



**VNiVERSIDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

**TRABAJO FIN DE GRADO**

**GRADO EN DERECHO**

**Departamento de Derecho Público General**

**Área de Derecho Europeo**

**Curso 2017/2018**

**TÍTULO**

**El acceso al asilo en la Unión Europea:  
los visados humanitarios**

**Nombre del/la estudiante: Marta Sánchez Pascual**

**Tutor / Juan Santos Vara**

**Mes febrero            Año 2018**

**TRABAJO FIN DE GRADO**

**GRADO EN DERECHO**

**Departamento de Derecho Público**

**Área de Derecho Europeo**

**Curso 2017/2018**

**TÍTULO**

**El acceso al asilo en la Unión Europea:**

**Los visados humanitarios**

**Access to the asylum in the European**

**Union: humanitarian visas**

Nombre del/la estudiante: Marta Sánchez Pascual

Tutor / Juan Santos Vara

## RESUMEN

Recientemente, con el objetivo de poner fin a las dificultades que tienen los refugiados para acceder al espacio Schengen, se ha debatido sobre la posibilidad de emitir visados para el asilo conforme a la normativa comunitaria. En el actual escenario global, y tras la proliferación de los conflictos armados en Oriente Medio y África, cobra importancia la problemática suscitada en torno a la salida de las víctimas de dichos conflictos. La fijación de una figura para el acceso seguro y controlado a los Estados miembros es, como podemos observar, muy necesaria para mitigar el aumento de los migrantes y refugiados que arriban a las costas europeas.

Durante el desarrollo de este trabajo, realizaremos en primer lugar un acercamiento al Sistema Europeo Común de Asilo y a los obstáculos que deben afrontar los refugiados cuando pretenden acceder a él, seguido de un análisis de las medidas que la UE ha promovido para la estabilización de la situación. Y en segundo lugar, estudiaremos la posible implementación de visados para el asilo en el ámbito regional.

**PALABRAS CLAVE:** Unión Europea, asilo, visados humanitarios, protección internacional, Schengen.

## ABSTRACT

Recently, with the aim of putting an end to the difficulties that refugees face to enter the Schengen area, there has been discussion about the possibility of issuing asylum visas in accordance with the Community rules. In the current global scenario, and after the proliferation of armed conflicts in the Middle East and Africa, it is important the problem raised around the departure of the victims of those conflicts. The setting of a figure for the secure and controlled access to the Member States is, as we can see, very necessary to mitigate the increase of migrants and refugees arriving at European coasts. During the development of this work, we will first approach to the Common European Asylum System and the obstacles faced by the refugees when they attempt to access it, followed by an analysis of the steps that the EU promoted for the stabilization of the situation. And secondly, we will study the possible implementation of asylum visas at the regional level.

**KEYWORDS:** European Union, asylum, humanitarian visas, international protection, Schengen.

## ABREVIATURAS

- ❖ ACNUR (UNHCR). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- ❖ CCV. Código Comunitario sobre visados
- ❖ CDFUE. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
- ❖ CEDH. Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales
- ❖ CFS. Código de Fronteras Schengen
- ❖ CGR51. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951
- ❖ DUDH. Declaración Universal de los Derechos Humanos
- ❖ EASO. Oficina Europea de Apoyo al Asilo.
- ❖ EURODAC. Dactiloscopia Europea
- ❖ LIBE. Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo
- ❖ OIM. Organización Internacional para las Migraciones
- ❖ SECA. Sistema europeo común de asilo
- ❖ STEDH. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
- ❖ STJUE. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- ❖ STS. Sentencia del Tribunal Supremo
- ❖ TEDH. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
- ❖ TFUE. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- ❖ TJUE. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- ❖ UE. Unión Europea
- ❖ VTL. Visado de validez territorial limitada

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	7
-------------------	---

### **I. TEORÍA Y PRÁCTICA DEL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA**

I.1. Aproximación a la normativa europea aplicable en materia de asilo.....	8
I.2. La inaccesibilidad al procedimiento de asilo y la respuesta de la Unión Europea: los programas de reasentamiento .....	12

### **II. EL CÓDIGO COMUNITARIO SOBRE VISADOS**

II.1. Precisión conceptual del visado comunitario.....	18
II.2. El germen del Código comunitario sobre visados: el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.....	20
II.3. Procedimiento y condiciones para la expedición de visados.....	21

### **III. LOS VISADOS HUMANITARIOS PARA EL ASILO EN EL DERECHO EUROPEO**

III. 1. Sin visados comunitarios para peticionarios de asilo: el asunto <i>X</i> y <i>X v Bélgica</i> .....	25
III. 2. Análisis del artículo 25 a raíz del asunto <i>X</i> y <i>X contra Bélgica</i>	
III.2.1. Las cuestiones discordantes	
a) Denegación frente a inaplicación del CCV.....	29
b) Solicitud de visados humanitarios frente a la externalización de los procedimientos de asilo.....	32
c) Facultad discrecional frente a la obligatoriedad.....	33

III.2.2. La práctica estatal: “el Proyecto de los Corredores Humanitarios”.....	37
III. 3. Las propuestas del Parlamento Europeo para la reforma del CCV.....	39
CONCLUSIONES.....	42
BIBLIOGRAFÍA.....	44

## INTRODUCCIÓN

Tras la llegada incontrolada de inmigrantes y refugiados a Europa, principalmente durante el año 2015, se ha denominado erróneamente a este fenómeno “crisis de los refugiados”. Si bien hay que reconocer que los grandes desplazamientos forzados han estado presentes en más lugares del mundo, como la población rohingya en Myanmar, y en más épocas, véase la población rusa tras la caída del régimen zarista o la armenia durante el genocidio a manos del Imperio Otomano.

En estos dos últimos casos, la respuesta de la por entonces Sociedad de las Naciones se centró en la expedición de un documento de identificación para autorizar tanto la entrada como la estancia en los Estados miembros de los refugiados rusos y armenios.

Así, una medida tan simple como el conocido “Pasaporte Nansen” no solo permitió aliviar la presión de los Estados receptores mediante la distribución equitativa de los refugiados entre los Estados de la Liga de las Naciones, sino que otorgó la posibilidad a la población civil de salir de los países en conflicto, ofreciéndoles a su vez la identidad jurídica de la que habían sido privados.

Sin embargo, a pesar de este precedente, Europa sufre en la actualidad la llegada de una marea humana que ha sacado a relucir el problema de conciliar el espacio Schengen con la protección de los derechos de los refugiados, agravándose la situación por el temor al terrorismo yihadista y por un convulso contexto en el ámbito regional, no solo por la incertidumbre a nivel exterior con la inmigración en el Mediterráneo, sino también a nivel interior por el Brexit y el aumento del euroescepticismo.

En lo que respecta a la estructura de este estudio y su reflejo en el presente Trabajo de Fin de Grado se sintetiza del siguiente modo:

Como punto de partida realizaremos un breve estudio del Derecho de Asilo en la UE, especificando cuáles son las trabas que en la práctica obstaculizan el acceso de los refugiados al espacio Schengen. Asimismo, haremos hincapié en las medidas de reasentamiento que la UE ha implementado para posibilitar la entrada legal y segura de los mismos.

Tras un acercamiento a las características generales de la política comunitaria de visados analizaremos un caso concreto sobre el que se ha pronunciado recientemente el

TJUE: el *asunto X y X v. Bélgica*. Para completar el análisis, estudiaremos la práctica que han mantenido los Estados al respecto y las propuestas legislativas del Parlamento Europeo.

## **I. TEORÍA Y PRÁCTICA DEL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA**

### **I.1. Aproximación a la normativa europea aplicable en materia de asilo**

En primer lugar, procede hacer referencia al concepto de asilo territorial y es que, como indica DÍEZ DE VELASCO, se trata de «la protección que un Estado presta en su territorio al acoger en el mismo a determinadas personas que llegan a él perseguidas por motivos políticos y cuya vida o libertad se encuentran en peligro en el Estado de procedencia»<sup>1</sup>.

De esta definición no debemos extraer que el asilo es un acto arbitrario del Estado que lo ofrece, sino que se trata más bien de una facultad discrecional. Tradicionalmente, se ha considerado como una potestad graciable que ejercen los Estados con base a su soberanía nacional, sin embargo, no queda exenta de control judicial<sup>2</sup> y, de hecho, conforme se ha ido adoptando el Derecho derivado de la UE, dicha potestad se ha ido limitando hasta el punto de convertir en elementos reglados algunos aspectos del proceso<sup>3</sup>.

Se hace conveniente, además, hacer una breve distinción entre el concepto de asilo y de refugio. Ambas figuras tienen por objeto garantizar amparo a las personas en situación de persecución, pero la diferencia entre una y otra estriba en el alcance de su protección.

---

<sup>1</sup> DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones del Derecho Internacional Público*, Ed. Tecnos, Madrid, 2013, p.637.

<sup>2</sup> ORTEGA TEROL, JM., *Algunas cuestiones acerca del Derecho de asilo y refugio (análisis jurisprudencial y perspectivas de desarrollo legislativo)*. Universidad de Castilla-La Mancha, 1993, p. 140-141.

<sup>3</sup> STS 1182/2016 de 16 de marzo: “la resolución de las solicitudes de asilo, en cuanto se trata del ejercicio de una potestad reglada, que no puede caracterizarse de facultad graciable, en la medida que si concurre el presupuesto de temor fundado de sufrir persecución por los motivos contemplados en la Convención de Ginebra debe reconocerse el estatuto de refugiado, debe fundamentarse en una equilibrada y ponderada valoración de los hechos y de las circunstancias personales del solicitante de asilo, así como en el análisis de la naturaleza del riesgo, a efectos de establecer si concurren los presupuestos determinantes del otorgamiento de protección internacional.”



Como ya hemos precisado, el asilo es una prerrogativa de los Estados, si bien esta figura no ha sido objeto de desarrollo convencional en el ámbito internacional<sup>4</sup>, a diferencia de lo que ocurre con el refugio, cuya regulación está contenida en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada el 28 de julio de 1951, y en el Protocolo Adicional de Nueva York, firmado el 31 de enero de 1967.

Así, el refugio es un *status* reconocido a las personas que cumplen con las condiciones exigidas en los convenios internacionales anteriormente mencionados, derivando de ellas unas limitaciones que no presenta la figura del asilo, ya sea por las causas tasadas en las que está basada su concesión<sup>5</sup> o por la protección mínima conferida por el principio de *non-refoulement*<sup>6</sup>.

Cabe añadir que la concesión del estatuto de refugiado no comporta para los Estados la obligación de conceder asilo territorial.

En lo referido al marco jurídico europeo, resulta de especial trascendencia la Carta de los Derechos Fundamentales puesto que, en su artículo 18, reconoce el derecho a pedir asilo con base a los principios básicos del CGR51 y del Protocolo de Nueva York. Con tal propósito, el precepto siguiente establece el deber de cumplir con la obligación del *non-refoulement*.

Asimismo, cumpliendo con el mandato de los artículos 67, apartado 2, y del artículo 78 TFUE se crea el Sistema Europeo Común de Asilo que, basándose en la plena aplicación de la Convención de Ginebra y del principio de no devolución, pretende armonizar las distintas normativas de los Estados miembros en materia de asilo. Este sistema está formado por el Reglamento de Dublín y el Sistema EURODAC, complementados a su vez por un elenco de Directivas, entre las que destacan la reguladora de protección temporal<sup>7</sup> y la de protección subsidiaria<sup>8</sup>. En este sentido, la

---

<sup>4</sup> El asilo territorial solo se ha reconocido en el artículo 14 de la Declaración Universal de los DDHH y, de manera más precisa, en la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1967 (2312).

<sup>5</sup> El artículo 1, apartado A.2 de la Convención de Ginebra considera refugiado a toda 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>6</sup> DIEZ DE VELASCO, M., “Instituciones... op., cit., p.639-640.

<sup>7</sup> Dir. 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

cuestión de las Directivas es destacable debido a que, como es sabido, los Estados tienen libertad para decidir los medios con los que alcanzar las obligaciones que en ellas se imponen, lo que conlleva que la armonización que se pretendía conseguir no quede del todo resuelta.

Con respecto a la Convención de Dublín<sup>9</sup>, se firma en 1990 con el propósito de evitar lo que se conoce en el argot jurídico como *asylum shopping* y el fenómeno de refugiados “en órbita”, es decir, se pretendía evitar que los solicitantes de asilo eligieran el Estado responsable de su solicitud y los supuestos en los que ningún país se declarara responsable. Posteriormente, la Convención sufre su primera modificación para dar paso al conocido como Reglamento Dublín (o Dublín II)<sup>10</sup> que, con el mismo objetivo de evitar movimientos secundarios entre solicitantes de asilo, suponía la aplicación de la Convención dentro del marco legislativo europeo. En 2013 la normativa volvió a modificarse siguiendo la línea de sus predecesoras, aunque Dublín III<sup>11</sup> ampliaría los criterios de determinación del Estado responsable de la solicitud (artículos 9 al 13) y garantizaría el cumplimiento del principio de no devolución (tercer considerando). Asimismo, durante la etapa de Dublín II, se acordó la implementación del EURODAC<sup>12</sup>, instrumento que facilitaría el seguimiento de las personas asiladas y de los migrantes irregulares por medio de la captación de huellas dactilares. Aunque recientemente ha sufrido dos modificaciones, la última de ellas en 2013 para autorizar a la Europol y a las autoridades competentes de los Estados miembros el acceso a los registros dactiloscópicos<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> El derecho de protección subsidiaria se encuentra regulado en la Dir. 2011/95/CE de reconocimiento y otorga protección a aquellas personas que, aunque no reúnan los requisitos para obtener el estatuto del refugiado, tienen motivos fundados, según su artículo 15, de sufrir daños graves.

<sup>9</sup> Convenio *relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas*, hecho en Dublín el 15 de junio de 1990.

<sup>10</sup> Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, *por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país*.

<sup>11</sup> 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*

<sup>12</sup> Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre del 2000, *relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín*

<sup>13</sup> Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, *relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional*

En la actualidad, debido a los acontecimientos migratorios de estos últimos años, no han cesado las propuestas para la reforma del SECA. La Comisión, el 6 de abril de 2016, comunicó la modificación íntegra del Sistema basada en dos fases: la primera, se centraría en la modificación del Sistema de Dublín, del EURODAC y en la creación de una Agencia Europea de Asilo, sustituta de la actual EASO; y en una segunda fase se propone la reforma de las Directivas de procedimiento, cualificación y acogida<sup>14</sup>. No obstante, el Parlamento y El Consejo, como órganos colegisladores de la UE, siguen sin apresurarse en el avance de las negociaciones.

Finalmente, respecto al Convenio Europeo de Derechos Humanos no debemos olvidar que, aunque el TJUE paralizara la adhesión de la UE tras el Dictamen 2/13, de 28 de diciembre de 2014, los veintiocho son integrantes del mismo.

El CEDH no garantiza como tal el derecho de asilo, ni si quiera lo ha introducido con posterioridad en algún Protocolo Adicional. Sin embargo, su artículo 1 obliga a los Estados a garantizar los derechos y libertades de las personas que se encuentren dentro de su jurisdicción, sin hacer distinción entre nacionales y extranjeros, por lo que también quedarían dentro del ámbito de aplicación los peticionarios de protección internacional que se encuentren en la jurisdicción de algún Estado miembro. Asimismo, para TEDH ha sido inevitable no tenerlo en consideración a la hora de garantizar los derechos más básicos para las personas migrantes. Tanto es así que, en un proceso de interpretación del Convenio, consideró que el artículo 3 CEDH alberga la obligación implícita de respetar el principio de no devolución, por lo que los Estados miembros deberán abstenerse de cualquier expulsión de extranjeros si existe riesgo de vulnerar sus derechos en el país de retorno<sup>15</sup>.

Por último, el Protocolo nº 4 CEDH, en su artículo 4, es el único precepto dedicado expresamente a no nacionales, ya sean migrantes irregulares o peticionarios de protección internacional, al prohibir las expulsiones colectivas. Conforme a esto, hay que recordar el criterio de territorialidad del artículo 1, puesto que en materia migratoria

---

*presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n ° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia*

<sup>14</sup> Para un estudio más detallado de las reformas del SECA, vid. *Addressing migration in the European Union ePrs. European Parliamentary research service Members' research service February 2017.*

<sup>15</sup> En GORTAZAR ROTAECHE, C., *Derecho de asilo y "no rechazo" del refugiado*, Dykinson Universidad Pontificia Comillas.1997.p. 91-92

ha generado gran controversia la posible vulneración del artículo 4 cuando las expulsiones se realizan fuera del territorio nacional. No hay problema cuando incumbe a migrantes que se encuentran en territorio de un Estado miembro, sin embargo, cuando estos no se encuentran en él, sino que son interceptados en alta mar, surge el debate de si excepcionalmente siguen bajo la jurisdicción del Estado. Esta cuestión fue planteada ante el TEDH en el caso *Hirsi Jamaa y otros v. Italia*<sup>16</sup>, considerando la Gran Sala que, a pesar de actuar fuera de dicho territorio, si el Estado ejerce un control efectivo sobre los migrantes deberá garantizar y respetar los derechos contemplados en el CEDH.

## **II.2. La inaccesibilidad al procedimiento de asilo y la respuesta de la Unión Europea: los programas de reasentamiento**

Una vez comprobado que la UE contempla la figura del asilo en su legislación e incluso se concibe como un derecho básico en la CDFUE, debemos preguntarnos qué ha llevado a los solicitantes de asilo a arriesgar sus vidas para llegar a territorio europeo.

Para dar respuesta a esta cuestión tenemos que mencionar la intervención de dos factores: por un lado, la imposibilidad de pedir asilo en las misiones diplomáticas; y, por otro, las políticas de externalización de fronteras.

En la Directiva de procedimientos para el asilo se precisa que la interposición de la solicitud solo podrá ser efectiva si la presentan aquellas personas que ya se encuentran en territorio europeo, bien dentro de un Estado miembro o en sus fronteras<sup>17</sup>. Por lo que se hace imposible solicitar asilo en las representaciones permanentes de los Estados miembros<sup>18</sup>.

Asimismo, con el establecimiento del espacio Schengen, los Estados partícipes aprobaron una lista de los países cuyas nacionales están obligados a solicitar visados

---

<sup>16</sup> TEDH, *Hirsi Jamaa y otros c. Italia* [GC], nº 27765/09, 23 de febrero de 2012.

<sup>17</sup> Art. 3, apartado primero, DIRECTIVA 2013/32/EU: “la presente Directiva se aplicará a todas las solicitudes de protección internacional presentadas en el territorio, con inclusión de la frontera, en las aguas territoriales o en las zonas de tránsito de los Estados miembros, y a la retirada de la protección internacional”.

<sup>18</sup> Esta posibilidad se contemplaba en el derecho español en la Ley 5/1984, de 26 de marzo, *reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado*.

para entrar y transitar regularmente por el mismo<sup>19</sup>. Si examinamos la misma, podemos comprobar que los países con mayor producción de refugiados se encuentran en ella, como ocurre con los nacionales procedentes de Nigeria, Siria, Irak o Eritrea<sup>20</sup>, entre otros, que deberán solicitar la expedición de visados para entrar regularmente en territorio Schengen<sup>21</sup>. El problema de esta imposición radica en que, más que una mera obligación de control del flujo migratorio es un obstáculo para los peticionarios de asilo, ya sea por la propia naturaleza del CCV<sup>22</sup> o por el cierre de las misiones diplomáticas y oficinas consulares que los expiden, puesto que la mayor parte de ellas han trasladado su sede tras el inicio de los conflictos, como es el caso de Libia, Siria o Líbano.

A su vez existen otras prácticas de externalización que agravan el problema, como la adopción de la Directiva 2001/51/CE de 28 de junio de 2001 *por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen*. En ella se regula las sanciones a los transportistas por el incumplimiento de comprobar la documentación de los pasajeros, siendo responsables de su devolución y de los costes que acarrea (artículo 3), además de las posibles sanciones pecuniarias (artículo 4).

Según el considerando tercero, las disposiciones de esta directiva se aplican sin perjuicio de los derechos de los refugiados, si bien no es de extrañar que las compañías de transporte no quieran arriesgarse a trasladar a solicitantes de asilo<sup>23</sup>.

Cabe señalar que estas dos últimas disposiciones no son un listado exhaustivo de políticas de externalización, sino que tan solo hemos detallado la normativa que consideramos más importante para el tema que nos atañe, existiendo otras prácticas como la militarización de fronteras o la cooperación con terceros Estados.

---

<sup>19</sup> Reglamento (CE) nº 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, *por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación*.

<sup>20</sup> EASO, Latest asylum trends-October 2017.

<sup>21</sup> Artículo 6, apartado 1, letra b) Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y el 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).

<sup>22</sup> El Reglamento (CE) nº 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, en su artículo 14, obliga a los solicitantes a justificar los motivos de viaje, así como constatar la intención de estos de salir del territorio comunitario una vez llegado a término. Por tal motivo, los peticionarios de asilo que pretendan obtener visados ordinarios no cumplirían los requisitos para que se les conceda, ya que su intención sería solicitar protección internacional y poder asentarse en territorio comunitario por un período superior al del visado.

<sup>23</sup> Parlamento Europeo. «Análisis de la dimensión exterior de las políticas de asilo y de inmigración de la UE - síntesis y recomendaciones para el Parlamento Europeo».p. 11-12.

Con tales premisas, los refugiados acuden a otro tipo de prácticas, principalmente al cruce irregular de fronteras por medio de organizaciones criminales, aunque la falsificación de los documentos de identidad es también habitual. En este sentido, hay que aclarar que, a pesar de la entrada o estancia irregular de los refugiados, el artículo 31 de la CGR51 impide a los Estados parte imponerles sanciones penales, siempre y cuando el interesado solicite asilo de manera inmediata. Además, como hemos podido mencionar, los refugiados gozan de la aplicación del principio de no devolución, norma de derecho consuetudinario que impide su expulsión a cualquier país considerado como “no seguro”<sup>24</sup>.

Este tipo de viajes, según los datos de la plataforma *Missing Migrants*, ha provocado que alrededor de 14.350 personas perdieran la vida en las rutas del Mediterráneo Central y Oriental, entre 2014 y 2017<sup>25</sup>. A su vez, el aumento de la demanda para cruzar el Mediterráneo ha llevado a la proliferación y al auge del tráfico de personas y es que, a pesar de los intentos por socavar la inmigración irregular, las mafias han demostrado una gran habilidad a la hora de buscar rutas alternativas para seguir perpetrando este delito. Tanto es así que un 90% de las personas que llegan a Europa de forma irregular lo hace por medio de estas redes<sup>26</sup>, lo que ha traído como consecuencia inmediata el colapso de los denominados “países en primera línea”, como es el caso de Grecia e Italia.

Ante esta situación, la Comisión decidió en el año 2015 lanzar la Agenda Europea de Migraciones<sup>27</sup>, cuyo contenido quedó dividido en medidas de actuación rápida para dar respuesta a la crisis en el Mediterráneo y medidas a largo plazo para asentar las bases de las futuras políticas migratorias de la Unión.

De entre ellas, nos centraremos en las disposiciones que han ido encaminadas a garantizar el derecho de acceso a los refugiados, por lo que debemos hacer referencia al “programa europeo de reasentamiento” acordado por el Consejo Europeo en las

---

<sup>24</sup> Para mayor información vid. GORTAZAR ROTAECHE, C: “Derecho de asilo y ...” op.cit.pp 287-367.

<sup>25</sup> Missing migrants. *Total of deaths recorded in mediterranean from 01 January to 16 November*. Recuperado de <http://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> (fecha de consulta: 16/11/2017). Esta cifra incluye también la ruta del Mediterráneo Occidental.

<sup>26</sup> Europol. *European migrant smuggling centre– EMSC. Tackling the organised criminal groups profiting from migrant smuggling*. Recuperado de <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-migrant-smuggling-centre-emsc> (fecha de consulta: 16/11/2017)

<sup>27</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Agenda Europea de Migraciones*. 13.5.2015. Bruselas.

Conclusiones del 24 y 25 de julio de 2015<sup>28</sup> con la finalidad de implementar un sistema ad hoc que impulse la admisión de refugiados.

En primer lugar, cabe diferenciar esta medida de la reubicación, pues el reasentamiento se define como «la transferencia de personas desplazadas y manifiestamente necesitadas de protección internacional, a instancias del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, de un tercer país a un Estado miembro»<sup>29</sup>. En cambio, la reubicación, que también procura el traslado de personas en clara situación de vulnerabilidad, lo hace desde un Estado miembro a otro.

Por lo tanto, mientras que el reasentamiento es un mecanismo más proclive a garantizar vías seguras y controladas hacia Europa, en tanto y cuando se realiza directamente desde los países de origen o vecinos, la reubicación se basa en un programa de distribución de carácter interno para aliviar la presión migratoria de los Estados miembros situados en primera línea, concretamente desde Italia y Grecia<sup>30</sup>.

En cuanto al contenido del programa presentado por la Comisión, debemos señalar que se trata de una recomendación, fuente no obligatoria del derecho, por lo que es un compromiso de carácter voluntario, aunque los resultados de participación no solo obtuvieron la aceptación de todos los Estados miembros, sino que además contaron con la respuesta proactiva de Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, como Estados asociados a Dublín<sup>31</sup>.

A pesar de que dicho compromiso se inició con una respuesta unánime de solidaridad, hay que mencionar dos importantes limitaciones en el programa<sup>32</sup> puesto que, por un lado, se trata de una medida provisional con un límite temporal fijado en dos años y, por otro, el programa cuenta con un total de 20.000 plazas, una cifra que, aunque ha ido aumentando ligeramente, es muy limitada para un problema que alcanza mayor magnitud.

---

<sup>28</sup> European Council. Doc. EUCO 22/15. p.2

<sup>29</sup> Rec (UE) 2015/914 de la Comisión, de 13 de junio de 2015.

<sup>30</sup> Vid. Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia, DO L 239 de 15.9.2015.p. 7.

<sup>31</sup> European Council. Doc. EUCO 22/15. p. 5 y 6.

<sup>32</sup> Rec (UE) 2015/914, de 8 de junio de 2015. (Pár. 4.)

Al tratarse de un programa tan acotado, el ACNUR se ocupa, junto con otros organismos internacionales como la EASO<sup>33</sup>, de la tramitación de los casos y de su posterior traslado. Para ello el Alto Comisionado ha perfilado una serie de criterios encaminados a determinar las personas con prioridad en el reasentamiento. Estos son los siguientes: “personas con necesidades de protección legal y/o física; sobrevivientes de violencia y/o tortura; necesidades médicas; mujeres en situación de riesgo; niños y adolescentes; reunificación familiar; refugiados sin perspectivas de integración local”<sup>34</sup>.

En la regulación europea se prevé a su vez un apoyo financiero del Fondo de Asilo, Migraciones e Integración para los Estados participes que realicen operaciones de reasentamiento y además recibirán una cantidad adicional por persona reasentada que figure en una de las categorías anteriores<sup>35</sup>.

Por último, la propuesta de la Comisión responde a la cuestión de cuántos refugiados le correspondería reasentar a cada Estado. Para ello sigue unos criterios similares al sistema de cuotas aplicado por Alemania para la distribución equitativa de los solicitantes de asilo entre los distintos Länder<sup>36</sup>. En el caso de la UE utiliza en un 40% la población del país de reasentamiento, en otro 40% su PIB y añade en un 10% la tasa de desempleo y en otro 10% la media de solicitudes de asilo tramitadas, junto con el número de reasentados por millón entre los años 2010 y 2014<sup>37</sup>.

Debemos comentar también en este mismo sentido que la Comisión ha considerado oportuno recomendar la ampliación progresiva de las operaciones de reasentamiento y trasladar a un total de 50.000 personas antes del 31 de octubre de 2019<sup>38</sup>.

Otra medida de reasentamiento que merece entrar a valorar es la introducida en la Declaración UE-Turquía. Tras su entrada en vigor el 20 de marzo de 2016, ha tenido por objeto desincentivar la inmigración irregular hacia las costas griegas y combatir el tráfico ilícito de personas.

---

<sup>33</sup> Artículo 5 del R (UE) N° 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.

<sup>34</sup> UNHCR, Manual de Reasentamiento del ACNUR. Edición revisado Julio 2011. Ginebra.p. 275-320

<sup>35</sup> Artículos 15 y 17 del R (UE) n° 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

<sup>36</sup> Thym, D., Beverungen, C., & Gies Ein, S. (2013, Oct 11). *Königsteiner Schlüssel für die EU-Flüchtlingspolitik*. Verfassungsblog. Recuperado de < <https://verfassungsblog.de/koenigsteiner-schlüssel-fuer-eu-fluechtlingspolitik/> >

<sup>37</sup> Rec (UE) 2015/914, de 8 de junio de 2015. (Pár. 9).

<sup>38</sup> Rec C(2017) 6504 de 3 de octubre de 2017.( Pág. 3-5).



El acuerdo propone una serie de obligaciones bilaterales<sup>39</sup> que supone para Turquía la fijación de controles fronterizos que impidan el paso de migrantes irregulares hacia Europa y además aceptar el retorno de los arribados a costas griegas a partir de la entrada en vigor del acuerdo. En este último caso, la Declaración precisa que, en los supuestos en los que los migrantes hayan solicitado protección internacional, con el objetivo de garantizar sus derechos y en especial el principio de no devolución, solo serán retornados si tras la finalización del procedimiento la solicitud es denegada.

En contraposición, la UE se compromete, por cada sirio retornado a Turquía, a reasentar a otro sirio que proceda del Estado turco, respetando la cuota fijada en el “programa europeo de reasentamiento”. No obstante, se permite voluntariamente aumentar el número de plazas con un límite máximo de 54.000 personas más. En este sentido, con vistas a eliminar los alicientes de los viajes ilegales, tendrán prioridad las personas que no hayan intentado llegar a Europa de forma irregular.

Asimismo, se prevé establecer un régimen sin visados comunitarios para los ciudadanos turcos, la ayuda financiera para los refugiados acogidos por Turquía, la colaboración humanitaria en territorio sirio, reabrir las negociaciones para la adhesión de Turquía a la UE y, una vez cumplidas las obligaciones por parte del Estado turco, los Estados europeos podrán llevar a cabo un sistema de admisión humanitaria pero, en cualquier caso, con carácter voluntario y solo si ha disminuido el flujo migratorio<sup>40</sup>.

De lo dicho anteriormente nos surge la siguiente pregunta ¿Son estas medidas una solución lo suficientemente pragmáticas como para afirmar que a día de hoy existen vías legales para entrar a Europa?

Es innegable que proporcionan una solución a cierta parte de los afectados, pues con las plazas de reasentamiento otorgadas se permitiría a los futuros beneficiarios de protección internacional no acudir a otras vías menos ortodoxas. Sin embargo, respecto al Acuerdo UE-Turquía, es inevitable destacar que para que una persona siria sea reasentada desde Turquía, otra ha tenido que viajar de forma irregular hasta Grecia y que, con posterioridad, será devuelta a territorio turco, por lo que no resolvería ni el tráfico de personas ni el flujo migratorio irregular de refugiados.

---

<sup>39</sup> Consilium europa. (2016) *Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016*. Recuperado de <<http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>>

<sup>40</sup> Vid. Rec. C (2015) 9490 final de la Comisión, de 11 de enero de 2016.

Además, son mecanismos dependientes de cuotas y de la intervención de organizaciones internacionales que no otorgan derechos a los desplazados, sino que deberán esperar a ser seleccionados para el reasentamiento.

Finalmente, es preciso mencionar la propuesta más ambiciosa de la Comisión en este ámbito, pues pretende pasar de sistemas ad hoc al desarrollo reglamentario de un verdadero “Marco de Reasentamiento de la UE”. Para ello propone la armonización normativa de la materia y su inclusión en el marco de reformas del SECA con la finalidad de garantizar el derecho de acceso a futuros beneficiarios de protección internacional<sup>41</sup>.

## II. EL CÓDIGO COMUNITARIO SOBRE VISADOS

### II. 1. Precisión conceptual del visado comunitario

Lo primero que debemos determinar en este capítulo es el concepto de visado comunitario que vamos a manejar. Dado que hoy en día existen regulaciones a nivel nacional y regional, se hace necesario precisar tanto el concepto de este tipo de visas como las características que permiten diferenciarlo de otras figuras análogas.

Cuando hablamos de visado comunitario hacemos referencia al permiso que las autoridades competentes de un Estado miembro conceden a los solicitantes, nacionales de terceros países, con el objetivo de permitir el tránsito o la estancia<sup>42</sup> en el territorio del mismo, esto es, dentro de un Estado integrado en el espacio Schengen<sup>43</sup>.

En la actualidad, se encuentran específicamente regulados en el CCV introducido por el Reglamento (CE) nº810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009. Dicha normativa, en virtud de su artículo 1, concibe el visado comunitario «para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros no superiores a tres meses en un periodo de seis meses». Conforme a esta definición, se asigna tanto un límite

---

<sup>41</sup> Vid.COM (2016) 468 final - 2016/0225 (COD) *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) N° 516/2014 of the European Parliament and the Council.*

<sup>42</sup> Artículo 2 del Código Comunitario de visados Schengen.

<sup>43</sup> El espacio Schengen es un área constituida por un conjunto de países sin controles fronterizos internos. Sin embargo, dicho espacio no se corresponde con el conjunto de la Unión Europea, puesto que no todos los países de la Unión están integrados en él. A día de hoy lo constituyen 26 países, excluyendo a Reino Unido, Irlanda, Rumanía, Bulgaria y Chipre.

temporal para la circulación o la permanencia de 90 días por semestre como un límite espacial acotado por los Estados que constituyen Schengen.

El visado comunitario que contiene el CCV presenta diferencias en función de la validez territorial otorgada y del número de entradas permitidas, pudiendo distinguir tres modalidades.

En primer lugar, nos encontramos con los visados de categoría A, más conocidos como visados de tránsito aeroportuario. El CCV regula, según el artículo 3, el uso de este tipo de visados, especificando que estará limitado para “pasar por las zonas internacionales de tránsito de los aeropuertos situados en el territorio de los Estados miembro”. Por lo tanto, esta categoría de visados solo acredita a su titular para circular por el área habilitada de los aeropuertos internacionales de los Estados, pero su validez no alcanza el tránsito por el territorio nacional de estos. En lo relativo al tránsito o entradas múltiples, admite la posibilidad de autoriza a su titular para circular de forma regular por las zonas internacionales de los Estados Parte.

La segunda modalidad que podemos encontrarnos es la del visado uniforme o de tipo C, destinado a los extranjeros que, por un periodo no superior a los tres meses, precisen poder circular por el conjunto del territorio Schengen. Al igual que en la categoría anterior, este visado también está pensado para la autorización de entradas múltiples, reconociendo a su vez una ampliación del límite temporal que permite su uso en un periodo de entre seis meses a cinco años, siempre que ofrezca las garantías exigidas en el artículo 24, apartado 2, CCV que hacen referencia a la justificación de los motivos del viaje por causas laborales o familiares y a la buena fe del solicitante para abandonar el territorio Schengen en el plazo acordado.

Como última categoría reconocida, los visados de validez territorial limitada son emitidos con carácter excepcional, restringiendo la circulación de su titular al territorio nacional de uno o varios Estados miembros. En este caso, el artículo 25 CCV regula su proceso de expedición sin contemplar la posibilidad de entradas múltiples.

Finalmente, es importante señalar que, si el propósito declarado por el solicitante es residir, trabajar o estudiar en un Estado Parte, el visado que deberá expedirse es el de larga duración, cuya regulación está relegada a la legislación nacional de cada Estado<sup>44</sup>.

## **II.2. El germen del Código comunitario sobre visados: el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia**

La Europa actual viene forjándose desde hace décadas como un espacio de libre circulación, denominado “Espacio Schengen”, abarcando su *iter* normativo desde 1985 con el Acuerdo Schengen hasta 1997 con el Tratado de Ámsterdam.

El 14 de junio de 1985, en la localidad luxemburguesa de Schengen, se firma el acuerdo homónimo para la creación de un espacio de libre circulación, sin controles fronterizos, entre Alemania, Francia y los países que conforman la región económica de Benelux.

Asimismo, el Acta Única Europea de 1986 modificaría por primera vez el Tratado de Roma, constitutivo de la CEE, para la instauración gradual de un mercado interior, según su artículo 8, apartado A, mediante “la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales”.

Paralelamente a estos acontecimientos, se fueron propagando los temores ante un posible detrimento en la seguridad de las fronteras exteriores, lo que desencadenó un desarrollo normativo que daría lugar al denominado *Acervo de Schengen*, acuerdo donde se incluyen las normas relativas a la política de visados<sup>45</sup>, al cruce de personas por las fronteras exteriores<sup>46</sup> y a la creación de una agencia europea que auxilie a los

---

<sup>44</sup> Artículo 79, apartado 2, letra a), del Tratado CE: (...) *la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar.*

<sup>45</sup> En política de visados se aprobaron: el Reglamento (CE) n°1683/95 del Consejo, de 29 de mayo de 1995, *por el que se establece un modelo uniforme de visado*; el Reglamento (CE) n° 2317/95 del Consejo, de 25 de septiembre de 1995, *por el que se determinan los países terceros cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros*; y el actual Reglamento que introduce el CCV.

<sup>46</sup> Art. 1. del Reglamento (UE) n.º 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.*

Estado parte en la gestión de sus fronteras<sup>47</sup>. Con el mismo fin se fueron incorporando el Sistema de Información de Visados<sup>48</sup> y el Sistema de Información Schengen<sup>49</sup>.

Como culminación de este proceso, mediante el Tratado de Ámsterdam, el *Acervo Schengen* queda integrado dentro del marco jurídico de la UE.

Si bien, debemos aclarar que, aunque exista una política comunitaria en el control exterior de fronteras para el mantenimiento del área Schengen, los Estados miembros seguirán siendo soberanos con respecto a la seguridad y la gestión de sus fronteras<sup>50</sup> e incluso, como ya hemos mencionado, se reservan competencias en algunas materias como con los visados de larga duración.

Parece claro que los visados comunitarios surgieron de la necesidad de afrontar un refuerzo en la seguridad de las fronteras exteriores y en la protección de los nacionales, tomando un enfoque securitario respecto a los flujos migratorios que acceden a territorio Schengen. Así, tal y como expresa el tercer considerando del CCV, están encaminados “a la facilitación de los viajes legítimos y a la lucha contra la inmigración ilegal”.

### **II.3. Procedimiento y condiciones para la expedición de visados**

Antes de profundizar en las características procesales del visado comunitario, debemos plantearnos quiénes deben de estar en posesión de uno y dónde deben solicitarse.

Con respecto a la primera cuestión, un nacional de un tercer país puede necesitar o no un visado comunitario en función de su nacionalidad. Esto es así, debido a que la UE en su proceso de armonización ha ido conformando dos listas para diferenciar los países cuyos nacionales deben estar en posesión de visado y los que están exentos. El Reglamento (CE) n° 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001 contiene tanto la lista positiva como negativa, pudiendo variar su contenido según entiende el quinto

---

<sup>47</sup> Art. 1, letra a), del Reglamento (CE) n.º 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>48</sup> Reglamento (CE) N.º 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, *sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros*.

<sup>49</sup> Reglamento (CE) N.º 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, *relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II)*.

<sup>50</sup> Art. 77, apartado 4, del TFUE: *el presente artículo no afectará a la competencia de los Estados miembros respecto de la delimitación geográfica de sus fronteras, de conformidad con el Derecho internacional*.

considerando en función de “la inmigración clandestina, el orden público o la seguridad”. No obstante, tanto el Manual de Visados de la Comisión<sup>51</sup> como el artículo 1, apartado 2, del CCV enumeran categorías de personas exentas de esta obligación.

En respuesta a la segunda pregunta, el artículo 4, apartado 1, del CCV precisa que la autoridad competente para obtener un visado comunitario es el consulado del Estado miembro al que pretenda desplazarse. Si bien, cuando se hace mención a las oficinas consulares no debemos excluir a las misiones diplomáticas, puesto que también gozarían de la misma competencia, aunque en un supuesto de concurrencia la preferencia es para el primero<sup>52</sup>.

En esta línea, es fundamental hacer referencia al artículo 5 CCV por el que se determina la autoridad competente para tramitar la solicitud de visados uniformes, de tránsito territorial y aeroportuarios. Esta aclaración no tiene especial trascendencia cuando el visado solo autoriza la estancia o el tránsito por un único Estado, ya que la solicitud la deberá examinar la autoridad consular del Estado en cuestión. Si bien, cuando quedan implicados dos o más Estados, el precepto obliga a tramitar la solicitud a la autoridad consular del “destino principal”<sup>53</sup>. En caso de no poder determinarlo, la autoridad competente será la del primer Estado miembro de destino.

Aparte de en las representaciones permanentes de los estados, existe la posibilidad de obtener un visado comunitario en los puestos habilitados de las fronteras exteriores. Para ello, el interesado deberá reunir las condiciones generales impuestas a todos los solicitantes y, además, presentar motivos evidenciados por los cuales no haya podido requerir el visado previamente. Asimismo, al ser una solicitud excepcional, se desmarcaría del límite temporal ordinario, siendo su validez máxima de 15 días<sup>54</sup>.

Una vez precisadas estas cuestiones, se hace necesario inquirir en algunos aspectos procedimentales del visado comunitario.

---

<sup>51</sup> Dec C(2010)1620 final de la Comisión, de 19 de marzo de 2010, *por la que se establece el Manual para la tramitación de las solicitudes de visado y la modificación de los visados expedidos*. Bruselas. p.20-21.

<sup>52</sup> Kirkpatrick de la Vega, A., Y González García, G., *los visados en el derecho español y comunitario*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. p.74-76

<sup>53</sup> Según el Manual para la tramitación de las solicitudes de visado *Se entiende por «destino principal» aquel en el que el solicitante tiene intención de pasar más tiempo o en el que se lleva a cabo la finalidad principal del viaje*. (pág.23)

<sup>54</sup> Artículo 35 del Código Comunitario de visados.

En primer lugar, el proceso para la obtención de un visado está dividido en dos fases: la admisión a tramites de la solicitud presentada y la expedición del visado. En ambos casos la competencia pertenece al campo de actuación de las representaciones consulares. Sin embargo, hay que señalar que, tras la emisión del visado, los no nacionales deberán superar otra fase cuando procedan al cruce de las fronteras exteriores y cuya competencia recae en los agentes fronterizos de los Estados miembros. Este control no está regulado por el CCV, sino que se desarrolla en las disposiciones del Capítulo II del CFS.

Grosso modo, estas tres fases van encaminadas a acreditar la identidad del solicitante y la finalidad del viaje con el objetivo de constatar el posible riesgo de inmigración ilegal.

Con este fin, la presentación del impreso de solicitud deberá efectuarse personalmente por el interesado con el objetivo de proceder a la toma de los identificadores biométricos que señala el artículo 13 del CCV, salvo en los supuestos expresamente previstos<sup>55</sup>. El solicitante además deberá proporcionar una fotografía, un pasaporte válido y deberá reembolsar las tasas de gestión administrativa<sup>56</sup>.

Entregada la solicitud en el plazo estipulado<sup>57</sup>, la autoridad competente deberá decidir si admite a tramites y continua con el procedimiento. En caso afirmativo, deberá estampar un sello en el documento de viaje que haya proporcionado el interesado para dejar constancia de ello<sup>58</sup>. A contrario sensu, la solicitud será inadmitida y se dará traslado al interesado, aunque existe la posibilidad de admitir a tramites cuando el Estado responsable de la solicitud lo considere oportuno<sup>59</sup>.

Una vez se ha verificado que el solicitante es quien dice ser, la siguiente fase va encaminada a comprobar la fiabilidad del mismo, es decir, todos los requerimientos exigidos en este estadio del proceso tienen por objeto precisar la intención del solicitante de abandonar el territorio de los Estados miembros en el plazo convenido y evitar que comporte un riesgo para la seguridad.

---

<sup>55</sup> Artículo 10, apartado primero y segundo, del Código Comunitario de visados.

<sup>56</sup> Artículo 19, apartado primero, del Código Comunitario de visados.

<sup>57</sup> Según el artículo 9, apartado 1, CCV “se presentarán no más de tres meses antes del comienzo del viaje previsto.”

<sup>58</sup> Kirkpatrick de la Vega, A., Y González García, G., *los visados en el derecho español...* op.cit.p. 91 y 92.

<sup>59</sup> Artículo 19, apartado cuarto, del Código Comunitario de visados Schengen.

Para ello la autoridad consular competente tendrá a su disposición el VIS, las consultas previas a las autoridades centrales de otros Estados parte, acceso a la consulta del SIS y las bases de datos de ámbito nacional<sup>60</sup>.

Tras la evaluación de las exigencias de expedición, la decisión se comunicará en el plazo ordinario de 15 días naturales, en virtud del artículo 23 CCV, contados desde la fecha de admisión de la solicitud. Este plazo podrá demorarse dependiendo de la información adicional que requiera la autoridad consular, ya que el Anexo II establece una lista no exhaustiva de documentos justificativos del viaje.

Si se procede a la denegación de la solicitud, la autoridad competente deberá motivar su decisión en alguna de las causas enumeradas en el artículo 32, apartado 1, del CCV o bien en el artículo 35, apartado 6, cuando se trate de visados solicitados en las fronteras exteriores.

La notificación, además de los motivos de denegación, deberá incluir los plazos y los recursos que caben contra la resolución, si bien estos pasarán a regirse por la legislación nacional del Estado en cuestión. De esta forma, el interesado podría interponer un recurso potestativo de reposición en el plazo de un mes o un recurso contencioso administrativo en el plazo de dos meses, ambos a contar desde el día siguiente a la recepción de la notificación<sup>61</sup>.

Finalmente, el último aspecto a tener en cuenta es la posible modificación del visado expedido.

Como ya sabemos, la duración de un visado comunitario no puede ser superior a los tres meses. Sin embargo, el CCV otorga la posibilidad de prórroga, siempre y cuando el Estado miembro en el que se encuentre el interesado considere fundadas las alegaciones “de fuerza mayor, razones humanitarias o razones personales graves” que le impiden abandonar el territorio antes de la expiración del visado<sup>62</sup>.

Las otras modificaciones previstas en el CCV son la anulación y la retirada del visado. Se reconoce, según el artículo 34 CCV, la modificación por anulación cuando el

---

<sup>60</sup> Manual para la tramitación de las solicitudes de visado...p.66.

<sup>61</sup> Kirkpatrick de la Vega, A., Y González García, G., *los visados en el derecho español...*op.cit.p. 142-144.

<sup>62</sup> Artículo 33, apartado 1 y 4, del CCV.



solicitante nunca haya cumplido con las condiciones exigidas para la expedición del visado, mientras que la revocación se produce por casusas sobrevenidas.

El procedimiento de anulación será incoado por la Misión Diplomática o la Oficina Consular que lo haya expedido, o incluso por las autoridades competentes de otro Estado. Por el contrario, en la retirada del visado el control no solo recae de oficio, sino que se puede solicitar a petición del propio titular. Salvo en este último caso, cabe la interposición recurso<sup>63</sup>.

### III. LOS VISADOS HUMANITARIOS PARA EL ASILO EN EL DERECHO EUROPEO

#### III. 1. Sin visados comunitarios para peticionarios de asilo: el asunto X y X v Bélgica

El TJUE, en el *asunto XX contra el Estado belga*<sup>64</sup>, analiza si los Estados miembros, en virtud del artículo 25 CCV, están obligados a expedir VTL por razones humanitarias si su intención es solicitar protección internacional. Este caso tiene especial relación con el denominado *asunto Koushkaki*<sup>65</sup>, cuya resolución fue gratamente recibida por los juristas que abanderan la posibilidad de emitir visados humanitarios, según el artículo 25 CCV<sup>66</sup>.

El proceso se inicia tras la interposición de recurso por parte de un matrimonio sirio, originario de Alepo, contra el Estado belga, cuya Embajada en Beirut había rechazado la expedición de visados comunitarios de VTL.

Las solicitudes fueron interpuestas en octubre de 2016 con motivo de viajar hasta Bélgica y solicitar protección internacional, ya que declararon el temor de ser perseguidos ante la inestable situación del país, siendo uno de sus miembros secuestrado y torturado con anterioridad debido a su condición religiosa. A este hecho se le suma, como mencionamos en el Capítulo I, la imposibilidad de solicitar protección en el

---

<sup>63</sup> Manual para la tramitación de las solicitudes de visado...p.116-117.

<sup>64</sup> Sentencia en el asunto C-638/16 PPU X y X / État belge.

<sup>65</sup> TJUE, asunto C-84/12, Rahmanian Koushkaki contra Bundesrepublik Deutschland, 19 de diciembre de 2013.

<sup>66</sup> PEERS, S. (2014) *Do potential asylum - seekers have the right to a Schengen visa?*. EU LAW ANALYSIS. Recuperado de <https://eulawanalysis.blogspot.com.es/2014/01/do-potential-asylum-seekers-have-right.html>

Líbano o en cualquiera de los países vecinos por el cierre de sus fronteras. De hecho, tras presentar las solicitudes, los interesados fueron devueltos a territorio sirio.

Pasados seis días desde su retorno a Siria, la Oficina de Extranjería belga denegó las solicitudes con base al artículo 32, apartado 1, letra b), del CCV por el que se impide la emisión de visados cuando “existan dudas razonables de (...) la intención de abandonar el territorio de los Estados miembros antes de la expiración del visado solicitado”. Habida cuenta del objetivo manifiesto de los solicitantes, se rechaza la expedición de los visados al considerar que el CCV solo alberga la posibilidad de expedir visados de corta duración, siendo imposible la tramitación de solicitudes de asilo en las misiones diplomáticas.

Al igual que las alegaciones proporcionadas por el Estado belga y la Comisión, la Oficina sostiene que el artículo 3 del CEDH y el 33 del CGR51 solo obligan a cumplir con el principio de no devolución, en tanto y cuando una persona con el status de refugiado no puede ser trasladada a un tercer país considerado como “no seguros”, pero en ningún caso imponen la obligación de acoger a refugiados que se encuentran fuera de su jurisdicción (párrafos 33 y 35).

En contraposición, la familia siria alude a la obligación que tienen los Estados para asegurar los artículos 18 y 4 de la Carta, pues solo garantizando el derecho de asilo, mediante la emisión del VTL, se podría evitar el riesgo a sufrir torturas o tratos inhumanos (párrafo 34).

En esta misma línea, el Consejo de Extranjería belga (párrafos 36-39) añade que la aplicación de la Carta, en concreto del artículo 4 CDFUE, en relación con su artículo 51, solo depende de si se aplica Derecho comunitario y no de la jurisdicción de los Estados miembros, como ocurre con el CEDH. Si bien, señala que, acerca de este último, la jurisprudencia del TEDH ha admitido la aplicación del Convenio en determinadas situaciones de extraterritorialidad cuando el Estado miembro ejerza control efectivo fuera de territorio nacional, por lo que se requiere precisar si la expedición de visados está dentro de este control.

A su vez, solicita al TJUE, mediante procedimiento de urgencia, la aclaración del contenido de las “obligaciones internacionales” que cita el precepto 25 CCV y si el mismo obliga a expedir VTL cuando ello se derive de las obligaciones de la Carta o de

una obligación internacional suscrita por el Estado. También precisa que se especifique el alcance de la discrecionalidad de los Estados miembros respecto al artículo 25 CCV.

A tales efectos se pronunció el Abogado General, Paolo Mengozzi, en las conclusiones presentadas el 7 de febrero de 2017 y por las cuales dedujo que, en contra pronóstico a los intereses belgas, los Estados miembros están obligados a expedir VTL por razones humanitarias si queda probado que los solicitantes están expuestos a torturas o tratos inhumanos. En este sentido, que los solicitantes tuvieran la intención de solicitar asilo en Bélgica no modifica el tipo de visa que deben solicitar.

Respecto a la primera cuestión prejudicial planteada, Mengozzi se centra en justificar la aplicabilidad y el alcance de la Carta (párrafos 71-74), considerando que por obligaciones internacionales del artículo 25 CCV no se puede entender los deberes y derechos que integran la CDFUE, ya que el ordenamiento jurídico internacional y el europeo son dos sistemas autónomos

A pesar de ello, el Abogado General aclara que, en el momento de aplicar derecho europeo, “los Estados miembros están obligados a respetarla en virtud de su adhesión a la Unión”. Esta afirmación deriva del ámbito de aplicación de la Carta, concretamente del artículo 51, párrafo 1, pues esta solo vincula a los Estados miembros si aplican Derecho comunitario. Hace hincapié en ello ya que las partes del proceso han aplicado los preceptos del CCV, ya sea la parte recurrente para solicitar el VTL por medio del artículo 25, apartado 1, letra a), o bien el Estado belga para su denegación con el artículo 32, apartado 1, letra b). Apoya esta argumentación con el Considerando 29 del CCV que reconoce la necesaria sujeción a la CDFUE cuando se apliquen las disposiciones del Reglamento, así como con el Manual de la Comisión para la tramitación de las solicitudes de visados que cita expresamente en el Preámbulo tanto la Carta como el CEDH (párrafos 83-85).

Respecto a este último, Mengozzi se desvincula de la cláusula de jurisdicción que contiene el artículo 1 CEDH, pues entiende que no puede asimilarse al artículo 51, apartado 1, de la Carta (párrafo 97). El primer instrumento contiene un precepto expreso donde se indica que las disposiciones del Convenio no se aplican fuera de la jurisdicción del Estado miembro, mientras que el segundo es de carácter extraterritorialidad, lo fundamental para que se aplique es que un Estado miembro emplee derecho comunitario.

Además, a cerca del argumento belga sobre que la aplicabilidad de la Carta y del CEDH presentan las mismas restricciones, el Abogado General se basa en el artículo 52, apartado 3, de la Carta para desechar tal hipótesis y señala que “el CEDH solo constituye un umbral mínimo, por debajo del cual la Unión no puede descender, pudiendo, en cambio, dar a los derechos garantizados por la Carta que corresponden a los del CEDH una extensión más amplia” (párrafo 99).

Por último, aunque no entra a valorar la aplicabilidad del CEDH ni del CGR51, advierte que los artículos 4 y 18 de la Carta son equiparables en cuanto a contenido a los artículos 33 del CGR51 y al 3 del CEDH (párrafo 107).

En relación con la segunda cuestión prejudicial, referente a la aplicabilidad del artículo 25 del CCV para situaciones de protección internacional, el Abogado General responde afirmativamente y considera obligatorio la expedición de VTL cuando quede probado la posible exposición a torturas y tratos inhumanos. A esta conclusión llegó mediante la interpretación del artículo 25 que regula los VTL, en relación con el artículo 32, apartado 1, del CCV sobre las causas de denegación de los visados Schengen. A su parecer, este último precepto permite aplicar el artículo 25, apartado 1, letra a), aun cuando incurra en alguna causa regulada en la letra a) y b) del artículo 32, por lo que incluye la posibilidad de expedir VTL incluso si los interesados no tienen la intención de abandonar el territorio tras la expiración del visado (párrafo 119).

La interpretación es contraria a la del Estado belga que entiende que dicha excepción solo puede llevarse a cabo para las exigencias de la letra a), relativas a las condiciones de entrada del artículo 5, apartado 1, del CFS.

Por otra parte, acerca de la facultad discrecional de los Estados miembros para emitir VTL, el Abogado General discrepa en las interpretaciones que ofrecen completa soberanía a los mismos y considera que, cuando se aprecien la posible vulneración de derechos fundamentales reconocidos en la Carta, se deberá conceder a su peticionario el visado solicitado (párrafo 132). Con lo cual, no niega la discreción que tienen los Estados para apreciar los motivos del artículo 25, pero la misma deberá estar subordinada al cumplimiento de la Carta.

Finalmente, al igual que expreso la parte recurrente, deduce que los derechos de la Carta no solo reconocen obligaciones negativas, sino que, conforme al artículo 4, también existe el deber positivo de evitar la exposición a torturas o tratos inhumano (párrafo

139). Por consiguiente, si se constata el riesgo de violar tal prohibición, las autoridades competentes están obligadas a actuar para evitarlo, lo que en el presente caso se traduce en una obligación de expedir VTL.

Con tal pronunciamiento, el Abogado General se desmarcó de la postura del Gobierno belga y de la propia Comisión. Sin embargo, la Gran Sala del TJUE se pronunció el 7 de marzo de 2017 y lo hizo completamente a expensas de las conclusiones de Mengozzi que, aunque no son vinculantes para el TJUE, suelen tener gran influencia en la mayor parte de sus resoluciones<sup>67</sup>.

Siguiendo la línea de la Comisión, declaró que los Estados miembros no están obligados a expedir VTL, a pesar de que los solicitantes queden expuestos a sufrir torturas y otros tratos inhumanos prohibidos en la CDFUE. Este argumento se basó en dos líneas (párrafos 38-51): por un lado, se limitó a declarar que la naturaleza de los visados comunitarios no permiten la expedición de autorizaciones por tiempo superior a tres meses, tal y como lo reconoce el TFUE en su artículo 77, apartado segundo, letra a), por lo que solo cabría la solicitud de visados de larga duración; y por otro, admitir la existencia de VTL para obtener protección internacional supondría socavar el sistema de asilo asentado, puesto que equivaldría a externalizar los procedimientos de protección internacional y dejaría a voluntad del interesado qué Estado miembro sería responsable de su solicitud de asilo.

Por todo ello, como el supuesto queda excluido del Derecho de la Unión, no se aplicarían los derechos reconocidos en la CDFUE (párrafo 46).

## **III.2. Análisis del artículo 25 a raíz del asunto X y X contra Bélgica**

### **III.2.1. Las cuestiones discordantes**

#### ***a) Inaplicación del CCV frente a denegación de la solicitud***

Como ya hemos podido comprobar, con el fallo dictado por el TJUE, la intención del solicitante de abandonar el territorio tras la expiración de la visa interfiere en la solicitud hasta el punto de inaplicar el CCV.

---

<sup>67</sup> Vid. PEERS, S. (2016) *Measuring the Influence of the Advocate General on the Court of Justice of the European Union: Correlation or Causation?* EU law analysis. Recuperado de <https://eulawanalysis.blogspot.com.es/2016/01/measuring-influence-of-advocate-general.html>

No obstante, algunos juristas e incluso el propio Abogado General (párrafo 51) difieren de esta resolución al considerar que la intención del solicitante en todo caso sería una casusa de denegación de la expedición del visado, según el artículo 32, apartado 1, letra b), pero no de inaplicación del reglamento.

Entre ellos, la Dra. VIOLETA MORENO se adelantó al veredicto de la Gran Sala, deduciendo que la intención del solicitante solo es relevante en un estadio posterior de la solicitud, pero no puede entenderse como un motivo de inaplicación puesto que el artículo 1, apartado 2, CCV, regulador del ámbito de aplicación del Reglamento, solo exige que sean “nacionales de terceros países sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros”<sup>68</sup>.

Como ya analizamos en el Capítulo II, la bifurcación del proceso para la concesión de un visado se basa en la admisión a tramites de la solicitud y en la autorización de la expedición. Durante los tramites consulares la solicitud presentada puede ser admisible, pero con posterioridad existe la posibilidad de que la expedición sea denegada por incurrir en alguna de las causas de denegación enumeradas en el artículo 32.

Así pues, basándonos estrictamente en las exigencias de admisibilidad de la solicitud, reguladas en el artículo 19 CCV, se requiere que el interesado presente la solicitud en el plazo convenido, permita la recogida de los datos biométricos, abone las tasas y entregue los documentos solicitados en el artículo 10, apartado 3, letras a), b) y c).

Este último precepto regula las formalidades que debe contener la presentación de la solicitud, si bien para que sea admisible se requiere el cumplimiento de las tres primeras exigencias referentes a la presentación del impreso de solicitud del anexo I, de un documento de viaje que sea válido hasta después de abandonar el territorio Schengen y de una fotografía.

Es necesario hacer hincapié en este artículo, ya que en su letra f) obliga a justificar los motivos del viaje y la intención de abandonar el territorio conforme a lo estipulado en el

---

<sup>68</sup> Moreno, V., (2017) *Asylum Visas as an Obligation under EU law: Case C-638/16 PPU, X, X v. État belge (Part I)*. EU Immigration and Asylum Law and Policy. En su línea argumentativa, compara la inaplicación del CCV con la denegación de un procedimiento de asilo y destaca que “this would be tantamount to accepting, for instance, that failed asylum seekers were *ab initio* excluded from the remit of the Qualification Directive and the Asylum Procedures Directive because *ex post*, upon determination of their claims, it has been concluded that they did not qualify for refugee status or subsidiary protection. The fact that an application for either a visa or for international protection under EU law is dismissed on the merits (or even at the admissibility stage) cannot be confounded with the determination of whether the rules of the relevant instruments (i.e. the CCV or the QD+APD) apply to and govern the examination of the claim.”

artículo 14 CCV con el objetivo principal de comprobar si el solicitante puede constituir un riesgo de inmigración ilegal. Sin embargo, esta condición es imprescindible para valorar la expedición del visado, no para la admisión de la solicitud, tal y como se deduce del artículo 21, apartado 1. Por consiguiente, la solicitud de los recurrentes en el caso *X y X v. Bélgica* debería ser admisible.

Siguiendo este esquema, es necesario traer a colación el caso *Koushkaki*, en relación con el artículo 32, letra b) por el cual se puede denegar un visado en caso de que el solicitante no haya justificado correctamente su intención de salir del Estado miembro en el plazo convenido. En el mismo, el TJUE declaró que una solicitud de visado uniforme solo podría denegarse si existe algún motivo enumerado en el artículo 32, apartado 1, pues el precepto conforma una lista tasada (párrafo 63), sin perjuicio de las casusas que reconozca el artículo 35 para los visados expedidos en las fronteras.

Si bien, el Tribunal precisó que “debe prestarse especial atención al riesgo de inmigración ilegal, que, cuando resulte acreditado, deberá llevar a las autoridades competentes a denegar el visado, basándose en la existencia de dudas razonables acerca de la intención del solicitante de abandonar el territorio de los Estados miembros antes de la expiración del visado solicitado” (párrafo 70).

En el asunto *X y X contra Bélgica* no es que existieran dudas razonables sobre la intención de los solicitantes, sino que ellos mismos habían expresado la voluntad de no abandonar el territorio del Estado miembro, puesto que tenían por objetivo solicitar protección internacional. El TJUE, en vez de seguir con el argumento del caso *Koushkaki* y basar sus alegaciones en la denegación por los motivos o intenciones del viaje, se sirve de esta declaración para inaplicar el CCV al considerar que el objeto de la solicitud no va encaminado a obtener un visado de tránsito o estancia de corta duración, sino más bien a visados de larga duración<sup>69</sup>.

Cabe precisar que, en sentido estricto, la intención de los solicitantes queda incluida dentro de los documentos justificativos del viaje, según el artículo 14, que serían empleados con posterioridad para verificar el riesgo de inmigración ilegal, según el artículo 21 CCV, o para justificar la denegación si hay dudas sobre la intención de regresar al Estado de procedencia, en virtud del artículo 32, apartado 1, letra b) CCV. Si

---

<sup>69</sup> Concretamente, se sirve de los artículos 1 y 2 del CCV, en relación con el artículo 62, apartado 2, letras a y b, inciso ii) del TCE para justificar que la UE solo ha legislado en materia de visados de corta duración.

bien, ambos casos son exigibles conforme a la expedición de un visado uniforme, no frente a la emisión del VTL. Esto es así porque el artículo 5, apartado 1, letra c) CFS impone la obligación de “estar en posesión de documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista”, pero conforme al artículo 25 CCV los Estados pueden exonerar de dicho cumplimiento. Además, la aplicación del artículo 32, apartado 1, se realizará “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 25”<sup>70</sup>.

***b) Solicitud de visados humanitarios por razones de protección internacional frente a la externalización de los procedimientos de asilo***

Como señalamos en el Capítulo I, las solicitudes de asilo deberán presentarse en el territorio de un Estado miembro, en sus fronteras, en las zonas de tránsito o en aguas territoriales, en virtud del artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre procedimientos de asilo. A renglón seguido, el legislador precisa que dichas solicitudes no podrán presentarse en las embajadas o consulados de los Estados miembros.

Con base a esta Directiva, y junto a los artículos 1 y 3 del Reglamento Dublín<sup>71</sup>, el TJUE rechaza la posibilidad de obtener visados de corta duración para solicitar protección internacional. No obstante, de las conclusiones de la Gran Sala (párrafo 48 y 49) nos surgen las siguientes cuestiones al respecto ¿realmente una solicitud de VTL para el asilo se puede equiparar con una solicitud de protección internacional? y, teniendo en cuenta la respuesta de la anterior, ¿supondría una contradicción para el SECA la emisión de VTL con el objetivo posterior de solicitar asilo?

En respuesta a la primera cuestión, algunos juristas apuntan a que la solicitud de VTL serían más bien un instrumento accesorio para garantizar de forma efectiva el asilo, precisando que nada obsta a las autoridades consulares de los Estados miembros a

---

<sup>70</sup> No obstante, este argumento se basa en el tenor literal del artículo 32, apartado 1, CCV y en las Conclusiones de Mengozzi (115-116). El Estado belga, en cambio, considera que las intenciones de la letra b) son inexcusables, pudiendo denegarse la expedición del visado independientemente del artículo 25.

<sup>71</sup> Mencionan la posibilidad de presentar una solicitud de asilo en un Estado miembro, en sus fronteras o en la zona de tránsito.



observar la posible situación de vulnerabilidad en la que se encuentren los solicitantes de los visados<sup>72</sup>.

En cuanto a la segunda pregunta, el argumento del TJUE no atendió a otras disposiciones del Reglamento Dublín, puesto que la normativa, en su artículo 12, regula los criterios por los que se rigen los Estados miembros para examinar una solicitud de asilo cuando los peticionarios hayan obtenido previamente un visado o un permiso de residencia. De hecho, en su apartado 2, hace mención expresa al CCV para concretar qué estado es el responsable de tramitar una solicitud cuando el visado haya sido emitido por la autoridad consular de un Estado con acuerdo de representación.

De cualquier forma, buena parte de la doctrina ve discutible la posición de la Gran Sala al entender que hubiera sido posible la aplicación del CCV de no haber basado su argumento en la ley secundaria<sup>73</sup>.

Otras teorías sostienen que la finalidad de inaplicar el reglamento es más bien un llamamiento a los legisladores de la Unión para la modificación de la normativa comunitaria de asilo. Esta teoría la desarrolló IRIS GOLDNER en la conferencia anual de *Odysseus*, sobre la pasividad judicial como subtipo del activismo judicial<sup>74</sup>. En opinión de la ponente, el fallo del TJUE no es más que una forma de “pasividad judicial en sentido estricto”, considerando que la interpretación del Tribunal, lejos de ser teleológica o formalista como han apuntado otros juristas, razona la inaplicabilidad del reglamento y promueve una revisión legislativa mediante la declaración consciente de incompetencia<sup>75</sup>.

### ***c) Facultad discrecional frente a obligatoriedad***

---

<sup>72</sup> Según Peers, S., (2014) *External processing of applications for international protection in the EU*. EU law analysis, la Directiva reguladora del procedimiento de asilo presenta un ámbito de aplicación restringido, en virtud del artículo 3, frente a la Directiva de reconocimiento que no atiende a tal limitación.

<sup>73</sup> En este sentido, vid. Endres de Oliveira, P., (2017) *Humanitäre Visa für Flüchtlinge, Teil 1: Nicht mit der EU. “Die Entscheidung des EuGH: Eine Ode an das Sekundärrecht”*. Verfassungsblog; Brouwe, E., (2017) *The European Court of Justice on Humanitarian Visas: Legal integrity vs. political opportunism?* CEPS.p.4.

<sup>74</sup> Goldner, I., (2018) *Towards ‘Judicial Passivism’ in EU Migration and Asylum Law? Preliminary Thoughts for the Final Plenary Session of the 2018 Odysseus Conference*. Eu immigration and asylum law policy.

<sup>75</sup> De Bruycker, P., (2018) *Conflict and compromise between law and politics in EU migration and asylum policies*, Eu immigration and asylum law policy. En relación con dicha teoría, el autor de la publicación considera que debe acogerse con cautela, destacando algunos estudios que no consideran oportuno catalogar al Tribunal como un órgano político empleado para la integración.

Otro de los asuntos más problemáticos del caso *X y X contra el Estado belga* ha sido solventar la cuestión de si el precepto obliga a expedir VTL o si, por el contrario, es una facultad discrecional del Estado y, en tal caso, qué margen de apreciación presenta.

En primer lugar, se hace necesario revisar la terminología usada en el precepto debido a las imprecisiones léxicas que le caracteriza.

En virtud del artículo 25 CCV, una VTL “se expedirá” cuando se aprecien “razones humanitarias, de interés nacional o debido a obligaciones internacionales”, aunque se especifica que dicha apreciación la tendrá el Estado “cuando consideré necesario”.

Si analizamos los términos de forma aislada, con el uso de “se expedirá” se entiende que existe un deber implícito que conlleva la expedición del visado por parte de la autoridad estatal competente cuando concurra alguna de las tres circunstancias que prevé expresamente el artículo. No obstante, a reglón seguido, el legislador usa los términos “considere necesario” para hacer referencia a que dicha expedición solo será posible cuando el Estado miembro responsable de la solicitud observe alguno de los motivos previstos, sin precisar si dicha consideración es imperativa o facultativa.

Ahora bien, el artículo utiliza el adverbio “excepcionalmente” para indicar que los VTL no son el tipo de visas que se emiten con carácter ordinario, a diferencia de lo que ocurre con los visados uniformes<sup>76</sup>, por lo que la facultad discrecional que presentarían los Estados es en todo caso reducida a raíz de su empleo restringido.

Esta dificultad interpretativa no se encuentra en otros preceptos, como en el 21, apartado 1, donde se obliga a la autoridad estatal competente a examinar si se cumplen las condiciones de entrada del artículo 5 CFS, o como en el artículo 19, apartado 4, donde se manifiesta el poder de apreciación que tiene el Estado al estimar que “podrá considerarse admisible una solicitud que no cumpla los requisitos fijados en el apartado 1 por razones humanitarias o de interés nacional”.

Acerca de este último precepto, para justificar la limitación de la facultad discrecional de los Estados miembros, se ha precisado que actúa como “filtro” para una posterior expedición de un VTL. Como el artículo 19, apartado 4, otorga potestad al Estado miembro para decidir si una solicitud es admisible, aunque el interesado no reúna las condiciones exigidas, si el Estado considera que existen razones humanitarias

---

<sup>76</sup>Ulla Iben Jensen (2016), *Humanitarian visas: option or obligation?* Study for the European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, September.p. 20.

suficientes para eximir de las obligaciones de este precepto, se entiende que las mismas fundamenten la expedición del VTL<sup>77</sup>.

En otro orden de cosas, nada se dice sobre qué debe entenderse por razones humanitarias o por obligaciones internacionales. Tanto el artículo 25 como el resto de las disposiciones del CCV que aluden a estas circunstancias no delimitan su contenido, es más, ni el Manual de la Comisión para la tramitación de los visados define los conceptos, solo introduce a modo de ejemplo que por razones humanitarias se puede entender causas médicas, políticas o laborales<sup>78</sup>. No obstante, como afirmó Mengozzi (párrafo 130), las razones humanitarias no pueden quedar reducidas a situaciones relativas a la salud, considerando que debería extenderse su contenido a conflictos armados<sup>79</sup>

Siguiendo esta línea, tanto el artículo 25, apartado 1, CCV como el artículo 5, apartado 5, CFS permiten exceptuar el cumplimiento de las condiciones de entrada por “motivos humanitarios, intereses nacionales o debido a obligaciones internacionales”, aunque en este último tampoco se define nada al respecto. Considerando que ambas normativas surgieron de la necesidad de proporcionar mayor seguridad en las fronteras externas, tras la creación del espacio Schengen y la eliminación de las fronteras intraeuropeas, se podría decir que comparten una misma perspectiva al abordar las condiciones para el cruce de fronteras exteriores y las posibles exenciones a las mismas<sup>80</sup>.

Así pues, uno de los argumentos esgrimidos para limitar la discreción de los Estados es que las disposiciones del CFS, incluidas las condiciones de entrada del artículo 5, se deberán aplicar sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 3, letra b), referente a “los derechos de los refugiados, los solicitantes de protección internacional y en particular a lo relativo al principio de no devolución”<sup>81</sup>. Además, al observar las disposiciones del artículo 14, apartado 1, CFS sobre la denegación de la entrada en caso de no cumplirse

---

<sup>77</sup> Ulla Iben Jensen (2016), *Humanitarian visas...*p. 27-28.

<sup>78</sup> Manual para la tramitación de los visados...p. 80, 81 y 111.

<sup>79</sup> El informe para el LIBE también estima oportuno incluir este motivo. Ulla Iben Jensen (2016), *Humanitarian visas...*p. 27.

<sup>80</sup> El artículo 5, apartado 1, CFS también es tenido en cuenta en los siguientes preceptos: en el art. 14, apartado 1, letra c), y el apartado 6, sobre los documentos justificativos del viaje; en el art. 21, apartado 1, para la comprobación del cumplimiento de las condiciones de entrada; en el art. 32, apartado 1, letra a), número vi), para la denegación de la expedición del visado por razones de orden público y seguridad; y en el art. 35, apartado 1, letra a) para verificar las condiciones de entrada en los visados expedidos en las fronteras exteriores.

<sup>81</sup> Brouwer, E., (2017) *AG Mengozzi's conclusion in X and X v. Belgium on the positive obligation to issue humanitarian visas A legitimate plea to ensure safe journeys for refugees*. CEPS.p.7-8.

con las condiciones del artículo 5, apartado 1, el precepto hace mención expresa no solo a las excepciones que indica el artículo 5, apartado 5, sino que también permite exceptuar estas obligaciones en aras del cumplimiento de los derechos de asilo y de la protección internacional.

El CCV solo reconoce la sujeción a las disposiciones de la Carta y del CEDH en el Considerando 29, sin que se aprecie referencia a los solicitantes de asilo, tal y como lo hace el CFS. No obstante, como ya hemos visto en el Capítulo I, la Carta garantiza tanto el derecho de asilo en su artículo 18 que incluye expresamente el CGR51, el Protocolo Adicional y los Tratados constitutivos de la UE, como el principio de no devolución en el artículo 19. Y, por su parte, el CEDH, respecto a los “no nacionales”, garantiza el respeto al principio de no devolución en su artículo 3, en relación con la prohibición de la tortura y los tratos inhumanos.

Tomando esto último como referencia, algunos autores consideran que las disposiciones de la Carta son un límite a la discreción del Estado para emitir VTL<sup>82</sup>.

El TJUE, en la sentencia analizada, no hace mención a la CDFUE ni al CEDH, puesto que zanja las cuestiones con la inaplicación del CCV. Si bien, en las conclusiones del Abogado General, aunque deduce que la Carta no forma parte del concepto de obligaciones internacionales (párrafo 73), deben garantizarse las disposiciones que contiene a la hora de aplicar el CCV, según el artículo 51 CDFUE. Argumento que coincide con otros autores que remarcan la subordinación del derecho secundario con respecto a la ley primaria y detallan además que el poder discrecional del Estado ha sido otorgado por el Derecho europeo, por lo que facultad de apreciación deberá estar la relegada al cumplimiento de la CDFUE<sup>83</sup>.

El resultado que remarcan es una reducción del poder discrecional basada en el cumplimiento no solo de la CDFUE al aplicar el Derecho de la UE, sino también del CEDH<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Ulla Iben Jensen (2016), *Humanitarian visas*...p. 29-30; Moreno, V., (2017) *Asylum Visas as an Obligation under EU law: Case C-638/16 PPU, X, X v. État belge (Part I-II)*.

<sup>83</sup> Moreno, V., (2017) *Asylum Visa ... (Part II)*. Esta afirmación la argumenta con la STJUE de 26 de junio de 2007, asunto C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone*, donde se especifica que cuando una norma de derecho derivado es susceptible de varias interpretaciones, procede dar preferencia a aquella que se ajuste al derecho primario.

<sup>84</sup> Moreno, V., *Asylum Visas... (Part II)*. En la publicación, la autora precisa que, a pesar de la cláusula de territorialidad que estipula el art. 1 CEDH, existen supuestos fuera del territorio nacional de un Estado miembro sujetos al CEDH y en el asunto *X y X contra Bélgica* existiría una extensión de la jurisdicción

### III.2.2. La práctica estatal: “el Proyecto de los Corredores Humanitarios”

A pesar de la negativa del TJUE de reconocer la existencia de visados humanitarios con base al artículo 25 del CCV, la práctica estatal antes y después del veredicto del TJUE es totalmente opuesta.

El informe para el LIBE muestra la práctica que han venido desarrollando los países de la UE, pudiendo señalar que algunos casos como el de Italia, Malta o Portugal han demostrado que los VTL pueden ser usados por futuros peticionarios de protección internacional para llegar a territorio europeo de manera legal.

Así, el Estado italiano ha expedido visados de corta duración para el asilo como parte de un “reasantamiento informal” que ha permitido llegar de manera regular, segura y controlada a refugiados eritreos y palestinos. También hay otros ejemplos como el de Malta con los refugiados libios durante el conflicto bélico de 2011<sup>85</sup> o como Suiza que usa los VTL para facilitar el acceso a ciudadanos sirios desde 2014<sup>86</sup>.

No obstante, una de las medidas que mayor calado ha tenido entre los Estados miembros es el “Proyecto de Corredores Humanitarios”<sup>87</sup> iniciado por diversas organizaciones ecuménicas en Italia tras la publicación de la Agenda Europea de Migraciones de 2015. El objetivo del proyecto es contribuir en la crisis migratoria mediante la puesta en práctica de canales legales ya existentes<sup>88</sup>.

Con tal fin, se firmó el Protocolo de aplicación entre el Estado italiano y diversas asociaciones de carácter religioso<sup>89</sup> para emitir visados de corta duración que contribuyan en el traslado legal de personas con necesidad de protección internacional hasta territorio italiano, sujeta dicha expedición al artículo 25 del CCV<sup>90</sup>. De esta forma, se sirven del VTL por razones humanitarias para permitir la entrada a sus titulares, a pesar de que la intención de los mismos es permanecer en el país por tiempo superior a los 90 días que indica el CCV.

---

debido a las actividades de la misión diplomática; Véase también la sentencia TEDH, Hirsi Jamaa y otros c. Italia [GC], nº 27765/09, 23 de febrero de 2012 (párr. 77).

<sup>85</sup> Ulla Iben Jensen (2016), *Humanitarian visas...*p.43-44

<sup>86</sup> Weisung: Visumantrag aus humanitären Gründen (25. Februar 2014; Stand am 30. August 2016)

<sup>87</sup> Protocollo di intesa per la realizzazione del progetto apertura di corridoi umanitari. Roma.

<sup>88</sup> Considerando 1 del Protocolo.

<sup>89</sup> Concretamente, en el proceso se involucran el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional, la Dirección general de italianos en el exterior y políticas migratorias, el Ministerio de Interior, el Departamento para las Libertades Civiles e Inmigración, así como la Comunidad de Sant’Egidio, la Federación de Iglesias Evangélicas de Italia y la Mesa Valdesa.

<sup>90</sup> Artículo 4, párrafo 1, del Protocolo

Las personas beneficiarias de este proyecto, según el artículo 3 del Protocolo, serán aquellas comprendidas en la Convención de Ginebra y su Protocolo Adicional o que, aun cuando no gocen de la protección estatutaria, se encuentren en situación de vulnerabilidad. Además, para evitar movimientos secundarios, se atienden a criterios que permitan identificar la voluntad de integración del beneficiario o que pruebe la existencia lazos familiares o sociales en territorio italiano.

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos se prevé la actuación conjunta entre Gobierno, para la autorización y supervisión del proyecto, y las organizaciones no gubernamentales que mediante financiación privada sustentan todo el procedimiento e, incluso, el proceso posterior de integración, no requiriendo del Estado italiano ninguna aportación de índole económica. Asimismo, se complementan las actuaciones mediante la intervención de otros organismos internacionales como ACNUR y la OIM<sup>91</sup>.

En este sentido, las organizaciones ecuménicas se encargan de llevar a cabo la identificación y el examen de los posibles beneficiarios de los VTL con el apoyo del ACNUR para cumplir con la normativa vigente italiana en materia de protección internacional<sup>92</sup>. Una vez concluido el proceso de selección y pasado el control previo de seguridad por parte de las autoridades italianas, el listado es aprobado por el Ministerio del Interior para que las representaciones consulares competentes puedan expedir los VTL.

Hay que precisar que, a pesar de que el proyecto abre una vía legal para los peticionarios de protección internacional, se trata de una medida limitada temporal y geográficamente puesto que, según el artículo 5, tiene una duración de 12 meses para trasladar a 500 beneficiarios desde Etiopía. Si bien, en el último párrafo se precisa que la cifra dada es meramente aproximativa y ambos límites están expuestos a posibles modificaciones.

Por todo ello, podemos concluir que, aunque este proyecto piloto presente restricciones muy similares a las del reasentamiento, ha demostrado que existen instrumentos legislativos dentro del marco comunitario que permiten dar respuesta a la falta de vías legales, sin que ello conlleve la externalización del procedimiento de asilo. De hecho, a

---

<sup>91</sup> Artículo 5 del Protocolo.

<sup>92</sup> Concretamente el artículo 4, letra a), del Protocolo hace referencia al Decreto Legislativo 21 de febrero de 2014 n.18 de transposición de las Dir. de 2011/95 / UE, de 13 de diciembre de 2011, de reconocimiento, a la Dir. 2013/32 / UE de procedimiento y a la Dir.2013/33 / UE sobre la normativa de acogida, estas últimas de 26 de junio de 2013.

esta iniciativa se le han sumado otros países que han considerado adoptar el proyecto en las mismas condiciones, como es el caso de Francia<sup>93</sup> o, paradójicamente, de Bélgica, cuyo Ministro de Asilo y Migraciones, Theo Francken, el mismo que negó la expedición de visados humanitarios en el caso *X y X contra el Estado belga*, firmó el acuerdo de conformidad el 22 de noviembre de 2017<sup>94</sup>. Además, se mantienen negociaciones para su posible implementación con España, Polonia y Alemania.

Finalmente, solo cabe añadir que la práctica estatal contradice el fallo dictado por el TJUE pues, al igual que lo previsto en las Conclusiones del Abogado General (párrafo 53), estos acuerdos han presupuesto que, una vez llegado al territorio de un Estado miembro y solicitado protección internacional, los peticionarios no quedan sujetos al régimen del CCV, sino que están protegidos por la normativa europea de asilo.

### **III. 3. Las propuestas del Parlamento europeo para la reforma del CCV**

A raíz de las dificultades de los solicitantes de asilo para acceder a territorio europeo se hizo necesaria una adaptación de la normativa actual. Así, en el año 2014, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia e Interior de la Eurocámara propuso la remodelación del actual CCV con respecto a la inclusión de los visados humanitarios para dar una solución parcial al problema de la inmigración irregular, centrándose en las personas que buscan protección internacional y no tienen canales legales para acceder a los Estados miembros<sup>95</sup>.

En primer lugar, siguiendo las modificaciones que pretendía realizar el LIBE en el CCV, el Considerando número 6 bis insta a los Estados miembros a hacer uso de las razones humanitarias mencionadas en el artículo 25 para expedir VTL en los supuestos en los que los solicitantes tengan una clara necesidad de protección internacional. En este sentido, para justificar la introducción, se destaca la inexistencia de vías legales para acceder a la protección conforme a las reglas de Dublín III y alude además al cumplimiento de las obligaciones respecto al CEDH, haciendo referencia al ya

---

<sup>93</sup> Protocole d'accord pour la mise en (euvre d'une. Operation d'accueil solidaire de refugies en provenance du Liban (couloirs humanitaires). Paris. 14 mars 2017.

<sup>94</sup> Sant'Egidio. *Couloir humanitaire vers la Belgique pour 150 réfugiés syriens Communauté de Sant'Egidio*. Recuperado de <http://www.santegidio.be/event/communiqué-de-presse-couloir-humanitaire-vers-la-belgique-pour-150-refugiés-syriens/?lang=fr>

<sup>95</sup> López Aguilar. Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Código sobre visados de la Unión (versión refundida) (COM(2014)0164 – C8-0001/2014 – 2014/0094(COD)).

mencionado caso *Hirsi Jamaa y otros v. Italia*. Acto seguido, introduce el Considerando 6 ter para aclarar qué mecanismos engloban las obligaciones internacionales<sup>96</sup>. Y para más inri, en el Considerando 48 se menciona el respeto por el derecho de asilo del artículo 18 CDFUE, entre otros.

El Considerando 26 bis, por su parte, otorga expresamente competencias a las autoridades consulares o misiones diplomáticas para expedir visados humanitarios para el asilo, aunque dicha posibilidad será implementada en el plazo de dos años con el objetivo de que la Comisión asiente un procedimiento específico para ello.

En cuanto a los preceptos modificados, en el artículo 1, apartado 1, se añade el párrafo 1 bis que reconoce la posible excepción al límite temporal de 90 días.

Para evitar más trabas en caso de migraciones forzosas que tienen por objeto solicitar protección internacional, se propone la supresión de dicho límite por motivos humanitarios, haciendo especial referencia al principio de no devolución. De este modo, según la justificación de la enmienda “la disposición sobre una estancia que se prevea corta no puede utilizarse como motivo para denegar la concesión de un visado a una persona que busque protección. Las disposiciones propuestas sobre la no expulsión son idénticas a las del Código de fronteras Schengen, puesto que ambas se ocupan de las condiciones de entrada en el espacio Schengen para los nacionales de terceros países”.

Respecto al artículo 3 sobre visados de tránsito aeroportuario también se realizan modificaciones específicas en caso de un aumento considerable en la afluencia de migrantes irregulares y, además, se añade el apartado 8, letra f) bis la consideración de personas con necesidad de protección internacional.

Por otra parte, la nueva regulación modifica los márgenes de competencia de las autoridades consulares en el precepto 6, apartado 2 bis, permitiendo examinar y decidir sobre una solicitud cuando existan motivos humanitarios, de interés nacional o debido a obligaciones internacionales, a pesar de no cumplir con las reglas ordinarias de

---

<sup>96</sup> Menciona específicamente instrumentos en materia de derechos de asilo y refugio como la Convención de las Naciones Unidas relativa al Estatuto de los refugiados, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Además, deja abierto la aplicación de otros instrumentos de Derecho Internacional.



competencia exigidas en los dos apartados anteriores<sup>97</sup>. En esta línea, también se flexibilizan los plazos de presentación de la solicitud por los tres motivos anteriormente mencionado (artículo 8, apartado 1).

En cuanto a la admisibilidad de las solicitudes, la reforma introduce en el artículo 17, apartado 4, (actual artículo 19) la posibilidad de eximir al interesado de las condiciones que expone en su apartado 1 no solo por razones humanitarias o interés nacional, sino que también lo hace debido a las obligaciones internacionales. Esta modificación permitiría la armonización de los motivos con los del artículo 25, apartado 1, puesto que la actual regulación solo otorga la facultad al Estado para exceptuar el cumplimiento de las condiciones por razones humanitarias o interés nacional.

Otras modificaciones a las que podemos hacer referencia se centran en las exenciones o reducciones de las tasas de los visados (artículo 14, apartado 4) o en las reducciones del plazo para la resolución de una solicitud (artículo 20, apartado 1, actual artículo 23) por razones humanitarias, del interés nacional o por obligaciones internacionales de los Estados.

No obstante, la novedad más trascendental se realiza en el artículo 22 (actual artículo 25), ya que precisa las obligaciones internacionales que deben tenerse en cuenta para emitir VTL “en particular cuando sea necesario para garantizar la protección internacional de la persona interesada de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 u otros instrumentos pertinentes de la Unión o internacionales”. Añade además en el apartado 5 bis la posibilidad de presentar la solicitud en cualquier representación permanente de un Estado miembro con la finalidad de acceder legalmente al territorio del mismo y solicitar asilo.

El precepto además incluye la prórroga del límite temporal de 90 días que caracteriza a los visados de corto plazo, pudiendo extender la duración a un año con posibilidad de renovación en función de la situación del país de procedencia de su titular.

---

<sup>97</sup> En caso de la apreciación de alguno de los tres motivos expuestos, la autoridad consular podrá hacer excepción a las obligaciones siguientes: “1. el examen de una solicitud y la decisión al respecto corresponderá al consulado del Estado miembro competente en cuyo ámbito territorial resida legalmente el solicitante; 2. El consulado del Estado miembro competente examinará y decidirá sobre la solicitud presentada por un nacional de un tercer país que se encuentre legalmente en su ámbito territorial pero no resida en él, si el solicitante ha justificado debidamente la presentación de la solicitud en dicho consulado.”

Finalmente, cabe añadir que estas propuestas han obtenido un fuerte rechazo por parte del Consejo de la UE al considerar imposible la inclusión de visados humanitarios para el asilo en el CCV. Así, como señala este órgano<sup>98</sup>, el límite temporal es una condición inexcusable para visados de corta duración, por lo que aboga por seguir desarrollando otro tipo de políticas encaminadas al traslado seguro de refugiados, como las previstas en el reasentamiento. Considera a su vez que la implementación de este tipo de visas pueden ser un mecanismo de doble filo explotado con múltiples fines no referentes a la protección internacional.

## CONCLUSIONES

La hipótesis que se ha ido planteado a lo largo de este trabajo ha sido que, a pesar de la armonización procesal de la materia y del reconocimiento del asilo como un verdadero derecho, esta protección en la práctica está paradójicamente limitada, requiriéndose la regulación de instrumentos accesorios que permitan la entrada legal y segura a los potencialmente beneficiarios de asilo.

En efecto, el fenómeno de la inmigración en el marco comunitario, incluyendo también la figura del asilo, está fuertemente influenciado por la creación del espacio Schengen. Sin embargo, en este contexto, no se trata de cuestionar las normas que permiten el mantenimiento del mismo, sino de alcanzar un equilibrio entre la salvaguarda de las fronteras y los derechos de los refugiados, aunque este proceso de conciliación dista mucho de ser sencillo e inmediato.

Comparando el marco teórico del derecho de asilo y su aplicabilidad en la práctica, nos encontramos con un sistema restringido al que solo pueden acceder aquellos que ya estén en territorio europeo o en sus fronteras. Y a esta condición se suman las medidas de control fronterizo establecidas con el desarrollo del espacio Schengen, entre las que se encuentra la imposición de visados comunitarios.

Esta figura, como mecanismo de prevención, disminuye las posibilidades de los solicitantes de asilo de llegar a territorio europeo hasta el punto de tener que optar entre los viajes ilegales que ofertan las organizaciones criminales o mantenerse a la espera de

---

<sup>98</sup> Council of the European Union. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on visas (recast)*. Brussels, 14 November 2016. (OR. En) 14213/16 LIMITE VISA 358 CODEC 1609 COMIX 738

ser seleccionado por políticas de reasentamiento o admisión humanitarias. Respecto a estas últimas, como ya hemos apuntado, son adecuadas pero insuficientes para paliar una situación de mayor envergadura, haciéndose imprescindible un incremento sustancial de los traslados en coherencia con el número de refugiados.

Por otro lado, el tema de los visados humanitarios para el asilo ha quedado zanjado tras el polémico fallo del TJUE, aunque sigue sin quedar claro cuál es el propósito de los VTL del artículo 25 o qué debe entenderse por razones humanitarias u obligaciones internacionales.

Las Conclusiones del Abogado General y la propuesta parlamentaria han sido demasiado ambiciosas, recibiendo una oposición casi unánime de las instituciones europeas. En este sentido, las propuestas del Parlamento de la UE para otorgar visados humanitarios no tendrán mucho recorrido tras la sentencia. De hecho, algunas modificaciones que se debatían eran bastante cuestionables, como los supuestos de la prórroga revisable. No tendría mucho sentido alargar este periodo, tal y como lo recoge la enmienda, puesto que llegaría un punto en el que invadiría competencias a los visados de larga duración y, hoy por hoy, no existen posibilidades de incorporar este tipo de visas a la política comunitaria, principalmente por la resistencia histórica de los Estados a ceder competencias a las instituciones de la UE.

No obstante, el enfoque global de esta propuesta hubiera beneficiado a ambas partes, al igual que lo hizo el “Pasaporte Nansen” en su momento, tanto para ayudar a la promoción de las migraciones legales como para favorecer el control de los flujos migratorios irregulares, ya que permitirían a los solicitantes de asilo el traslado seguro y a las representaciones permanentes el examen y selección de los candidatos.

Finalmente, con la práctica de los Estados miembros y bajo los hechos analizados, podríamos concluir que CCV permite expedir VTL para el asilo, pero su emisión está en todo caso sujeta a la facultad discrecional de los Estados miembros.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **MANUALES**

- DIEZ DE VELASCO, M., *Instituciones del Derecho Internacional Público*, Ed. Tecnos, Madrid, 2013.
- GORTAZAR ROTAECHE, C., *Derecho de asilo y “no rechazo” del refugiado*, Dykinson Universidad Pontificia Comillas, 1997.
- Kirkpatrick de la Vega, A., Y González García, G., *los visados en el derecho español y comunitario*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- UNHCR, *Manual de Reasentamiento del ACNUR*. Edición revisado Julio 2011. Ginebra.
- Comisión. *Manual para la tramitación de las solicitudes de visado y la modificación de los visados expedidos*. Bruselas, de 19 de marzo de 2010

### **JURISPRUDENCIA**

- Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 7 de marzo de 2017, *asunto C-638/16 PPU X y X / État belge*,
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 19 de diciembre de 2013, *asunto C-84/12, Rahmanian Koushkaki contra Bundesrepublik Deutschland*.
- Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de febrero de 2012, *asunto Hirsi Jamaa v. Italia*.
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de marzo de 2016

### **TEXTOS LEGISLATIVOS Y DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS**

#### **INTERNACIONALES**

- Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales
- Convención (ONU) sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951
- Declaración Universal de los DDHH
- Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1967 (2312).
- Protocolo (ONU) sobre el Estatuto de los Refugiados, 1967

#### **EUROPEOS**

- Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
- Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia, DO L 239 de 15.9.2015.
- Dictamen 2/13, de 18 de diciembre de 2014.

- Directiva. 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001 *relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.*
- Directiva. 2011/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, *por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.*
- Recomendación C(2017) 6504 de 3 de octubre de 2017, *relativa a la mejora de las vías legales para las personas que necesitan protección internacional.*
- Recomendación (UE) 2015/914 de la Comisión, de 13 de junio de 2015, *sobre un programa europeo de reasentamiento.*
- 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 (CE) n° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre del 2000, *relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín*
- Reglamento (CE) n° 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, *por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación*
- Reglamento (UE) n° 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*
- Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 , *relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 604/2013, 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, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia.*
- Reglamento (UE) n.º 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.*
- Reglamento (CE) N.º 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, *sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el*

*intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros.*

- Reglamento (CE) N° 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, *relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación*
- Reglamento (CE) No 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo *de 13 de julio de 2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados*

### NACIONALES

- Protocollo di intesa per la realizzazione del progetto apertura di corridoi umanitari. Roma.
- Protocole d'accord pour la mise en (œuvre d'une. Operation d'accueil solidaire de refugies en provenance du Liban (couloirs humanitaires). Paris. 14 mars 2017.
- Weisung: Visumantrag aus humanitären Gründen (25. Februar 2014; Stand am 30. August 2016)

### ARTÍCULOS

- Brouwe, E., (2017) *The European Court of Justice on Humanitarian Visas: Legal integrity vs. political opportunism?* Centre for European Policy Studies.
- Brouwer, E., (2017) *AG Mengozzi's conclusion in X and X v. Belgium on the positive obligation to issue humanitarian visas A legitimate plea to ensure safe journeys for refugees.* Centre for European Policy Studies.
- De Bruycker, P., (2018) *Conflict and compromise between law and politics in EU migration and asylum policies,* Eu immigration and asylum law policy.
- Goldner, I., (2018) *Towards 'Judicial Passivism' in EU Migration and Asylum Law? Preliminary Thoughts for the Final Plenary Session of the 2018 Odysseus Conference.* Eu immigration and asylum law policy.
- Moreno, V., (2017) *Asylum Visas as an Obligation under EU law: Case C-638/16 PPU, X, X v. État belge (Part I-II).* EU Immigration and Asylum Law and Policy.
- Peers, S. (2014) *Do potential asylum - seekers have the right to a Schengen visa?*.EU LAW ANALYSIS. Recuperado de <https://eulawanalysis.blogspot.com.es/2014/01/do-potential-asylum-seekers-have-right.html>
- Peers, S. (2016) *Measuring the Influence of the Advocate General on the Court of Justice of the European Union: Correlation or Causation?* EU law analysis. Recuperado de <https://eulawanalysis.blogspot.com.es/2016/01/measuring-influence-of-advocate-general.html>
- Peers, S., (2014) *External processing of applications for international protection in the EU.* EU law analysis. Recuperado de

<https://eulawanalysis.blogspot.com.es/2014/04/last-autumns-huge-loss-of-lives-near.html>

- Thym, D., Beverungen, C., & Gies Ein, S. (2013, Oct 11). *Königsteiner Schlüssel für die EU-Flüchtlingspolitik*. Verfassungsblog. Recuperado de <https://verfassungsblog.de/koenigsteiner-schluessel-fuer-eu-fluechtlingspolitik/>
- Endres de Oliveira, P., (2017) *Humanitäre Visa für Flüchtlinge, Teil 1: Nicht mit der EU. "Die Entscheidung des EuGH: Eine Ode an das Sekundärrecht"*. Verfassungsblog.
- Ulla Iben Jensen (2016), *Humanitarian visas: option or obligation?* Study for the European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, September.

## OTROS DOCUMENTOS

- EASO, Latest asylum trends-October 2017
- European Parliament. *Addressing migration in the European Union ePrs. European Parliamentary research service Members' research service February 2017.*
- European council. *European Council meeting (25 and 26 June 2015) Conclusions.*
- Europol. *European migrant smuggling centre– EMSC. Tackling the organised criminal groups profiting from migrant smuggling.* Recuperado de <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-migrant-smuggling-centre-emsc>
- COM (2016) 468 final - 2016/0225 (COD) *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) N° 516/2014 of the European Parliament and the Council.*
- Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Agenda Europea de Migraciones.* 13.5.2015. Bruselas.
- Consilium europa. (2016) *Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016.* Recuperado de < <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>>
- Council of the European Union. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on visas (recast).* Brussels, 14 November 2016. (OR. En) 14213/16 LIMITE VISA 358 CODEC 1609 COMIX 738.
- López Aguilar. Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Código sobre visados de la Unión (versión refundida) (COM(2014)0164 – C8-0001/2014 – 2014/0094(COD)).

- Missing migrants. *Total of deaths recorded in mediterranean from 01 January to 16 November.* Recuperado de <http://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>
- Parlamento Europeo. «Análisis de la dimensión exterior de las políticas de asilo y de inmigración de la UE - síntesis y recomendaciones para el Parlamento Europeo».
- Sant Egidio. *Couloir humanitaire vers la Belgique pour 150 réfugiés syriens Communauté de Sant Egidio.* Recuperado de <http://www.santegidio.be/event/communique-de-presse-couloir-humanitaire-vers-la-belgique-pour-150-refugies-syriens/?lang=fr>