

LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO DUBLÍN III POR EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

JUAN JOSÉ MARTÍN ARRIBAS

Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Catedrático acreditado). Universidad de Burgos.

Revista Española de Derecho Europeo 63
Julio – Septiembre 2017
Págs. 75 – 107

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN. III. EL INTERNAMIENTO PARA FINES DE TRASLADO. IV. LA POSIBILIDAD DE TRASLADAR O NO AL SOLICITANTE DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL A OTRO ESTADO. 1. *El traslado del solicitante a otro Estado miembro.* 2. *El traslado del solicitante a un estado seguro.* V. LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO MIEMBRO RESPONSABLE DE EXAMINAR LA SOLICITUD EN CASO DE READMISIÓN DEL SOLICITANTE. VI. LOS PRINCIPIOS Y GARANTÍAS. VII. CONSIDERACIONES FINALES. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: En esta publicación se analizan las principales aportaciones que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha realizado sobre diversas cuestiones que algunos órganos jurisdiccionales le han planteado sobre el Reglamento Dublín III o Reglamento (UE) n° 604/2013. Giran, sobre todo, en torno a su objeto y ámbito de aplicación, el internamiento para fines de traslado, la posibilidad de enviar o no al solicitante de protección internacional a otro Estado, las obligaciones del Estado miembro responsable de examinar la solicitud en caso de readmisión del solicitante, los principios y las garantías aplicables. Al final, entre las conclusiones, se destaca que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha abordado relevantes cuestiones procedimentales y sustantivas, que afectan tanto a las prácticas de las autoridades estatales competen-

tes, como a los derechos y garantías de los solicitantes de protección internacional. Sus opiniones han sido justas, equilibradas y positivas.

ABSTRACT: This publication examines the main contributions that the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union has made on various issues that have been raised by some courts on the Dublin III Regulation or Regulation (EU) No 604/2013. In particular, the scope and purpose of the transfer, the possibility of sending the applicant for international protection to another State, the obligations of the Member State responsible for examining the application in the event of Re-admission of the applicant, the principles and the applicable guarantees. In the end, among the conclusions, it is highlighted that the Court of Justice of the European Union has addressed relevant proce-

dural and substantive issues, which affect both the practices of the competent state authorities and the rights and guarantees of applicants for international protection. Their opinions have been fair, balanced and positive.

PALABRAS CLAVE: Reglamento (UE) n° 604/2013 o Reglamento Dublín III – Criterios de determinación del Estado miembro responsable de examinar una solicitud de protección internacional – Derecho de asilo – Protección subsidiaria – Internamiento para fines de traslado – Traslado al solicitante de protección internacional a otro Estado – Obligaciones del

Estado miembro responsable de examinar la solicitud en caso de readmisión del solicitante

KEYWORDS: Regulation (EU) No 604/2013 or the Dublin III Regulation – Criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection – Right of asylum – Subsidiary protection – Detention for the purpose of transfer – Transfer the applicant for international protection to another State – Obligations of the Member State responsible for examining the application in case of readmission of the applicant

Fecha de recepción: 02/06/2017

Fecha de aceptación: 22/06/2017

I. INTRODUCCIÓN

Como es sabido, el Reglamento Dublín III o Reglamento (UE) núm. 604/2013¹ es una norma de la UE de alcance general, obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro², que establece los criterios y mecanismos necesarios para determinar el Estado miembro de la Unión Europea (UE)³ que debe examinar la solicitud de protección internacional que presente un nacional de un tercer Estado o un apátrida⁴, en sintonía con los contenidos jurídicos que prescriben la Convención de Ginebra de 1951⁵ y la Directiva 2011/95/UE (*Directiva sobre requisitos*)⁶.

1. Reglamento (UE) núm. 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 (Texto refundido) (DO L 180 de 29.6.2013).
2. De acuerdo con el art. 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Vid. su publicación en versión consolidada en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_2016.202.01.0001.01.SPA&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C_2016202ES.01004701 (consultado por última vez el 20.01.2017).
3. Debe recordarse, a este respecto, que desde el 01.01.2014 se aplica a los 28 Estados miembros de la UE (Reino Unido e Irlanda al notificar su deseo de participar en la adopción y aplicación del Reglamento. En el caso de Dinamarca, que se quedó en principio fuera, gracias a su tratado de 2006 con la entonces Comunidad Europea (CE)) y a los terceros Estados que son parte en el Acuerdo Schengen: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza (tras la celebración con la CE de sendos acuerdos internacionales). En su consecuencia, aunque se alude en la propia norma a los «Estados miembros» deberá entenderse que se incluyen los 32 Estados mencionados: 28 vinculados directamente por el Reglamento citado y 4 en base a las disposiciones de acuerdos bilaterales.
4. En sintonía con el art. 1.3 del Reglamento.
5. Ver el instrumento de Adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967, publicado en el BOE núm. 252, de 21.10.1978, pp. 24310-24328.
6. Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales

Con efectos a partir del 1 de enero de 2014⁷, fue concebido como un instrumento jurídico para tratar de dar certeza a las autoridades competentes de los Estados cuando tramiten solicitudes de asilo y de protección subsidiaria⁸ y para hacer frente a retos tales como el «*asylum shopping*»⁹ y los «solicitantes en órbita»¹⁰. Junto con el Reglamento

de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO L 337 de 20.12.2011)

7. Así se deduce de su art. 49 y se subraya en la Sentencia del Tribunal de Justicia C.K., H.F., A.S./ Republika Slovenija, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, apartado 10. Con ella respondió a una petición de decisión prejudicial sobre la interpretación de los arts. 3.2, y 17.1 del Reglamento formulada por el Tribunal Supremo de Eslovenia. El litigio principal fue promovido por una ciudadana siria y un ciudadano egipcio que entraron en territorio de la UE gracias a un visado croata, pero que, a la postre, se trasladaron a Eslovenia con documentos de identidad griegos que eran falsos. En ese Estado acabaron en un centro de acogida y presentaron solicitud de asilo. En el marco del Reglamento Dublín III las autoridades croatas reconocieron su responsabilidad. Sin embargo, estos ciudadanos se negaron a ser trasladados a Croacia en base, entre otras cosas, a problemas de salud de la Sra. C.K., esencialmente psicológicos y relacionados con su embarazo. Su negativa les llevó a recurrir numerosas decisiones administrativas y judiciales hasta llegar al Tribunal Supremo esloveno.
8. Dejándose arrastrar probablemente por el optimismo del momento se ha escrito que «representa un nuevo marco jurídico que introduce criterios claros a la hora de determinar las solicitudes de asilo, un procedimiento más eficaz y una mejora de las condiciones de acogida de los solicitantes. [...] y se reconoce expresamente que los Estados miembros deben evitar la detención de los solicitantes de asilo». (ORTEGA GIMÉNEZ, A., «Crónica de legislación (enero-junio 2013)», «Reglamento (UE) núm. 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». *Ars Iuris Salmanticensis: AIS: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, Vol. 1, núm. 2, 2013, pp. 191-192, esp. p. 191. Sin embargo, y a pesar de sus notables aportaciones, no es muy «nuevo» porque recoge muchos de los contenidos del Reglamento Dublín II y de las aportaciones de la jurisprudencia del TJUE; ni tampoco sus criterios son muy «claros» puesto que se han ido modificando y probablemente se modificarán una vez más en su futura versión de Dublín IV, sus procedimientos reclaman mejoras para ser verdaderamente «eficaces» y se sigue con la «detención de los solicitantes de asilo» o internamiento, siempre y cuando «exista un riesgo considerable de fuga».
9. Cuando un solicitante de asilo presenta su solicitud en varios Estados. Ver., en este sentido, por ejemplo, HAY, C., y MENON, A., *European Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 342.
10. Cuando un solicitante de asilo presenta su solicitud en un Estado, éste se la deniega, presenta una segunda en otro Estado, se la deniega, etc. Sobre este particular concepto, puede profundizarse ya desde la literatura clásica como, p.e. MELARDEN, G., *Refugees in orbit: a study of the problem of refugees in Western Europe who, although not refouled to a country where they are liable to persecution, are not granted asylum by any State and are shoved to one country after another in a constant quest for asylum*, Ginebra, International university exchange fund, 1978. WEIS, P., «Refugees in orbit», *Israel Yearbook on Human Rights*, Vol. 10, 1980, pp. 157-167.

(UE) n° 603/2013¹¹, es un elemento esencial del denominado «sistema de Dublín», componente capital, a su vez, del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)¹².

Parte de la presunción de que los Estados a los que obliga aplican normas equiparables o equivalentes cuando acogen solicitantes de protección internacional y que respetan sus derechos con el mismo nivel de exigencia¹³. Ahora bien, en realidad esos

11. Reglamento (UE) núm. 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) núm. 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (DO L 180/1 de 29.6.2013).
12. La Sra. Cecilia Malmström, Comisaria de Asuntos de Interior, sostuvo que «la instauración del SECA es un éxito histórico, una meta a la que los Estados miembros de la UE y el Parlamento aspiraban desde 1999. El SECA facilitará el acceso al procedimiento de asilo a las personas necesitadas de protección; permitirá la adopción de decisiones más justas, rápidas y acertadas; asegurará a quienes temen persecución que no se los devolverá a la situación de peligro; y, finalmente, ofrecerá condiciones dignas y aceptables tanto a los solicitantes de asilo como a los beneficiarios de protección internacional dentro de la Unión». COMISIÓN EUROPEA, *Un Sistema Europeo Común de Asilo*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf (consultado por última vez el 30.01.2017). Una bibliografía sumaria que permite aproximarse a su origen y evolución puede ser: LÓPEZ-ALMANSA BEAUS, E., «El sistema europeo común de asilo a examen», en Isabel REIG FABADO (COORD), *Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 44-59. ARENAS HIDALGO, N., «El derecho de asilo en la Carta (art. 18 CDFUE), un corolario esencial del “sistema europeo común de asilo”», en Javier GARCÍA ROCA y Pablo Antonio FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (COORDS.), *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, p. 513-539. ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., «El asilo en la Unión Europea», en Fernando MARIÑO MENÉNDEZ (COORD.), *Derecho de extranjería, asilo y refugio*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, p. 741-756. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *La inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*, Madrid, Ed. Colex, 2002, p. 31-185. GIL BAZO, M.-T., «La protección de los refugiados en la Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam a la luz del derecho internacional de los derechos humanos», en Fernando MARIÑO MENÉNDEZ (EDITOR), *La protección de las personas y grupos vulnerables en el Derecho europeo*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 2001, p. 147-186.
13. Vid., de modo muy similar, en lo que respecta al «sistema Dublín», MAGAZ URQUIDI, J., «TJUE –Sentencia de 10.12.2013 (Gran sala)– Shamsu Abdullahi y Bundesaylamt, Asunto C-394/12. “Reglamento (CE) Núm. 343/2003 (Dublín II)” –Criterios de determinación del Estado miembro responsable del tratamiento de una demanda de asilo– Artículo 19, apartado 2 – Derecho de recurso contra la decisión de un Estado miembro de no examinar una solicitud de asilo y de trasladar al solicitante al Estado miembro responsable”», RDCE, núm. 48, mayo-agosto de 2014, pp. 639-654, esp. pp. 645-646.

Estados tan solo comparten entre sí un mínimo común denominador¹⁴, que a veces no es del todo suficiente¹⁵, dados su amplio ámbito de aplicación geográfica, su discutida

14. Susan Fratzke lo ha criticado señalando que no aborda el problema capital que suponen las diferencias que presentan los Estados miembros en lo que respecta a su capacidad para recibir, procesar e integrar los solicitantes de asilo. (FRATZKE, S., *Not Adding Up: The Fading Promise of Europe's Dublin System*, Bruselas, Migration Policy Institute Europe, 2015, p. 24). Por su parte, Maria Stavropoulou, Directora del Servicio de Asilo Griego, ha escrito, entre otras cosas, que «los Estados miembros de la UE deben empezar a percibir a Europa como un espacio único de asilo con un estatuto de asilo europeo y trabajar para alcanzar esos objetivos. Hasta entonces, seguirá predominando la actitud de “pasarle la pelota a otro”, lo que obligará tanto a Estados como a refugiados a llevar a cabo prácticas irregulares». (STAVROPOULOU, M., «La protección para los refugiados en Europa: ¿Es hora de una gran reforma?», *Destino: Europa*, RMF 51, enero de 2016, pp. 7-9, esp. p. 9, <http://www.fmreview.org/es/destino-europa.html> (consultado por última vez el 22.01.2017)). En fin, Bruno Nascimbene ha resumido las críticas más frecuentes de la siguiente manera: «a) excessive burdens for only some Member States on the border or those States favoured by applicants – where they are able, in any case, to reach by evading fingerprinting; b) limited implementation (approximately 30 per cent in 2008-2012) of transfers where a member State different from where the application was lodged is found to be responsible; c) absence of equal treatment for migrants due to differences identifiable with reference to the reception rates of applications, reception conditions and the possibilities of subsequent integration, which in some cases also translate into serious violations of human rights; d) imposition on the migrant of a final decision without considering individual specific aspects» (NASCIMBENE, B., «Refugees, the European Union and the “Dublin System”. The Reasons for a Crisis», *European Papers*, Vol. 1, núm. 1, 2016, pp. 109-110). Para terminar, Francesco Maiani, ha señalado lo siguiente: «It is well established that the Dublin system is ineffective and inefficient, inflicts hardship on protection seekers and damages the efficiency of the Common European Asylum System. Until now, the relocation schemes have also failed to produce appreciable results» (MAIANI, F., *The Reform of the Dublin III Regulation*, Bruselas, Parlamento Europeo (PolicyDepartment for Citizen's Rights and Constitutional Affairs), 2016, p. 57).
15. Es verdad que de una atenta lectura del Reglamento Dublín III se deduce que se inspira en grandes principios y valores y que persigue relevantes propósitos. Así, expresa que «dado que respetan el principio de no devolución, se consideran países seguros para los nacionales de terceros países» (Considerando 3 del preámbulo), que «el procedimiento debe estar basado en criterios objetivos y equitativos tanto para los Estados miembros como para las personas afectadas» (Considerando 5 del preámbulo), que «de conformidad con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el respeto de la vida familiar debe constituir una consideración primordial de los Estados miembros en la aplicación del presente Reglamento» (Considerando 14 del preámbulo), que «deben establecerse garantías jurídicas y el derecho a la tutela judicial efectiva con respecto a las decisiones sobre traslados al Estado miembro responsable, de conformidad en particular con el art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea» (Considerando 19 del preámbulo), que «el presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios establecidos, en particular, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En particular, el presente Reglamento tiene por objeto asegurar el pleno respeto del derecho de asilo garantizado en el art. 18 de la Carta, así como los derechos reconocidos en los arts. 1, 4, 7, 24 y 47 de esta. Por consiguiente, el presente Reglamento debe aplicarse en consecuencia» (Considerando 39 del preámbulo). Ahora bien, se constata que la aplicación práctica no es acorde con la teoría, porque la propia Comisión Europea en la reforma del Reglamento que propuso el 4.05.2016 expresó entre las

operatividad práctica ante la inhumana crisis de los migrantes y refugiados que todavía se arrastra¹⁶, el heterogéneo respeto de los derechos humanos¹⁷, su diversa tradición jurídica y la pluralidad de desafíos a los que se enfrentan, muy diferentes entre los Estados del norte, del centro o del sur¹⁸, y cómo estos últimos –los más afectados por las llegadas de solicitantes– vigilan sus fronteras¹⁹.

Desde el prisma de su ámbito de aplicación material debe resaltarse que, en base a él, solo un Estado ha de examinar cada solicitud de protección internacional según una serie de criterios jerarquizados, como el interés superior del menor no acompañado, el principio de unidad familiar, la posesión de un visado o permiso de residencia en un Estado, la entrada o permanencia del solicitante²⁰, la solicitud en la zona de tránsito

principales lagunas o fallos que había en su aplicación: la aplicación que llevan a cabo ciertos Estados es incompleta o errónea, la jerarquía de criterios no tiene en cuenta la capacidad de acogida y tratamiento de las solicitudes en los Estados miembros, la aplicación no está armonizada entre los Estados miembros sobre todo en relación con la información que se proporciona a los solicitantes de asilo, con la interpretación que se hace del concepto de interés superior del niño, etc. COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo. Hacia una reforma del sistema europeo común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa*, Bruselas, 6.4.2016 (COM (2016) 197 final).

16. Y ello a pesar de que el art. 33 del Reglamento Dublín III haya introducido un «mecanismo de alerta rápida, capacidad de respuestas y gestión de crisis» del que carecía su predecesor, el Reglamento Dublín II. Esta crisis ha tenido un amplio seguimiento por la literatura especializada, destacando, entre otros, los análisis de GORTÁZAR ROTAECHE, C., «La crisis de los refugiados: la hora de Europa», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 5/2016 de 18 de enero de 2016. MORILLAS, P., SÁNCHEZ-MONTIJANO, E., y SOLER, E., (coords.), *Europa ante la crisis de los refugiados. 10 efectos colaterales*, Barcelona, CIDOB, 2015. SANAHUJA, J.A., «La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”», Manuela MESA (coord.), *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario 2015-2016*, Madrid, CEIPAZ, 2014.
17. Giulia Vicini apunta el carácter relativo de la presunción de que todos los Estados miembros respetan por igual los derechos humanos de los solicitantes de asilo, porque –razona– la jurisprudencia de los Tribunales europeos diverge de las condiciones que podrían refutar la «confianza mutua» entre los Estados miembros. Además, una primera mirada a la jurisprudencia podría sugerir que el TEDH y el TJUE infieren también consecuencias diferentes de la exclusión de tal presunción. Cf. Giulia VICINI, «The Dublin regulation between Strasbourg and Luxembourg: reshaping non-refoulement in the name of mutual trust?», *European Journal of Legal Studies*, Vol. 8, núm. 2, 2015, pp. 50-72, esp. p. 51.
18. En algunos estudios se reconoce que los Estados miembros del sur reciben más solicitudes de protección internacional. FRATZKE, op. cit., nota 15, p.1.
19. Como escribe Sami Naïr, la mayoría de los refugiados «llega a Europa por Italia o Grecia, pero no tiene intención de quedarse allí. Eligen países de destino en función de varios factores como «el conocimiento de la lengua, el vínculo histórico, la presencia de comunidades de la misma etnia ya instaladas en el territorio y la situación económica». Por supuesto, la política de asilo del país y el estatuto otorgado a los demandantes de asilo (que depende de la política nacional) también entran en juego en el momento de pensar un destino». (NAÏR, S., *Refugiados: Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*, 1.ª ed., 2.ª imp., Barcelona, Crítica, 2016, p. 22).
20. Tiene razón Giulia Vicini cuando afirma que el criterio de la entrada irregular para determinar la responsabilidad del examen de una solicitud de asilo es en la práctica el que más se utiliza,

internacional de un aeropuerto o, en su caso, el primer Estado al que se presente la solicitud²¹. Se trata de criterios flexibles, en la medida en que permiten que se apliquen excepciones, tales como la de temer que existan deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida de los solicitantes en otro Estado miembro que impliquen riesgo de recibir un trato inhumano o degradante²², la posibilidad de enviar a un solicitante a un tercer país seguro²³, las personas dependientes, y las conocidas cláusulas discrecional y de salvaguardia²⁴. Incluye además los deberes del Estado miembro responsable, el cese de sus responsabilidades²⁵, los procedimientos de toma a cargo y de readmisión²⁶ y, en fin, una serie de principios generales y garantías, como, sin ir más lejos, el acceso al procedimiento de examen, el derecho a la información, la entrevista personal, las garantías especiales para los menores o los recursos contra la decisión de traslado²⁷.

Dado que la realidad práctica suele ir por delante de cualquier norma que la pretende regular, debe recordarse ahora que este Reglamento tan solo constituye un hito en el proceso evolutivo que sigue el derecho de la UE en esta materia y un mecanismo revisable a intervalos regulares. Así se infiere de sus propios enunciados²⁸ y del hecho contrastado de que sea heredero del convenio de Dublín²⁹ y del Reglamento Dublín II³⁰; y posiblemente será el precedente de un futuro Reglamento Dublín IV³¹.

penalizándose así claramente a los Estados miembros con determinadas fronteras exteriores, como es el caso de los países mediterráneos. Cf. VICINI, *op. cit.*, nota 18, p. 55.

21. Ver con detalle el Cap. III, arts. 7-15, y el art. 3.2.

22. Según su art. 3.2, 2.º apartado.

23. Art. 3.3.

24. Las primeras en base al art.16. Las segundas se regulan como cláusulas discrecionales en el art. 17.

25. Cap. V, arts. 18 y 19.

26. Cap. VI, arts. 20-33.

27. Las primeras en base al Cap. II, arts. 3-6. La última según el art. 27.

28. En efecto, en el considerando 9.º de su preámbulo se afirma lo siguiente: «Dado que el buen funcionamiento del sistema de Dublín es esencial para el SECA, sus principios y funcionamiento deben revisarse a medida que se crean otros componentes del SECA e instrumentos de solidaridad de la Unión. Debe preverse un «control de aptitud» consistente en una revisión completa, basada en datos, que abarque los efectos jurídicos, económicos y sociales del sistema de Dublín, incluidos sus efectos en los derechos fundamentales». En el 38.º: «El control eficaz de la aplicación del presente Reglamento requiere una evaluación a intervalos regulares».

29. Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas. (DO C 254 de 19.8.1997).

30. Reglamento (CE) núm. 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (DO L 50 de 25.2.2003).

31. La Comisión Europea presentó en Bruselas, el 04.5.2016, la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección

Así las cosas, y partiendo de que el TJUE, además de ser una de las siete instituciones de la UE³², tiene asignada la tarea de garantizar el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los tratados³³, el objeto de esta publicación radica en analizar las aportaciones más relevantes que la jurisprudencia del TJUE ha efectuado, hasta estos momentos, sobre diversos problemas que se han planteado en la aplicación e interpretación del Reglamento Dublín III por los Estados obligados. Para ello parece oportuno, primero, entrar a valorar su objeto y el ámbito de aplicación (II); segundo, la cuestión del internamiento para fines de traslado (III); luego, la posibilidad de enviar o no al solicitante de protección internacional a otro Estado (IV); después, las obligaciones del Estado miembro responsable de examinar la solicitud en caso de readmisión del solicitante (V); a continuación, los principios y garantías aplicables (VI); y, por último, resaltar un conjunto de reflexiones a modo de conclusiones finales (VII).

II. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

Como es sabido, el Consejo Europeo de Tampere, celebrado los días 15 y 16 de octubre de 1999, incluyó, entre sus conclusiones, la necesidad de que el SECA se dotara de un procedimiento de determinación claro y viable del Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo³⁴. Ese procedimiento así pergeñado, que debe basarse en criterios objetivos y equitativos, tanto para los Estados obligados como para los solicitantes (nacionales de un tercer Estado o apátridas), tiene que posibilitar la determinación rápida del Estado responsable para garantizar un acceso efectivo a los procedimientos de concesión de protección internacional y no comprometer el objetivo de celeridad en la tramitación de las solicitudes³⁵.

Es en este contexto en el que conviene insertar el propósito que persigue el Reglamento Dublín III que, en términos generales, según el TJUE, en el as. C-578/16 PPU, C.K., H.F., A.S., tiene por objeto «permitir una determinación rápida del Estado miembro responsable con el fin de garantizar un acceso efectivo a los procedimientos de concesión de protección internacional y no comprometer el objetivo de celeridad en la tramitación de las solicitudes de protección internacional»³⁶. En esta sentencia, que responde a una

internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido) (COM (2016) 270 final). Sobre propuestas doctrinales de reforma cada vez son más numerosas las reflexiones desde la literatura especializada, como: STAVROPOULOU, op. cit., nota 15, p. 7-9; NASCIBENE, op. cit., nota 15, pp. 109-112. MAIANI, F., op. cit., nota 15.

32. De acuerdo con el art. 13 del Tratado de la UE (TUE). Vid. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN> (consultado por última vez el 15.02.2017)

33. Según el art. 19.1 del TUE.

34. Vid., el considerando 4 del preámbulo del Reglamento núm. 604/2013.

35. Cf. el considerando 5 del preámbulo del Reglamento núm. 604/2013.

36. Sentencia del Tribunal de Justicia C.K., H.F., A.S./Republika Slovenija, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, apartado. 57. De forma muy parecida vuelve a insistir el auto del Tribunal de Justicia Daher Muse Ahmed/Bundesrepublik Deutschland, C-36/17, EU:C:2017:273, apartado 40.

petición prejudicial presentada como incidente en el litigio principal entre particulares y la República de Eslovenia, se pone énfasis en la necesaria rapidez que debe imperar a la hora de decidir qué Estado es el responsable, algo más retórico y virtual que real, pues depende en la práctica de cada Estado, del caso concreto, de los medios humanos y materiales empleados, etc. Se resalta, además, el contenido jurídico del art. 1 del mencionado Reglamento, en el cual, en comparación con su predecesor el Reglamento Dublín II, se incluyen las nuevas expresiones «solicitud de protección internacional» y «un apátrida», junto con las características que se subrayan en su preámbulo.

Tanto de su contenido jurídico como de su mero enunciado se deduce que ambas expresiones constituyen, sin duda, dos relevantes aportaciones. No son baladís, porque, entre otras cosas, amplían su objeto y alcance, a pesar de que algunos defiendan, con cierto fundamento, que el vocablo «asilo» sea el término común que denotan todas las formas de protección de los migrantes forzados y, por lo tanto, puede utilizarse indistintamente derecho de asilo con la expresión «protección internacional»³⁷. Es verdad que la base normativa sustantiva y la procedimental es prácticamente la misma porque las normas actualmente vigentes caen, en cascada y en sentido piramidal, desde el derecho internacional, pasando por el derecho de la UE y alcanzando, después, las leyes estatales internas que regulan el derecho de asilo. Sin embargo, en la redacción del actual Reglamento se observa que el ámbito de aplicación subjetivo o personal se ha visto extendido expresamente desde los nacionales de terceros países a éstos y a los apátridas, y desde el ámbito material o sustantivo no abarca ya solo el tradicional derecho de asilo o «estatuto A» al que aspira la práctica totalidad de solicitantes, sino también la protección subsidiaria o «estatuto B»³⁸. En esta ampliación de su ámbito de aplicación parece haber tenido una influencia innegable la propia realidad de las cosas que envuelve el contexto de muchos de los refugiados que llegan a territorio de la UE (p.e. huyendo de conflictos bélicos bien conocidos por todos) y la labor, todavía no demasiado conocida pero efectiva, del TJUE³⁹.

37. Como es el caso de BOELES, P., *et. alt.*, *European Migration Law*, 2.^a Edición revisada, Cambridge, Intersentia, 2014, p. 250.

38. La normativa española es, a este respecto, bien explícita al expresar que el contenido de la protección internacional se halla integrado por el derecho de asilo y el derecho a la protección subsidiaria. «Este segundo tipo de protección internacional se introduce por primera vez en nuestro ordenamiento de forma explícita, mejorando significativamente la actual situación, en que esta protección se ha venido aplicando sobre la base de unas genéricas previsiones de protección humanitaria contenidas en la Ley». 13.º considerando del preámbulo de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (BOE núm. 263, de 31.10.2009).

39. Buenos botones de muestra, son a este respecto, trabajos como los siguientes: GARCÍA MAHAMUT, R., «La ductilidad del derecho a la protección internacional (refugio y protección subsidiaria) ante las crisis humanitarias: un desafío para Europa y para el sistema europeo común de asilo», *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, pp. 211-238. SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, A., «Protección internacional: asilo, protección subsidiaria y protección temporal en España», *Diario La Ley*, núm. 8655, 2015. VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, B., «Protección subsidiaria y determinación autónoma del concepto de conflicto armado interno: el fin justifica la interpretación», *La Ley Unión Europea*, mes. 14, 2014, pp. 29-34. SALAMANCA AGUADO, E., «La protección subsidiaria de las personas amenazadas por violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado. Co-

No obstante, lo anterior, el TJUE, con más precisión en el as. C-63/15, *Mehrdad Ghezelbash* (TJCE 2016, 188), recalcó que el Reglamento n.º 604/2013 «tiene por objetivo establecer un procedimiento de determinación claro y viable basado en criterios objetivos y equitativos tanto para los Estados miembros como para las personas afectadas, para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo»⁴⁰. Por lo tanto, lo que hace el Reglamento en cuestión es instaurar un procedimiento para concretar qué Estado debe examinar cada solicitud, que sea fácil de entender, transparente y que pueda llevarse a cabo, pero respetando, a su vez, la objetividad y la equidad en beneficio de las tramitaciones que deben efectuar los Estados miembros y de los derechos de los solicitantes de protección internacional. Se trata de un conjunto de parámetros ideales que debe perseguir alcanzar este tipo de procedimientos, pero que, por su propia naturaleza, son susceptibles de interpretación al ser aplicados al caso concreto. Y en este sentido no debe olvidarse que corresponde a las autoridades estatales aplicarlos con la debida diligencia.

Desde donde mejor se tienen en cuenta los intereses y las circunstancias de los solicitantes es desde el conjunto de disposiciones del Reglamento que inciden en las cuestiones de los principios y las garantías⁴¹. Esa focalización también ha quedado acreditada en la jurisprudencia del TJUE desde la óptica de su acceso al procedimiento y desde la rapidez que debe seguir el mismo. En efecto, en el as. C-36/17 (JUR 2017, 122155), *Daher Muse Ahmed*, ha dictaminado que ese Reglamento «pretende, por un lado, garantizar un acceso efectivo a los procedimientos de concesión de protección internacional y, por otro lado, no comprometer el objetivo de celeridad en la tramitación de las solicitudes de protección internacional, porque un nacional de un tercer país como el interesado en el litigio principal ya es beneficiario de protección internacional»⁴².

mentario a la sentencia del TJCE de 17 de febrero de 2009, en el asunto Elgafaji», *RGDE*, núm. 19, 2009.

40. Sentencia del Tribunal de Justicia *Mehrdad Ghezelbash/ Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-63/15, EU:C:2016:409, apartado. 42. Con ella dio respuesta a la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal de Primera Instancia de La Haya, Países Bajos. Se inserta en un litigio principal cuyas partes son el Sr. Mehrdad Ghezelbash, ciudadano iraní, y el Secretario de Estado de seguridad y justicia de los Países Bajos. Resumidamente pueden destacarse los siguientes hechos de interés. El Sr. Ghezelbash presentó ante las autoridades neerlandesas su solicitud de permiso de residencia temporal, al amparo del derecho de asilo. Éstas conocieron que aquel había recibido un visado de las autoridades francesas, quienes quisieron hacerse cargo. El Secretario de Estado neerlandés desestimó la solicitud y, entonces, el Sr. Ghezelbash recurrió ante el citado Tribunal de La Haya pidiendo la adopción de medidas cautelares y aportando pruebas (una declaración de su empresario, un informe médico y un contrato firmado relativo a la venta de un bien inmueble) de que había regresado a Irán tras su estancia en Francia, por lo que este Estado no debía ser el que examinara su petición de asilo. El Tribunal estimó las medidas cautelares y suspendió los efectos de la decisión del Secretario «por falta de diligencia de la administración y por vicios de forma y de motivación». Ahora bien, el Tribunal considera también que para decidir sobre los efectos de la decisión anulada y saber si el Sr. Demandante tiene derecho a impugnar la responsabilidad del examen de su solicitud de asilo por Francia, plantea 3 cuestiones al TJUE.

41. Vid. infra.

42. Auto del Tribunal de Justicia *Daher Muse Ahmed/Bundesrepublik Deutschland* (JUR 2017, 122155), C-36/17, EU:C:2017:273, apartado 40.

En el as. C-638/16, X y X y *État belge* (TJCE 2017, 72)⁴³, si bien es verdad que la cuestión prejudicial a la que responde el TJUE gira sobre la interpretación del art. 25.1.a) del Reglamento (CE) n.º 810/2009 que establece un Código de visados y de los arts. 4 y 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE)⁴⁴, no es menos cierto que se aleja del derecho de asilo territorial y se aproxima colateralmente a la cuestión del asilo diplomático, figura esta que, como es sabido, desde una perspectiva jurídica, no se aplica por los Estados europeos⁴⁵.

A mi modo de ver el TJUE en esta sentencia apuesta, con buen criterio, por realizar una interpretación armonizada del Código de visados con el Reglamento n.º 604/2013, destacando que aquel «fue concebido para la expedición de visados para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros no superiores a 90 días por período de 180 días»; pero que no puede ser utilizado para «obtener la protección internacional en el Estado miembro de su elección», pues vulneraría «la estructura general del sistema establecido» en éste⁴⁶; al tiempo que tiene presente el contenido jurídico de otras normas que conforman el SECA⁴⁷.

-
43. Sentencia del Tribunal de Justicia X y X/*État belge*, C-638/16, EU:C:2017:173. Con ella el TJUE resuelve la petición de decisión prejudicial planteada por el Consejo del contencioso de extranjería de Bélgica, que se ocupa del litigio principal sobre la denegación de visados de validez territorial limitada y cuyas partes son X y X, por un lado, y Bélgica, por otro. Se trata de dos ciudadanos sirios, casados y residentes en Alepo (Siria), padres de tres hijos que presentan solicitudes de visado de validez territorial limitada en la embajada de Bélgica en Beirut (Líbano) antes de regresar a Siria. Una vez obtenido dicho visado, tienen la intención de abandonar Alepo y presentar su petición de asilo en Bélgica. En apoyo de sus deseos esgrimen que uno de ellos fue secuestrado, torturado, etc., que son cristianos ortodoxos, la falta de seguridad en Siria... Antes de recurrir al Consejo del contencioso reciben decisiones desestimatorias de órganos tales como la Oficina de extranjería y el Tribunal Constitucional.
44. Reglamento (CE) núm. 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) (DO L 243, de 15.09.2009, p. 1; corrección de errores en DO L 154, 2013, p. 10), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 (DO L 182, 29.06.2013, p. 1),
45. Como escribe Manuel Díez de Velasco, «el derecho de asilo diplomático es una institución típica de los países latinoamericanos donde ha tenido un cierto desarrollo en la práctica y en el Derecho convencional». (Cf. DIEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 2013, p. 645). De modo similar, Antonio REMIRO *et alt.*, opinan que tan solo es una «costumbre regional en el ámbito latinoamericano», REMIRO BROTONS, A., et. *alt.*, *Derecho internacional*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, p. 780.
46. El TJUE da por probado el hecho de que «los demandantes en el litigio principal presentaron en la embajada de Bélgica en Líbano [...] solicitudes de visado por razones humanitarias con la intención de pedir asilo en Bélgica en cuanto llegaran a dicho Estado miembro y, por ende, de obtener un permiso de residencia cuya validez no estuviera limitada a 90 días» Cf. Sentencia del Tribunal de Justicia X y X/*État belge* (TJCE 2017, 72), C-638/16, EU:C:2017:173, apartados 42 y 48.
47. Como sucede con la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos y con la Directiva 2013/33/UE sobre condiciones de acogida en cuyos respectivos arts. 3.2 se excluye de su ámbito de aplicación «las solicitudes de asilo diplomático o territorial presentadas en las representaciones de los Estados miembros».

Y de ella deduce que, si no fuera así, se permitiría que, en la práctica, los nacionales de terceros Estados estarían facultados para presentar «una solicitud de protección internacional en las representaciones de los Estados miembros situadas en el territorio de un tercer país»⁴⁸. Prácticamente si no se hubiera interpretado con tanto sentido común, teniendo presentes el espíritu y el fin para los que la norma objeto de análisis fue redactada, y teniendo en cuenta su sentido literal armonizándolo con el Reglamento Dublín III, la UE, feudo tradicional del derecho de asilo territorial, hubiera abierto sus puertas de par en par a la aplicación fáctica del asilo político y, como consecuencia de ello, nuestras representaciones diplomáticas (las de los Estados miembros y las de la UE) se hubieran visto colapsadas por numerosas demandas de asilo. Otra cosa es que, por razones fundamentalmente humanitarias, las misiones diplomáticas y consulares de un determinado Estado miembro decidan excepcionalmente, caso por caso, facilitar el viaje de una persona a su territorio para que pueda presentar en él su solicitud de protección internacional. Obviamente se trata de la aplicación de una norma *in melius* que en nuestro derecho patrio tiene una innegable tradición jurídica, si bien es verdad que su regulación y su práctica han ido evolucionando⁴⁹. Tradición que es compatible con el Derecho de la UE, puesto que en muchas de las normas que integran el SECA permiten que los Estados

48. Según su apartado 49.

49. Durante años, el Reglamento español que desarrolló la ley española de asilo, permitía, en su art. 4.1.e) el poder presentar una solicitud de asilo en las misiones diplomáticas y en las oficinas consulares en el extranjero. En su art. 4.2 señala «Cuando el representante en España del ACNUR solicite al Gobierno español la admisión urgente de un refugiado o refugiados reconocidos bajo su mandato, y que se hallen en situación de alto riesgo en un tercer país, el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Misión Diplomática u Oficina Consular española o de otro país en régimen de cooperación, dispondrá lo necesario para la oportuna comprobación de la situación, entrevista del interesado e informar a la CIAR. Dicho Ministerio dispondrá la expedición, en su caso, de visados, títulos de viaje o salvoconductos y cuantas otras gestiones resulten procedentes, según instrucciones de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores, para facilitar el traslado a España en los términos de los arts. 16 y 29.4 del presente Reglamento» (Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo. BOE núm. 52 de 02.03.1995). Normalmente la entrada excepcional a España se sustanciaba sobre la base del art. 25.4 de la Ley de extranjería, que permitía autorizar discrecionalmente tal entrada si existían «razones excepcionales de índole humanitaria» (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE núm. 10, de 12.01.2000). Finalmente, y a la espera (ya bastante cansina, por cierto) de que se publique el nuevo Reglamento que complementa la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (BOE núm. 263, de 31.10.2009), debe traerse a colación como la penúltima etapa de esa evolución su art. 38, con el enunciado «solicitudes de protección internacional en Embajadas y Consulados», cuyo párr. 1.º permite que las embajadas y consulados españoles puedan promover el traslado de un solicitante para que pueda presentar su solicitud en territorio español y siempre que se cumplan una serie de requisitos o condiciones: el solicitante no sea nacional del país en el que esté la representación diplomática, que esté fuera de España y corra peligro. Sin embargo, las condiciones de acceso

miembros puedan establecer o mantener disposiciones más favorables en el ámbito de su regulación, basándose en razones familiares o por motivos humanitarios⁵⁰

Eliminado, por tanto, el análisis de las peticiones de protección internacional en las embajadas situadas en terceros Estados, el TJUE remata su argumentación en la mencionada sentencia, al delimitar con precisión el ámbito espacial exigido para que la solicitud de protección internacional sea admisible y concluyendo que el Reglamento n.º 604/2013 «sólo obliga a los Estados miembros a examinar cualquier solicitud de protección internacional presentada en el territorio de un Estado miembro, incluida la frontera, o en las zonas de tránsito, y que los procedimientos establecidos en ese Reglamento se aplican únicamente a tales solicitudes de protección internacional»⁵¹.

Por lo tanto, el TJUE parece tener presente la proyección tridimensional de la aplicación del Reglamento en cuestión, porque además de excluir aquellas solicitudes de asilo que se presenten en las delegaciones diplomáticas, delimita con nitidez los espacios donde pueden presentarse las solicitudes (criterio *ratione loci*) y apuesta por la aplicación de un procedimiento para determinar el Estado competente para examinar una solicitud de protección internacional presentada por un nacional de un tercer país o un apátrida (*ratione materiae*), que tendrá que ser justo para el solicitante y operativo para las autoridades estatales (*ratione personae*).

En resumidas cuentas, el órgano jurisdiccional europeo ha delimitado el ámbito de aplicación del Reglamento Dublín III, no solo por la vía negativa de la exclusión (las representaciones diplomáticas como espacio físico en el que presentar las solicitudes), sino también por la vía positiva de la inclusión al precisar el primer requisito del que deriva todo el expediente del procedimiento y su finalidad, y el resultado para los implicados, esto es, el conjunto de espacios físicos en los que puede presentarse una solicitud de protección internacional para que pueda ser legalmente admitida por las autoridades estatales competentes.

III. EL INTERNAMIENTO PARA FINES DE TRASLADO

La figura jurídica del internamiento de un solicitante de protección internacional, ya sea nacional de un tercer país o ya sea un apátrida, también es objeto de regulación en el Reglamento Dublín III; pero se acota su materialización práctica como consecuencia de la experiencia acumulada a lo largo de los años y de la propia jurisprudencia que ha ido elaborando el TJUE. Debe advertirse que se trata de una cuestión problemática que ofrece múltiples aristas que tocan de lleno la sensibilidad de las ONG especializadas y

a las representaciones diplomáticas españolas y el procedimiento para valorar su traslado se hipotecan a la redacción del nuevo Reglamento (párr. 2)

50. Como ocurre con la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos y con la Directiva 2013/33/UE sobre condiciones de acogida en sus respectivos arts. 4.

51. Ibidem supra not. 49.

que dan a menudo no pocos quebraderos de cabeza a las autoridades estatales competentes en esta materia. Dada la dignidad humana y los derechos inherentes a todo ser humano se hace preciso delimitar lo más y mejor posible la utilización práctica de esta figura jurídica.

En efecto, dentro de los importantes límites que se fijan⁵², cabe resaltar el principio subyacente de que no se puede internar a una persona por el único motivo de haber solicitado su protección internacional; el hecho de que tiene que ser lo más breve posible y estar sujeto a los principios de necesidad y proporcionalidad; que debe regularse conforme al art. 31 de la Convención de Ginebra de 1951; que los procedimientos en relación con una persona internada deben tramitarse con prioridad en el menor plazo de tiempo posible; que los Estados miembros deben aplicar las disposiciones de la Directiva 2013/33/UE (*Directiva sobre condiciones de acogida*)⁵³ respecto de las garantías generales que rigen el internamiento, así como de las condiciones de internamiento, cuando proceda.

De todos ellos, el segundo que se apunta, es decir, que tiene que ser lo más breve posible y estar sujeto a los principios de necesidad y proporcionalidad, ha sido objeto de análisis por parte del TJUE en el as. *C-528/15, Al Chodor (TJCE 2017, 80)*. En él, partiendo del contenido jurídico del art. 28.2 del Reglamento Dublín III, que permite internar a un solicitante para poder garantizar el desarrollo de los procedimientos de traslado cuando exista un riesgo considerable de fuga⁵⁴, llega a la conclusión de que «el internamiento de un solicitante, [...], está supeditado a que se respeten unas garantías estrictas, a saber, la existencia de una base legal, la claridad, la previsibilidad, la accesibilidad y la protección contra las arbitrariedades»⁵⁵. Se trata de un conjunto de cauciones que

52. Tal y como se infiere del considerando 20 del preámbulo y del art. 28 del Reglamento Dublín III.

53. Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DO L 180 de 29.6.2013, p. 96).

54. Sobre la base de una evaluación individual y únicamente en la medida en que el internamiento sea proporcionado y sin que puedan aplicarse otras medidas menos coercitivas.

55. Sentencia del Tribunal de Justicia Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie/Salah Al Chodor, Ajlin Al Chodor, Ajvar Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, respectivamente apartados 34 y 40. Se trata de un asunto que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de la República Checa. Dos ciudadanos iraquíes en un control policial checo no acreditan documentalmente su identidad, afirman ser kurdos procedentes de un pueblo invadido por el Estado islámico y que han seguido el siguiente itinerario: Turquía, Grecia, Hungría y Chequia. Tras consultar la Eurodac, la policía checa descubre que presentaron solicitud de asilo en Hungría y los internan como trámite previo a trasladarlos a Hungría. Entonces los Sres. Al Chodor recurren la decisión de su internamiento. El Tribunal Regional de Ústí nad Labem estima su recurso porque la normativa checa no fija criterios objetivos que permitan apreciar un riesgo de fuga en el sentido del Reglamento Dublín III y obtienen su libertad. Pero la policía de extranjería recurre en casación ese fallo ante el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de la República Checa.

se detallan en la Directiva 2013/33/UE afectando expresamente a los solicitantes internados, a las condiciones del internamiento y al internamiento de personas vulnerables y de solicitantes con necesidades de acogida particulares⁵⁶; lo que denota, en suma, la notable interrelación que existe entre el conjunto de normas que conforman el SECA y la necesidad de efectuar una interpretación coherente con las que sean objeto de aplicación en cada supuesto concreto que se plantee. En todo caso, una vez más debe insistirse en la necesidad de que su materialización por parte de las autoridades estatales competentes se efectúe con la debida diligencia ajustándose exquisita y profesionalmente a sus normas procedimentales para no alargar, en su caso, el tiempo de internamiento si este fuera necesario.

Desde otro ángulo, el TJUE recalca que el Reglamento Dublín III dispensa un elevado nivel de protección a los solicitantes y, en particular, a los solicitantes internados. Buenos exponentes de lo anterior y a los que alude expresamente son la prohibición a los Estados de internar a una persona por la única razón de haber presentado una solicitud de protección internacional, el deber de que el internamiento sea proporcionado y de que sólo se justificará en la medida en que no puedan aplicarse efectivamente otras medidas menos coercitivas, el deber de que el internamiento sea lo más breve posible, y la necesidad de que cuando se constate la existencia de un riesgo de fuga se utilicen criterios objetivos definidos por la ley y aplicados caso por caso⁵⁷. En relación con esto último, el TJUE es de la opinión de que los Estados miembros tienen que «establecer, en una disposición obligatoria de alcance general, los criterios objetivos en los que se basan las razones que permitan pensar que el solicitante, que es objeto de un procedimiento de traslado, pueda fugarse»⁵⁸. La inexistencia de esa norma de derecho interno se penaliza con la imposibilidad de aplicar el art. 28.2 del Reglamento.

No puede desdeñarse que el Reglamento Dublín III ha mejorado el nivel de protección si se toma como punto de referencia su norma predecesora, el Reglamento Dublín II. Sin embargo, es criticable su aplicación concreta en determinados casos y en ciertos centros de internamiento. Para evitarlo, es muy loable que el TJUE ponga el acento en medidas garantistas que restrinjan el internamiento de los solicitantes de protección internacional.

En pocas palabras puede decirse que lo que hace el alto Tribunal de Luxemburgo es dictaminar que el internamiento de un solicitante de protección internacional debe ser algo muy excepcional, que, en el supuesto de que se haga, debe cumplir con una serie de condiciones, destacando la existencia de un riesgo considerable de fuga⁵⁹, que

56. Concretamente se regulan en sus arts. 9-11.

57. Sentencia del Tribunal de Justicia Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie/Salah Al Chodor, Ajlin Al Chodor, Ajvar Al Chodor (TJCE 2017, 80), C-528/15, EU:C:2017:213, apartado 34.

58. Ibidem, apartado 47.

59. Pero también cuando lo exija la protección de la seguridad nacional o del orden público, tal y como constata, p.e, la Sentencia del Tribunal de Justicia J. N./Staatssecretaris van Veiligheid en

ha de seguir una serie de criterios objetivos y, en fin, debe estar legalmente definido en la normativa estatal. Marca límites a esta figura, lo cual es muy positivo, pero, insisto, los problemas prácticos que se plantean en cada centro requieren propuestas concretas aplicables sobre el terreno, junto con nuevas reflexiones y propuestas doctrinales sobre los mismos⁶⁰.

IV. LA POSIBILIDAD DE TRASLADAR O NO AL SOLICITANTE DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL A OTRO ESTADO

La posibilidad de trasladar a un solicitante de protección internacional, ya sea nacional de un tercer país o ya un apátrida, desde el Estado en que se encuentra a otro Estado del sistema Dublín o a un tercer Estado seguro son cuestiones de las que se ocupa el Reglamento n.º 604/2013 y que también han sido interpretadas por el TJUE al responder a sendas peticiones de decisión prejudicial que le han planteado algunos órganos jurisdiccionales de los Estados miembros.

1. EL TRASLADO DEL SOLICITANTE A OTRO ESTADO MIEMBRO

En efecto, el citado Reglamento permite que se realice el traslado a Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional «por iniciativa

Justitie, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84. Con ella se responde a la petición de decisión prejudicial planteada por el Consejo de Estado de los Países Bajos en torno a la validez del art.8.3 de la Directiva 2013/33/UE. El interesado es una persona que en 10 años presenta cuatro solicitudes de asilo en Países Bajos que le son desestimadas. En ese tiempo es condenado por más de 20 infracciones y delitos a penas que en algunos casos son de privación de libertad durante un determinado periodo de tiempo. Cuando se le ordena abandonar inmediatamente la UE, recurre o aduce problemas de salud o presenta una nueva solicitud de asilo. En este contexto y en el de la última petición fue internado como solicitante de asilo por motivos de seguridad nacional y de orden público. Entonces el Sr. J.N. recurre la decisión de su internamiento y solicita una indemnización por daños y perjuicios, lo cual se desestima por sentencia del Tribunal de Primera Instancia de La Haya. Contra ella apela ante el Consejo de Estado, órgano jurisdiccional donde se resuelve el litigio principal.

60. Así, p.e, la viabilidad del cierre de los centros de internamiento para los extranjeros en España, no solo es una propuesta de determinados partidos políticos o de algunas ONG especializadas, sino que es una posibilidad que ha puesto sobre la mesa Margarita Martínez. MARTÍNEZ ESCAMILLA, M., «Centros de internamiento para extranjeros. Estado de la cuestión y perspectivas de futuro». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (en línea)*.2016, núm. 18-23, p. 1-38. Disponible en internet:<http://criminnet.ugr.es/recpc/18/recpc18-23.pdf> (visitado por última vez el 05.05.2017). O, desde otra perspectiva, Carmelo Faleh. FALEH PÉREZ, C., «El encierro de extranjeros en España: crítica y alternativas a los CIE desde el sistema universal de protección de los derechos humanos», *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol. 7, núm. 2, 2013. https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_7_2013_2/REIB_07_02_Carmelo%20Faleh.pdf (visitado por última vez el 05.05.2017).

propia, en forma de salida controlada o con escolta»⁶¹, respetando unos plazos⁶² y unas garantías jurídicas, entre las cuales, se halla el derecho a la tutela judicial efectiva⁶³.

Esta posibilidad se basa sin duda en el principio de la confianza mutua que debe regir entre los Estados miembros⁶⁴ y la consideración de que todos ellos aplican normas equiparables con respecto a los solicitantes de una protección internacional, ya sean nacionales de terceros países o ya sean apátridas. Ahora bien, esta perspectiva debe entenderse no como una presunción rígida que no admita absolutamente nada en contrario, sino como una presunción *ius tantom*, puesto que debe permitir a cada solicitante, en su caso concreto, poder oponerse a su traslado si considera que sus derechos pueden llegar a ser vulnerados, por ejemplo, por posibles tratos inhumanos y degradantes⁶⁵.

En el contexto del necesario respeto de las garantías jurídicas debe entenderse la alusión que el Reglamento hace a la imposibilidad de trasladar a un solicitante de protección internacional al Estado miembro responsable como consecuencia de la existencia de «razones fundadas para temer que existen deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida de los solicitantes en ese Estado miembro que implican un peligro de trato inhumano o degradante, en el sentido del art. 4 de la CDFUE»⁶⁶. Se trata de una redacción que el TJUE ya fue reclamando mediante la jurisprudencia que

61. Considerando 24 de su preámbulo, donde se expresa además que «los Estados miembros deben fomentar los traslados voluntarios proporcionando información suficiente a los solicitantes y garantizar que los traslados en forma de salida controlada o con escolta se lleven a cabo de forma humana, con pleno respeto de los derechos fundamentales y de la dignidad de la persona, así como del interés superior del niño y teniendo lo más posible en cuenta la evolución de la jurisprudencia en la materia, especialmente en lo que se refiere a traslados por motivos humanitarios».

62. Tal y como se infiere del considerando 3 de su preámbulo y del art. 28.3, que señala: «cuando una persona sea internada con arreglo al presente artículo, el traslado de esa persona del Estado miembro requirente al Estado miembro responsable se efectuará en cuanto sea materialmente posible y a más tardar en el plazo de seis semanas a partir de la fecha de aceptación expresa o tácita de la petición de toma a cargo o de readmisión de la persona interesada o a partir del momento en que el recurso o la revisión ya no tengan efecto suspensivo con arreglo al art. 27, apartado 3.

Cuando el Estado miembro requirente no respete los plazos de presentación de una petición de toma a cargo o de readmisión o cuando el traslado no se produzca en el plazo de seis semanas mencionado en el párrafo tercero, no se mantendrá a la persona internada. En consecuencia, seguirán siendo de aplicación los arts. 21, 23, 24 y 29».

63. Considerando 19 del Reglamento Dublín III.

64. Para una profundización en el mismo, vid. LEBOEUF, L., *Le droit européen de l'asile au défi de la confiance mutuelle*, Paris, Anthemis, 2016. LABAYLE, H., «Droit d'asile et confiance mutuelle: Regard critique sur la jurisprudence européenne», *CDE*, Vol. 50, núm. 3, 2014, p. 501-534.

65. Tiene razón Giulia VICINI cuando escribe que tanto el TEDH como el TJUE comparten la opinión de que la presunción de confianza mutua, en la que se basa el Reglamento de Dublín, debe ser refutable para garantizar que los solicitantes de asilo no sean devueltos a territorios en los que se someterán a tratos inhumanos y degradantes. Cf. VICINI, op. cit., nota 18, p. 57.

66. Según prescribe expresamente el art. 3.2 del Reglamento Dublín III.

dictó en interpretación del anterior Reglamento Dublín II⁶⁷, y que, en la práctica, tiene por efecto que el Estado responsable de la determinación siga aplicando los criterios para ver si otro Estado puede ser el responsable y, en último término, que él mismo acepte ser el responsable de valorar la concesión o no de la protección internacional solicitada por un nacional de un tercer país o un apátrida⁶⁸.

Pues bien, cabe recordar a este respecto que el TJUE, en el as. C-63/15 (TJCE 2016, 188), *Ghezelbash*, observó ese contenido jurídico como una limitación a la posibilidad de «trasladar a un solicitante al Estado miembro que se haya designado en primer lugar como responsable»⁶⁹.

No cabe duda de que el hecho de que un solicitante de protección internacional tenga «razones fundadas para temer» es algo calificable como bastante subjetivo, pues depende, entre otras cosas, de su propia personalidad y resiliencia y, en su consecuencia, las autoridades competentes de los Estados obligados por el Reglamento van a tener grandes dificultades para apreciarlas o valorarlas correctamente en sus propios términos.

De ahí la importancia que tiene en este punto, en tanto que elemento más objetivo, la existencia de «deficiencias sistemáticas»⁷⁰ en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida de los solicitantes en ese Estado que impliquen un peligro de trato inhumano o degradante⁷¹. Su mera existencia generaría la vulneración de los derechos humanos de aquellas personas que fueran trasladadas; por lo que, para no incurrir en ella, las autoridades del Estado donde se encuentre el solicitante de protección internacional deben evitar su traslado al Estado con deficiencias.

En todo caso podría considerarse como indicio suficiente de tal hipótesis la existencia en el posible Estado de un contexto grave y de un riesgo real que pudiera favorecer que el solicitante reciba tratos inhumanos y degradantes. Al final, van a ser las autoridades competentes de los Estados miembros quienes decidan con cierto grado de discrecionalidad

67. Como es el caso de las Sentencia del Tribunal de Justicia N.S./Secretary of State for the Home Department y M.E., A.S.M.,M.T., K.P., E. H./Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform (TJCE 2011, 422), C-411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865, apartado 106. Sentencia del Tribunal de Justicia Migrationsverket/Nurije Kastrati, Valdrina Kastrati, Valdrin Kastrati (TJCE 2012, 106), C-620/10, EU:C:2012:265, apartado 49; de 10.12.2013, as. C-394/12 (TJCE 2013, 383), Abdullahi/Bundesasylamt, EU:C:2013:813, apartado 62.

68. Tal y como se deduce del art. 3.2 del Reglamento Dublín III.

69. Sentencia del Tribunal de Justicia Mehrdad Ghezelbash/ Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C-63/15, EU:C:2016:409, apartados 56-59 y 63.

70. Sobre la noción y el alcance de «deficiencias sistemáticas» y el tratamiento que en el contexto de Dublín han tenido por parte del TEDH y el TJUE, puede verse el trabajo bien documentado de Silvia Morgades. MORGADES-GIL, S., «El sistema de Dublín y la garantía del respeto del derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes: límites más allá de la pérdida de la confianza mutua. Comentario a la Sentencia del TEDH de 4.11.2014 (Gran Sala), Tarakhel c. Suiza, 29217/12», R.D.CE. núm. 51, mayo-agosto de 2015, pp. 749-768.

71. En los últimos años los medios de comunicación y las ONG especializadas han criticado estas deficiencias en Estados miembros como Croacia, Grecia o Hungría.

técnica y, esperemos, que sin arbitrariedad; por lo que debería promoverse su formación de mayor calidad, actualizada y en sintonía con las mejores prácticas basadas en el Reglamento de Dublín III. En sus tareas cotidianas, deberían tener presente la opinión del Tribunal de Luxemburgo. A este respecto y siguiendo el parecer de Pascal SCHUMACHER, lo que ha hecho el TJUE ha sido una aproximación a la expresión «deficiencias sistemáticas» desde «una apreciación de conjunto y coherente con los sistemas de asilo y con las condiciones de acogida de los Estados miembros»⁷², lo que, en la práctica, deja en manos de los Estados un amplio margen de apreciación, puesto que siempre pueden optar por activar la cláusula discrecional o la cláusula humanitaria⁷³.

2. EL TRASLADO DEL SOLICITANTE A UN ESTADO SEGURO

Por otra parte el Reglamento Dublín III permite⁷⁴ que un Estado miembro pueda enviar a un solicitante de protección internacional a un tercer Estado seguro, siempre que se respeten las disposiciones y las garantías que, como es sabido, prescribe la Directiva 2013/32/UE⁷⁵ (*Directiva sobre procedimientos de asilo*).

72. SCHUMACHER, P., «Une vaste marge des Etats membres pour décider d'un transfert vers l'Etat responsable du traitement de la demande d'asile», *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], *Actualités Droits-Libertés*, 21 de febrero de 2014, <http://revdh.revues.org/590> (consultado por última vez el 24.04.2017).

73. La cláusula discrecional coincide en lo esencial con la denominada cláusula de soberanía que se recogía en el Reglamento Dublín II y debe ser interpretada y aplicada desde el derecho de la UE según el parecer del TJUE (Sentencia del Tribunal de Justicia C.K., H.F., A.S./Republika Slovenija, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, apartado 53). A criterio de Jesús Carrera, la cláusula humanitaria es aquella que «concede a cualquier Estado miembro la posibilidad de agrupar a miembros de una familia por razones humanitarias basadas en motivos familiares o culturales, aunque dicho Estado no fuere responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en un Estado miembro», (CARRERA HERNANDEZ, J., «Comentario al Reglamento por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (Reglamento (CE) n.º 343/2003 del Consejo de 18 de febrero de 2003)», *RGDE*, núm. 1, mayo de 2013, p. 4). Sobre ambas cláusulas, su regulación en el Reglamento Dublín II, su interpretación por la jurisprudencia de entonces del TJUE y su influencia en la regulación del actual Reglamento Dublín III han sido analizadas, con buen criterio, por Silvia Morgades (MORGADES-GIL, S., «The Discretion of States in the Dublin III System for Determining Responsibility for Examining Applications for Asylum: What Remains of the Sovereignty and Humanitarian Clauses After the Interpretations of the ECtHR and the CJEU?», *Int. J. Refugee Law*, vol. 27, núm. 3, 2015, pp. 433-456).

74. Tal y como se infiere del contenido jurídico del art. 3.3 del Reglamento Dublin III.

75. Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO L 180 de 29.6.2013). En particular, en su art. 38 referente al concepto de tercer país seguro se limita aplicar tal concepto cuando las autoridades competentes de los Estados miembros «tengan la certeza de que el solicitante de protección internacional recibirá en el tercer país un trato conforme a los siguientes principios:

Se trata de una cuestión bastante espinosa, no tanto por la propia regulación del derecho de la UE, como por las prácticas que vienen llevando a cabo los diferentes Estados miembros, por sus normativas internas, que no están en estos momentos tan armonizadas como debieran y porque en algunos casos concretos se podría haber vulnerado los derechos humanos y las libertades fundamentales⁷⁶, tal y como se protegen en la CDFUE y en tratados internacionales actualmente vigentes.

A este respecto, el TJUE, en el as. C-695/15 (TJCE 2016, 33), *Mirza* señaló que, tal y como se regula en ese Reglamento, el traslado de un solicitante de protección internacional, ya sea nacional de un tercer Estado o ya apátrida, es «[un] derecho [que] corresponde a «todo Estado miembro»»⁷⁷, cuyo ejercicio «no contiene ninguna limitación temporal», ni se halla limitado tampoco por las obligaciones del Estado miembro

-
- a) su vida o su libertad no están amenazadas por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política;
 - b) no hay riesgo de daños graves tal como se definen en la Directiva 2011/95/UE;
 - c) se respeta el principio de no devolución de conformidad con la Convención de Ginebra;
 - d) se respeta la prohibición de expulsión en caso de violación del derecho de no ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes, establecido en el Derecho internacional;
 - e) existe la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado y, en caso de ser refugiado, recibir protección con arreglo a la Convención de Ginebra».

Por otra parte, en el art. 33.2.c) de la Directiva 2013/32, solicitudes inadmisibles, dispone que «los Estados miembros podrán considerar inadmisibles una solicitud de protección internacional sólo si un país que no sea un Estado miembro se considera tercer país seguro para el solicitante de conformidad con lo dispuesto en el art. 38».

76. El TEDH ha abordado la vulneración de los derechos humanos en el contexto de la aplicación del sistema Dublín en sentencias como, por ejemplo, *Safai v. Austria*, n.º 44689/097, mai 2014; *Mohammadi v. Austria*, n.º 71932/12, 3 juillet 2014; *V.M. et autres v. Belgique*, n.º 60125/117, juillet 2015, o *Tarakhel v. Suisse*, n.º 29217/12, 4 novembre 2014. Su influencia en la redacción del Reglamento Dublín III y en las actuaciones de las autoridades estatales competentes ha sido y es muy relevante. Ahora bien, debe dejarse constancia de que este tema desborda el objeto de investigación propuesto al inicio de este trabajo y, a mi modo de ver, requiere su propia investigación.
77. Sentencia del Tribunal de Justicia Shiraz Baig Mirza/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (TJCE 2016, 33), C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, apartado 40. Bien es verdad que al final, en la primera declaración, reconoce que, en concreto, es un derecho que puede ejercerse por un Estado miembro «después de que éste último haya admitido ser responsable» (Apartado. 53). Con esta sentencia se responde a una petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Debrecen, Hungría. Las partes en el litigio principal son el Sr. Mirza y Oficina húngara de Inmigración y Nacionalidad. El Sr. Mirza es un ciudadano paquistaní que desde Serbia entra irregularmente a Hungría donde presenta su primera solicitud de protección internacional. Al desaparecer de su residencia, la Oficina húngara suspende el examen de su solicitud. Más tarde es detenido en la República Checa cuando trata de llegar a Austria. Las autoridades húngaras acceden a su readmisión, pero el Sr. Mirza presenta una nueva solicitud de protección internacional en Hungría. Se abre un nuevo expediente y es objeto de internamiento. La Oficina húngara resolvió la solicitud declarándola inadmisibles por haber un tercer país seguro, Serbia. Sin embargo, el Sr. Mirza recurrió tal decisión ante el

responsable que impone su art. 18, ni obliga a «informar al Estado miembro que procede al traslado del contenido de su normativa nacional en materia de envío de solicitantes a terceros países seguros o de su práctica administrativa en la materia»⁷⁸.

En suma, constituye una prerrogativa propia cuyo ejercicio incumbe a cada Estado, pero que, aunque no se halle condicionada por algunas limitaciones (temporal, sustantiva y de información), tampoco se reconoce como ilimitada. Para conocerla con mayor concreción, habrá que estar, por tanto, atentos a las prácticas de los Estados y a la futura jurisprudencia que elbe el TJUE sobre este particular tema.

V. LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO MIEMBRO RESPONSABLE DE EXAMINAR LA SOLICITUD EN CASO DE READMISIÓN DEL SOLICITANTE

Como ya ha sido avanzado, el art. 18 del Reglamento determina las obligaciones que tiene que cumplir el Estado miembro responsable de una solicitud de protección internacional.

Básicamente se concretan en el deber de hacerse cargo del solicitante que haya presentado una solicitud en otro Estado miembro y de readmitir al solicitante cuya solicitud se esté examinando y que haya formulado una solicitud en otro Estado miembro, al nacional de un tercer país o al apátrida que haya retirado su solicitud en curso de examen y haya formulado una solicitud en otro Estado miembro, al nacional de un tercer país o al apátrida cuya solicitud se haya rechazado y que haya formulado una solicitud en otro Estado miembro o se encuentre en el territorio de otro Estado miembro sin un documento de residencia. Dependiendo de estos supuestos, el Estado miembro responsable tiene que cumplir una serie de obligaciones secundarias asociadas, que, en cascada descendente, van desde examinar o completar el examen de la solicitud hasta asegurarse de que la persona interesada tenga o haya tenido la oportunidad de ejercer su derecho a una tutela judicial efectiva.

En este contexto conviene subrayar que el TJUE, en el as. C-695/15 (TJCE 2016, 33), *Mirza*, afirmó que el art. 18.2.c) del Reglamento «exige al Estado miembro responsable que se asegure de que el examen de la solicitud «se complete». En cambio, no obliga a tal Estado miembro a reanudar el examen de la solicitud de protección internacional en una fase procedimental concreta». Por lo que, «en caso de readmisión de un solicitante de protección internacional, no exige que el procedimiento de examen de la solicitud de éste se reanude en la fase en que dicho examen se interrumpió»⁷⁹.

Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Debrecen aduciendo que no quería volver a Serbia porque allí no estaría seguro.

78. Así se deduce de sus apartados 40, 49-52 y 54-63.

79. Sentencia del Tribunal de Justicia Shiraz Baig Mirza/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (TJCE 2016, 33), C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, respectivamente apartados 65 y 68. Por su parte en el apartado 66 se destaca que «el art. 18, párrafo 2, apartado segundo, del Reglamento Dublín III, en la medida en que exige que el solicitante tenga derecho a pedir que se adopte una decisión final sobre su solicitud de protección internacional, bien en el marco del procedimiento

Una vez más el Tribunal de Luxemburgo incide en la forma en la que han de proceder las autoridades estatales competentes, recordándoles el cumplimiento de su principal deber en base al objeto y fin que persigue el Reglamento Dublín III (qué es lo más importante que tienen que hacer), pero dejándoles actuar, al propio tiempo, con cierta discrecionalidad técnica, en la medida en que les permite elegir el momento procedimental en el cual continuar, esto es, pueden decidir el cuándo.

Esa obligación principal también ha sido destacada por el TJUE en otras sentencias, a pesar de la enrevesada casuística que puede plantearse en la práctica. Así, en el as. C-155/15, *Karim (TJCE 2016, 189)*, afirmó que «en una situación en la que un nacional de un tercer país, tras haber presentado una primera solicitud de asilo en un Estado miembro, ha abandonado el territorio de los Estados miembros durante un período de al menos tres meses antes de presentar una nueva solicitud de asilo en otro Estado miembro, el art. 19, apartado 2, del Reglamento n.º 604/2013 obliga al Estado miembro ante el que se presentó la nueva solicitud de asilo a llevar a su término, con arreglo a las normas establecidas en dicho Reglamento, el proceso de determinación del Estado miembro responsable del examen de esta nueva solicitud».⁸⁰

Lo que parece no permitir el TJUE a los Estados miembros es solaparse y duplicar esfuerzos, declarando inaplicable el procedimiento de readmisión en ciertos supuestos, al interpretar el Reglamento Dublín III no solo en su sentido literal, sino de acuerdo con su contexto y el fin que persigue. Así, en el as. C-36/17, *Daher Muse Ahmed (JUR 2017, 122155)* destacó que «un Estado miembro no puede pedir válidamente a otro Estado miembro que readmita, en el marco de los procedimientos que establece dicho Reglamento, a un nacional de un tercer país [...], que ha presentado una solicitud de protección internacional en aquel primer Estado miembro después de que este segundo

que se interrumpió o bien en un nuevo procedimiento que no debe considerarse referido a una solicitud posterior, tiene por objeto garantizar al solicitante un examen de su solicitud que responda a las exigencias que la Directiva 2013/32 establece para las primeras solicitudes en primera instancia. En cambio, dicha disposición no tiene por objeto ni prescribir la manera en la que el procedimiento debe reanudarse en tales circunstancias, ni privar al Estado miembro responsable de la posibilidad de declarar inadmisibles las solicitudes».

80. Sentencia del Tribunal de Justicia George Karim/Migrationsverket (TJCE 2016, 189), C-155-15, EU:C:2016:410, apartado 17. Responde a una petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal de Apelación de lo Contencioso-Administrativo de Estocolmo – Tribunal Superior de Inmigración, Suecia. En el litigio principal se enfrentan litigio el Sr. George Karim, de nacionalidad siria, y el Servicio de Inmigración de Suecia, por la decisión de este último de desestimar la solicitud de permiso de residencia presentada por aquel y trasladarlo a Eslovenia. Como hechos relevantes pueden destacarse la presentación una solicitud de protección internacional en Suecia por el Sr. Karim. Pero el sistema Eurodac revela que ya había presentado casi un año antes una solicitud de protección internacional en Eslovenia. Entonces las autoridades eslovenas aceptan su readmisión. Ante esto, el Sr. Karim alega haber abandonado el territorio de los Estados miembros durante más de tres meses. Sin embargo, el Servicio de Inmigración desestimó su solicitud y decide trasladarlo a Eslovenia, por lo que el interesado recurre primero ante Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Estocolmo y tras su desestimación ante el Tribunal de Apelación.

Estado miembro le haya concedido la protección subsidiaria». Se trataba de un solicitante de protección internacional en Alemania que tenía concedida la protección subsidiaria en Italia, sobre el cual el Tribunal de Luxemburgo fue partidario de que las autoridades alemanas optasen por «una decisión de inadmisibilidad» en detrimento de «una decisión de traslado y de no examen de dicha solicitud»⁸¹.

En su consecuencia lo que hace el TJUE es una labor en la que pretende esclarecer lo que obliga y lo que no obliga a los Estados miembros, aclarando las zonas difusas que a este respecto franquean las prescripciones del Reglamento en su cotidiana aplicación práctica.

VI. LOS PRINCIPIOS Y GARANTÍAS

El Reglamento n.º 604/2013 además de «confirmar los principios en que se sustenta el Reglamento (CE) n.º 343/2003»⁸², introduce mayores garantías para los solicitantes de protección internacional, no solo como consecuencia de la propia realidad de las cosas que pretende regular, sino también por la influencia que ha ido deparando la propia jurisprudencia del TJUE.

Se trata de principios tales como, por ejemplo, el de la dignidad humana, el de la unidad familiar y el del interés superior del niño, que deben ser tenidos en cuenta a la hora de aplicar el derecho derivado de la UE, tal y como ya se recogió en la diversa jurisprudencia del TJUE sobre el Reglamento Dublín II⁸³.

Esta es la tendencia que parece seguir perseverando el TJUE, toda vez que, en el as. C-528/15, *Al Chodor et. alt.* (TJCE 2017, 80), declaró que «dicho Reglamento confirma los principios en los que se basa e introduce, al mismo tiempo, las mejoras necesarias a la luz de la experiencia, para aumentar la eficacia del sistema de Dublín y la protección concedida a los solicitantes, protección garantizada mediante la tutela judicial de la que disfrutan»⁸⁴.

81. Auto del Tribunal de Justicia Daher Muse Ahmed/Bundesrepublik Deutschland (JUR 2017, 122155), C-36/17, EU:C:2017:273, respectivamente apartados 41, 42 y 39. Resuelve la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Minden, Alemania. El Sr. Ahmed solicita asilo en Alemania, pero se descubre a través de la Eurodac que unos dos años antes había solicitado protección internacional en Italia. Las autoridades italianas informan de que ya goza de la protección subsidiaria en Italia, por lo que su traslado debe hacerse en base a los acuerdos de readmisión. Luego las autoridades alemanas deniegan su solicitud de asilo, le expulsan y prohíben su entrada y residencia en Alemania. A continuación, el Sr. Ahmed recurre esa decisión ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo que tiene dudas sobre la aplicación del Reglamento Dublín III.

82. Considerando núm. 9 del Reglamento.

83. En concreto Maria Hennessy llega a esta conclusión apoyándose en asuntos como C-179/11, *Cimade* (TJCE 2012, 267) y *Gisti*, C-245/11 K (TJCE 2012, 320) y C-648/11, M.A. y otros. HENNESSY (TJCE 2013, 125), op. cit., nota 15.

84. Vid. Sentencia del Tribunal de Justicia Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie/Salah Al Chodor, Ajlin Al Chodor, Ajvar Al Chodor (TJCE 2017, 80),

Desde una perspectiva general, debe reconocerse que las personas a las que se aplica el Reglamento se hallan protegidas por un conjunto de obligaciones estatales «establecidas en razón de instrumentos de derecho internacional, incluida la jurisprudencia pertinente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos» (TEDH), por «los derechos fundamentales» y por «los principios establecidos, en particular, en la CDFUE», así como por las garantías que incluye la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo⁸⁵. De ello se ha hecho eco el TJUE, puesto que, en el as. C-578/16 PPU, C.K., H.F., A.S., reconoció que «en lo que respecta a los derechos fundamentales reconocidos a los solicitantes de asilo, el legislador de la Unión no sólo codificó en el art. 3, apartado 2, del Reglamento Dublín III la jurisprudencia derivada de la sentencia de 21 de diciembre de 2011, N. S. y otros [...], sino que puso además especial interés en recalcar [...] que la jurisprudencia del TEDH y el art. 4 de la Carta vinculan a los Estados miembros a la hora de aplicar dicho Reglamento»⁸⁶.

Por otra parte, el art. 27.1 del Reglamento Dublín III, concreta, en su ámbito material de aplicación, el derecho a la tutela judicial efectiva que ya prescribe el TUE⁸⁷, al determinar que el solicitante de protección internacional «tendrá derecho a la tutela judicial efectiva en forma de recurso o de revisión, de hecho o de derecho, contra la decisión de traslado, ante un órgano jurisdiccional»⁸⁸. Lo cual ya ha sido reconocido expresamente y avalado desde una perspectiva más particular por el TJUE en el as. C-695/15 (TJCE 2016, 33), *Mirza*⁸⁹.

Se trata de un recurso que puede utilizar todo solicitante de protección internacional contra la decisión de traslado que adopte un Estado miembro y que, como ha expresado el TJUE, en el as. C-155-15, *Karim*, puede poner énfasis en el «examen de la aplicación de este Reglamento y puede llevar así a poner en tela de juicio la responsabilidad de un Estado miembro, aun cuando no existan en ese Estado miembro deficiencias sistémicas en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida de los solicitantes

C-528/15, EU:C:2017:213, apartado 33, influido por el precedente que ya estableció en la Sentencia del Tribunal de Justicia Mehrdad Ghezlbash/ Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (TJCE 2016, 188), C-63/15, EU:C:2016:409, apartado 52.

85. Ver respectivamente los considerandos 32, 39 y 12 del Reglamento.

86. Sentencia del Tribunal de Justicia C.K., H.F., A.S./Republika Slovenija, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, apartado 63.

87. En su art. 19.1 *in fine* afirma literalmente que «los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión».

88. El art. 27.5 determina que «los Estados miembros garantizarán el acceso de la persona interesada a asistencia jurídica y, en caso necesario, lingüística».

89. Sentencia del Tribunal de Justicia Shiraz Baig Mirza/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (TJCE 2016, 33), C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, apartado 60. Ahí el TJUE subraya que un solicitante de protección internacional «tiene derecho a la tutela judicial efectiva en forma de recurso o de revisión, de hecho o de derecho [...], ante un órgano jurisdiccional» contra la decisión de traslado.

de asilo que impliquen un peligro de trato inhumano o degradante, en el sentido del art. 4 de la CDFUE»⁹⁰.

Así mismo cabe afirmar que, más que hablar de un derecho subjetivo del que dispone el solicitante para poner en tela de juicio la determinación del Estado responsable⁹¹ ante un órgano jurisdiccional, debe calificarse como una garantía jurídica particular para evitar que el solicitante pueda sufrir tratos inhumanos y degradantes si se le traslada a otro Estado miembro. En otras palabras, es un recurso susceptible de ser utilizado por todo solicitante de protección internacional, materializando en este caso su derecho a la tutela judicial efectiva. Sin embargo, no es un instrumento con el que se pueda atacar todos los criterios y mecanismos necesarios para determinar el Estado miembro que debe examinar la solicitud de protección internacional, sino que simple y llanamente se puede observar como una herramienta para prevenir hipotéticas vulneraciones de derechos humanos como consecuencia del traslado del solicitante a otro Estado miembro; para lo cual se impide el traslado y se busca que otro Estado examine su solicitud.

Además de aducir el poder sufrir hipotéticos tratos inhumanos y degradantes para evitar un traslado, la reciente jurisprudencia del TJUE destaca que un solicitante de protección internacional puede alegar, en su recurso contra la decisión de traslado a otro Estado miembro, la infracción de una disposición material del Reglamento que puede haber viciado el procedimiento que se ha seguido para determinar el Estado responsable. Así, en el as. C-63/15, *Ghezelbash* (TJCE 2016, 188), dictaminó que «un solicitante de asilo puede invocar, en un recurso interpuesto contra la decisión de trasladarlo, la aplicación errónea de un criterio de responsabilidad establecido en el capítulo III del citado Reglamento, en particular del criterio relativo a la expedición de visado, recogido en el art. 12 del mismo Reglamento»⁹² o «la infracción de la norma establecida en el art. 19, apartado 2, párrafo segundo, de este Reglamento»⁹³.

En definitiva, tanto desde la perspectiva formal como desde el material, y en este caso con la posibilidad de alegar diversos motivos, el derecho a la tutela judicial efectiva queda garantizada por el Reglamento Dublín III y, sobre la base del mismo, avalada por la jurisprudencia del TJUE.

90. Sentencia del Tribunal de Justicia *George Karim/Migrationsverket* (TJCE 2016, 189), C-155-15, EU:C:2016:410, apartado 22.

91. Julia Magaz, apoyándose en la doctrina y en la jurisprudencia del TJUE, con buen criterio, llega a la conclusión de que no existe como tal un derecho subjetivo del solicitante que recurre. MAGAZ URQUIDI, op. cit., nota 14, pp. 648-649.

92. Sentencia del Tribunal de Justicia, *Mehrdad Ghezelbash/ Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-63/15, EU:C:2016:409, apartado 61 y fallo.

93. Hay un cese de responsabilidades de un Estado miembro porque el solicitante ha abandonado el territorio de los Estados miembros durante un período de al menos tres meses. La solicitud, que el nacional de un tercer Estado o apátrida presente después, se considerará como nueva y entrañará el inicio de un nuevo procedimiento para concretar el Estado miembro responsable. Sentencia del Tribunal de Justicia *George Karim/Migrationsverket* (TJCE 2016, 189), C-155/15, EU:C:2016:410, apartados 26 y 27.

a los Estados miembros y en el conjunto de garantías que tienen que proteger los intereses y los derechos de los solicitantes de protección internacional.

Del lado de los primeros, ha dictaminado que los Estados miembros pueden internar a un solicitante para garantizar el desarrollo de los procedimientos de traslado, siempre que haya riesgo considerable de fuga y valorando la existencia de razones basadas en criterios objetivos definidos por ley⁹⁷. Ha delimitado el derecho que tienen los Estados miembros a trasladar a un solicitante a un tercer país seguro y las obligaciones del Estado miembro responsable de examinar la solicitud en caso de readmisión del solicitante⁹⁸. Si decide trasladarlo, debe considerar qué consecuencias puede tener para la salud del solicitante, verificando «si será posible proteger de manera adecuada y suficiente el estado de salud del interesado adoptando las precauciones previstas en el Reglamento Dublín III y, en el caso de que así sea, a adoptar tales precauciones»⁹⁹. El deber de hacerse cargo del solicitante y readmitirlo cesa si el Estado miembro responsable prueba que ha abandonado el territorio de los Estados miembros durante un período de al menos tres meses¹⁰⁰.

Otras obligaciones que ha de cumplir el Estado miembro ante el cual se presente la solicitud radican en seguir los procedimientos establecidos en el capítulo VI del Reglamento para determinar el Estado miembro responsable del examen de la solicitud, pedir a ese Estado miembro que se haga cargo del solicitante de que se trate y, una vez aceptada su petición, trasladar a esa persona a dicho Estado miembro. Lo que no puede hacer es trasladar al solicitante a otro Estado miembro si se teme que en él existen deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida de los solicitantes¹⁰¹. En cuanto a la aplicabilidad del procedimiento de readmisión, el TJUE ha declarado que «los plazos de presentación de una petición de readmisión no son aplicables» cuando «un nacional de un tercer país ha presentado una solicitud de protección internacional en un Estado miembro después de que otro Estado miembro le haya concedido la protección subsidiaria»¹⁰².

Pero también el TJUE ha reconocido que el legislador de la Unión en el Reglamento n.º 604/2013 «no se limitó a establecer reglas de organización que rigen únicamente las relaciones entre los Estados miembros, para determinar el Estado miembro responsable, sino que decidió asociar a ese proceso a los solicitantes de asilo, obligando a los Estados miembros a informarles de los criterios de responsabilidad y a ofrecerles la oportunidad

97. Sentencia del Tribunal de Justicia *Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie/Salah Al Chodor, Ajlin Al Chodor, Ajvar Al Chodor* (TJCE 2017, 80), C-528/15, EU:C:2017:213.

98. Sentencia del Tribunal de Justicia *Shiraz Baig Mirza/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* (TJCE 2016, 33), C-695/15 PPU, EU:C:2016:188.

99. Sentencia del Tribunal de Justicia *C.K., H.F., A.S./Republika Slovenija*, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, apartado 76.

100. Sentencia del Tribunal de Justicia *George Karim/Migrationsverket* (TJCE 2016, 189), C-155/15, EU:C:2016:410, apartado 15.

101. Sentencia del Tribunal de Justicia *C.K., H.F., A.S./Republika Slovenija*, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, apartados 58 y 60.

102. Auto de 5.04.2017, as. C-36/17, *Daher Muse Ahmed/Bundesrepublik Deutschland*, apartado 42

de facilitar la información que permita la correcta aplicación de esos criterios, y garantizando a dichos solicitantes de asilo un derecho de recurso efectivo contra la decisión de traslado adoptada en su caso a la conclusión del procedimiento»¹⁰³.

Es más, los Estados obligados por este Reglamento también están vinculados, tanto en sus respectivas normas como en las actuaciones que lleven a cabo sus autoridades, a respetar la prohibición de expulsión o devolución forzosa de un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones¹⁰⁴. También se hallan vinculados por el derecho internacional que protege los derechos humanos, especialmente por el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y, por supuesto, por la relevante jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo¹⁰⁵.

Debe reconocerse, por tanto, que no solo ha analizado obligaciones estatales consideradas como tales, sino que también ha profundizado en el alcance del control jurisdiccional y en el conjunto de garantías que preservan los derechos de los solicitantes y que, de alguna manera, son exigencias a respetar por parte de las autoridades estatales competentes.

Entre ellas, cabe remarcar las garantías procesales, dentro de su reconocido derecho a la tutela judicial efectiva. Supone para los solicitantes de protección internacional el poder acceder a los órganos jurisdiccionales y obtener la correspondiente sentencia fundada en derecho. En el fondo, se trata de una garantía mediante la cual se deben respetar las normas procesales existentes y el derecho a un procedimiento sin dilaciones injustificadas¹⁰⁶. En este sentido, el TJUE ha subrayado que «el legislador de la Unión ha querido, por una parte, reforzar las garantías de legalidad de las mismas, reconociendo

103. Sentencia del Tribunal de Justicia Mehrdad Ghezlbash/ Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (TJCE 2016, 188), C-63/15, EU:C:2016:409, apartado 51.

104. En este sentido vid., PÉREZ GONZÁLEZ, C., «Las competencias del Estado sobre las personas», en *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional*, F. M. MARIÑO MENÉNDEZ, Madrid, Editorial Trotta, 2012, p. 11-36, esp. p. 24. GALINSOGA JORDÁ, A., «El estatuto de los refugiados en el derecho internacional contemporáneo», en P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (Coord), *Refugiados: derecho y solidaridad*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1994, pp. 35-79, esp. p. 52; o MARIÑO MENÉNDEZ, F., «El asilo y sus modalidades en Derecho internacional», en F. MARIÑO MENÉNDEZ, *Derecho de extranjería, asilo y refugio*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1995, pp. 507-527, esp. p. 517.

105. La porosidad entre los contenidos de las sentencias del TEDH y las del TJUE es patente si se recuerda que, algunas emanadas de este órgano jurisdiccional e insistiendo en las de aquel (p.e., *M.S.S. v. Belgique et Grèce*, n.º 30696/09, 21 janvier 2011) han versado sobre el Reglamento Dublín II, influyendo, a su vez, en la actual redacción del Reglamento Dublín III. Buen exponente de esto es, sin duda, la sentencia de 21 de diciembre de 2011 N. S. y otros, C-411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865. En todo caso ha de insistirse en que el Reglamento actual es mucho más garantista que su predecesor.

106. Curiosamente, de los casos analizados en este estudio, solo tres los resolvió el TJUE siguiendo el procedimiento prejudicial de urgencia en base al art. 107 del Reglamento de Procedimiento: as. C-695/15 PPU (TJCE 2016, 33), as. C-638/16 PPU y C-578/16 PPU.

al solicitante de asilo, en el art. 26 del Reglamento Dublín III, el derecho a que se le notifique la decisión de traslado que le concierne y, en el art. 27 de este Reglamento, el derecho a interponer un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional contra dicha decisión, estando incluidas en el ámbito del recurso tanto las circunstancias de hecho como de derecho que rodeen la decisión»¹⁰⁷. Es verdad que el Reglamento Dublín III determina que «los Estados miembros establecerán que la persona interesada pueda solicitar en un plazo razonable a un tribunal que suspenda la ejecución de la decisión de traslado hasta la resolución del recurso»; pero, a su vez, no es menos cierto que admite que «pueden decidir que la interposición de un recurso contra una decisión de traslado no es suficiente, en sí misma, para suspender el traslado, de modo que éste puede tener lugar sin esperar al examen del recurso, siempre que no se haya solicitado la suspensión o que haya sido desestimada la petición de suspensión»¹⁰⁸.

Por otra parte, todo solicitante de protección internacional, en el ejercicio de derecho a la tutela judicial efectiva, puede plantear un recurso contra la decisión de su traslado al Estado miembro responsable, invocando cuestiones tan concretas como «la infracción de las normas establecidas en el art. 19, apartado 2, del mismo Reglamento», o algo más generales como la incorrecta aplicación del mismo, cuestionando «la responsabilidad de un Estado miembro, aun cuando no existan en ese Estado miembro deficiencias sistémicas en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo que impliquen un peligro de trato inhumano o degradante, en el sentido del art. 4 de la CDFUE»¹⁰⁹.

Al hilo de lo anterior, hay que recordar que, además de las garantías procesales o formales, el TJUE ha valorado algunas garantías sustantivas o materiales para los solicitantes de protección internacional, destacando, entre otras cosas, que «las disposiciones del Reglamento Dublín III, deben interpretarse y aplicarse respetando los derechos fundamentales garantizados por la Carta [...]. La prohibición de las penas o los tratos inhumanos o degradantes, establecida en el art. 4 de la Carta, resulta de fundamental importancia a este respecto, ya que tiene carácter absoluto por ser indisociable del respeto de la dignidad humana». También tienen derecho a «la asistencia sanitaria y la atención médica necesarias, que incluyen, como mínimo, los cuidados de urgencia y el tratamiento básico de enfermedades o trastornos psíquicos graves»¹¹⁰.

En resumidas cuentas, cabe señalar que el TJUE, en la aplicación e interpretación del Reglamento Dublín III, ha situado en una misma balanza el análisis jurídico de cuestiones procedimentales y sustantivas que afectan tanto a las prácticas de las autoridades

107. Sentencia del Tribunal de Justicia C.K., H.F., A.S/Republika Slovenija, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, apartado 64.

108. Sentencia del Tribunal de Justicia Mehrdad Ghezelbash/ Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (TJCE 2016, 188), C-63/15, EU:C:2016:409, apartado 59.

109. Sentencia del Tribunal de Justicia George Karim/Migrationsverket (TJCE 2016, 189), C-155-15, EU:C:2016:410, apartados 21 y 22.

110. Sentencia del Tribunal de Justicia C.K., H.F., A.S/Republika Slovenija, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, apartados 59 y 70.

estatales competentes como a los derechos de los solicitantes de protección internacional. Con su buen juicio en cada caso concreto que se le ha planteado parece haber encontrado positivamente un justo equilibrio entre los dos platillos de esa balanza.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ARENAS HIDALGO, N., «El derecho de asilo en la Carta (art. 18 CDFUE), un corolario esencial del “sistema europeo común de asilo”», en Javier GARCÍA ROCA y Pablo Antonio FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (coords.), *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, pp. 513-539.
- BOELES, P., DEN HEIJER, M., LODDER, G., y WOUTERS, K., *European Migration Law, (Ius Communitatis)*, 2.^a ed., Antwerp [etc.], Intersentia, 2014.
- CARRERA HERNÁNDEZ, F. J., «Comentario al Reglamento por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (Reglamento (CE) núm. 343/2003 del Consejo de 18 de febrero de 2003)», *RGDE*, núm. 1, mayo de 2013.
- COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo. Hacia una reforma del sistema europeo común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa*, Bruselas, 6.4.2016 (COM (2016) 197 final).
- COMISIÓN EUROPEA, *Un Sistema Europeo Común de Asilo*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf (consultado por última vez el 30.01.2017)
- DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 2013.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., «El asilo en la Unión Europea», en F. MARÍÑO MENÉNDEZ (coord.), *Derecho de extranjería, asilo y refugio*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, pp. 741-756.
- FALEH PÉREZ, C., «El encierro de extranjeros en España: crítica y alternativas a los CIE desde el sistema universal de protección de los derechos humanos», *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol. 7, núm. 2, 2013. https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_7_2013_2/REIB_07_02_Carmelo%20Faleh.pdf (consultado por última vez el 05.05.2017).
- FRATZKE, S., *Not Adding Up: The Fading Promise of Europe’s Dublin System*, Bruselas, Migration Policy Institute Europe, 2015.
- GALINSOGA JORDÁ, A., «El estatuto de los refugiados en el derecho internacional contemporáneo», en P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (Coord), *Refugiados: derecho y solidaridad*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1994, pp. 35-79, esp. p. 52; o

- GARCÍA MAHAMUT, R., «La ductilidad del derecho a la protección internacional (refugio y protección subsidiaria) ante las crisis humanitarias: un desafío para Europa y para el sistema europeo común de asilo», UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 38, 2016, pp. 211-238.
- GIL BAZO, M-T., «La protección de los refugiados en la Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam a la luz del derecho internacional de los derechos humanos», en Fernando MARIÑO MENÉNDEZ (editor), *La protección de las personas y grupos vulnerables en el Derecho europeo*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 2001, pp. 147-186.
- GORTÁZAR ROTAECHE, C., «La crisis de los refugiados: la hora de Europa», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 5/2016 de 18 de enero de 2016.
- HAY, C. y MENON, A., *European Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2007.
- HENNESSY, M., «The Dublin system and the Right to an Effective Remedy – The case of C-394/12 Abdullahi», *European Database of Asylum Law*, 2013, <http://www.asylumlaw-database.eu/en/journal/dublin-system-and-right-effective-remedy%E2%80%93case-c-39412-abdullahi> (consultado por última vez el 23.04.2017)
- LABAYLE, H., «Droit d'asile et confiance mutuelle: Regard critique sur la jurisprudence européenne», *CDE*, Vol. 50, núm. 3, 2014, pp. 501-534.
- LEBOEUF, L., *Le droit européen de l'asile au défi de la confiance mutuelle*, Paris, Anthemis, 2016.
- LÓPEZ-ALMANSA BEAUS, E., «El sistema europeo común de asilo a examen», en Isabel REIG FABADO (coord), *Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 44-59.
- MAGAZ URQUIDI, J., «TJUE –Sentencia de 10.12.2013 (Gran sala)– Shamsu Abdullahi y Bundesaylamt, Asunto C-394/12. “Reglamento (CE) núm. 343/2003 (Dublin II’) –Criterios de determinación del Estado miembro responsable del tratamiento de una demanda de asilo– Artículo 19, apartado 2 – Derecho de recurso contra la decisión de un Estado miembro de no examinar una solicitud de asilo y de trasladar al solicitante al Estado miembro responsable”», *RDCE*, núm. 48, mayo-agosto de 2014, pp. 639-654.
- MAIANI, F., *The Reform of the Dublin III Regulation*, Bruselas, Parlamento Europeo (Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs), 2016.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F., «El asilo y sus modalidades en Derecho internacional», en F MARIÑO MENÉNDEZ, *Derecho de extranjería, asilo y refugio*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1995, pp. 507-527, esp. p. 517.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *La inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*, Madrid, Ed. Colex, 2002, pp. 31-185.
- MARTÍNEZ ESCAMILLA, M., «Centros de internamiento para extranjeros. Estado de la cuestión y perspectivas de futuro». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (en

- línea). 2016, núm. 18-23, pp. 1-38. <http://criminet.ugr.es/recpc/18/recpc18-23.pdf> (visitado por última vez el 05.05.2017)
- MELARDEN, G., *Refugees in orbit: a study of the problem of refugees in Western Europe who, although not refouled to a country where they are liable to persecution, are not granted asylum by any State and are shoved to one country after another in a constant quest for asylum*, Ginebra, International university exchange fund, 1978.
- MORGADES-GIL, S., «El sistema de Dublín y la garantía del respeto del derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes: límites más allá de la pérdida de la confianza mutua. Comentario a la Sentencia del TEDH de 4.11.2014 (Gran Sala), Tarakhel c. Suiza, 29217/12», R.D.CE. núm. 51, mayo-agosto de 2015, pp. 749-768.
- MORGADES-GIL, S., «The Discretion of States in the Dublin III System for Determining Responsibility for Examining Applications for Asylum: What Remains of the Sovereignty and Humanitarian Clauses After the Interpretations of the ECtHR and the CJEU?», *Int. J. Refugee Law*, vol. 27, núm. 3, 2015, pp. 433-456.
- MORILLAS, P., SÁNCHEZ-MONTIJANO, E., y SOLER, E., (coords.), *Europa ante la crisis de los refugiados. 10 efectos colaterales*, Barcelona, CIDOB, 2015.
- NAÏR, S., *Refugiados: Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*, 1.^a ed., 2.^a imp., Barcelona, Crítica, 2016.
- NASCIMBENE, B., «Refugees, the European Union and the “Dublin System”. The Reasons for a Crisis», *European Papers*, Vol. 1, núm. 1, 2016, pp. 109-110.
- ORTEGA GIMÉNEZ, A., «Crónica de legislación (enero-junio 2013)», «Reglamento (UE) núm. 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». *Ars Iuris Salmanticensis: AIS: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, Vol. 1, núm. 2, 2013, pp. 191-192,
- PÉREZ GONZÁLEZ, C., «Las competencias del Estado sobre las personas», en *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional*, F. M. MARIÑO MENÉNDEZ, Madrid, Editorial Trotta, 2012, pp. 11-36.
- REMIRO BROTONS, A., et. alt., *Derecho internacional: curso general*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.
- SALAMANCA AGUADO, E., «La protección subsidiaria de las personas amenazadas por violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado. Comentario a la sentencia del TJCE de 17 de febrero de 2009, en el asunto Elgafaji», *RGDE*, núm. 19, 2009.
- SANAHUJA, J.A., «La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”», Manuela MESA (coord.), *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario 2015-2016*, Madrid, CEIPAZ, 2014.
- SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, A., «Protección internacional: asilo, protección subsidiaria y protección temporal en España», *Diario La Ley*, núm. 8655, 2015.

- SCHUMACHER, P., «*Une vaste marge des États membres pour décider d'un transfert vers l'État responsable du traitement de la demande d'asile*», *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, 21 de febrero de 2014, <http://revdh.revues.org/590> (consultado por última vez el 24.04.2017).
- STAVROPOULOU, M., «*La protección para los refugiados en Europa: ¿Es hora de una gran reforma?*», *Destino: Europa*, RMF 51, enero de 2016, pp. 7-9, <http://www.fmreview.org/es/destino-europa.html> (consultado por última vez el 22.01.2017).
- VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, B., «*Protección subsidiaria y determinación autónoma del concepto de conflicto armado interno: el fin justifica la interpretación*», *La Ley Unión Europea*, mes. 14, 2014, pp. 29-34.
- VICINI, G., «*The Dublin regulation between Strasbourg and Luxembourg: reshaping non-refoulement in the name of mutual trust?*», *European Journal of Legal Studies*, Vol. 8, núm. 2, 2015, pp. 50-72.
- WEIS, P., «*Refugees in orbit*», *Israel Yearbook on Human Rights*, Vol. 10, 1980, pp. 157-167.