



MINISTERIO
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

Traducción realizada por Jordi Estevez-García Reo siendo tutor el profesor Luis Miguel González de la Garza, en virtud del Convenio suscrito por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, el Ministerio de Justicia y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)

El TEDH y el Ministerio de Justicia no se hacen responsables del contenido o calidad de la presente traducción

GRAN SALA

ASUNTO M.N. Y OTROS c. BÉLGICA

(Demanda nº 3599/18)

SENTENCIA

ESTRASBURGO

5 de marzo de 2020

Esta sentencia es firme en virtud del artículo 44, apartado 2, del Convenio. Puede ser objeto de revisión editorial.



En el asunto M.N. y otros c. Bélgica,

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, reunido el 5 de marzo de 2020 en Gran Sala compuesta por:

Linos-Alexandre Sicilianos, Presidente,
Robert Spano,
Jon Fridrik Kjølbro,
Angelika Nußberger,
Paul Lemmens,
Helen Keller,
André Potocki,
Krzysztof Wojtyczek,
Iulia Antoanella Motoc,
Mārtiņš Mits,
Stéphanie Mourou-Vikström,
Pauliine Koskelo,
Georgios A. Serghides,
Marko Bošnjak,
Jovan Ilievski,
Ivana Jelić,
Darian Pavli, jueces,
y Johan Callewaert, Secretario Adjunto de la Gran Sala,

Tras haber deliberado en Sala el 24 de abril de 2019 y el 5 de marzo de 2020, dicta la siguiente sentencia, adoptada en dicha fecha:

PROCEDIMIENTO

1. La causa tiene su origen en una demanda (núm. 3599/18) dirigida contra el Reino de Bélgica presentada ante el Tribunal en virtud del artículo 34 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales ("el Convenio") el 10 de enero de 2018 por una pareja casada y sus dos hijos menores, todos ellos nacionales sirios ("los demandantes").

2. Los demandantes estuvieron representados por D. O. Stein y Dña. L. Lambert, abogados que ejercen en Bruselas. El Gobierno belga ("el Gobierno demandado") estuvo representado por su agente, Dña. I. Niedlispacher, del Departamento Federal de Justicia.

3. La solicitud se asignó a la Segunda Sección del Tribunal (párrafo 1 del artículo 52 del Reglamento del Tribunal). El 26 de abril de 2018, una Sala de esa Sección notificó al Gobierno las denuncias en virtud de los artículos 3, 6 § 1 (miembro de ejecución) y 13. El resto de la demanda fue declarada inadmisibile de acuerdo con el artículo 54 § 3. El 20 de



noviembre de 2018 la Cámara renunció a su competencia en favor de la Gran Sala, sin que ninguna de las partes se opusiera a la renuncia (artículo 30 de la Convención).

4. El Presidente de la Sección a la que se había asignado la causa accedió a la petición de los demandantes de que no se revelaran sus nombres (artículo 47 § 4).

5. Tanto los solicitantes como el Gobierno presentaron observaciones sobre la admisibilidad y el fondo del caso. Además, se recibieron observaciones de terceros de los Gobiernos de Alemania, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Francia, Hungría, Letonia, Noruega, los Países Bajos, la República Checa y el Reino Unido, y de la Liga de Derechos Humanos ("LDH"), la Federación Internacional de Derechos Humanos ("FIDH") y el Centro de Asesoramiento sobre los Derechos Individuales en Europa (Centro AIRE, por sus siglas en inglés), el Consejo Holandés para los Refugiados, el "123w" ("ECRE"), la Comisión Internacional de Juristas y el Consejo de Abogados de habla francesa y alemana ("OBFG"), a los que se les había concedido permiso para intervenir en el procedimiento escrito (Artículo 36 §§ 2 y 3 de la Convención).

6. El 24 de abril de 2019 se celebró una audiencia pública en el edificio de los derechos humanos de Estrasburgo (artículo 59 § 3).

Allí compareció ante el Tribunal:

- por el Gobierno demandado

Dña. I. Niedlispacher,	agente,
Dña. E. Derriks,	abogada,
Dña. M. De Sousa,	
D. G. Vanwizenburg,	
D. A. Paul,	consejeros;

- por los solicitantes

D. O. Stein,	
Dña. L. Lambert,	abogada,
D. J. Englebert,	
D. J. Callewaert,	consejeros;

- por el Gobierno francés (tercera parte)

Dña. F. Merloz,	Co-Agente,
Dña. E. Leblond,	Consejera;

- por el Gobierno de Letonia (tercera parte)

Dña. K. Līce,	Agente,
---------------	---------



Dña. E. L. Vītola, Asesora;

- *por el Gobierno de Noruega (tercera parte)*

D. Marius Emberland, Agente;

- *por el Gobierno del Reino Unido (tercera parte)*

D. G. Cox QC, Fiscal General,

D. J. Eadie,

D. D. Blundell,

D. C. Murphy,

Dña. A. Sornarajah, Consejeros,

D. C. Wickremasinghe, Agente;

- *para el OBF*

D. F. Krenc, abogado.

7. La Corte escuchó la exposición de Dña. Niedlispacher, Dña. Derriks, D. Stein y Dña. Lambert; de D. Geoffrey Cox QC y Dña. Merloz, en nombre de los Gobiernos del Reino Unido, Francia, Letonia y Noruega, y de D. Krenc. Dña. Derriks, Dña. Niedlispacher, D. Englebert, Dña. Lambert, D. Callewaert y D. Stein respondieron posteriormente a las preguntas formuladas por los jueces.

HECHOS

A. Fase administrativa (solicitudes de visado y procedimientos ante la Oficina de Extranjería y los tribunales administrativos)

8. Durante la fase administrativa, los solicitantes intentaron, en primer lugar, obtener documentos que les permitieran entrar y residir legalmente en Bélgica durante el período necesario para presentar una solicitud oficial de asilo; en segundo lugar, iniciaron un procedimiento ante los tribunales administrativos para impugnar la negativa de la Oficina de Extranjería a expedirles visados. Por su parte, el Estado de Bélgica se opuso, ante los mismos tribunales, a la concesión de visados.

1. Decisiones de 13 de septiembre de 2016 de denegación de visados

9. El 22 de agosto de 2016 la pareja solicitante, acompañada por uno de sus hijos, viajó a la embajada belga en Beirut para presentar solicitudes de visado para ellos y sus dos hijos. Sus solicitudes estaban respaldadas por una carta de su abogado belga, de fecha 15 de julio de 2016, y documentos conexos.

10. Los demandantes solicitaron visados de validez territorial limitada sobre la base del artículo 25 del Código Comunitario de Visados (véase el párrafo 64). En cuanto a las razones humanitarias imperiosas que se requerían para la aplicación de esa disposición, los



solicitantes declararon que, tanto en lo que respecta a la seguridad como a las condiciones de vida, se encontraban en una situación de absoluta emergencia debido al conflicto

armado en Siria y, más concretamente, a los intensos bombardeos de Aleppo. Presentaron documentos en relación a su situación. Los demandantes declararon que su casa en Aleppo había sido destruida por los bombardeos; que se habían refugiado en la casa de un tío que había huido de Siria; que la situación de guerra había dificultado mucho el acceso a los alimentos, el agua y la electricidad; y que los niños ya no asistían a la escuela. En consecuencia, deseaban abandonar Aleppo y obtener visados para viajar y solicitar asilo en Bélgica, que había concedido el estatuto de protección internacional (asilo o protección subsidiaria) en 2015 a la gran mayoría de los solicitantes de asilo procedentes de Siria y donde estaban en contacto con una familia belga que estaba dispuesta a proporcionarles alojamiento.

11. El 13 de septiembre de 2016 la Oficina de Extranjería, órgano administrativo encargado de la expedición de visados (véase el párrafo 45), denegó la concesión de "visados humanitarios" a los solicitantes y les informó de sus decisiones mediante un correo electrónico de 29 de septiembre de 2016, transmitido a través del departamento de visados de la embajada de Bélgica en Beirut.

12. La Oficina de Extranjería indicó que los visados solicitados por los solicitantes estaban destinados únicamente a las personas que deseaban viajar durante un período breve al territorio de un Estado de Schengen por razones ajenas a su voluntad, como la enfermedad o el fallecimiento de un familiar, y que no tenían intención de establecerse de forma permanente en el Estado en cuestión. Sin embargo, la Oficina de Extranjería señaló que, dado que la intención declarada de los solicitantes era presentar una solicitud de asilo a su llegada a Bélgica, no podían hacer uso de este tipo de visado. En opinión de la Oficina de Extranjería, la concesión de un visado por motivos humanitarios a una persona que tuviera la intención de solicitar asilo en Bélgica crearía, por lo tanto, un precedente que derogaría peligrosamente el carácter excepcional del procedimiento de los visados de corta duración. La Oficina de Extranjería añadió que las misiones diplomáticas y consulares no figuraban entre las autoridades ante las que se podía presentar una solicitud de asilo en virtud del Real Decreto de 8 de octubre de 1981 relativo a la entrada, la estancia, el establecimiento y la expulsión de extranjeros.

13. Por último, la Oficina de Extranjería invitaba a los solicitantes a solicitar otro tipo de visado, basado en la legislación belga que les permitía permanecer en Bélgica durante más de 90 días. Posteriormente, los solicitantes presentaron una solicitud de este tipo, que fue rechazada por las autoridades belgas en diciembre de 2016 (véase el párrafo 34).

14. Los solicitantes presentaron una solicitud de procedimiento de extrema urgencia ante la Comisión de Apelación de Extranjería, órgano de recurso judicial contra las decisiones de la Oficina de Extranjería (véase el párrafo 52), en la que pedían la suspensión de la ejecución, por el procedimiento de extrema urgencia, de las decisiones de la Oficina de Extranjería de 13 de septiembre de 2016 (véase el párrafo 11).



15. El 7 de octubre de 2016, la Junta de Apelación de Extranjería, actuando con arreglo al procedimiento de extrema urgencia, ordenó la suspensión de la ejecución de las denegaciones de la Oficina de Extranjería de conceder visados y dio instrucciones al Estado belga para que adoptara nuevas decisiones en un plazo de 48 horas, justificando debidamente desde el punto de vista jurídico, es decir, exponiendo motivos que tuvieran en cuenta la situación extremadamente peligrosa de Siria.

16. El 6 de marzo de 2017 la Junta de Apelación de Extranjería observó que no se había presentado ninguna solicitud de anulación de las decisiones de 13 de septiembre de 2016 por las que se denegaba los visados y decidió, en consecuencia, levantar la suspensión de la ejecución de las decisiones de denegación de visados y las medidas provisionales. Observó además que, como las decisiones de denegación no se habían anulado, seguían en vigor.

17. El 8 de febrero de 2018, el Consejo de Estado desestimó un recurso de casación interpuesto por los demandantes contra la sentencia de 6 de marzo de 2017. Consideró que no se había producido ninguna desviación de la jurisprudencia y desestimó los argumentos en los que los demandantes alegaban una violación del principio de seguridad jurídica y una violación de los artículos 3 y 13 de la Convención.

18. En la misma fecha, el Consejo de Estado desestimó un recurso de casación interpuesto por el Estado belga contra la sentencia de 7 de octubre de 2016, por considerar que, tras el levantamiento de la suspensión de la ejecución el 6 de marzo de 2017, la sentencia impugnada ya no perjudicaba al Estado belga.

2. Decisiones de 10 de octubre de 2016 de denegación de visados

19. De conformidad con la orden de la Junta de Apelación de Extranjería (véase el párrafo 15), la Oficina de Extranjería emitió nuevas decisiones, de fecha 10 de octubre de 2016, en las que se denegaba la concesión de los visados; sin embargo, dio las mismas razones que en las denegaciones anteriores. En el correo electrónico de notificación enviado al abogado de los solicitantes se indicaba que "el artículo 3 de la Convención [no podía] interpretarse en el sentido de que exige a los Estados a admitir en su territorio a todas las personas que vivan en situaciones catastróficas, con el riesgo de exigir a los países desarrollados que acepten a poblaciones enteras del mundo en desarrollo, de países en guerra o de países asolados por desastres naturales".

20. Por fallo de 14 de octubre de 2016, la Junta de Apelación de Extranjería, actuando con arreglo al procedimiento de extrema urgencia, ordenó nuevamente la suspensión de la ejecución de la decisión de 10 de octubre de 2016 por la que se denegaba la expedición de los visados, y dio instrucciones a la Oficina de Extranjería para que adoptara nuevas decisiones, esta vez con una justificación jurídica adecuada, en un plazo de 48 horas.



21. La Junta de Apelación de Extranjería consideró que no podía aceptar el argumento del Estado de que el artículo 3 del Convenio no podía razonablemente entrañar una obligación para los Estados miembros del Consejo de Europa de admitir a todas las poblaciones que se enfrentaran a situaciones de caos o de gran peligro en sus propios países. Reiteró asimismo el carácter de cosa juzgada de sus sentencias, en particular la del 7 de octubre de 2016, que sin embargo no se ha ejecutado. Por último, utilizando los mismos términos que en su sentencia de 7 de octubre de 2016, la Junta de Apelación de Extranjería declaró que la Oficina de Extranjería no había cumplido el requisito formal de presentar razones, al no tomar en consideración la alarmante situación de Siria y el gravísimo riesgo de violación del artículo 3 de la Convención.

22. Los solicitantes presentaron un recurso ante la Junta de Apelación de Extranjería para que se anularan las decisiones de la Oficina de Extranjería de 10 de octubre de 2016. El 24 de marzo de 2017 la Junta de Apelación de Extranjería desestimó la solicitud de anulación de esas decisiones, al considerar que las decisiones de la Oficina de Extranjería de 13 de septiembre de 2016 (véase el párrafo 11 supra) habían pasado a ser definitivas y que, por consiguiente, los solicitantes ya no tenían capacidad para impugnar las decisiones posteriores.

23. El recurso administrativo de casación interpuesto por los demandantes contra esa sentencia fue desestimado por el Consejo de Estado el 17 de mayo de 2018. Basó su decisión en la interpretación que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ("TJUE") había hecho de los artículos 1 y 25 del Código de Visados; el 7 de marzo de 2017, el TJUE había considerado que el Código de Visados sólo se aplicaba a las estancias inferiores a 90 días y que, por consiguiente, no podía aplicarse en el marco de una solicitud de asilo que implica necesariamente una estancia más larga (véanse los párrafos 71 a 73).

3. Decisiones de 17 de octubre de 2016 por las que se deniega la expedición de visados

24. El 17 de octubre de 2016 la Oficina de Extranjería volvió a tomar decisiones de denegación de visados, citando las mismas razones que en las denegaciones anteriores.

25. Por sentencia de 20 de octubre de 2016, la Junta de Apelación de Extranjería, reiterando esencialmente el fondo de sus sentencias anteriores, ordenó la suspensión de la ejecución de las decisiones de denegación del 17 de octubre de 2016. Por otra parte, habida cuenta del peligro inminente que corren los demandantes, de la persistente negativa del Estado belga a respetar la autoridad de la cosa juzgada y de la importancia de garantizar la eficacia del recurso, consideró justificado ordenar al Estado que expidiera a los demandantes, en un plazo de 48 horas, salvoconductos o visados con una validez de tres meses.

26. Por sentencia de 24 de marzo de 2017, la Junta de Apelación de Extranjería desestimó la solicitud de anulación de las decisiones y ordenó que se levantara la suspensión de la ejecución de las decisiones de denegación de visados, junto con las



medidas cautelares, basándose en el mismo razonamiento que el expuesto en su primera sentencia de la misma fecha (véase el párrafo 22).

27. El recurso de casación contra esta sentencia fue desestimado por el Consejo de Estado en una sentencia de 17 de mayo de 2018, por los mismos motivos que los expuestos en la citada sentencia de la misma fecha (véase el párrafo 23).

B. Fase judicial (procedimientos ante los tribunales civiles relativos a la ejecución de la sentencia de la Junta de Apelación de Extranjería del 20 de octubre de 2016)

28. Para los demandantes, la fase judicial tenía por objeto obtener la ejecución de la sentencia de la Junta de Apelación de Extranjería de 20 de octubre de 2016 -en virtud de la cual habían obtenido el derecho a viajar legalmente a Bélgica, ya que se había ordenado al Gobierno belga que les concediera permiso para entrar y permanecer en el país durante 3 meses-, y posteriormente de la sentencia del Tribunal de Apelación de Bruselas de 7 de diciembre de 2016. Por su parte, el Estado belga trató de contrarrestar la ejecución de las decisiones mencionadas anteriormente; aseguró este objetivo mediante la sentencia del Tribunal de Apelación de 30 de junio de 2017.

1. El procedimiento iniciado por los demandantes ante el juez de urgencia

29. Los demandantes enviaron una notificación formal, notificada por el alguacil, a las autoridades belgas para pedir la ejecución de la sentencia de la Junta de Apelación para Extranjeros de 20 de octubre de 2016 (véase el párrafo 25). Al no haber prosperado este trámite, los demandantes presentaron una solicitud unilateral ante el Presidente del Tribunal de Primera Instancia de Bruselas (TPI).

30. Mediante orden de 25 de octubre de 2016, considerando que el incumplimiento por la Oficina de Extranjería de una sentencia de la Junta de Apelación de Extranjería, a pesar de que ésta era inmediatamente ejecutoria, constituía "una acción ilegal inaceptable", el presidente en funciones del TPI francófono ordenó al Estado, como medida urgente, que cumpliera la sentencia de la Junta de 20 de octubre de 2016, es decir, que expidiera a los solicitantes visados o salvoconductos, y supeditó la orden a una multa de 1.000 euros (EUR) por día de retraso y por solicitante.

31. En cumplimiento de una condición impuesta por el presidente que se pronunció sobre la solicitud unilateral, los solicitantes interpusieron una acción inter partes contra el Estado para que se confirmara la orden del 25 de octubre de 2016. El 7 de noviembre de 2016, otro juez que actuaba como presidente del TPI francófono declaró su solicitud admisible pero infundada, considerando que no se podía criticar a las autoridades belgas por no cumplir voluntariamente una sentencia de la Junta de Apelación de Extranjería, aunque fuera inmediatamente ejecutoria, si esas mismas autoridades tenían la intención de impugnar la legalidad de la sentencia mediante un procedimiento de apelación previsto por la ley. El juez también sostuvo que, dado que el legislador no había conferido a la Junta de



Apelación de Extranjería facultades para imponer multas, el TPI no tenía a su vez esas facultades en el caso que se estaba examinando.

32. En apelación de los demandantes, el Tribunal de Apelación de Bruselas dictó el 7 de diciembre de 2016 una sentencia por la que modificaba el decreto de 7 de noviembre de 2016. Consideró que los demandantes podían invocar el carácter vinculante y ejecutorio de la sentencia impugnada y su derecho subjetivo a exigir el cumplimiento y a obtener el fin del perjuicio sufrido por ellos como consecuencia de la no ejecución de la sentencia, lo que constituía "una acción ilegal" y una falta manifiesta. Asimismo, consideró que, a pesar de la ausencia de un procedimiento para la anulación de las decisiones de 13 de septiembre de 2016 por las que se denegaban los visados, el recurso que se le había presentado no estaba totalmente desprovisto de objeto.

33. En consecuencia, el tribunal de apelación ordenó al Estado belga que ejecutara la sentencia de la Junta de Apelación de Extranjería de 20 de octubre de 2016, que había ordenado a las autoridades belgas que expidieran visados o salvoconductos, consideró que esa orden era inmediatamente ejecutable y, por último, dictaminó que el Estado debía pagar una multa de 1.000 euros por día de retraso y por solicitante.

34. En la correspondencia de los días 12 y 13 de diciembre de 2016, los abogados del Estado belga informaron a los solicitantes de que las autoridades belgas se negaban a expedir los salvoconductos o visados de larga duración que solicitaban como solución alternativa a la concesión de los denominados visados "humanitarios". Aconsejaron a los demandantes que se dirigieran a las autoridades libanesas para solicitar los visados y les instaron a que no siguieran adelante con la ejecución del fallo del tribunal de apelación de 7 de diciembre de 2016, habida cuenta de un caso similar que estaba pendiente ante el TJUE (véanse los párrafos 71 a 73).

35. Los demandantes declararon que no podían seguir el consejo del Gobierno belga y que tenían la intención de solicitar la ejecución de la sentencia del Tribunal de Apelación de Bruselas, habida cuenta de la urgencia de su situación personal y de las desastrosas condiciones humanitarias que prevalecen para los sirios en el Líbano. El 13 de diciembre de 2016 se notificó al Estado belga una orden de pago en relación con las sanciones acumuladas.

36. El 27 de febrero de 2017 el Estado belga interpuso un recurso de casación contra la sentencia del tribunal de apelación del 7 de diciembre de 2016. Este procedimiento está actualmente en curso.

2. El procedimiento iniciado por el Estado belga ante el juez de urgencia

37. El Estado belga, que solicitó por su parte la suspensión de la ejecución de la sentencia del Tribunal de Apelación de Bruselas de 7 de diciembre de 2016, presentó una acción unilateral a tal efecto ante el Presidente del TPI de Bruselas de habla neerlandesa el 13 de diciembre de 2016, pero no tuvo éxito (orden de la misma fecha). Sin embargo, en un recurso del Estado belga, el Tribunal de Apelación modificó la decisión del tribunal de primera instancia en una sentencia de 14 de diciembre de 2016. Tomó nota de la intención



del Estado belga de plantear al juez de ejecución ("le juge des saisies") las dificultades de ejecución de la sentencia de 7 de diciembre de 2016 y ordenó a los demandantes que no prosiguieran el procedimiento de ejecución en espera de la decisión del juez de ejecución que debía pronunciarse sobre la validez del procedimiento de ejecución y el derecho del Estado a limitar las sumas adeudadas en concepto de multas coercitivas.

3. *Procedimiento relativo a las dificultades de ejecución de la sentencia del Tribunal de Apelación de 7 de diciembre de 2016 (embargo de bienes)*

38. El 15 de diciembre de 2016 los demandantes interpusieron una acción contra el Estado belga ante el juez de ejecución del TPI de Bruselas, de lengua francesa, con el fin de garantizar la ejecución de la orden de pago del 13 de diciembre de 2016.

39. En la misma fecha, el Estado belga interpuso una acción contra los demandantes ante el juez de ejecución del TPI de Bruselas, de lengua neerlandesa, con el fin de obtener una suspensión de la ejecución de la pena principal (condamnation principale) resultante de la sentencia de las Juntas de Apelación de Extranjería de 20 de octubre de 2016 (obligación de expedir visados o salvoconductos) y/o una suspensión de la ejecución de la sentencia del Tribunal de Apelación de 7 de diciembre de 2016, y/o para impedir otras medidas de ejecución, como el pago de multas. Como alternativa, el Estado pidió que se determinara que se habían cumplido las condiciones para un acuerdo de depósito judicial ("cantonnement").

40. Esas dos series de procedimientos, iniciados ante tribunales diferentes, dieron lugar a controversias sobre la competencia de cada tribunal y a decisiones divergentes. En última instancia, la acción presentada por el Estado belga (véase el párrafo 37) fue la primera que examinó el Tribunal de Apelación de Bruselas. Por sentencia de 30 de junio de 2017, una sala de lengua neerlandesa del Tribunal de Apelación consideró que la sentencia de las Juntas de Apelación de Extranjería de 20 de octubre de 2016 ya no era operativa, dado que los solicitantes no habían presentado una solicitud de anulación de las decisiones de denegación de visado de 13 de septiembre de 2016. Por consiguiente, la sentencia del Tribunal de Apelación de 7 de diciembre de 2016 ya no era operativa, dado que las decisiones de denegación de la Oficina de Extranjería de 13 de septiembre de 2016 habían pasado a ser definitivas e irrevocables antes de que se dictara la multa coercitiva contra el Estado belga.

41. Los demandantes no interpusieron ningún recurso de casación contra la sentencia del Tribunal de Apelación de Bruselas de 30 de junio de 2017, ya que el abogado del Tribunal de Casación asignado a su caso por la Junta de Asistencia Jurídica les había informado de que dicho recurso no tendría ninguna perspectiva razonable de éxito.

42. El 20 de diciembre de 2017, el juez de ejecución de lengua francesa, al examinar la acción interpuesta por los demandantes el 15 de diciembre de 2016, constató que el asunto había quedado sin objeto a raíz de la sentencia del Tribunal de Apelación de Bruselas de 30 de junio de 2017.



MARCO JURÍDICO Y PRÁCTICA

A. Legislación y práctica nacionales

1. Emisión de visados

a) Marco legislativo

43. El artículo 2/1 de la Ley de extranjería (entrada, residencia, establecimiento y expulsión), de 15 de diciembre de 1980 ("la Ley de extranjería"), prevé dos tipos de visado: los visados de corta duración, de una duración máxima de 90 días ("visados de tipo C") y los visados de larga duración, de más de 90 días ("visados de tipo D"). No se refiere a la posibilidad de expedir un visado específico por razones humanitarias.

44. Los visados se inscriben en los pasaportes de las misiones diplomáticas y consulares belgas en el extranjero. Las embajadas y los consulados no están facultados para denegar la expedición de un visado. Por consiguiente, cuando una solicitud de visado requiere un examen más profundo, se envía a la Oficina de Extranjería (véase el párrafo 45).

45. La decisión de conceder o no un visado es competencia discrecional del Ministro (en su momento, el Secretario de Estado encargado del asilo y la migración) y de su representante, un funcionario autorizado de la Oficina de Extranjería. La Oficina de Extranjería es el órgano administrativo, bajo la supervisión del ministro, que tiene la responsabilidad en la práctica de todas las decisiones relativas a la entrada, la residencia, el asentamiento y la expulsión de extranjeros.

46. Los visados de corta duración se rigen por el Código Comunitario de Visados, directamente aplicable en Bélgica (véanse los párrafos 62 a 65). Este tipo de visado, que en principio es válido en todo el territorio de Schengen, puede expedirse excepcionalmente "con validez territorial limitada", por ejemplo "por motivos humanitarios" (artículo 25 del Código de Visados, véase el párrafo 71).

47. Los visados de larga duración -que quedan fuera del ámbito de aplicación del derecho comunitario (véanse los párrafos 71 a 73)- se rigen por los artículos 9 a 13 de la Ley de extranjería. En el párrafo 1 del artículo 9 se dispone que "para permanecer en el Reino más allá del período establecido en el artículo 6 [a saber, más de 90 días], un extranjero que no se encuentre en uno de los casos previstos en el artículo 10 [casos en los que se concede automáticamente a un extranjero permiso de residencia por más de tres meses] debe ser autorizado a hacerlo por el Ministro o su representante". En el párrafo 1 del artículo 13 se dispone que, salvo disposición expresa en contrario, la autorización de residencia de larga duración se concede por un período limitado. En virtud del párrafo 2 del artículo 13, esta autorización puede ser prorrogada por el Ministro o su representante.

b) Práctica

48. El Centro Federal Belga de análisis de las corrientes migratorias, la protección de los derechos fundamentales de los extranjeros y la lucha contra la trata de seres humanos, o "MYRIA" -institución pública independiente-, realizó en 2017 y 2019 una investigación sobre la práctica de la expedición de visados por motivos humanitarios.



49. MYRIA subrayó que, dado el carácter discrecional de las facultades ejercidas por el Ministro y la Oficina de Extranjería, y ante la falta de criterios para conceder o denegar un visado denominado "humanitario", era imposible indicar con precisión las situaciones que habían justificado la concesión de este tipo de visado. No obstante, pudo distinguir las grandes líneas de la política en vigor.

50. Hasta el fallo del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 7 de marzo de 2017 (véanse los párrafos 71 a 73), se podían expedir visados de corta duración por motivos humanitarios a personas en circunstancias médicas o humanitarias perturbadoras; a extranjeros con derecho, por invitación de las autoridades belgas, a presentar una solicitud de asilo en Bélgica; a los beneficiarios de los programas de reasentamiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y, en Bélgica, de la Oficina del Comisionado General para los Refugiados y Apátridas; y a los solicitantes de asilo que hayan participado en una operación de salvamento excepcional, por instrucción del Secretario de Estado de Política de Inmigración y Asilo.

51. La mayoría de los visados denominados "humanitarios" se expedieron a miembros de la familia que no cumplían los requisitos legales para la reunificación familiar. Desde el fallo del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 7 de marzo de 2017, sólo se expiden visados de larga duración a las personas que solicitan visados y desean solicitar asilo en Bélgica.

c) Apelaciones

52. Si la Oficina de Extranjería se niega a expedir el visado, el solicitante puede solicitar a la Junta de Apelación de Extranjería que anule la decisión de la Oficina de Extranjería. La Junta de Apelación de Extranjería es un tribunal administrativo que decide en una formación colegiada o como juez único.

53. La acción de anulación de una decisión de la Oficina de Extranjería no la suspende. Por este motivo, el artículo 39/82 de la Ley de extranjería prevé la posibilidad de presentar una solicitud de suspensión de la ejecución, ya sea por el procedimiento "ordinario" o por el procedimiento "extremadamente urgente". En principio, las solicitudes de suspensión y de anulación deben presentarse en la misma solicitud, salvo en casos de extrema urgencia. En este último caso, la solicitud de suspensión puede presentarse separadamente de la acción de anulación de la decisión. Sin embargo, esta última deberá presentarse dentro de los 30 días siguientes a la notificación de la decisión de denegación del visado, en cuyo defecto se levantará la suspensión de la ejecución y cualquier otra medida provisional ordenada antes de la presentación de la acción de anulación. Sólo podrá ordenarse la suspensión de la ejecución si los motivos invocados son suficientemente graves para justificar la anulación de la decisión impugnada, y si la ejecución inmediata de la decisión puede causar un perjuicio grave y difícil de reparar.



54. En virtud del artículo 39/67 de la Ley de extranjería, el recurso de casación contra las decisiones de la Junta de Apelación de Extranjería se presenta ante el Consejo de Estado.

2. *Procedimientos judiciales*

55. En virtud de los artículos 144 y 145 de la Constitución, los tribunales son competentes para examinar las controversias relativas a los derechos subjetivos.

56. El artículo 584 del Código Judicial prevé la posibilidad de recurrir al presidente del tribunal de primera instancia mediante una solicitud urgente o una solicitud *ex parte*:

"El Presidente del Tribunal de Primera Instancia dictará, respecto de todos los asuntos, salvo los que la ley excluya de la competencia de los tribunales de justicia, una resolución provisional en los casos que reconozca como urgentes.

...

El asunto se someterá al Presidente mediante una solicitud de urgencia o, en caso de absoluta necesidad, una solicitud *ex parte*.

...."

57. Contra las decisiones adoptadas en primera instancia cabe recurso de apelación, y contra las sentencias dictadas en apelación se puede interponer recurso de casación.

58. En caso de dificultades en la ejecución de una sentencia que contenga una orden de pago de sanciones, cualquier interesado puede presentar una solicitud al juez de ejecución ("juge des saisies") sobre la base del artículo 1498 del Código Judicial, sin que, no obstante, dicha solicitud tenga efecto suspensivo.

B. Derecho internacional y de la Unión Europea

1. *El derecho internacional*

59. En el párrafo 2 de la sección A del artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951, enmendada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967 ("la Convención de Ginebra"), se dispone, en particular, que se entenderá por refugiado 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.

60. El párrafo 1 del artículo 33 de la Convención de Ginebra establece que ningún Estado contratante podrá expulsar o devolver ("impedir el ingreso") a un refugiado, en forma alguna, a las fronteras de los territorios en que su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.

2. *Derecho de la Unión Europea*

a) Carta de Derechos Fundamentales

61. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea contiene, *inter alia*, las siguientes disposiciones:



- El artículo 18, en el que se establece que el derecho de asilo se garantizará respetando debidamente las normas de la Convención de Ginebra y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Unión Europea ("UE") y el Tratado de Funcionamiento de la UE;

- El artículo 51 § 1, que dispone que las disposiciones de la Carta están dirigidas a las instituciones, órganos, oficinas y organismos de la UE, teniendo debidamente en cuenta el principio de subsidiariedad, y a los Estados miembros sólo cuando apliquen la legislación de la UE; y

- El artículo 52 § 3, que establece que, en la medida en que la Carta contiene derechos que corresponden a derechos garantizados por el Convenio, su sentido y alcance serán los mismos que los establecidos por el Convenio, aunque esta disposición no impide que el Derecho comunitario ofrezca una protección más amplia.

b) Derecho derivado

i) Código de visado

62. En virtud del artículo 1 del 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 ("Código de visados"), que es directamente aplicable en los Estados miembros de la UE, el Reglamento establece los procedimientos y condiciones para la expedición de visados para el tránsito o las estancias previstas en el territorio de los Estados miembros que no excedan de tres meses (90 días) en un período de seis meses (180 días). En los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 2 del Código se define el concepto de "visado" como "una autorización expedida por un Estado miembro" con vistas, respectivamente, a "transitar por el territorio de los Estados miembros o a una estancia prevista en él de una duración no superior a 90 días en un período de 180 días" y "transitar por las zonas de tránsito internacional de los aeropuertos de los Estados miembros".

63. El párrafo 4 del artículo 23 del Código de Visados, titulado "Decisión sobre la solicitud", establece que, a menos que se haya retirado la solicitud, se tomará la decisión, entre otras cosas, de expedir un visado uniforme de conformidad con el artículo 24 del Código, de expedir un visado de validez territorial limitada de conformidad con el artículo 25 del Código o de denegar un visado de conformidad con el artículo 32 del Código.

64. El artículo 25 del Código de Visados, titulado "Expedición de un visado de validez territorial limitada", está redactado de la siguiente manera:

"1. El visado de validez territorial limitada se expedirá excepcionalmente, en los siguientes casos:

a) Cuando el Estado miembro interesado lo considere necesario por razones humanitarias, de interés nacional o por obligaciones internacionales,

i) derogar el principio de que deben cumplirse las condiciones de entrada establecidas en los apartados a), c), d) y e) del párrafo 1 del artículo 5 del Código de Fronteras de Schengen;

ii) expedir un visado...

..."

65. El artículo 32 del Código de Visados, titulado "Denegación de un visado", establece:

"1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 25, se denegará el visado:



...

b) si existen dudas razonables sobre la autenticidad de los documentos justificativos presentados por el solicitante o la veracidad de su contenido, la fiabilidad de las declaraciones hechas por el solicitante o su intención de abandonar el territorio de los Estados miembros antes de la expiración del visado solicitado".

ii) Código de fronteras Schengen

66. El artículo 4 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de la Unión relativo al régimen de cruce de fronteras por las personas (Código de fronteras Schengen), dispone que, cuando apliquen dicho Reglamento, los Estados miembros actuarán respetando plenamente las disposiciones pertinentes del derecho de la UE, incluida la Carta, del derecho internacional aplicable, incluido el Convenio de Ginebra, sus obligaciones en materia de acceso a la protección internacional, en particular el principio de no devolución, y los derechos fundamentales.

67. El artículo 6 del Código de Fronteras de Schengen, titulado "Condiciones de entrada para nacionales de terceros países", dispone lo siguiente:

"1. Para las estancias previstas en el territorio de los Estados miembros de una duración superior a 90 días en un período de 180 días, lo que supone considerar el período de 180 días anterior a cada día de estancia, las condiciones de entrada para los nacionales de terceros países serán las siguientes:

- a) Estar en posesión de un documento de viaje válido ...;
- b) Estar en posesión de un visado válido, si se requiere ... excepto cuando sean titulares de un permiso de residencia válido o de un visado válido de larga duración;
- c) Justifican el propósito y las condiciones de la estancia prevista y disponen de medios de subsistencia suficientes ... ;
- d) No estén inscritos en el [Sistema de Información de Schengen] a los efectos de denegación de entrada;
- e) no se consideran una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados miembros, en particular si no están inscritos en las bases de datos nacionales de los Estados miembros a efectos de denegación de entrada por los mismos motivos".

iii) Reglamento de Dublín

68. El artículo 1 del 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 (el "Reglamento de Dublín"), dispone lo siguiente:

"El presente Reglamento establece 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 ...".

69. En virtud del párrafo 1 del artículo 3 del Reglamento de Dublín:



"Los Estados miembros examinarán toda solicitud de protección internacional presentada por un nacional de un tercer país o un apátrida que se presente en el territorio de cualquiera de ellos, incluso en la frontera o en las zonas de tránsito...".

iv) Directiva sobre procedimientos de asilo

70. El artículo 3 de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para conceder y retirar la protección internacional (refundición) está redactado de la siguiente manera:

"1. La presente Directiva se aplicará a todas las solicitudes de protección internacional presentadas en el territorio, incluso en la frontera, en las aguas territoriales o en las zonas de tránsito de los Estados miembros, y a la retirada de la protección internacional.

2. La presente Directiva no se aplicará a las solicitudes de asilo diplomático o territorial presentadas en las representaciones de los Estados Miembros...".

c) Jurisprudencia de la TJUE

71. Se presentó una petición de decisión prejudicial al TJUE en una sentencia dictada por la asamblea general de la Junta de Apelación de Extranjería el 8 de diciembre de 2016, en un caso que presentaba algunas similitudes con el presente caso (X y X c. Bélgica, C-638/16 PPU). Este caso se produjo después de que la Oficina de Extranjería rechazara una solicitud de visado con validez territorial limitada, presentada sobre la base del apartado a) del párrafo 1 del artículo 25 del Código de Visados por una familia siria en la embajada de Bélgica en Beirut. Tras recibir una solicitud de suspensión de la ejecución en el marco del procedimiento de extrema urgencia, la Junta de Apelación de Extranjería pidió a la TJUE que aclarara el alcance de las obligaciones internacionales mencionadas en el artículo 25 del Código de Visados.

72. En una sentencia del 7 de marzo de 2017, el TJUE reiteró que, en virtud del artículo 1 del Código de Visados, el Código se refería a los visados para estancias no superiores a 90 días. Sin embargo, en el caso en cuestión, las solicitudes de visado se habían presentado con el fin de solicitar asilo y, por lo tanto, de que se les concediera un permiso de residencia con una validez no limitada a 90 días. Por consiguiente, el TJUE llegó a la conclusión de que esas solicitudes, aunque se presentaron oficialmente sobre la base del artículo 25 del Código de Visados, quedaban fuera del ámbito de aplicación del Código, en particular del apartado a) del párrafo 1 del artículo 25. Además, como el legislador de la Unión Europea no había adoptado ninguna medida con respecto a las condiciones que rigen la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración por motivos humanitarios, las solicitudes en cuestión entraban únicamente en el ámbito de la legislación nacional.

73. El TJUE indicó que llegar a otra conclusión socavaría la estructura general del sistema establecido por la Unión Europea para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de protección internacional e implicaría que el Código de Visados exigía a los Estados que permitieran a los nacionales de terceros países presentar solicitudes de protección internacional a las misiones diplomáticas o consulares de los



Estados miembros que se encontraran en el territorio de un tercer país. Sin embargo, ese no era el objetivo del Código de Visados, que no tenía por objeto armonizar las leyes de los Estados miembros en materia de protección internacional.

QUEJAS

74. Los demandantes se quejaron de que la negativa de las autoridades belgas a expedirles los visados denominados "humanitarios" los había expuesto a una situación incompatible con el artículo 3 de la Convención (prohibición de la tortura y de los tratos inhumanos o degradantes) sin posibilidad de remediarla eficazmente, como exige el artículo 13 (derecho a un recurso efectivo).

75. Los demandantes alegaron además una violación del párrafo 1 del artículo 6 (derecho a un juicio justo) y del artículo 13 de la Convención, en la medida en que les resultaba imposible proseguir la ejecución de la sentencia del Tribunal de Apelación de Bruselas, de 7 de diciembre de 2016, en la que se ordenaba al Estado belga que ejecutara la sentencia de la Junta de Apelación de Extranjería, de 20 de octubre de 2016, que había dado instrucciones a las autoridades belgas para que les expedieran los visados que habían solicitado en virtud del artículo 3 de la Convención.

LA LEY

A. Artículos 3 y 13 de la Convención

76. El artículo 3 de la Convención establece:

"Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes".

77. El artículo 13 de la Convención establece:

"Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en [la] Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales"

78. El Gobierno demandado alegó que las denuncias de violación de los artículos 3 y 13 eran inadmisibles *ratione loci*, debido a que los demandantes no estaban comprendidos en su jurisdicción en el sentido del artículo 1 del Convenio, que está redactado de la siguiente manera:

"Las Altas Partes Contratantes reconocen a toda persona dependiente de su jurisdicción los derechos y libertades definidos en el título I del [Convenio]."

1. Las observaciones de las partes sobre la jurisdicción

a) El Gobierno demandado

79. El Gobierno de Bélgica señaló que era jurisprudencia bien establecida que el artículo 1 de la Convención reflejaba el entendimiento ordinario y esencialmente territorial



de la jurisdicción de los Estados, ya que otros fundamentos de la jurisdicción eran excepcionales y requerían una justificación especial en las circunstancias particulares de cada caso y las normas pertinentes del derecho internacional, sin perder de vista el contexto general. En el presente caso, los demandantes no se encontraban territorialmente bajo la jurisdicción del Estado belga, dado que no se encontraban en su territorio nacional y que, de conformidad con la Convención de Viena de 18 de abril de 1961 sobre relaciones diplomáticas, no se consideraba que una embajada formara parte del territorio nacional del país que representaba. El presente caso tampoco se enmarca en los supuestos excepcionales de ejercicio extraterritorial de la jurisdicción de Bélgica identificados por la Corte en el caso *Banković y otros contra Bélgica y otros* (dec.) [GC], no. 52207/99, HRV 2001-XII).

80. Según el Gobierno, no se trataba en particular de actos que hubieran producido efectos fuera del territorio, ya que el único efecto de la decisión de no expedir visados de corta duración a los solicitantes había sido impedirles entrar en el territorio belga para una estancia breve, sin que ello afectara a su situación en el Líbano o en Siria. Tampoco se podía aceptar el escenario de actos realizados en el extranjero por agentes diplomáticos o consulares. A diferencia de los demás casos de actos de esa índole que la Corte ya había examinado, en el presente caso los agentes diplomáticos no habían ejercido ninguna forma de autoridad o control sobre el primer solicitante, que había sido libre de ir y venir, y no habían realizado ningún acto que le afectara.

81. Por último, basándose en los casos de *Abdul Wahab Khan c. el Reino Unido* ((dec.), Nº 11987/11, 28 de enero de 2014) y *Markovic y otros c. Italia* ([GC], Nº 1398/03, CEDH 2006-XIV), el Gobierno sostuvo que el hecho de que los solicitantes hubieran tenido acceso a los procedimientos administrativos y judiciales belgas para que se examinaran sus solicitudes de visado y se impugnaran las decisiones adoptadas no ha influido en la jurisdicción de Bélgica sobre ellos. Llegar a otra conclusión implicaría una aplicación prácticamente universal de la Convención, ya que los Estados Parte tenían embajadas en todo el mundo y cualquier extranjero podría solicitarles un visado.

b) Los demandantes

82. Los demandantes argumentaron que los tribunales belgas habían declarado en varias ocasiones que, aunque se encontraban fuera del territorio belga, los demandantes habían estado bajo la jurisdicción de Bélgica, y que, en consecuencia, esos tribunales habían aplicado el artículo 3 de la Convención. En efecto, la jurisprudencia del Tribunal indicaba claramente que la responsabilidad de los Estados podía comprometerse por actos de sus autoridades que produjeran efectos fuera del territorio nacional.

83. En el presente caso, los órganos estatales belgas que se ocupaban de las solicitudes de visado de los solicitantes habían adoptado decisiones en su calidad de agentes de la Oficina de Extranjería o de agentes diplomáticos, bajo la supervisión de las autoridades belgas. Al adoptar sus decisiones, esos agentes ejercían una función estatal de control fronterizo. Cuando un Estado fijaba las condiciones de entrada en su territorio y las condiciones de residencia y establecimiento en él, al igual que cuando ejercía su autoridad en la materia y tomaba decisiones sobre las solicitudes de visado, actuaba en virtud de lo



que eran en esencia competencias nacionales, reconocidas en el derecho internacional. Se trataba necesariamente de una manifestación de su jurisdicción, que entraba en juego independientemente del lugar en que se ejercía, de las autoridades, territoriales o consulares, que las ejercían, y de si las autoridades implicadas ejercían o no un control de hecho o físico sobre las personas afectadas.

84. Los demandantes señalaron a continuación la jurisprudencia en materia de expulsión, establecida desde la sentencia Soering c. el Reino Unido (7 de julio de 1989, serie A, Nº 161), en la que se había considerado que un Estado Parte en la Convención podía ser considerado responsable de las consecuencias extraterritoriales de las decisiones que adoptara en caso de riesgo de tortura o malos tratos, o de la falta de adopción, por parte del mismo, de medidas para evitar o prevenir la exposición a esos riesgos.

85. Por último, los demandantes consideraron que el caso mencionado de Abdul Wahab Khan no era aplicable a la situación actual. El demandante en ese caso había tratado de establecer el vínculo jurisdiccional de su denuncia en virtud del artículo 3 basándose únicamente en las actuaciones internas ante la Comisión Especial de Apelaciones sobre Inmigración (SIAC), aunque, en primer lugar, ese procedimiento de apelación había tenido una finalidad diferente, ya que se refería a la retirada de la autorización de residencia, decidida sobre la base de la constatación de que representaba una amenaza para la seguridad nacional, y, en segundo lugar, la repercusión exclusivamente extraterritorial de la decisión impugnada no había sido atribuible al Reino Unido sino al demandante, debido a sus actividades y a su decisión de regresar al Pakistán. A diferencia del caso Abdul Wahab Khan, el vínculo jurisdiccional entre Bélgica y los demandantes en el presente caso se debía no sólo a los efectos extraterritoriales de las decisiones adoptadas por Bélgica, sino también y especialmente al hecho de que esas decisiones se referían a su entrada en el territorio belga y al ejercicio de los derechos conexos, ámbito en el que Bélgica había tenido autoridad plena, exclusiva e ininterrumpida.

2. *Observaciones de los terceros intervinientes sobre la jurisdicción*

a) Alemania, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Francia, Hungría, Letonia, Noruega, Países Bajos y Reino Unido

86. Los terceros Estados intervinientes no estaban de acuerdo en que Bélgica hubiera ejercido su jurisdicción. A su juicio, era necesario partir de los principios establecidos en la mencionada decisión de Banković y otros con respecto al artículo 1 de la Convención: la Convención era un instrumento regional, el concepto de jurisdicción era fundamentalmente territorial y no podía contemplarse ninguna noción de "causa y efecto" de la jurisdicción. Sostuvieron además que las circunstancias excepcionales de control o autoridad reconocidas por la jurisprudencia del Tribunal como fundamento de la jurisdicción extraterritorial en el sentido del artículo 1 del Convenio, establecidas en la sentencia Al-Skeini y otros c. el Reino Unido ([GC], Nº 55721/07, TEDH 2011-IV), no se habían cumplido en este caso.

87. En particular, los terceros gobiernos intervinientes afirmaron que ninguno de los fallos anteriores de la Corte que reconocían el ejercicio de la jurisdicción extraterritorial en



virtud de las acciones y omisiones de los agentes diplomáticos era transponible, dado que el presente caso no implicaba los vínculos de conexión que caracterizaban a estos casos anteriores. En cualquier caso, esta excepción no podía extenderse al escenario de examen de cuestiones de asilo o inmigración, por varias razones.

88. En primer lugar, los solicitantes no habían estado en el territorio del Estado Parte. Tampoco habían estado bajo el control o la autoridad de la embajada, ya que habían sido libres de ir y venir y la decisión de expedir o denegar un visado no implicaba ningún tipo de control físico o autoridad sobre una persona, independientemente del lugar en que se presentara la solicitud correspondiente. Además, aceptar el argumento de los solicitantes significaría aceptar que un vínculo jurisdiccional podría ser autogenerado por una persona que presentara una solicitud relacionada con la inmigración, dondequiera que se encontrara en el mundo, sin ningún acto de autoridad o ejercicio de jurisdicción por parte del Estado para crear ese vínculo. Tampoco podía aceptarse razonablemente que la mera presentación de una solicitud o una mera decisión en materia de inmigración fuera suficiente para someter a la persona en cuestión a la jurisdicción del Estado en cuestión. Así pues, de la misma manera que una solicitud de visado en línea o por correo no creaba jurisdicción, el hecho de que una solicitud o incluso una decisión relativa a la condición de inmigrante se hiciera en una embajada o consulado extranjero no podía crear un vínculo jurisdiccional.

89. También había que señalar que ninguno de los casos en que estaba involucrado el personal diplomático o consular era comparable al presente; tampoco proporcionaban ningún apoyo para ampliar el alcance del artículo 1 de la Convención. Aparte de que esos casos eran anteriores a los de Banković y Otros y Al-Skeini y Otros por muchos años, la jurisdicción de los Estados en cuestión se había establecido sobre la base de los hechos concretos de cada caso. Además, la Corte siempre había sostenido que el control de la inmigración era una cuestión de jurisdicción soberana de los Estados Partes. Sin embargo, si se aceptaran los argumentos de los demandantes, el principio bien establecido del derecho internacional según el cual un Estado no está obligado en general a admitir a los extranjeros en su territorio carecería de sentido y daría lugar a una obligación ilimitada de los Estados Partes de autorizar la entrada en su territorio a las personas que corrieran el riesgo de ser tratadas en violación del artículo 3 en cualquier parte del mundo. La Corte se había opuesto expresamente a esa ampliación, como había declarado en Abdul Wahab Khan.

90. Los terceros países intervinientes plantearon otro punto importante que, a su juicio, era crucial: los complejos factores que rodean el asilo y la inmigración requieren la cooperación y el control internacionales. Ese control era esencial para permitir que los sistemas de protección funcionaran eficazmente, en interés de las personas que necesitaban protección internacional. Era evidente que la situación en Siria suscitaba una profunda compasión y hacía aún más importante el buen funcionamiento de este sistema. Sin embargo, también era importante proteger a quienes pudieran necesitar refugiarse de la persecución y no perturbar el sistema introduciendo los factores de desorden e inestabilidad que inevitablemente resultarían de una decisión del Tribunal de acceder a las reclamaciones de los demandantes.



b) El Centro AIRE, el Consejo Neerlandés para los Refugiados, ECRE y la Comisión Internacional de Juristas.

91. Las terceras organizaciones intervinientes señalaron que la jurisdicción extraterritorial de los Estados Partes había sido reconocida desde hacía mucho tiempo por los órganos de la Convención y podía ejercerse, en particular, como resultado de actos u omisiones de agentes u órganos del Estado que actuaran fuera de su territorio y que afectaran a personas bajo su autoridad o control. En el caso citado de Banković y otros, la Corte había reconocido que podían existir otros casos de ejercicio extraterritorial de la jurisdicción por un Estado en casos relativos a actos u omisiones de agentes diplomáticos o consulares cuando éstos ejercían una función gubernamental. Según la Convención de Viena, las funciones consulares consistían, en particular, en la expedición de visados y documentos apropiados a las personas que deseaban viajar al Estado de origen. Ello correspondía a una prerrogativa del poder gubernamental en materia de control de la inmigración, que era competencia del Estado de origen y debía ejercerse, en el caso de los Estados Partes en la Convención, de conformidad con los derechos y libertades reconocidos por ésta, como ya se desprendía de la amplia jurisprudencia de la antigua Comisión. Esta jurisprudencia era coherente con la de otros organismos internacionales (la Corte Internacional de Justicia, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos). Además, la Corte había reconocido en el citado fallo Soering que, incluso en ausencia de un control efectivo sobre una parte de su territorio o en un territorio extranjero, los Estados Partes en la Convención podían tener la obligación positiva, en virtud del artículo 1 de la Convención, de adoptar las medidas que estuvieran a su alcance para garantizar el respeto de los derechos garantizados por la Convención.

c) La Liga de Derechos Humanos y la Federación Internacional de Derechos Humanos

92. La LDH y la FIDH subrayaron que el Tribunal había aceptado bajo "otros fundamentos de jurisdicción" una situación en la que el Estado ejercía un elemento de autoridad gubernamental, ya fuera en el ejercicio de la competencia jurisdiccional reconocida por el derecho internacional, ya fuera una jurisdicción otorgada por un tercer Estado dentro de su propio territorio o que surgiera de circunstancias de hecho (se refirieron a Banković y otros, citados anteriormente, §§ 70-71, y a Al-Skeini y otros c. el Reino Unido [GC], citado anteriormente, § 135). Así pues, cuando un Estado se pronunciaba sobre la concesión de un visado o la entrada, la residencia o el asentamiento de personas en su territorio, estaba ejerciendo un elemento de autoridad gubernamental incluso cuando se ocupaba de esas cuestiones respecto de nacionales extranjeros que no estaban presentes en su territorio y la decisión producía su efecto en el extranjero, ya fuera en virtud de un acuerdo internacional (se refirieron a X e Y v. Suiza, núms. 7289/75 y 7349/76, decisión de la Comisión de 14 de julio de 1977, D.R. 9, pág. 76) o circunstancias de hecho (citaron el caso Nada c. Suiza [GC], núms. 10593/08, CEDH 2012).



93. Además, de la jurisprudencia de la Corte y, en particular, de la citada sentencia Al-Skeini (párrs. 134 y 35) se desprende claramente que el hecho de que un Estado actuara total o parcialmente por conducto de sus agentes diplomáticos o consulares en el extranjero no excluía la jurisdicción de los Estados partes, siempre que esos agentes ejercieran autoridad y control sobre otros y que, en el ejercicio de sus funciones con arreglo a una norma de derecho consuetudinario, convencional o de otro derecho internacional, los hechos en litigio les fueran imputables a ellos y no al Estado territorial. La "función" ejercida por los agentes diplomáticos o consulares en el marco de la realización de actos que son competencia de las embajadas y consulados en el extranjero, como la expedición de pasaportes a sus nacionales, se había reconocido como fundamento del ejercicio de la jurisdicción (los terceros intervinientes se refirieron a X c. Alemania, Nº 1611/62, decisión de la Comisión de 25 de septiembre de 1965, Anuario 8, págs. 158 y 169). Los terceros intervinientes afirmaron que la misma conclusión debía aplicarse en lo que respecta a los permisos de entrada o de residencia expedidos a los extranjeros, dado que esta facultad correspondía a la autoridad exclusiva del Estado respecto del cual el solicitante solicitaba un permiso de residencia. A este respecto, la CJEU había sostenido que las solicitudes de este tipo no se regían por el derecho de la Unión Europea y entraban "únicamente" en el ámbito de la legislación nacional del Estado al que se había presentado una solicitud por conducto de su embajada extranjera (véanse los párrafos 71 a 73).

94. Una vez establecida la jurisdicción, el Estado, en el ejercicio de la misma, debe garantizar a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción los derechos y libertades del Convenio, y puede ser considerado responsable, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal desde el caso Soering antes citado, de las consecuencias extraterritoriales de los actos u omisiones que le son imputables y que podrían haber expuesto a los individuos en cuestión a un trato contrario al artículo 3.

d) Consejo de Abogados de Bélgica de habla francesa y alemana

95. El OBFG subrayó que era evidente a partir de la jurisprudencia del Tribunal, en particular el caso de Hirsi Jamaa y otros c. Italia ([GC], Nº 27765/09, §§ 74 y 75, CEDH 2012) y, aún antes, a partir de la jurisprudencia de la Comisión (M. c. Dinamarca, decisión, Nº 17392/90, 14 de octubre de 1992, Decisions and Reports (DR) 73, p. 199), que un Estado Parte en la Convención ejerció su jurisdicción en el sentido del artículo 1 de la Convención por conducto de sus agentes consulares o diplomáticos destinados fuera del territorio de ese Estado cuando éstos ejercieron su autoridad respecto de otras personas. Cualquier otra solución tendría el efecto de absolver a las autoridades y funcionarios de un Estado de su deber de velar por el cumplimiento de los derechos de la Convención.

3. La evaluación de la Corte en cuanto a la jurisdicción

a) Recapitulación de la jurisprudencia aplicable

96. La Corte reitera que el artículo 1 de la Convención limita su alcance a las "personas" que se encuentran dentro de la "jurisdicción" de los Estados Partes en la Convención.



97. El ejercicio de la jurisdicción por el Estado demandado es una condición sine qua non para que ese Estado sea considerado responsable de los actos u omisiones que le sean imputables y que den lugar a una denuncia de violación de los derechos y libertades enunciados en la Convención (véanse los asuntos Al-Skeini y otros, antes citados, párr. 130, y Güzelyurtlu y otros c. Chipre y Turquía [GC], no. 36925/07, § 178, 29 de enero de 2019). La cuestión de si ese Estado es efectivamente responsable de los actos u omisiones que dieron origen a las denuncias de los demandantes en virtud de la Convención es una cuestión aparte que pertenece a la fase de fondo del caso (véase Loizidou c. Turquía (excepciones preliminares), 23 de marzo de 1995, §§ 61 y 64, Serie A no. 310, y Güzelyurtlu y otros, citados anteriormente, § 197).

98. En cuanto al significado que debe darse al concepto de "jurisdicción" a los efectos del artículo 1 de la Convención, el Tribunal ha subrayado que, desde el punto de vista del derecho internacional público, la competencia jurisdiccional de un Estado es primordialmente territorial (véase Güzelyurtlu y otros, antes citado, § 178; véase también Banković y otros, antes citados, §§ 59-61). Se presume que se ejerce normalmente en todo el territorio del Estado en cuestión (véase Assanidze c. Georgia [GC], Nº 71503/01, § 139, CEDH 2004-II).

99. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, la Corte ha interpretado las palabras "dentro de su jurisdicción" determinando el significado ordinario que debe darse a la frase en su contexto y a la luz del objeto y el propósito de la Convención. Sin embargo, si bien el derecho internacional no excluye el ejercicio extraterritorial de la jurisdicción de un Estado, los fundamentos sugeridos de esa jurisdicción (incluida la nacionalidad y el pabellón) están, por regla general, definidos y limitados por los derechos territoriales soberanos de los demás Estados pertinentes (véase Banković y otros, citados anteriormente, §§ 56 y 59).

100. Esta noción territorial de la jurisdicción de los Estados Partes está respaldada por los trabajos preparatorios de la Convención (ibíd., párrs. 19 a 21 y 63). El texto preparado por el Comité de Cuestiones Jurídicas y Administrativas de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa preveía inicialmente, en lo que pasó a ser el artículo 1 del Convenio, que los "Estados miembros se comprometen a garantizar a todas las personas que residan en sus territorios los derechos ...". Sin embargo, la referencia a "todas las personas que residan en sus territorios" fue sustituida por una referencia a las personas "dentro de su jurisdicción", ya que el concepto de residencia se consideró demasiado restrictivo y abierto a diferentes interpretaciones según la legislación nacional de que se tratara.

101. La Corte ha reconocido que, como excepción al principio de territorialidad, los actos de los Estados Partes realizados o que produzcan efectos fuera de sus territorios pueden constituir un ejercicio de la jurisdicción en el sentido del artículo 1 de la Convención. Se trata de una jurisprudencia bien asentada (véase, entre otras autoridades, Ilaşcu y Otros c. Moldavia y Rusia [GC], no. 48787/99, § 314, CEDH 2004-VII; Medvedyev y otros c. Francia [GC], no. 3394/03, § 64, CEDH 2010; Al-Skeini y otros, ya citado, § 131; y Güzelyurtlu y otros, ya citado, § 178).



102. En cada caso, fue con referencia a los hechos específicos que la Corte evaluó si existían circunstancias excepcionales que justificaban una constatación por su parte de que el Estado en cuestión estaba ejerciendo su jurisdicción de manera extraterritorial (véase *Banković y otros*, citados anteriormente, § 61; *Al-Skeini y otros*, citados anteriormente, § 132; *Hirsi Jamaa y otros*, citados anteriormente, § 172; y *Catan y otros v. la República de Moldova y Rusia [GC]*, N° 43370/04 y otros dos, § 103, CEDH 2012 (extractos)).

103. Una excepción al principio de que la jurisdicción en virtud del artículo 1 se limita al propio territorio de un Estado Parte se produce cuando ese Estado ejerce un control efectivo sobre una zona situada fuera de su territorio nacional. La obligación de garantizar los derechos y libertades establecidos en la Convención en esa zona se deriva del hecho de ese control, ya sea que se ejerza directamente, a través de las propias fuerzas armadas del Estado contratante, o a través de una administración local subordinada (para un resumen de la jurisprudencia sobre estas situaciones, véase *Al-Skeini y otros*, citados anteriormente, §§ 138-40 y 142; para aplicaciones más recientes de esta jurisprudencia, véase *Catan y otros*, citados anteriormente, §§ 121-22; *Chiragov y otros v. Armenia [GC]*, N° 13216/05, § 186, CEDH 2015; *Mozer c. la República de Moldova y Rusia [GC]*, N° 11138/10, §§ 110-11, 23 de febrero de 2016; y *Sandu y otros c. la República de Moldova y Rusia*, N° 21034/05 y otros 7, §§ 36-38, 17 de julio de 2018).

104. Así pues, la Comisión y posteriormente el Tribunal llegaron a la conclusión de que un Estado ejercía su jurisdicción extraterritorialmente cuando, en una zona fuera de su territorio nacional, ejercía poderes públicos como la autoridad y la responsabilidad respecto del mantenimiento de la seguridad (véase *X e Y c. Suiza*, antes citado; *Drozd y Janousek c. Francia y España*, 26 de junio de 1992, §§ 91-98, Serie A N° 240; *Gentilhomme, Schaff-Benhadj y Zerouki c. Francia*, N° 48205/99 y otros dos, § 20, 14 de mayo de 2002; *Al-Skeini y otros*, citados anteriormente, §§ 143-50; y *Al-Jedda c. el Reino Unido [GC]*, N° 27021/08, §§ 75-96, CEDH 2011).

105. Además, el uso de la fuerza por los agentes de un Estado que operan fuera de su territorio puede, en determinadas circunstancias, hacer que las personas que se encuentren así bajo el control de las autoridades del Estado pasen a la jurisdicción del Estado en virtud del artículo 1 (para un resumen de la jurisprudencia con respecto a estas situaciones, véase *Al-Skeini y otros*, citado anteriormente, § 136). Se ha llegado a la misma conclusión cuando una persona es detenida por agentes del Estado en el extranjero (véase *Öcalan c. Turquía [GC]*, N° 46221/99, § 91, CEDH 2005-IV). Asimismo, se ha reconocido la jurisdicción extraterritorial como resultado de situaciones en las que los funcionarios de un Estado que operan fuera de su territorio, mediante el control de edificios, aeronaves o buques en los que se encuentran personas, ejercen el poder y el control físico sobre esas personas (véase *Issa y otros c. Turquía*, no. 31821/96, §§ 72-82, 16 de noviembre de 2004; *Al-Saadoon y Mufdhi c. el Reino Unido (dec.)*, N° 61498/08, §§ 86-89, 30 de junio de 2009; *Medvedyev y otros*, citados anteriormente, §§ 62-67; *Hirsi Jamaa y otros*, citados anteriormente, §§ 76-82; y *Hassan c. el Reino Unido [GC]*, N° 29750/09, §§ 75-80, CEDH 2014).

106. Como reiteró la Corte en su fallo en el caso *Al-Skeini y otros* (citado anteriormente, § 134), la jurisdicción de un Estado parte puede derivarse de las acciones u



omisiones de sus funcionarios diplomáticos o consulares cuando, en su calidad oficial, ejercen en el extranjero su autoridad respecto de los nacionales de ese Estado o de sus bienes (véase X v. Alemania, antes citado; X c. el Reino Unido, Nº 7547/76, decisión de la Comisión de 15 de diciembre de 1977, DR 12, pág. 73; y S. c. Alemania, Nº 10686/83, decisión de la Comisión de 5 de octubre de 1984, DR 40, pág. 191), o cuando ejercen el poder físico y el control sobre determinadas personas (véase M. c. Dinamarca, antes citado, pág. 193).

107. Por último, se han utilizado circunstancias específicas de carácter procesal para justificar la aplicación de la Convención en relación con hechos ocurridos fuera del territorio del Estado demandado. Así, en lo que respecta a las acciones civiles de indemnización de daños y perjuicios entabladas por los demandantes ante los tribunales italianos en virtud de la legislación nacional por el fallecimiento de sus familiares como consecuencia de los ataques aéreos llevados a cabo por la alianza de la OTAN contra la República Federal de Yugoslavia, el Tribunal consideró, a pesar del carácter extraterritorial de los acontecimientos que dieron origen a la acción, que dichas acciones eran competencia de Italia, que, por consiguiente, estaba obligada a garantizar en ellas el respeto de los derechos protegidos por el artículo 6 del Convenio (véase el asunto Markovic y otros c. Dinamarca, citado anteriormente, pág. 193). Italia (dec.), Nº 1398/03, 12 de junio de 2003, y Markovic y otros [GC], antes citada, párrs. 49 a 55). Más recientemente, en relación con las muertes ocurridas fuera del territorio del Estado demandado, el Tribunal consideró que el hecho de que el Estado en cuestión hubiera iniciado una investigación penal sobre esos hechos establecía un vínculo jurisdiccional a los efectos del artículo 1 entre ese Estado y los familiares de la víctima, lo que entrañaba la obligación de que el Estado cumpliera los requisitos procesales del artículo 2 (véase Güzelyurtlu y otros, citado anteriormente, § 188).

108. En cambio, en el caso mencionado de Abdul Wahab Khan, el Tribunal desestimó el argumento basado en el procedimiento incoado por el demandante, un nacional pakistaní residente en el Pakistán, ante la Comisión Especial de Apelaciones sobre Inmigración para impugnar la decisión de retirar su autorización para permanecer en el Reino Unido. El Tribunal sostuvo que, a falta de otros criterios de embargo, el hecho de que el demandante hubiera entablado esas actuaciones no bastaba para establecer la jurisdicción del Reino Unido con respecto al riesgo, alegado por el demandante, de que fuera sometido en el Pakistán a un trato contrario al artículo 3 de la Convención (véase Abdul Wahab Khan, citado anteriormente, § 28).

109. A modo de comparación, el Tribunal subraya que los casos citados deben distinguirse de aquellos en que los hechos contenían un elemento internacional pero que no implicaban la extraterritorialidad a los efectos del artículo 1 de la Convención. Así ocurrió en los casos previstos en el artículo 8 relativos a decisiones adoptadas con respecto a personas, independientemente de su nacionalidad, que se encontraban fuera del territorio del Estado demandado pero en los que no se había planteado la cuestión de la jurisdicción de ese Estado, dado que un vínculo jurisdiccional resultaba de una vida familiar o privada



preexistente que ese Estado tenía el deber de proteger (véase *Nessa y otros c. Finlandia* (dec.), no. 31862/02, 6 de mayo de 2003; *Orlandi y otros c. Italia*, Nº 26431/12, 14 de diciembre de 2017; y *Schembri c. Malta* (dec.), Nº 66297/13, 19 de septiembre de 2017).

b) Aplicación en el presente caso

110. El Tribunal observa, en primer lugar, que las decisiones impugnadas fueron adoptadas por las autoridades belgas en Bélgica. Se dictaron en respuesta a las solicitudes de visado presentadas por los demandantes a los servicios consulares de la embajada belga en Beirut, con el fin de obtener la autorización de entrada en Bélgica para poder solicitar asilo en ese país y evitar un trato que infringiera el artículo 3 de la Convención al que alegaban estar expuestos en Aleppo. Las decisiones de denegación de los visados solicitados pasaron posteriormente por los servicios consulares de la embajada, que se lo notificaron a los solicitantes.

111. Los demandantes han alegado que en el presente caso la cuestión de la "jurisdicción" en el sentido del artículo 1 del Convenio no se plantea únicamente en términos del alcance extraterritorial de las decisiones impugnadas. A su juicio, al tramitar sus solicitudes de visado, las autoridades belgas se habían pronunciado sobre la cuestión de las condiciones de entrada en el territorio nacional. Al hacerlo, esas autoridades habían adoptado decisiones nacionales con respecto a los demandantes, sometiéndolos a la jurisdicción de Bélgica.

112. El Tribunal admite que, al pronunciarse sobre las solicitudes de visado de los solicitantes, las autoridades belgas adoptaron decisiones relativas a las condiciones de entrada en el "territorio" belga y, al hacerlo, ejercieron un poder público. Sin embargo, esta constatación no basta por sí sola para someter a los solicitantes a la jurisdicción "territorial" de Bélgica en el sentido del artículo 1 de la Convención. El mero hecho de que las decisiones adoptadas a nivel nacional hayan tenido repercusiones en la situación de las personas residentes en el extranjero tampoco permite establecer la jurisdicción del Estado en cuestión sobre esas personas fuera de su territorio (véase *Banković y otros*, citados anteriormente, párr. 75).

113. Para determinar si el Convenio se aplica al presente caso, el Tribunal debe examinar si existen circunstancias excepcionales que puedan llevar a la conclusión de que Bélgica ejerce una jurisdicción extraterritorial respecto de los demandantes. Como se ha señalado anteriormente (véase el párrafo 102), se trata ante todo de una cuestión de hecho, lo que le obliga a examinar la naturaleza del vínculo entre los demandantes y el Estado demandado y a determinar si este último ejerció efectivamente la autoridad o el control sobre ellos.

114. A este respecto, es irrelevante que los agentes diplomáticos hayan tenido, como en el presente caso, un papel meramente de "buzón", o que se trate de averiguar quiénes eran los responsables de tomar las decisiones, si las autoridades belgas en el territorio nacional o los agentes diplomáticos destinados en el extranjero.

115. El Tribunal observa en primer lugar que los demandantes nunca han estado en el territorio nacional de Bélgica y que no afirman tener ningún vínculo familiar o privado preexistente con ese país.



116. Además, no se alega ante el Tribunal que el vínculo jurisdiccional haya surgido de algún tipo de control ejercido por las autoridades belgas en territorio sirio o libanés.

117. El Tribunal también observa que los solicitantes impugnan el resultado de los procedimientos de examen de sus solicitudes de visado, en lugar de los actos u omisiones de los agentes diplomáticos de la embajada de Bélgica en Beirut. No obstante, perciben las funciones consulares de recepción y expedición de visados como una forma de control o de autoridad, ejercida respecto de ellos en virtud de una prerrogativa de autoridad pública, y tratan de encontrar sobre esta base apoyo en la jurisprudencia de la Comisión, que reconoció el ejercicio de la jurisdicción extraterritorial como resultado de los actos y omisiones de los agentes diplomáticos.

118. A este respecto, la Corte acepta el argumento del Gobierno demandado, apoyado por los terceros gobiernos intervinientes, de que ninguno de los precedentes jurisprudenciales citados en el párrafo 106 es aplicable al presente caso, dado que no contiene ninguno de los vínculos de conexión que caracterizaron a los casos mencionados. En primer lugar, los demandantes no son nacionales belgas que deseen beneficiarse de la protección de su embajada. En segundo lugar, los agentes diplomáticos no ejercieron en ningún momento un control de hecho sobre los demandantes. Estos últimos eligieron libremente presentarse en la embajada de Bélgica en Beirut y presentar allí sus solicitudes de visado, ya que podían optar por dirigirse a cualquier otra embajada; entonces podían abandonar libremente los locales de la embajada de Bélgica sin ningún tipo de impedimento.

119. Aun suponiendo, con carácter subsidiario, que se pueda alegar el control administrativo que ejerce el Estado belga sobre los locales de sus embajadas, la jurisprudencia anterior (véase el párrafo 105) indica que este criterio no es suficiente para que toda persona que entre en esos locales quede bajo la jurisdicción de Bélgica.

120. Además, el Tribunal reitera, en respuesta a la comparación efectuada por los demandantes con la sentencia *Soering* antes citada, que el presente caso es fundamentalmente diferente de los numerosos casos de expulsión que ha examinado desde esa sentencia y en los que aceptó que la responsabilidad de un Estado Parte podía quedar comprometida en virtud del artículo 3 de la Convención cuando la decisión de un Estado de expulsar a una persona la exponía a un riesgo real de ser sometida a un trato contrario al artículo 3 en el país de destino. A diferencia de los solicitantes, en los casos de expulsión del territorio de un Estado, las personas se encuentran, en teoría, en el territorio del Estado en cuestión, o en su frontera (véase *M. A. y otros c. Lituania*, no. 59793/17, § 70, 11 de diciembre de 2018, y, *mutatis mutandis*, *N.D. y N.T. c. España [GC]*, núms. 8675/15 y 8697/15, §§ 104-11, 13 de febrero de 2020) - y, por tanto, entran claramente dentro de su jurisdicción (véase *Banković y otros*, citados anteriormente, §§ 68 y 77).

121. Por último, los demandantes alegan que se han puesto bajo la "jurisdicción" del Estado belga al entablar procedimientos a nivel nacional con miras a asegurar su entrada en Bélgica, y que en el curso de esos procedimientos los órganos nacionales competentes han ejercido su plena y total autoridad (véase el párrafo 82). El Tribunal ya ha rechazado este argumento en la medida en que pretende establecer una competencia territorial sobre



los demandantes por parte de Bélgica (véase el párrafo 112). No obstante, aún debe determinar si el hecho de haber entablado un procedimiento a nivel nacional puede crear una circunstancia excepcional suficiente para desencadenar unilateralmente un vínculo jurisdiccional extraterritorial entre los demandantes y Bélgica en el sentido del artículo 1 del Convenio.

122. En opinión del Tribunal, este enfoque no está respaldado por la jurisprudencia. A este respecto, señala que en el caso mencionado de Markovic y otros (véase el párrafo 107 supra), declaró inadmisibles, por falta de competencia, las reclamaciones sustantivas de los demandantes en virtud de las disposiciones del Convenio distintas del artículo 6 (véanse los casos Markovic y otros, antes citado, y Markovic y otros [GC], antes citado, párrafos 4 y 49-50; véase también, mutatis mutandis, Banković y otros, antes citado, párrafos 83-84). Tampoco se pueden comparar los procedimientos que dan lugar a la jurisdicción de Turquía en el citado caso Güzelyurtlu y otros (véase el párrafo 107) con los procedimientos administrativos incoados por los demandantes en el presente caso. Las actuaciones pertinentes en Güzelyurtlu y otros -que crearon un vínculo jurisdiccional con Turquía- fueron procedimientos penales iniciados por iniciativa de las autoridades turcas (que tenían el control de la "República Turca de Chipre Septentrional"). Por lo tanto, correspondían a una acción de un Estado contratante en el contexto de sus obligaciones procesales en virtud del artículo 2. Esto es muy diferente de los procedimientos administrativos iniciados por iniciativa de particulares que no tienen ninguna relación con el Estado en cuestión, salvo los procedimientos que ellos mismos iniciaron libremente, y sin que la elección de este Estado, a saber, Bélgica, esté impuesta por ninguna obligación convencional.

123. En cambio, las comunicaciones del Gobierno demandado y de los terceros gobiernos intervinientes están respaldadas por la decisión adoptada en la sentencia de *Abdul Wahab Khan*. El Tribunal dejó claro en esa decisión que el mero hecho de que un demandante inicie un procedimiento en un Estado Parte con el que no tiene ningún vínculo de conexión no puede bastar para establecer la jurisdicción de ese Estado sobre él (véase *Abdul Wahab Khan*, citado anteriormente, § 28). El Tribunal considera que llegar a una conclusión distinta equivaldría a consagrar una aplicación casi universal del Convenio sobre la base de las decisiones unilaterales de cualquier persona, independientemente del lugar del mundo en que se encuentre, y por lo tanto a crear una obligación ilimitada para los Estados contratantes de permitir la entrada de una persona que pudiera correr el riesgo de sufrir malos tratos contrarios al Convenio fuera de su jurisdicción (ibíd., § 27). Si el hecho de que un Estado Parte se pronuncie sobre una solicitud de inmigración es suficiente para poner a la persona que presenta la solicitud bajo su jurisdicción, se crearía precisamente esa obligación. La persona en cuestión podría crear un vínculo jurisdiccional al presentar una solicitud y, por lo tanto, dar lugar, en determinados casos, a una obligación en virtud del artículo 3 que de otro modo no existiría.

124. Esa ampliación del ámbito de aplicación del Convenio tendría también el efecto de negar el principio bien establecido del derecho internacional público, reconocido por la



Corte, según el cual los Estados Partes, con sujeción a sus obligaciones convencionales, incluido el Convenio, tienen derecho a controlar la entrada, la residencia y la expulsión de extranjeros (véase, entre otras muchas autoridades, N. c. el Reino Unido [GC], Nº 26565/05, § 30, CEDH 2008, e Ilias y Ahmed c. Hungría [GC], no. 47287/15, § 125, 21 de noviembre de 2019). En este contexto, el Tribunal observa que el TJUE dictaminó en un caso similar al presente que, en el estado actual del derecho de la UE, la expedición de visados para estancias de larga duración corresponde únicamente al ámbito de aplicación del derecho nacional de los Estados miembros (véanse los párrafos 71 a 73).

125. En conclusión, el Tribunal considera que los demandantes no estaban comprendidos en la jurisdicción de Bélgica en lo que respecta a las circunstancias por las que se quejan en virtud del artículo 3 del Convenio. Habida cuenta de esta conclusión, la misma conclusión se aplica a la denuncia presentada en virtud del artículo 13.

126. Por último, el Tribunal observa que esta conclusión no prejuzga los esfuerzos realizados por los Estados Partes para facilitar el acceso a los procedimientos de asilo a través de sus embajadas y/o representaciones consulares (véase N.D. y N.T. c. España, citado anteriormente, § 222).

B. Artículos 6 y 13 de la Convención

127. Los demandantes alegaron que se había producido una violación del párrafo 1 del artículo 6 de la Convención, en la medida en que les resultaba imposible proseguir la ejecución de la sentencia del Tribunal de Apelación de Bruselas de 7 de diciembre de 2016, en la que se ordenaba al Estado belga que ejecutara la sentencia de la Junta de Apelación de Extranjería de 20 de octubre de 2016, que había dado instrucciones a las autoridades belgas para que expidieran los visados que solicitaban en virtud del artículo 3 de la Convención. Consideraron que ello constituía también una violación del derecho a un recurso efectivo en el sentido del artículo 13 antes citado.

128. Las partes pertinentes del párrafo 1 del artículo 6 de la Convención disponen:

"En la determinación de sus derechos y obligaciones civiles ... toda persona tiene derecho a una audiencia justa ... por [un] ... tribunal ..."

129. El Tribunal considera que la reclamación de los demandantes debe analizarse como una queja relativa al derecho a que se ejecute una decisión judicial a los efectos del artículo 6 del Convenio. A este respecto, reitera que los requisitos del artículo 6 son más estrictos que los del artículo 13 y los absorben (véase Kudła c. Polonia [GC], Nº 30210/96, § 146, CEDH 2000-XI).

130. Como cuestión preliminar, el Gobierno demandado planteó una serie de objeciones a la admisibilidad de esta parte de la solicitud, por motivos de incompatibilidad *ratione materiae* de las denuncias en virtud del párrafo 1 del artículo 6 y de no agotamiento de los recursos internos.

131. Se plantea la cuestión de si Bélgica ejerció su competencia sobre los demandantes en el sentido del artículo 1 de la Convención respecto de los procedimientos incoados en su territorio nacional. No obstante, el Tribunal considera que no está obligado a pronunciarse sobre esta cuestión, habida cuenta de sus conclusiones sobre la aplicabilidad del párrafo 1 del artículo 6 (véase el párrafo 141 *infra*).



132. A este respecto, el Gobierno demandado alegó que la denuncia de los demandantes, que se refería formalmente al incumplimiento de la sentencia de 7 de diciembre de 2016 por la que se ordenaba al Estado belga que ejecutara, bajo pena de sanciones diarias, la sentencia de la Junta de Apelación de Extranjería de 20 de octubre de 2016, se refería en realidad a las decisiones sobre la concesión de los visados y, por consiguiente, a un derecho político al que no se aplicaba el párrafo 1 del artículo 6 de la Convención.

133. Los demandantes alegaron que su reclamación se refería a un derecho civil subjetivo, reconocido por la sentencia del Tribunal de Apelación de Bruselas de 7 de diciembre de 2016, a saber, el derecho a garantizar la ejecución de una sentencia vinculante y ejecutoria y a que se pusiera fin a los daños resultantes de su no ejecución. Consideraron que la orden del Tribunal de Apelación -y las sanciones correspondientes por incumplimiento- se refería exclusivamente a la "acción ilícita" cometida por el Estado al no ejecutar una decisión vinculante dictada por un tribunal administrativo. Como esta "acción ilegal" era una falta en el sentido del Código Civil belga, la instrucción del Tribunal de Apelación se refería a una obligación civil de indemnizar en especie por la falta del Estado.

134. Como es sabido que hubo un "litigio" (impugnación), la tarea del Tribunal se limita a determinar si se trataba de "derechos y obligaciones civiles".

135. Como subrayó en este caso el Tribunal de Apelación de Bruselas en su sentencia de 7 de diciembre de 2016 (véase el párrafo 32), y habida cuenta del estado del derecho belga, las autoridades belgas -concretamente en este caso el Viceministro de Asilo y Migración y la Oficina de Extranjería- tenían, en virtud del artículo 25 del Código Comunitario de Visados, un poder discrecional de apreciación para decidir si expedían o no visados de corta duración. No obstante, los solicitantes podían recurrir a un tribunal, a saber, la Junta de Apelación de Extranjería, que, por su fallo del 20 de octubre de 2016, suspendía la ejecución de las decisiones de las autoridades y estaba facultada para anularlas.

136. En tal situación, si bien el párrafo 1 del artículo 6 de la Convención puede ser aplicable, está a condición, sin embargo, de que la ventaja o el privilegio, una vez concedido, dé lugar a un derecho civil (véase *Regner c. la República Checa* [GC], no. 35289/11, § 105, 19 de septiembre de 2017).

137. En cuanto a la naturaleza del derecho en cuestión en el presente caso, el Tribunal, al igual que el Gobierno belga, considera que la entrada en el territorio belga que habría resultado de la expedición de los visados no entraña un derecho civil en el sentido del párrafo 1 del artículo 6 de la Convención, como ocurre también con cualquier otra decisión relativa a la inmigración y a la entrada, la residencia y la expulsión de extranjeros. Según jurisprudencia reiterada, estos ámbitos quedan fuera del ámbito de aplicación del artículo 6 de la Convención (véase, entre otras autoridades, *Maaouia c. Francia* [GC], no. 39652/98, § 40, 5 de octubre de 2000, y *Mamatkulov y Askarov c. Turquía* [GC], nos. 46827/99 y 46951/99, §§ 82-83, 4 de febrero de 2005).

138. Es cierto que el procedimiento seguido posteriormente por los demandantes en los tribunales ordinarios -en este caso el Tribunal de Apelación de Bruselas- para obtener la ejecución de la sentencia de la Junta de Apelación de Extranjería de 20 de octubre de 2016



se refería a la negativa del Estado a ejecutar una decisión dictada por un tribunal administrativo, y el Tribunal de Apelación, al establecer su competencia en el marco del derecho interno, consideró que el litigio que se le había sometido se refería a un derecho civil. Dicho esto, el Tribunal considera que el objeto de ese procedimiento era únicamente la continuación del procedimiento de impugnación en cuanto al fondo de las decisiones de las autoridades de denegar los visados.

139. En todo caso, el Tribunal considera que las actuaciones subyacentes no se convierten en "civiles" por el mero hecho de que su ejecución se solicite ante los tribunales y den lugar a una decisión judicial. Igualmente, el procedimiento para garantizar la ejecución de la sentencia del Tribunal de Apelación de Bruselas de 7 de diciembre de 2016 comparte la misma naturaleza que el procedimiento de concesión de los visados solicitados por los solicitantes (véase, *mutatis mutandis*, *Pierre-Bloch c. Francia*, 21 de octubre de 1997, § 51, Informes de Sentencias y Decisiones 1997-VI, y *Panjeheighalehei c. Dinamarca (dec.)*, Nº 11230/07, 13 de octubre de 2009).

140. Por consiguiente, el artículo 6 § 1 de la Convención no es aplicable en el presente caso. Esta conclusión no se ve afectada por el hecho de que los tribunales belgas no hayan impugnado la aplicabilidad del artículo 6 al procedimiento en cuestión. La Convención no impide que los Estados partes concedan una protección judicial más amplia con respecto a los derechos y libertades garantizados en ella que la aplicada por ella (artículo 53).

141. Por consiguiente, esta parte de la solicitud debe declararse incompatible *ratione materiae* con las disposiciones de la Convención y, como tal, inadmisibles de conformidad con los párrafos 3 y 4 del artículo 35 de la Convención.

142. En todo caso, esta constatación de inaplicabilidad del artículo 6 hace innecesario realizar un examen preliminar de la existencia de una jurisdicción en el sentido del artículo 1 tomado conjuntamente con el artículo 6 de la Convención.

Por estas razones, el Tribunal, por mayoría,

Declara la solicitud inadmisibles.

Redactado en inglés y francés y notificado por escrito el 5 de mayo de 2020.

Johan Callewaert
Adjunto al Secretario

Linos-Alexandre Sicilianos
Presidente