casos, el Tribunal de Justicia expande su jurisprudencia en lo referente a la concesión de visados, en particular, en dos ámbitos: la homosexualidad y el cruce irregular de fronteras.

### **5.1. A, B y C c. Países Bajos**<sup>80</sup>

En 2013, el TJUE declaró, tras una cuestión prejudicial presentada por Países Bajos, que los homosexuales perseguidos en sus países de origen por razón de su condición sexual tienen derecho a solicitar asilo. No obstante, para ello, no basta con que existan leyes penalizando la homosexualidad, sino que éstas han de aplicarse efectivamente para que pueda considerarse que hay una “persecución”, lo que da, en última instancia, el derecho al asilo<sup>81</sup>.

Posteriormente, en 2014, el Tribunal amplió su jurisprudencia con respecto a las condiciones particulares en las que la homosexualidad ha de considerarse motivo para la solicitud de asilo, a raíz de tres casos separados presentados ante los Países Bajos que, posteriormente, el Tribunal de Justicia convirtió en asuntos acumulados dada la similitud de su objeto:

A, nacional de un tercer Estado, presentó ante los Países Bajos una solicitud de permiso de residencia temporal alegando que, por su condición de homosexual, temía ser perseguido en su país de origen. El Secretario de Estado de Seguridad y Justicia de los Países Bajos (en adelante, “el Secretario”) desestimó la solicitud de asilo por “inverosímil”. A, en lugar de impugnar la desestimación de su solicitud, decidió presentar una segunda solicitud de asilo, donde indicaba estar dispuesto a someterse a examen para probar su homosexualidad o, incluso, a “practicar un acto homosexual” para demostrar la veracidad de sus alegaciones. El 12 de julio de 2011, el Secretario resolvió desestimar

---

<sup>80</sup> Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 2 de diciembre de 2014: *A, B y C y Secretario de Estado de Seguridad y Justicia (Países Bajos)* (Asuntos acumulados C-148/13 a C-150/13).

<sup>81</sup> RTVE (2013). *El Tribunal de Justicia de la UE falla que los homosexuales perseguidos tienen derecho a asilo*. Recuperado de: <http://www.rtve.es/noticias/20131107/tribunal-justicia-ue-falla-homosexuales-perseguidos-tienen-derecho-asilo/786100.shtml> (última consulta el 1 de mayo de 2018).

esta segunda solicitud, entendiendo que aún no había quedado probada la veracidad de la orientación sexual del solicitante de asilo.

B, originario de un tercer Estado (distinto al de A), presentó, también por su condición de homosexual, solicitud de asilo ante los Países Bajos, en tanto entendía que su orientación sexual, perseguida en su país, lo colocaba en situación de riesgo de permanecer en el Estado de su nacionalidad. Mediante resolución de 1 de agosto de 2012, el Secretario desestimó la solicitud de B; de nuevo, por considerar que las alegaciones de homosexualidad del solicitante de asilo no resultaban lo suficientemente probadas.

La primera solicitud de asilo de C ante los Países Bajos se basaba en motivos distintos al temor de persecución en su Estado de origen por razón de su homosexualidad. No obstante, ante la desestimación del Secretario de esta primera solicitud, C presentó una segunda, en la que, esta vez sí, alegaba el temor a ser perseguido en su país de origen por razón de su orientación sexual. C alegó en esta solicitud que no había podido reconocer su verdadera orientación sexual hasta haber abandonado su país de origen, por temor a ser perseguido por ello, e incluso aportó como prueba una grabación de vídeo en la que aparecía practicando el acto sexual con una persona de su mismo sexo. El Secretario desestimó esta segunda solicitud mediante resolución de 8 de octubre de 2012, entendiendo que C debería haber alegado su condición de homosexual en su primera solicitud, que su homosexualidad “no resultaba verosímil” y que C no pudo contestar una serie de preguntas relativas a la homosexualidad que le fueron formuladas durante el proceso por una organización neerlandesa que defiende los derechos de los homosexuales.

A, B y C recurren las resoluciones del Secretario y éstas son desestimadas. Ante la desestimación, los tres solicitantes apelan ante el *Raad van State* (Países Bajos). En sus alegaciones, los tres solicitantes denuncian el menoscabo a su derecho a la dignidad y a la vida privada sufrido por las autoridades ante los interrogatorios de su condición sexual. Denuncian también que el hecho de que el Secretario haya considerado inverosímiles sus solicitudes de asilo no ha de implicar necesariamente que éste cuestione su orientación sexual. El *Raad van State* responde a las apelaciones argumentando que ni la Carta ni la Directiva 2004/83/CE, sobre las normas mínimas relativas a los requisitos para la concesión del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria<sup>82</sup>, le obligan

---

<sup>82</sup> DIRECTIVA 2004/83/CE DEL CONSEJO de 29 de abril de 2004, por la que se establecen las normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o

a tomar por demostrada la condición sexual de los solicitantes únicamente basándose en sus declaraciones. Sin embargo, el *Raad Van State* tiene dudas sobre los límites que las disposiciones de la Directiva y la Carta establecen en cuanto a la comprobación de la orientación sexual de los solicitantes, y por ello plantea al TJUE la siguiente cuestión prejudicial en los tres asuntos: “¿Qué límites establecen el artículo 4 de la [Directiva 2004/83] y la [Carta], en particular sus artículos 3 y 7, a las modalidades de apreciación de la verosimilitud de una orientación sexual declarada, y son distintos estos límites de los límites aplicables a la apreciación de la verosimilitud de otros motivos de persecución y, en caso de respuesta afirmativa, en qué medida?”<sup>83</sup>”.

El TJUE determina en su Sentencia que la Directiva establece la obligación de los Estados de examinar la situación particular y las condiciones personales de cada solicitante, lo cual, por supuesto, incluye su orientación sexual, y determinar si de ello se desprende que el mismo puede correr riesgo de su persecución en su país de origen<sup>84</sup>. Así mismo, determina el Tribunal que la Directiva, interpretada a la luz de los derechos concedidos por la Carta, se opone a que las autoridades de los Países Bajos interroguen en detalle a los solicitantes sobre los detalles de su vida sexual, en tanto ello supone una vulneración del derecho al respeto a la vida privada y familiar (art. 7 de la Carta)<sup>85</sup>. Se considera, así mismo, una vulneración del derecho a la dignidad humana (art. 1 de la Carta), que las autoridades acepten grabaciones de vídeo que contengan prácticas sexuales de los solicitantes, o la posibilidad de que éstos realicen actos sexuales para probar su orientación sexual<sup>86</sup>.

El TJUE, por tanto, falló a favor de los solicitantes de asilo en este caso en particular, entendiendo que las prácticas de las autoridades neerlandesas atentaban contra los derechos reconocidos en la Directiva y en la Carta. Posteriormente a la resolución del Tribunal, éste publicó una nota de prensa estableciendo cuáles eran los métodos adecuados para evaluar la condición sexual de los solicitantes de asilo<sup>87</sup>.

---

apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida, *DOUE L 304/12*

<sup>83</sup> STJUE, Asuntos acumulados C-148/13 a C/150/13, apartado 43.

<sup>84</sup> *Ibíd.*, apartado 57.

<sup>85</sup> *Ibíd.*, apartado 64.

<sup>86</sup> *Ibíd.*, apartado 65.

<sup>87</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2014). *El Tribunal de Justicia aclara los métodos conforme a los cuales las autoridades nacionales pueden evaluar la credibilidad de la orientación sexual de los solicitantes de asilo*. Recuperado de: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140162es.pdf> (última consulta el 1 de mayo de 2018).

## 5.2. *Khadija Jafari y Zainab Jafari c. Austria*<sup>88</sup>

Para el análisis de la siguiente Sentencia, se tomará en consideración el Reglamento “Dublín III”<sup>89</sup>, que establece los criterios por los que ha determinarse a qué Estado miembro corresponde examinar una solicitud de protección internacional presentada por un nacional de un tercer país –en el presente caso, Afganistán.

Khadija Jafari y Zainab Jafari (en adelante, “Sras. Jafari”), son originarias de Afganistán. En diciembre de 2015, abandonaron el país junto a sus hijos y, tras viajar a través de diversos países, cruzaron la frontera entre Serbia y Croacia en 2016. Una vez allí, las autoridades croatas organizaron su traslado hasta Eslovenia. Las autoridades eslovenas entregaron, el 15 de febrero de 2016, documentos que indicaban destinos de viaje separados: para una, Alemania; para otra, Austria. El mismo 15 de febrero, las Sras. Jafari entran en Austria y presentan una solicitud de protección internacional, para ellas y para sus hijos, ante la Oficina Federal de Inmigración y Asilo de Austria (en adelante, “Oficina Federal”). A continuación, se suceden una serie de trámites en aras a averiguar, en base al Reglamento Dublín III, qué Estado es competente para examinar la solicitud, de todos los Estados por los que las Sras. Jafari han pasado (en particular, Croacia, Eslovenia y Austria).

Eslovenia alega ante la Oficina Federal que las Sras. Jafari únicamente habían estado en el país de paso, desde Croacia, y que las solicitantes no se encontraban registradas en el país en ningún concepto que se encontrara en el ámbito de aplicación del Reglamento. Ante la respuesta de Eslovenia, la Oficina Federal remite el asunto a las autoridades croatas, que no responden a la petición. Ante el silencio de Croacia, la Oficina Federal remite escrito de nuevo ante las autoridades, informándoles de su responsabilidad de examen de las solicitudes de protección internacional de las Sras. Jafari y sus hijos. Meses después, en septiembre de 2016, la Oficina Federal inadmite las solicitudes de protección internacional de las Sras. Jafari y sus hijos y ordena su devolución a Croacia, que considera lícita en tanto las Sras. Jafari habían encontrado en Grecia, y posteriormente en Croacia, de forma irregular.

---

<sup>88</sup> SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala) de 26 de julio de 2017: *Khadija Jafari y Zainab Jafari y Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo (Austria)* (C-646/16).

<sup>89</sup> Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (en adelante, “Reglamento Dublín III”), *DOUE L 180/31*

Las Sras. Jafari impugnaron la decisión de la Oficina Federal ante el Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo austríaco; y el Tribunal desestimó su recurso alegando que, dado que carecían de visado, su entrada en Croacia era irregular de acuerdo a las condiciones establecidas en el Código de fronteras Schengen. Ante la desestimación del Tribunal, las Sras. Jafari recurren ante el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo austríaco, alegando que habían sido admitidas en Croacia, Eslovenia y Austria en base al art. 5.4.c) del Código de fronteras Schengen<sup>90</sup>. En virtud del mencionado artículo, los Estados miembros podrán autorizar la entrada de nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1 del mismo artículo “*por motivos humanitarios, de interés nacional o por obligaciones internacionales*”.

El Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo austríaco plantea al TJUE una serie de cuestiones prejudiciales<sup>91</sup> cuyo objeto es la interpretación de los artículos 2, 12 y 13 del Reglamento Dublín III, y del artículo 5 del Código de fronteras Schengen. En particular, el tribunal remitente quiere saber si los mencionados artículos del Reglamento Dublín III han de ser interpretados conjunta o independientemente con otros actos jurídicos con los que el Reglamento presente conexiones. Así mismo, se cuestiona al Tribunal si la entrada en un Estado miembro, tolerada *de facto* por dicho Estado con la única finalidad de tránsito hacia otro Estado para presentar una solicitud de protección internacional en ese otro Estado, ha de considerarse un “visado” en los términos de los arts. 2.m)<sup>92</sup> y 12<sup>93</sup> del Reglamento Dublín III. Asimismo, el tribunal remitente se cuestiona qué ha de entenderse por “cruce irregular” en el sentido del art. 13.1 del Reglamento Dublín III<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> En el momento de admisión de las Sras. Jafari a Croacia, Eslovenia y Austria (principios de 2016), se encontraba todavía en vigor la versión anterior del Código de fronteras Schengen, el Reglamento (CE) n° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras. El Reglamento dejó de tener validez el 11 de abril de 2016 y fue sustituido por el actual Código de fronteras Schengen. Por lo tanto, la mención al art. 5 debe entenderse hecha al antiguo Código de fronteras Schengen, hoy derogado.

<sup>91</sup> STJUE, Asunto C-646/16, apartado 36.

<sup>92</sup> “m) ‘visado’: la autorización o decisión de un Estado miembro exigida con vistas al tránsito o a la entrada para una estancia prevista en ese Estado miembro o en varios Estados miembros [...]”.

<sup>93</sup> “Si el solicitante es titular de un documento de residencia válido, el Estado miembro que haya expedido dicho permiso será el responsable del examen de la solicitud de protección internacional”.

<sup>94</sup> “Si se determina, atendiendo a pruebas o a indicios [...], que el solicitante ha cruzado la frontera de un Estado miembro de forma irregular por vía terrestre, marítima o aérea, procedente de un tercer país, el Estado miembro en el que haya entrado de tal forma será responsable del examen de la solicitud de protección internacional. Esa responsabilidad cesará 12 meses después de la fecha en que se haya producido el cruce irregular de fronteras”.



En relación a la primera cuestión prejudicial, el TJUE determinó la admisión *de facto* en un Estado miembro con la única finalidad de tránsito hacia otro Estado miembro no puede considerarse un “visado” en el sentido de los arts. 2.m) y 12 del Reglamento Dublín III<sup>95</sup>. En relación con la segunda cuestión prejudicial, el TJUE entiende que el concepto “cruce irregular” de una frontera abarca todas aquellas situaciones en las que el cruce de la frontera se produce sin respetar las condiciones exigidas por el Estado miembro al que se accede<sup>96</sup>.

Por tanto, la decisión del TJUE respalda la decisión adoptada por la Oficina Federal, en tanto entiende que las Sras. Jafari han accedido de forma irregular a Grecia y Croacia, y que su admisión *de facto* a Eslovenia no equivale a la concesión de un visado. Por esta razón, la decisión de la Oficina Federal de desestimar la solicitud de protección internacional de las Sras. Jafari se considera válida.

## 6. CONCLUSIONES

El recrudecimiento de los conflictos que tienen lugar desde hace años en Oriente Medio y el Norte de África han supuesto una crisis migratoria y de refugiados sin precedentes que ha provocado en desplazamiento a gran escala de personas desde estas zonas del planeta hasta Europa en busca de protección. El continente europeo se enfrenta, actualmente, a cifras de refugiados muy elevadas, tanto en el ámbito del cruce irregular de fronteras, como en el ámbito de las solicitudes de asilo a los distintos Estados europeos. En este último ámbito, numerosos Estados de la Unión Europea se han visto en la situación de tener que aplicar el Derecho de la UE para hacer frente a estas solicitudes de asilo que no en todos los casos tenían claro cómo interpretar; problema que han tratado de paliar mediante el planteamiento de cuestiones prejudiciales al TJUE.

La Sentencia objeto de análisis constituye un punto de inflexión en la jurisprudencia del TJUE, en tanto sienta una base sobre las obligaciones de los Estados miembros respecto a los solicitantes de asilo en la UE. El Tribunal dictaminó que los Estados miembros no están obligados por el Derecho de la Unión a conceder *visados humanitarios* a quienes tengan intención de entrar en su territorio con la intención de solicitar asilo. El Tribunal, por tanto, no prohíbe a los Estados conceder los mencionados visados humanitarios, sino que otorga a cada Estado la posibilidad de decidir si hacerlo o

---

<sup>95</sup> STJUE, Asunto C-646/16, apartado 53.

<sup>96</sup> *Ibíd.*, apartados 74 y ss.

no en base a su propio Derecho nacional<sup>97</sup>. La única obligación a cargo de los Estados miembros, en base al Derecho de la Unión, es el de conceder los visados que se encuentren dentro del ámbito de aplicación del art. 25 del Código de Visados, en concreto, la expedición de visados de validez territorial limitada, que permitiría a los solicitantes de asilo permanecer en el Estado miembro de solicitud un total de 90 días en un periodo no superior a 180 días. Y, como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal, la solicitud de un visado de validez territorial limitada con la intención de solicitar asilo una vez se llega al Estado otorgante del visado, no entra dentro del ámbito de aplicación del Art. 25 del Código de Visados, en tanto se prevé una manifiesta intención de permanecer en dicho Estado durante un periodo superior a 90 días<sup>98</sup>. La inaplicabilidad del Derecho de la Unión a los mencionados supuestos conlleva, también, la inaplicabilidad de textos legales tales como la Carta DFUE.

La decisión del TJUE ha sido acogida con alivio por un gran número de Estados miembros, que ya habían manifestado su incapacidad de acoger a todos los solicitantes de visados que se encontraban en esta situación y el enorme riesgo que supondría, para sus consulados y embajadas, que el Tribunal hubiera fallado en el sentido contrario (“efecto llamada”). Los consulados y embajadas, donde se tramitan las solicitudes de visado, “podrían sufrir un alud de peticiones para el que no están preparadas”. En efecto, un pronunciamiento en el sentido apuntado por el Abogado General hubiera acabado traducándose en cierres de embajadas en los países limítrofes a los conflictos o la construcción de muros a su alrededor<sup>99</sup>. Amnistía Internacional, ACNUR y otras muchas organizaciones en defensa de los derechos humanos de los refugiados, en cambio, han cuestionado la decisión del TJUE, manifiestamente contraria a la del Abogado General<sup>100</sup>, que consideraba obligatorio otorgar una visado humanitario para los solicitantes siempre que existiera riesgo de tortura. La decisión del TJUE de considerar el caso fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión tiene importantes consecuencias. Desde el punto de vista de los Estados, positivas, en tanto numerosos instrumentos comunitarios

---

<sup>97</sup> STJUE, Asunto C-638/16 PPU, apartado 51.

<sup>98</sup> *Ibíd.*, apartado 41.

<sup>99</sup> La *Ley de asilo y protección subsidiaria de 2009* suprimió el derecho a presentar solicitudes de asilo en embajadas y consulados que se contemplaba en la normativa anterior, sustituyéndola por un precepto en virtud del cual los embajadores pueden promover el traslado de los interesados a España cuando peligre su integridad física a fin de que puedan presentar su solicitud en territorio español (art. 39). Sin embargo, la regulación de las condiciones de acceso a las embajadas y consulados, así como el procedimiento de examen de las solicitudes de traslado quedan a expensas del desarrollo reglamentario todavía pendiente.

<sup>100</sup> Véase epígrafe 4.1.

no resultan de aplicación a casos semejantes; pero muy negativas desde el punto de vista de los solicitantes de protección, que ven considerablemente mermados sus derechos al tener una menor protección desde el ámbito del Derecho nacional de cada Estado.

En primer lugar, la inaplicación del Derecho de la Unión supone no aplicar instrumentos de importancia para la defensa de los derechos humanos —el derecho de asilo es concebido como un *derecho humano*— tales como la Carta DFUE o el CEDH, en tanto su ámbito de aplicación se limita a los casos en que resulte de aplicación el Derecho de la Unión. Ello supone que situaciones en las que existe un riesgo de tortura o de penas o tratos inhumanos o degradantes, que, en el ámbito del Derecho de la Unión, supondría la obligación de conceder el visado; en el ámbito del Derecho nacional pierden una enorme trascendencia. En segundo lugar, los Estados miembros pierden una enorme presión sancionadora por parte de la UE a la hora de resolver las peticiones de asilo, en tanto estas decisiones no pueden ser recurridas ante organismos comunitarios al encontrarse dentro del margen de apreciación del Derecho nacional. Cada Estado miembro tiene absoluta libertad para decidir cómo proceder ante estas solicitudes<sup>101</sup>.

En tercer lugar, y en estrecha conexión con el punto anterior, la capacidad de los Estados para denegar solicitudes de asilo sin ningún tipo de repercusión por parte de la UE supone que, los solicitantes, ante la situación de verse negados de la posibilidad de acceder al territorio de la UE de forma legal, tomen, en un desesperado intento por huir de la insostenible situación que viven en sus países de origen, la decisión de tratar de entrar en Europa de forma irregular. Y ello conlleva agravar la ya dramática situación que se vive en el Mediterráneo desde hace años, donde el número de inmigrantes muertos tratando de cruzar la frontera de forma ilegal continúa aumentando año tras año. Cada día mueren, de media, unas diez personas tratando de cruzar el Mediterráneo (en el último año, sobre todo la franja Central) para acceder a Europa<sup>102</sup>.

Por último, la UE ha reconocido que debe revisar su política de asilo e inmigración incorporada en los Tratados hace casi 20 años (en la reforma de 1999)<sup>103</sup>, y la necesidad

---

<sup>101</sup> En España, la regulación sobre el derecho de asilo se encuentra en la LEY 12/2009 de 30 de octubre de 2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, *BOE-A-2009-17242*, cuyo art. 38 concede a Embajadas y Consulados la posibilidad de trasladar a los solicitantes de asilo a España para presentar su solicitud conforme al procedimiento previsto. Las condiciones de acceso a las Embajadas y Consulados se detallan en el Reglamento de desarrollo de la Ley.

<sup>102</sup> Público (2017). *Los migrantes y refugiados muertos en el Mediterráneo superan los 3.000 por cuarto año consecutivo*. Recuperado de: <http://www.publico.es/sociedad/migrantes-y-refugiados-muertos-mediterraneo-superan-3-000-cuarto-ano-consecutivo.html> (última consulta el 1 de mayo de 2018).

<sup>103</sup> Véase epígrafe 2.2.

de adoptar nuevas medidas y políticas que puedan hacer frente a la situación de crisis que se vive en la actualidad. La solución más inmediata pasa, a mi entender, porque el legislador europeo desarrolle las capacidades que le otorga el art. 79.2.a) TFUE, elaborando una norma legal que regule las condiciones en las que los Estados miembros han de expedir visados o permisos de larga duración a los nacionales de terceros países por razones humanitarias. Es, precisamente, la inexistencia de dicha norma lo que provoca que el TJUE entienda que el caso del matrimonio sirio de Aleppo se encuentra sujeta al Derecho nacional. Trasladar la respuesta jurídica al ámbito de la UE, y no de cada ordenamiento nacional de los Estados miembros, sería el primer paso de los muchos pasos necesarios para afrontar la crisis migratoria y de refugiados. Pero, sin duda, tratar el problema de forma unitaria y coordinada, sin que prevalezcan las respuestas unilaterales de los Estados miembros es una buena forma de comenzar.

## **7. BIBLIOGRAFÍA**

### **Bibliografía y doctrina**

- Cancela, E. (2015). El negocio de la inmigración: la UE prefiere los muros al asilo. *Revista Contexto*, 31.
- Carmona Cuenca, E. (2017). Derechos sociales de prestación y obligaciones positivas del Estado en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *UNED. Revista de Derecho Político*, 100, 1209-1238.
- Jiménez Piernas, C. (2016). *Introducción al Derecho Internacional Público: práctica de España y la Unión Europea*. Madrid: Tecnos. p. 366.
- Sánchez Legido, A. (2017). El arriesgado acceso a la protección internacional en la Europa fortaleza: la batalla por el visado humanitario europeo. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 57, 433-472.

### **Jurisprudencia**

- CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PAOLO MENGGOZZI: *X y X contra Estado belga* (7 de febrero de 2017 C-638/16 PPU)
- SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala) de 2 de diciembre de 2014: *A, B y C y Secretario de Estado de Seguridad y Justicia (Países Bajos)* (Asuntos acumulados C-148/13 a C-150/13).
- SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala) de 26 de julio de 2017: *Khadija Jafari y Zainab Jafari y Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo (Austria)* (C-646/16).
- SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala) de 7 de marzo de 2017: *X y X y Estado belga* (C-638/16 PPU)

### **Legislación**

- Consejo de Europa (1950). Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1953.
- Consejo de Europa, Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

- Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, 31 de octubre de 2009, núm. 263.
- Naciones Unidas (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Ginebra el 28 de julio de 1951. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954 (Convención de Ginebra).
- Naciones Unidas (1967). Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967. Entrada en vigor: 4 de octubre de 1967.
- Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea (2000). Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, hecha en Niza el 7 de diciembre de 2000.
- Unión Europea, Reglamento (CE) nº 810 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de Visados).
- Unión Europea, Reglamento (UE) nº 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).
- Unión Europea, Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Reglamento Dublín III).
- Unión Europea. Directiva (UE) 2013/32, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional (refundición).

### **Páginas web**

- ACNUR (2014). *Global Trends – Forced Displacement in 2014*. Recuperado de: <http://www.unhcr.org/556725e69.html> (última consulta el 28 de abril de 2018)
- ACNUR (2016). *Oriente Medio y Norte de África. Perfil de las operaciones regionales 2016*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/donde-trabaja/oriente-medio-y-norte-de-africa/> (última consulta el 1 de mayo de 2018).

- ACNUR (2017). *¿Cuáles son las ciudades más peligrosas del mundo?* Recuperado de: <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/las-ciudades-mas-peligrosas-del-mundo> (última consulta el 30 de abril de 2018)
- ACNUR (2018). *La Convención de 1951*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/el-acnur/historia-del-acnur/la-convencion-de-1951/> (última consulta el 30 de abril de 2018).
- ACNUR (2018). *Mediterranean Situation*. Recuperado de: <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (última consulta el 28 de abril de 2018)
- Comisión Europea (2014). *Un Sistema Europeo Común de Asilo*. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas\\_factsheet\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf) (última consulta el 15 de mayo de 2018).
- Comisión Europea (2016). *¿Necesito visado?* Recuperado de: [http://ec.europa.eu/immigration/necesito-visado\\_es](http://ec.europa.eu/immigration/necesito-visado_es) (última consulta el 15 de mayo de 2018).
- Comisión Europea (2016). *La Unión Europea y la crisis de los refugiados*. Recuperado de: [https://europa.eu/european-union/file/11779/download\\_en?token=hmjU7NXf](https://europa.eu/european-union/file/11779/download_en?token=hmjU7NXf) (última consulta el 29 de abril de 2018)
- Comisión Europea (2018). *Política de visados de la UE: la Comisión presenta propuestas para hacerla más sólida, eficiente y segura*. Recuperado de: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-1745\\_es.pdf](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1745_es.pdf) (última consulta el 15 de mayo de 2018).
- El Mundo (2017). *Amnistía Internacional alerta de que el "discurso de odio" tendrá "consecuencias nefastas"*. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/internacional/2017/02/22/58acad0ee2704e1f6f8b45d2.html> (última consulta el 28 de abril de 2018)
- El País (2016). *La UE estrena en un paso entre Bulgaria y Turquía su nueva policía fronteriza*. Recuperado de: [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/10/06/actualidad/1475754070\\_630060.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/10/06/actualidad/1475754070_630060.html) (última consulta el 15 de mayo de 2018)

- El País (2017). *El abogado que evoca a Aylan para recordar sus valores a Europa*. Recuperado de: <http://lawandtrends.com/noticias/ue-internacional/el-abogado-que-evoca-a-aylan-para-recordar-sus.html> (última consulta el 28 de abril de 2018)
- El País (2017). *La justicia europea permite a los Estados denegar visados humanitarios*. Recuperado de: [http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/07/actualidad/1488881493\\_200155.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/07/actualidad/1488881493_200155.html) (última consulta el 28 de abril de 2018)
- El Mundo (2016). *Comienza a funcionar la nueva y 'limitada' Guardia Europea de Fronteras y Costas*. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/10/06/57f62e27e2704ee1358b45c2.html> (última consulta el 15 de mayo de 2018)
- El País (2018). *Más de medio millón de muertos en Siria*. Recuperado de: [https://elpais.com/internacional/2018/03/14/actualidad/1521022405\\_860007.html](https://elpais.com/internacional/2018/03/14/actualidad/1521022405_860007.html) (última consulta el 28 de abril de 2018)
- Independent (2015). *So, David Cameron, is this dead Syrian child one of the 'swarm' of immigrants you fear so much?* Recuperado de: <https://www.independent.co.uk/voices/so-david-ameron-is-this-dead-syrian-child-one-of-the-swarm-of-migrants-you-fear-so-much-10483298.html> (última consulta el 28 de abril de 2018)
- Oficina de Extranjería de Bélgica (2015). *Informe anual estadístico de la Oficina de Extranjeros*. Recuperado de: <http://www.emploi.gob.es/es/mundo/Revista/Revista205/173.pdf> (última consulta el 29 de abril de 2018)
- Público (2017). *El 90% de las solicitudes de asilo que aprueba España son para sirios*. Recuperado de: <http://www.publico.es/sociedad/90-solicitudes-asilo-aprueba-espana.html> (última consulta el 1 de mayo de 2018).
- Público (2017). *Los migrantes y refugiados muertos en el Mediterráneo superan los 3.000 por cuarto año consecutivo*. Recuperado de: <http://www.publico.es/sociedad/migrantes-y-refugiados-muertos-mediterraneo-superan-3-000-cuarto-ano-consecutivo.html> (última consulta el 1 de mayo de 2018).
- Sánchez-Montijano, E., Vaquer i Fanés, J., Viilup, E. (2013). *La política de visados en la Unión Europea a examen: más allá de la cola del visado*. Recuperado de: <file:///C:/Users/Noelia/Downloads/13->



[30 INTRODUCION Elena%20Jordi%20Elina.pdf](#) (última consulta el 15 de mayo de 2018)

- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2014). *El Tribunal de Justicia aclara los métodos conforme a los cuales las autoridades nacionales pueden evaluar la credibilidad de la orientación sexual de los solicitantes de asilo*. Recuperado de: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140162es.pdf> (última consulta el 1 de mayo de 2018).

- UNICEF (2016). *¿Cómo viven los niños sirios la situación de Alepo?* Recuperado de: <https://www.unicef.es/noticias/como-viven-ninos-alepo> (última consulta el 30 de abril de 2018).