



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**EL SISTEMA DE GESTIÓN DE SOLICITUDES DE
ASILO EN LA UE A DEBATE**

Alternativas tras el fracaso de Dublín III

Autor: Alatna de Frutos Portillo

5º, Derecho y Relaciones Internacionales

Derecho Internacional Público

Tutor: Cristina Gortázar Rotaeché

Índice

ABREVIATURAS	3
1. INTRODUCCIÓN	4
1.1 Estado de la cuestión.....	7
1.2 Antecedentes de Dublín III	10
2. REGLAMENTO N°604/2013: DUBLÍN III.....	15
2.1 Criterios de determinación de la responsabilidad	16
2.2 Datos sobre solicitudes de asilo	20
2.3 Principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades.....	23
3. EL RÉGIMEN DE REUBICACIÓN	25
3.1 Niveles de cumplimiento de la Decisión de reubicación	28
3.2 Propuesta de mecanismo de asignación correctora.....	30
4. OTRAS PROPUESTAS PLANTEADAS POR LA UE	32
4.1 Los <i>hotspots</i>	32
4.2 Plataformas regionales de desembarque	34
4.3 Los “Centros Controlados”	36
5. CONCLUSIONES	37
5.1 Propuesta.....	37
5.2 Apuntes finales	40
6. BIBLIOGRAFÍA.....	42

ABREVIATURAS

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

CEAR: Comisión Española de Ayuda al Refugiado

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

ONG: Organización No Gubernamental

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

Dentro de la Unión Europea (UE) se han creado un conjunto de instrumentos para unificar y armonizar la aplicación de las obligaciones internacionales referentes al asilo. Dichos instrumentos constituyen el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), el cual se conformó como una pieza esencial, no solo para asegurar el cumplimiento de normas internacionales por parte de los Estados miembros, sino también para garantizar el correcto desarrollo y funcionamiento del Área de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE.

Dentro del SECA se encuentra uno de los instrumentos más antiguos, de hecho, anterior a la propia formación del SECA, el sistema de Dublín. El sistema de Dublín, aunque ha sido modificado desde su creación, siempre ha tenido el mismo objetivo, el de establecer criterios para determinar qué Estado miembro es responsable de tramitar las solicitudes de asilo, así como establecer unas normas sobre los procedimientos adscritos a dichas solicitudes. Este sistema pivota sobre el principio de atribuir responsabilidad al primer Estado miembro al que llegue el solicitante de asilo, aunque se introduzcan otros criterios.

El sistema de Dublín ha presentado varios fallos que se especificarán más adelante, pero debido a una falta de voluntad política, las alternativas planteadas nunca han llegado a ser propuestas reales en el plano legislativo. Se puede adelantar que uno de los principales problemas que se ha dado con el sistema de Dublín desde su primera redacción hasta la vigente hoy en día, es que sobrecarga a los Estados Miembros que se caracterizan por tener fronteras terrestres exteriores, es decir, aquellos que son limítrofes con Estados no pertenecientes a la UE. A pesar de que se han planteado modificaciones del sistema e incluso alternativas a él para solucionar estas cuestiones, la esencia de este no ha variado desde su primera configuración en 1990 hasta hoy.

Desde 2015, año en el que se evidenciaron con mayor rigor los problemas del sistema de Dublín, tras la llegada masiva de flujos mixtos de inmigrantes y solicitantes de asilo a la UE como consecuencia principalmente de la guerra en Siria y la situación permanente de conflicto en Afganistán, la reforma del sistema de Dublín se ha mostrado más necesaria que nunca.

El problema más visible tras 2015 fue la ineffectividad de los criterios de asignación incluidos en el Reglamento nº604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre gestión de las peticiones de protección internacional¹, conocido como Dublín III. En 2015, hubo más de 1,2 millones de solicitudes de asilo en la UE², pero tan solo unos cuantos Estados miembros fueron los encargados de tramitar la mayoría de ellas, lo que hizo que el sistema colapsara y Dublín III evidenciase su ineficacia. La mayoría de los Estados que recibieron una sobrecarga de solicitudes desde 2015 en adelante son Estados miembros con fronteras con Estados no miembros de la UE.

Un año más tarde, en 2016, aún quedaban más de un millón de solicitudes pendientes de ser resueltas debido a la dilatación en los tiempos de tramitación³. Esta situación demostraba que los criterios de asignación tenían como consecuencia que unos pocos Estados se hicieran cargo de las solicitudes, lo que no parecía ser compatible con los principios de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades previstos en la legislación europea.

El hecho de que unos pocos Estados sean los responsables de lidiar con las solicitudes de asilo ha llevado a algunos gobiernos a adoptar políticas que limitan la capacidad de los inmigrantes de solicitar asilo, tratando de desincentivar su llegada. Esto generó muchas críticas por partes de ONGs, que denunciaron que dichas políticas vulneraban los derechos de aquellos que tienen derecho al asilo conforme la normativa internacional y europea.

Además, numerosos artículos y publicaciones abordan los diferentes problemas que plantea el sistema de Dublín. No obstante, parece necesario realizar un análisis sobre el problema concreto de la sobrecarga de los Estados miembros con fronteras terrestres exteriores, y ligar las conclusiones derivadas de dicho análisis con propuestas que podrían mejorar el sistema de Dublín.

¹ Reglamento N°604/2013 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 internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, de 26 de junio de 2013 (BOE 29 de junio de 2013).

² Comisión Europea, “Asylum in the EU Member States: Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015, 44/2016”, *Eurostat*, 2016 (disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c4163-bcd2-a54959b99ed6>).

³ Comisión Europea, “Asylum in the EU Member States: 1.2 million first time asylum seekers registered in 2016, 46/2017”, *Eurostat*, 2017 (disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921609/3-16032017-BP-EN.pdf/e5fa98bb-5d9d4297-9168-d07c67d1c9e1>).

Por lo tanto, en el presente trabajo se acomete la tarea de realizar un análisis del sistema recogido en Dublín III, mencionando cuáles son los problemas que plantea de manera breve y enfocándose en la carga desigual que impone a los Estados miembros. También se revisarán algunas de las alternativas que se han planteado al sistema de Dublín como la medida temporal de reubicación o la creación de plataformas de desembarco regionales. Finalmente se intentará plantear una posible solución para la gestión de las peticiones de asilo.

Tras la “crisis de los refugiados” de 2015, la ineficacia del sistema y la inmovilidad política acerca de la cuestión dentro de la UE, parece necesario abordar el problema, analizar alternativas y plantear posibles soluciones, todo ello con el propósito de contribuir a la mejora del proyecto comunitario, siendo esta la finalidad de este trabajo.

La metodología que se seguirá será evaluativa, por un lado, tratando de evaluar el Reglamento Dublín III, así como las consecuencias de su implementación; y por otro lado se usará una metodología proyectiva, presentando propuestas como alternativas al sistema de Dublín.

En cuanto al primero de los métodos, se procederá a exponer una revisión tanto histórica como jurídica del sistema de Dublín. También se presentarán datos concretos sobre la presentación de solicitudes de asilo en la UE, que permitirán analizar si el sistema de Dublín es compatible con los principios de solidaridad y reparto equitativo de las responsabilidades previstos en la legislación europea. Posteriormente, se continuará con la evaluación de las medidas provisionales adoptadas en el seno de la UE. Y, por último, se valorarán también algunas de las propuestas que han surgido en el seno de la UE en los últimos años, tales como el establecimiento de plataformas de desembarco regionales, los *hotspots* y los centros controlados.

Una vez superada esta parte de metodología evaluativa se pasará a una metodología proyectiva, mediante la cual se presentará una nueva propuesta que combina ideas ya existentes tanto en el establecimiento de cuotas de reubicación como la creación de centros controlados. Con esta propuesta se tratará de alcanzar un sistema que no sobrecargue a los Estados miembros limítrofes.

1.1 Estado de la cuestión

Para abordar esta cuestión es relevante realizar un breve análisis de las aportaciones doctrinales, ya que son numerosos los autores que han escrito sobre el sistema de Dublín, cada uno de ellos analizándolo desde un punto de vista distinto.

Uno de los primeros autores en analizar la Convención de Dublín fue Hurwitz, quien ya planteó la existencia de problemas en la Convención. Hurwitz criticó la falta de flexibilidad a la hora de establecer las condiciones para la reunificación familiar, así como la dificultad que suponía probar de manera sólida a través de qué Estado miembro había entrado de manera ilegal un solicitante de asilo, lo que, según este autor, hacía poco útil la Convención en muchos casos⁴. Este autor se situó claramente en contra de la cláusula de exclusión voluntaria a la que se podrían acoger los Estados adscritos.

Otros, como Moldovan, examinaron en profundidad el tema de la migración en la UE a raíz de la crisis migratoria de 2015 y 2016⁵. Este autor realiza un buen trabajo analizando la evolución histórica, desde un punto de vista legal, en materia de migración y asilo. Presenta interesantes argumentos sobre cómo la migración se analiza desde la óptica de la seguridad principalmente, dejando de lado los aspectos más humanitarios. Resalta también uno de los puntos que se mencionará a lo largo del presente trabajo, y es que hay una falta de voluntad por parte de los Estados miembros de ceder competencias en el ámbito de la migración, por estar muy relacionada con la soberanía estatal.

Con relación a la crisis de 2015 y 2016, también escribió Patrascu quien, además de recoger todo el proceso de comunitarización de la migración y asilo, también analizó la insuficiente capacidad de actuación de las instituciones europeas ante situaciones de crisis migratorias, coincidiendo con Moldovan en que los Estados Miembros son reticentes a ceder soberanía en este ámbito⁶.

⁴ Hurwitz, A., “The 1990 Dublin Convention: A comprehensive assessment”, *International Journal of Refugee Law*, 11 (4), 646, 1999 (disponible en: <https://search.proquest.com/docview/214008551?accountid=34207>).

⁵ Moldovan, R., “Towards a Common European Union Immigration Policy: Navigating a Difficult Obstacle Course”, *Line Journal Modelling the New Europe*, n 28, 2018, pp. 74-104 (disponible en: <http://dx.doi.org/10.24193/OJMNE.2018.28.05>).

⁶ Patrascu, G., “The Common European Asylum System and the 2015 European Refugee Crisis”, University of North Carolina, 2016 (disponible en: <https://cdr.lib.unc.edu/concern/dissertations/pv63g068h>).

Teniendo en cuenta también las consecuencias de la crisis migratoria, García Mahamut analizó la política migratoria de la UE y las soluciones que trataron de darse a dicha situación⁷. En concreto, examina el sistema de reubicación y reasentamiento como nuevos desafíos. Todo su trabajo se encuentra muy ligado a los problemas que ha generado el sistema de Dublín, mostrando una buena investigación sobre el panorama de la política migratoria de la Unión tras la crisis de los refugiados. La autora defiende la creación de una política común de asilo más eficaz, así como un mecanismo que obligue a los Estados a cumplir con sus compromisos, refiriéndose a las cuotas de reubicación.

Acerca de los problemas concretos que plantea el sistema de Dublín, aunque los autores previos hacían mención a los mismos, se encuentran publicaciones como la de Garcés-Mascareñas⁸ que se centran únicamente en los desaciertos del sistema. Esta investigadora señala que el sistema de Dublín no es justo, no es eficaz y no garantiza los derechos de los solicitantes de asilo. En cuanto a su argumento de justicia defiende que el problema se deriva de los criterios de Dublín, que sobrecargan a los Estados miembros con fronteras terrestres exteriores, aunque la mayoría de su análisis se centra en los efectos negativos de Dublín sobre los propios solicitantes de protección internacional, destacando la vulneración de sus derechos.

Otros autores han señalado qué problemas plantea el sistema de Dublín al llevarlo a la práctica y han ido más allá, planteado nuevos sistemas. Este es el caso de Di Filippo, quien propone la creación de un nuevo sistema, el Sistema de Atenas, que incorporaría mejores criterios de asignación de la responsabilidad y aumentaría la presencia de personal de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, para tratar de armonizar los criterios⁹. Cabe destacar que Di Filippo es uno de los grandes autores dentro de esta

⁷ 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”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n 38, 2016, pp. 211-238 (disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/18608>).

⁸ Garcés-Mascareñas, B., “Why Dublin Doesn’t Work”, *Barcelona Centre for International Affairs*, 135, 2015 (disponible en: https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionals/n1_135_por_que_dublin_no_funciona/why_dublin_doesn_t_work).

⁹ Di Filippo, M., “From Dublin to Athens: A Plea for a Radical Rethinking of the Allocation of Jurisdiction in Asylum Procedures”, *International Institute of Humanitarian Law*, 2016 (disponible en: <http://statewatch.org/news/2016/feb/eu-from-dublin-to-athens-reforming-dublin-reg-1-16.pdf>).

materia, habiendo publicado numerosos artículos doctrinales sobre el sistema Dublín¹⁰, siempre desde una perspectiva crítica y de reforma¹¹. También ha escrito sobre el sistema de reubicación y su fracaso¹². La literatura de este autor es amplísima sobre una gran variedad de temas relaciones con el Derecho de la Unión Europea y el Derecho migratorio.

En relación con la política migratoria de la UE y la aplicación del principio de solidaridad, Marin ha manifestado como la Unión ha sido incapaz de implementar este principio¹³. La autora se basa en el fracaso del sistema de reubicación implementado en 2016 como reacción ante la llegada masiva de inmigrantes en 2015. También recalca el estancamiento del sistema de Dublín, el cual no puede superarse por la inmovilidad política que se da entre los Estados miembros sobre esta materia.

Karageorgiou igualmente analiza el problema derivado de los criterios de Dublín sobre atribución de responsabilidades, destacando la falta de solidaridad en materia de asilo dentro de la UE¹⁴. Examina brevemente las propuestas presentadas de reubicación, reasentamiento y cooperación con terceros países, lo que para la autora muestra un proceso de objetivación de los refugiados, reduciéndolos a meras solicitudes, olvidando que son personas.

La literatura sobre Dublín y las políticas migratorias de la UE es muy amplia y aquí se ha recogido una pequeña muestra, destacando especialmente a Di Filippo y

¹⁰ Di Filippo, M., “The allocation of competence in asylum procedures under EU law: The need to take the Dublin bull by the horns”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2018, No. 59, pp. 41-95 (disponible en: doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.59.02>).

¹¹ Di Filippo, M., “Dublin ‘reloaded’ or time for ambitious pragmatism?”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2016, (disponible en: <http://eumigrationlawblog.eu/dublin-reloaded/>).

¹² Di Filippo, M., “The poor implementation of the EU relocation scheme and the actions for annulment of Decision No 1601/2015: the margins for reaffirming the rule of law”, *Observatory on European Migration Law University of Pisa*, 2017, (disponible en: <http://migration.jus.unipi.it/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/Policy-Brief-Relocation.pdf>).

¹³ Marin, L., “Waiting (and Paying) for Godot: Analyzing the Systemic Consequences of the Solidarity Crisis in EU Asylum Law”, *European Journal of Migration and Law*, n 22, 2020, pp. 60-81

¹⁴Karageorgiou, E., “Solidarity in European asylum policies: response to a problem or part of it?”, *Open Democracy*, 2016 (disponible en: <https://www.opendemocracy.net/en/mediterranean-journeys-in-hope/solidarity-in-european-asylum-policies-response-to/>).

Maiani¹⁵. Este último ha contribuido en gran medida al desarrollo de la doctrina sobre el sistema de Dublín con su investigación y publicaciones¹⁶.

Se puede apreciar como la doctrina es unánime a la hora de ver los problemas que plantea el sistema de Dublín. Donde sí difieren los autores es sobre qué soluciones deberían implementarse para poder alcanzar un sistema de asilo europeo más eficaz, más justo y que proteja de mejor manera a los inmigrantes. Hay autores que defiende un proceso más cercano a la federalización frente a otros que, aunque apuestan por un avance en el proceso comunitario, son reticentes a ceder completamente la soberanía en materia de asilo a la UE, como García Mahamut. En este ensayo se seguirán distintas corrientes, aunque se tendrá muy presente lo expuesto por Moldovan y Patrascu sobre la importancia que aún mantiene la soberanía estatal en las políticas de la UE relacionadas con aspectos migratorios. Y se defenderá también, en base a trabajos como el de García Mahamut, la necesidad de crear mecanismos que obliguen a los Estados miembros a cumplir “con sus obligaciones, obligaciones justas y equitativas en el reparto de la carga”¹⁷.

1.2 Antecedentes de Dublín III

El Acta Única Europea¹⁸ es la causa por la cual se estableció el sistema Dublín. En 1986 doce Estados europeos firmaron el acuerdo por el cual se establecía un gran mercado europeo sin fronteras. Además, en 1985 ya se había firmado el Acuerdo Schengen¹⁹, aunque no entró en vigor hasta 1995²⁰. El espacio Schengen garantizaba la libertad de movimiento de personas. Se avistó entonces la necesidad de armonizar las

¹⁵ Maiani, “The Reform of the Dublin III Regulation, Study for the LIBE Committee of the European Parliament”, *Parlamento Europeo*, 2016, (disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU\(2016\)571360_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf)).

¹⁶ Hruschka, Maiani, Commentary to the Dublin III Regulation (EU) No. 604/2013, in: K. Hailbronner, D. Thym (eds.), *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, 2nd edition, *Hart*, 2016, pp. 1478-1604.

¹⁷ 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”, cit. 8.

¹⁸ Acta Única Europea de 17 de febrero de 1986 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas 29 de junio de 1987).

¹⁹ Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (Diario Oficial de las Comunidades Europeas 22 de septiembre de 2000).

²⁰ Ministerio de Interior, “Acuerdo Schengen”, *Gobierno de España* (disponible en: <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/extranjeria/acuerdo-de-schengen>).

políticas referentes a la figura del asilo, pues tanto con el Acta Única como en el Acuerdo Schengen se pretendía eliminar cualquier tipo de control interno y crear una política común de fronteras. En el propio Acuerdo Schengen se recogió el deber de adoptar medidas a corto y largo plazo para armonizar políticas referentes a la entrada de extranjeros, la expedición de visas, etc.²¹

En 1990 se firmó el Convenio de Dublín²² por el cual se establecía un sistema para determinar qué Estado de los 12 firmantes, todos ellos miembros de la entonces Comunidad Europea era el responsable de examinar las solicitudes de asilo presentadas ante cualquiera ellos. Posteriormente, nuevos Estados fueron incorporándose a este sistema. Cabe destacar que Noruega e Islandia ratificaron el Convenio con posterioridad, al igual de Suiza, Liechtenstein, etc., a pesar de no ser miembros de las Comunidades Europeas. Este Convenio de Dublín es popularmente conocido como Dublín I, y entró en vigor en 1997.

Dublín I compartía lo establecido en el capítulo VII del Acuerdo de implementación de Schengen, “Responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo”, aunque se focalizaba únicamente en determinar el Estado responsable de la tramitación de la solicitud de asilo.

Una de las razones principales por las que se estableció el sistema de Dublín fue para evitar el fenómeno conocido como *asylum shopping*²³. Es decir, se trataba de evitar que los solicitantes de asilo acudieran a aquellos países con políticas más generosas teniendo así que concretar un sistema objetivo. Otro de los propósitos del sistema de Dublín era prevenir que un mismo solicitante de asilo presentara la solicitud de protección en varios países o incluso que presentara la solicitud en un Estado en el que ya hubiese sido rechazada. Por estas razones el sistema de Dublín mediante unos criterios objetivos permitía determinar qué Estado era el único responsable de tramitar la solicitud de asilo. El Estado encargado de tramitar la solicitud, y en consecuencia de aceptarla o rechazarla, tomaba esa decisión en nombre de todos los Estados miembros

²¹ Papagianni, G. *Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p.13.

²² Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas, de 15 de junio de 1990 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 19 de agosto de 1997).

²³ Claro Quintans, I. (De Tomás Morales, S. y Vaquero Lafuente, E.) *El día de Europa: las transformaciones de la Unión Europea. La ampliación y la Convención europea*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2004, p. 216.

de la Convención, es decir, si una solicitud había sido rechazada en un Estado no podría posteriormente ser aceptada en otro²⁴ evitando así el fenómeno descrito anteriormente. Pero es necesario señalar que, si una solicitud era rechazada, dicho rechazo era reconocido por todos los Estados firmantes, sin embargo, una decisión de asilo positiva no sería reconocida por el resto de Estados, no habiendo un reconocimiento recíproco²⁵. De esta manera, el asilado únicamente tenía dicho estatus en el Estado en el que se hubiera aceptado su solicitud, lo que implicaba que no podía disfrutar plenamente de la libertad de movimiento entre Estados.

En Dublín I no había un intento de armonizar los estándares sobre cómo determinar quién tenía el derecho a recibir una protección internacional ni tampoco sobre el cuidado o tratamiento que iba a recibir el asilado dentro del Estado²⁶. Por tanto, el Convenio de Dublín no reguló en ningún momento aspectos de fondo sobre la figura del asilo con el fin de garantizar la protección de la soberanía estatal.

En el Convenio de Dublín se establecieron una serie de criterios con un determinado orden jerárquico que se mantendrán en los posteriores Dublín II y Dublín III, aunque la redacción de Dublín I era más escueta y los criterios no estaban tan desarrollados. Estos criterios estaban contenidos en los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio de 1990.

- El primer criterio asignaba la responsabilidad de tramitar una solicitud de asilo al Estado en el que se encontrara algún miembro de la familia del solicitante que ya tuviera reconocido el estatus de protección internacional correspondiente.
- El segundo criterio establecía que sería responsable el Estado que con anterioridad a la petición de asilo le hubiera concedido al solicitante algún tipo de permiso de residencia o visa.

²⁴ Hurwitz, A. *The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment*, International Journal of Refugee Law, vol. 11, no. 4, 1999.

²⁵ Comisión Europea, “Educación, formación, investigación: los obstáculos para la movilidad transnacional” *Boletín de la Unión Europea*, Suplemento 5/96, 1996, p.3, (disponible en: <http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/52879/Suplemento%205-96.pdf?sequence=1>).

²⁶ Artículo 3.3 de la Convención de Dublín de 1990: “*La solicitud será examinada por ese Estado, de conformidad con su legislación nacional y con sus obligaciones internacionales*”

- En el siguiente criterio se establecía que sería responsable el Estado en el que el solicitante hubiese entrado en primer lugar de manera irregular desde un Estado que no fuera parte del Convenio.
- Y, si ninguno de estos criterios servía para determinar la responsabilidad, la solicitud de asilo debía ser tramitada por el Estado en el que se encontraba el solicitante.

Cabe señalar que desde esta primera versión del sistema Dublín se aprecia cómo se produce una sobrecarga de aquellos Estados con fronteras exteriores, pues el criterio de país de entrada era ya el predominante.

Con el tratado de Maastricht²⁷ se introdujo por primera vez la materia de asilo dentro del marco jurídico de la UE. Esta materia se enmarcaba en el tercer Pilar relativo a la cooperación policial y judicial. El tercer Pilar tenía carácter intergubernamental, lo que exigía el voto favorable de todos los Estados miembros para poder comunitarizar las decisiones en este ámbito²⁸. Este Pilar incluía una lista de materias cerradas, entre las que se incluía el asilo. Aunque realmente el salto cualitativo en política de asilo fue la entrada en vigor del tratado de Ámsterdam²⁹ en 1999. El tratado de Ámsterdam reconoció la política de asilo como una competencia compartida. Las competencias compartidas a modo de aclaración, son aquellas que pueden ser ejercitadas tanto por la Unión como por los Estados miembros, aunque los Estados miembros sólo podrán ejercerlas cuando la Unión no lo haya hecho con anterioridad³⁰.

El tratado de Ámsterdam incluyó aspectos relevantes sobre materia de asilo estableciendo que debían alcanzarse unos estándares mínimos comunes sobre esta materia³¹. El siguiente paso se dio en 1999 con las conclusiones de Tampere. Las conclusiones de Tampere³² sobre el nuevo Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

²⁷ Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 29 de julio de 1992).

²⁸ Mangas Martín, A., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* Tecnos, novena edición, 2016, pp. 90-91.

²⁹ Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las comunidades europeas y determinados actos conexos, de 2 de octubre de 1997 (Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997).

³⁰ Mangas Martín, A., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* Tecnos, 2016, p. 77.

³¹ Niemann, A., *The Dynamics of EU Migration Policy: From Maastricht to Lisbon*, Oxford University Press, 2012.

³² Consejo Europeo de Tampere, “Conclusiones de la Presidencia”, *Parlamento Europeo*, 1999 (disponible en: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm).

incluían aspectos sobre migración y asilo. Estas conclusiones fueron el origen la gestación del SECA. En Tampere se llamó a la creación de este sistema y se expresó de manera clara que debía incorporarse un sistema para la atribución de responsabilidad de los Estados miembros en cuanto a las solicitudes de protección internacional³³. Además, se planteó ir más allá de lo establecido por Ámsterdam pues no sólo se quería tener una regulación sobre condiciones mínimas comunes de acogida etc., sino que también se quería llevar a cabo un proceso de armonización en materia de trato a los asilados, así como contenido del estatuto del refugiado³⁴.

Parece necesario hacer un breve inciso para aclarar que el estatuto del refugiado es un concepto de Derecho Internacional Público, cuyo contenido se encuentra en el Convención sobre el Estatuto del Refugiado³⁵. La UE ha incorporado y ampliado el contenido de dicha Convención, recogiendo tres categorías de protección: el asilo, la protección subsidiaria y la protección temporal; dependiendo del tipo de protección que necesiten y cuáles sean sus circunstancias en los Estados de origen.

Finalmente, las conclusiones de Tampere reafirmaron el llamamiento del Tratado de Ámsterdam, al señalar que se debía reemplazar el Convenio de Dublín por un instrumento jurídico europeo.

Tras varios informes realizados por la Comisión Europea³⁶ y organizaciones internacionales como ACNUR³⁷ se puso de manifiesto que el Convenio de Dublín tenía fallos. ACNUR advirtió que seguir asignando la responsabilidad a partir del criterio de entrada irregular del solicitante en el territorio de la Unión podía provocar desigualdades o desequilibrios entre los Estados miembros, por acumular en pocos Estados la mayoría de solicitudes de asilo³⁸.

³³ “Conclusiones de la Presidencia”, cit. 13.

³⁴ “Conclusiones de la Presidencia”, cit. 13.

³⁵ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 28 de julio de 1951 (BOE 21 de octubre de 1978).

³⁶ Comisión Europea, “Evaluation of the Dublin Convention”, *Commission Staff*, 2001 (disponible en: <http://www.statewatch.org/semDOC/assets/files/commission/SEC-2001-756.pdf>)

³⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), “The Dublin II Regulation. A UNHCR Discussion Paper”, 2006 (disponible en: <https://www.refworld.org/docid/4445fe344.html>)

³⁸ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), “UNHCR's Observations on the European Commission's Proposal for a Council Regulation Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Asylum Application Lodged in One of the Member States by a Third-Country National (COM (2001) 447 final)”, *UNHCR*, 2002, (disponible en: <https://www.refworld.org/docid/3cbc27e34.html>)

A pesar de estas evaluaciones en los informes mencionados, se aprobó el Reglamento (CE) 343/2003 del Consejo (Dublín II) en 2003³⁹, en el que mantuvieron básicamente los mismos objetivos y criterios que Dublín I. Dublín II fortaleció y desarrolló el criterio de la reunificación familiar en mayor profundidad que el Convenio, poniendo el foco sobre los menores no acompañados. El Reglamento incorporó un artículo, el seis, dedicado únicamente a los menores no acompañados, mientras que en el Convenio se les mencionaba en la reunificación familiar, sin entrar en mucho más detalle. El Reglamento no aportó por lo general grandes diferencias frente al Convenio. Lo más destacable de Dublín II es que supuso la incorporación del Convenio de Dublín al marco jurídico-legal de la UE⁴⁰.

En 2010, Reino Unido e Irlanda plantearon una cuestión prejudicial ante el TJUE sobre si se debía asumir como irrefutable que todos los Estados miembros respetaban los derechos humanos, y, por tanto, eran idóneos para el traslado de solicitantes de asilo⁴¹. El TJUE en la sentencia sobre estos casos concluyó que el mero hecho de ser Estado miembro no garantizaba o suponía un cumplimiento automático de derechos fundamentales, y que por tanto, era refutable la idoneidad de un Estado miembro para recibir solicitantes de asilo desde otro Estado miembro. Esto ponía en jaque todo el sistema de Dublín, pues de nada servía establecer un sistema de asignación de responsabilidad si no se asumía que todos los Estados participantes iban a garantizar los derechos de los solicitantes. A pesar de esta sentencia, Dublín II siguió aplicándose y dos años más tarde se aprobó Dublín III.

2. REGLAMENTO N°604/2013: DUBLÍN III

En 2013 tras el procedimiento legislativo correspondiente se empezaron a aprobar la segunda generación de instrumentos del SECA. En ese mismo año y como parte de estos instrumentos de segunda generación, los Estados miembros aprobaron el

³⁹ Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (Diario Oficial de la Unión Europea, 25 de febrero de 2003).

⁴⁰ Mangas Martín, A., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* Tecnos, 2016, p. 100.

⁴¹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la UE C-411/10 y C-493/10, de 21 de diciembre de 2011.

reglamento de Dublín III que entró en vigor el 19 de julio de 2013. Este nuevo reglamento mantuvo la esencia de sus predecesores, estableciendo criterios para determinar la responsabilidad del Estado miembro que debe tramitar la solicitud de asilo.

En el presente capítulo se analizarán los criterios contenidos en Dublín III. Además, se expondrán datos sobre qué Estados miembro han sido los responsables de tramitar más solicitudes de asilo y otras protecciones internacionales desde la aprobación de Dublín III. Con esos datos se pretende concluir si los criterios contenidos en el reglamento Dublín III y su implementación práctica son compatibles con los principios de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades contenidas en el artículo 80 del TFUE⁴².

2.1 Criterios de determinación de la responsabilidad⁴³

El capítulo III del Reglamento de Dublín III establece los criterios de determinación del Estado miembro responsable. Es importante señalar que el artículo 7º del Reglamento determina que el orden de aparición de cada criterio dentro del mismo Reglamento es relevante, pues se establece una jerarquía de criterios.

En el artículo 8, específico sobre menores, se establece en primer lugar, que en casos de un menor no acompañado será responsable de tramitar la solicitud el Estado en el que se encuentre de manera legal algún miembro de la familia de este menor no acompañado. Si no existe ninguna persona cercana, es decir, ningún pariente que se encuentre legalmente en otro Estado miembro, será competente para resolver la solicitud el Estado miembro en el que se haya presentado la solicitud de protección internacional. Aunque cabe matizar que en el artículo 8 siempre se antepone el interés del menor a los criterios establecidos en Dublín III. De esta forma, aunque haya un miembro familiar que esté en un Estado miembro de manera legal, si el interés del menor indica que es más conveniente que su solicitud de protección se tramite en otro Estado miembro distinto, así se hará. La redacción de Dublín III es más amplia que la

⁴² Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, del 1 de diciembre de 2009 (Diario Oficial de la Unión Europea, 26 de octubre de 2012).

⁴³ Toda la información incluida en este apartado se desprende de un análisis propio del Capítulo III del Reglamento N°604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre gestión de las peticiones de protección internacional, de 26 de junio de 2013.

recogida en el artículo 6 de Dublín II, pues en Dublín II únicamente se preveía que fuese responsable de tramitar la solicitud de un menor no acompañado el Estado miembro en el que se encontrase algún familiar (padre o madre). En Dublín III se amplía el ámbito familiar, incluyendo no sólo a progenitores, sino también a parientes y hermanos.

El artículo 9, y, por tanto, subsidiario respecto del artículo 8, establece que si un solicitante de asilo manifiesta por escrito que a otro miembro de su familia le ha sido concedida protección internacional en un Estado miembro, se le permite a este solicitante pedir que se tramite su solicitud en el Estado miembro que aprobó la solicitud de protección al familiar del solicitante. Por lo tanto, se puede observar cómo este criterio no opera de manera automática, sino que debe ser el propio solicitante el que manifieste que desea que su solicitud sea tramitada en el Estado miembro en el que ya se encuentra uno de sus familiares gozando de protección internacional. En Dublín III, a diferencia de Dublín II, se exige que este deseo del solicitante sea expresado por escrito.

El artículo 10 muestra bastantes similitudes con el artículo 9 pues permite a un solicitante de protección internacional manifestar por escrito que desea que su solicitud se tramite en el mismo Estado miembro en el que se está tramitando la solicitud de protección de alguno de sus familiares. Es decir, en este caso el familiar del solicitante se encuentra en proceso de tramitación de la petición de protección internacional en un Estado miembro distinto al Estado en el que el solicitante ha presentado su petición. Al igual que lo requerido en el artículo 9 en este artículo también se exige que el solicitante manifieste este deseo por escrito.

En cuanto a lo recogido en el artículo 11, se sigue aplicando un criterio que tiene en cuenta los vínculos familiares. En este caso se plantea la problemática de que varios miembros de una misma familia presenten solicitudes simultáneas o en fechas relativamente cercanas en un mismo Estado miembro. Para estos casos el Reglamento establece que será responsable de examinar las solicitudes de todos los miembros de la familia el Estado que en base a los criterios recogidos a lo largo del Reglamento sea el responsable de tramitar la mayoría de las solicitudes, lo que implica, que si se aplicaran los otros criterios del Reglamento, no todas las solicitudes serían tramitadas en el mismo Estado miembro. El artículo también recoge un segundo criterio en caso de que el primero no pudiera aplicarse y es que si todos los miembros de la familia a excepción

de uno son menores de edad, el Estado miembro responsable de tramitar las solicitudes será aquel obligado a tramitar en base a los criterios de Reglamento la solicitud del miembro de la familia que fuera mayor de edad.

Si el solicitante de la protección internacional no tiene ningún miembro de su familia gozando ya de protección internacional en otro Estado miembro o en caso de que éste no solicitara la reunificación familiar, es decir, cuando ninguno de los artículos anteriores puede aplicarse, se aplicará el artículo 12. En virtud de éste, el solicitante de protección internacional que ya tuviera un permiso de residencia válido o un visado de estancia será el Estado miembro que haya otorgado dicho permiso o dicho visado el encargado de tramitar la solicitud de protección internacional. Si hubiera varios Estados miembros que hubieran expedido visados o permisos de residencia al mismo solicitante, el encargado será el que en primer lugar haya otorgado un visado con un permiso de residencia más prolongado, en su defecto el que haya concedido un permiso que caduque más tarde que el resto.

Ahora bien, aunque se han planteado bastantes criterios anteriormente, es en el artículo 13 en el que se encuentra el criterio que en la práctica es el más usado⁴⁴. En este artículo 13 se establece que será responsable el Estado miembro en el que el solicitante haya entrado de manera irregular ya sea por vía marítima, aérea o terrestre, es decir, el Estado miembro al que primero llegan. Esta obligación del Estado miembro se mantiene siempre que el solicitante cruzara la frontera de manera irregular dentro de los 12 meses anteriores a la presentación de la solicitud de asilo. Transcurridos esos 12 meses, cesa la responsabilidad. Este aspecto resulta de gran relevancia pues como se comprobará posteriormente, este criterio desprotege a aquellos Estados miembros que debido a su situación geográfica tienen fronteras exteriores con terceros Estados no miembros de la Unión Europea.

Además, este artículo 13 recoge que cuando no sea factible probar el Estado miembro por el cual accedió de manera irregular el solicitante, o cuando tampoco se pueda probar en qué Estado miembro ha estado el solicitante durante un periodo superior a 5 meses, será responsable de tramitar su solicitud el Estado miembro en el que se presente dicha solicitud. Este último criterio también va a generar ciertas desigualdades dentro de los Estados miembros pues en muchas ocasiones resulta

⁴⁴“Why Dublin Doesn’t Work”, cit. 8.

prácticamente imposible probar el Estado miembro por el que los solicitantes accedieron de manera irregular a la Unión Europea y la mayoría de ellos tienen como objetivo llegar a los mismo Estados, es decir, suelen tener destinos comunes. Estos destinos comunes suelen ser Estados con un desarrollo y prosperidad económica superior a la de otros Estados miembros. A modo de ejemplo, se puede señalar que Alemania es uno de los Estados miembros con más solicitudes de asilo como se señalará posteriormente con los datos aportados. Esto se debe a que muchos solicitantes tienen como objetivo llegar a Alemania, uno de los países más prósperos dentro de la UE y al no poder probar por donde entraron, Alemania se convierte en la responsable en base al artículo 13 de tramitar la solicitud de protección internacional.

Por último, el artículo 14 establece que aquellos solicitantes a los que se les dispensa de entrar en el territorio de un Estado miembro con un visado, será responsable de tramitar la solicitud el Estado miembro que ha dispensado la obligación de obtener visado. Aunque el mismo artículo también señala que cuando el solicitante presente su petición en otro Estado miembro en el que también estaría dispensado de obtener visado, el Estado miembro en el que se presente la solicitud será el responsable de tramitarla.

En el artículo 15, el último de este capítulo, se señala que cuando la solicitud de protección internacional se realice en un aeropuerto internacional el Estado miembro responsable de tramitar la solicitud será aquel en el que se encuentre dicho aeropuerto.

Lo expuesto anteriormente resulta de un resumen de los artículos previstos en el Reglamento. Estos son los criterios recogidos por la Unión para determinar qué Estado es responsable de tramitar una solicitud de protección internacional. Ahora bien, en el artículo 17 del Reglamento se prevé la posibilidad de que un Estado miembro decida tramitar una petición de protección internacional, aunque no sea responsable en base a los criterios.

El Reglamento consta de 49 artículos, pero los resumidos *ad supra* son los más relevantes para el presente trabajo.

Se puede observar que los criterios narrados en este apartado son muy similares a los descritos en el primer capítulo del presente trabajo, en el que se exponía el contenido de Dublín I, no habiéndose producido grandes variaciones en el sistema de Dublín desde su creación. En la práctica, el criterio sobre el que pivota todo el sistema sigue

siendo el de Estado de entrada (art.13), lo que afecta de manera negativa a los Estados miembros con frontera terrestre externa.

2.2 Datos sobre solicitudes de asilo

En el presente apartado se muestran las cifras sobre el número de solicitudes de protección internacional recibidos por varios Estados miembros desde 2015 hasta 2019. Es preciso señalar que las solicitudes de asilo no son lo mismo que la recepción de inmigrantes, pues no todos los inmigrantes solicitan protección internacional; aunque todos los solicitantes sí son inmigrantes. Esta aclaración es necesaria, pues a efectos de Dublín III lo que resulta de relevancia es el número de solicitudes tramitadas por cada Estado miembro, pero es cierto que si un Estado miembro tiene una tasa elevada de solicitudes de asilo y, además, una tasa elevada de recepción de inmigrantes, el colapso del sistema puede ser mayor. Así, Italia y Grecia fueron los Estados miembros que más inmigrantes recibieron en sus fronteras durante la ya mencionado “crisis de los refugiados”⁴⁵. Aunque el número de solicitudes tramitadas por Italia y Grecia en 2015 y 2016 fueron menores que las gestionadas por Alemania.

Tabla 1⁴⁶: Estados miembros con mayor número de solicitudes de protección internacional en 2015.

Estado Miembro	Nº de Solicitudes	Porcentaje
UE	1.322.850	100%
Alemania	476.510	36%
Hungría	177.133	13,4%
Suecia	162.450	12,3%
Austria	88.160	6,7%
Italia	83.540	6,3%

⁴⁵ ACNUR, “Over one million sea arrivals reach Europe in 2015”, ACNUR, 2015, disponible en: <http://www.unhcr.org/news/latest/2015/12/5683d0b56/million-sea-arrivals-reach-europe-2015.html>

⁴⁶ Comisión Europea, “Asylum and first time asylum applicants - annual aggregated data (rounded)”, Eurostat, 2020 (disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00191/default/table?lang=en>)

Tabla 2⁴⁷: Estados miembros con mayor número de solicitudes de protección internacional en 2016.

Estado Miembro	Nº de Solicitudes	Porcentaje
UE	1.260.920	100%
Alemania	745.160	59%
Italia	122.960	9,75%
Francia	84.270	6,68%
Grecia	51.110	4%
Austria	42.255	3,35%

Tabla 3⁴⁸: Estados miembros con mayor número de solicitudes de protección internacional en 2017.

Estado Miembro	Nº de Solicitudes	Porcentaje
UE	712.250	100%
Alemania	222.565	31,25%
Italia	128.850	18%
Francia	99.330	13,9%
Grecia	58.650	8,23%
España	36.610	5,14%

Tabla 4⁴⁹: Estados miembros con mayor número de solicitudes de protección internacional en 2018.

Estado Miembro	Nº de Solicitudes	Porcentaje
UE	647.170	100%
Alemania	184.180	25,4%

⁴⁷ “Asylum and first time asylum applicants - annual aggregated data (rounded)” cit. 20.

⁴⁸ “Asylum and first time asylum applicants - annual aggregated data (rounded)” cit. 20.

⁴⁹ “Asylum and first time asylum applicants - annual aggregated data (rounded)” cit. 20.

Italia	120.425	18,6%
Francia	66.965	10,34%
Grecia	59.950	9,26%
España	54.050	8,35%

Tabla 5⁵⁰: Estados miembros con mayor número de solicitudes de protección internacional en 2019.

Estado Miembro	Nº de Solicitudes	Porcentaje
UE	720.943	100%
Alemania	165.615	23%
Francia	128.940	18%
España	117.800	16,34 %
Grecia	77.280	10,72%
Reino Unido	44.835	6,22%

Cómo se desprende de estas tablas, son unos pocos Estados miembros los que han tenido que tramitar la mayoría de las solicitudes de asilo o protección internacional. En concreto, se puede observar como Alemania es claramente el Estado miembro que más solicitudes de protección internacional tramita. Aunque no haya publicaciones que expliquen el motivo por el cual esto es así, la lógica lleva a pensar que Alemania es el destino predilecto por parte de los refugiados. Se sabe que Alemania es uno de los países más prósperos dentro de la Unión Europea⁵¹. Esto lleva a que muchos solicitantes de protección internacional alcancen las fronteras alemanas y soliciten allí la protección internacional. Y, al ser muy difícil probar a través de qué Estado miembro se accedió de manera irregular, según el artículo 13, ya mencionado, será responsable el Estado en el que se solicite la petición de protección. Esta teoría explicaría la razón por la cual Alemania ha soportado la mayoría de las solicitudes de protección internacional desde 2015. Aunque cabe recordar que Alemania tiene un Producto Interior Bruto bastante

⁵⁰ “Asylum and first time asylum applicants - annual aggregated data (rounded)” cit. 20.

⁵¹ Datos Macro, “Unión Europea, *Expansión*, 2020 (disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/union-europea>).

superior al de Italia o Grecia, por lo que el impacto económico por la llegada de inmigrantes es menor en el país germano, al tener una economía más potente y estable.

Otra de las observaciones que se puede hacer con los datos aportados en las tablas es que entre los Estados con mayor porcentaje de solicitudes de asilo se encuentran aquellos con frontera terrestre exterior. De esta manera, desde 2016, Italia y Grecia han estado recibiendo un gran porcentaje de solicitudes de protección internacional y España se ha unido en los últimos años a este grupo. Precisamente, este grupo de Estados, son los que han sufrido con mayor virulencia las consecuencias económicas y sociales de la crisis financiera de 2008⁵², de manera que el hecho de que de que soporten un gran número de solicitudes de protección internacional no ayuda a su recuperación.

Asimismo, los porcentajes mostrados en las tablas prueban que tan sólo cinco Estados miembros, de los 28 que formaban la UE hasta 2019, tramitan más del 70 por ciento de las solicitudes anuales de protección internacional que se presentan en la UE. De acuerdo con estos datos, no se ha repartido de manera equitativa o equilibrada entre todos esos Estados el reparto de responsabilidades.

2.3 Principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades

El principio de solidaridad viene recogido en el artículo dos del TUE como fundamento de la Unión. Pero no solamente es un fundamento, sino que como indica el preámbulo de dicho tratado, también la solidaridad se constituye como propósito, es decir, la Unión y sus Estados miembros deben perseguir el objetivo de “acrecentar la solidaridad entre sus pueblos”⁵³. Por tanto, el principio de solidaridad, aunque no sea un principio del ordenamiento jurídico, sí que es un principio político fundamental con un gran peso en el desarrollo político-económico y político-social de la Unión⁵⁴. Aplicable con carácter transversal a todas las actuaciones de la UE.

⁵² BBC, “La crisis europea en gráficos”, *BBC*, 14 de junio de 2010 (disponible en: https://www.bbc.com/mundo/economia/2010/06/100623_graficos_economia_europa).

⁵³ Tratado de la Unión Europea C 83-13, de 7 de febrero de 1992 (BOE 13 de noviembre de 1994)

⁵⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea C-149/96, de 23 de noviembre de 1999.

Posteriormente, el principio de solidaridad viene recogido dentro del Capítulo II del TFUE, referente a las Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración, en concreto, en el artículo 80. Este artículo dispone lo siguiente:

“Las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo y su ejecución se regirán por el **principio de solidaridad** y de **reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros**, también en el aspecto financiero. Cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en virtud del presente capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio.”

Además, el artículo 222 del mismo Tratado recoge una cláusula por la que llama a los Estados miembros a actuar de manera conjunta con espíritu de solidaridad ante situaciones de emergencia como puede ser un ataque terrorista, una catástrofe natural o emergencias de origen humano. Puede considerarse que la llegada de miles de inmigrantes a las fronteras europeas, muchos de ellos solicitantes de protección internacional, en el año 2015 era una situación extrema o de emergencia de origen humano, y por lo tanto, el artículo 222 y su consiguiente llamada a la solidaridad entre Estados miembros era de aplicación.

Se puede observar que la normativa europea claramente apuesta por la solidaridad entre Estados miembros. Adicionalmente, en las políticas referentes a inmigración, asilo y protección internacional la normativa europea también exige que los Estados miembros lleven a cabo un reparto equitativo de responsabilidades. Con los datos aportados en el apartado anterior, parece claro que sólo unos pocos Estados miembro son los que realmente adquieren la responsabilidad.

Los criterios contenidos en Dublín III, al implementarlos en la práctica, tienen como resultado los datos expuestos en el apartado anterior, que muestran que no se está cumpliendo con los principios de solidaridad y reparto equitativo de las obligaciones, pues hay Estados miembros, como Lituania, Portugal, Eslovaquia, Estonia, Islandia o República Checa, que tramitan menos del 1% de las solicitudes⁵⁵, frente a los porcentajes ya mostrados. Este claro desequilibrio perjudica a aquellos Estados miembros con mayor número de solicitudes, al suponer una importante inversión de recursos económicos y humanos, además, de generar sentimiento de rechazo por parte

⁵⁵ “Asylum and first time asylum applicants - annual aggregated data (rounded)” cit.20

de las poblaciones a los inmigrantes por ver cómo se saturan sus Estados, así como problemas sociales derivados de la necesidad de incluirles en la sociedad.

Si realmente hubiera un sistema que permitiera un reparto equitativo de las responsabilidades en relación a la llegada de solicitantes de protección internacional, los efectos negativos que se han señalado disminuirían, puesto que se distribuiría la carga económica y la incidencia social sería menor.

A pesar de ser un principio fundamental y estar recogido de manera específica en la regulación sobre inmigración y asilo, el principio de solidaridad no ha sido interpretado por el TJUE en la sentencia sobre Eslovaquia y Hungría en relación a las cuotas de reubicación⁵⁶, no entró a interpretar la dimensión de este principio, por lo que no se encuentra base jurisprudencial para determinar su alcance. En el siguiente apartado se explicará más en profundidad esta sentencia.

3. EL RÉGIMEN DE REUBICACIÓN

El término reubicación se utiliza para describir la transferencia de un solicitante de protección internacional del territorio de un Estado miembro, el cual es responsable de examinar la solicitud según los criterios contenidos en Dublín III, al territorio de otro Estado miembro que no es responsable conforme a estos criterios⁵⁷.

Ante la ya mencionada llegada masiva de inmigrantes y solicitantes de protección internacional a las fronteras europeas en 2015, rápidamente las instituciones europeas pusieron el foco de atención en aspectos relativos a la migración. En concreto, en abril de ese mismo año, se presentó a propuesta de la Comisión Europea, una declaración del Consejo Europeo por la cual se comprometían a intensificar los esfuerzos de la Unión en el ámbito de la migración⁵⁸. A continuación, se aprobó una resolución del Parlamento Europeo sobre el mismo tema. Y, en mayo la Comisión Europea presentó la

⁵⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea C-643/15 y C-647/15, de 6 de septiembre de 2017, República Eslovaca y Hungría/Consejo de la Unión Europea, , EU:C:2017:631.

⁵⁷ Angeloni, S y Spano, F, “Asylum Seekers in Europe: Issues and Solutions”, *Journal of International Migration and Integration*, 19(2), 2018, p.477.

⁵⁸ Comisión Europea, “La Comisión avanza en la Agenda de Migración”, *Unión Europea*, de 27 de mayo de 2015 (disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_15_5039)

Agenda Europea de Migración, en la que se trataba de aproximar la gestión de la migración desde un enfoque integral.

En ese mismo mayo, la Comisión adoptó las primeras propuestas sobre dicho enfoque integral⁵⁹, entre las que se incluían un sistema de cuotas de reubicación. Con este sistema de reubicación se pretendía reforzar la solidaridad y responsabilidad compartida entre los Estados miembros tratando de aliviar las situaciones extremas a las que habían llegado algunos Estados miembros como Italia o Grecia.

Las medidas concretas se plasmaron en dos decisiones del Consejo, la Decisión (UE) 2015/1523 y la Decisión (UE) 2015/1601, adoptadas a través del mecanismo previsto en el artículo 78.3 del TFUE. Este artículo permite al Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, y siempre tras haber recibido una propuesta por parte de la Comisión Europea, adoptar medidas de carácter provisional y excepcional a favor de Estados miembros que se encuentran en una situación de emergencia. En este caso, Italia y Grecia estaban afrontando una situación de emergencia por la repentina afluencia masiva de inmigrantes. Por lo tanto, en base a este artículo 78.3 el Consejo, en las dos decisiones mencionadas, estableció que un número determinado de solicitantes de protección internacional, cuyas solicitudes tuvieran que ser tramitadas por Italia o Grecia en base a los criterios de Dublín III, fuesen reubicados y sus solicitudes tramitadas en otros Estados miembros.

El número de solicitantes que iban a ser ubicados según la primera decisión del Consejo era de 40.000⁶⁰. Pero en la segunda decisión del Consejo, este número ascendió a una cifra de 120.000⁶¹. Además, se incluyó la opción de que esta medida pudiera ampliarse y beneficiar a otros Estados miembros que se enfrentaran a una situación similar a la que estaban viviendo Grecia e Italia.

En concreto, en el art.4 de la segunda decisión, se estableció que 15.600 solicitantes serían reubicados desde Italia y 50.400 desde Grecia. Los 54.000 restantes serían reubicados desde estos dos Estados de manera proporcional, aunque en 2016 se

⁵⁹ “La Comisión avanza en la Agenda de Migración”, cit. 25.

⁶⁰ Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia (Diario Oficial de la UE de 15 de septiembre de 2015).

⁶¹ Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia (Diario Oficial de la UE de 24 de septiembre de 2015).

modificó esta Decisión, estableciendo que estos 54.000 serían sirios reasentados desde Turquía⁶². La diferencia entre reubicados y reasentados, es que los primeros son transferidos de un Estado miembro a otro, mientras que los segundos son transferidos de un Estado no miembro a un Estado miembro. En los Anexos I y II se recogió el famoso sistema de cuotas, en el cual se especificaba cuántos solicitantes de protección internacional debían ser reubicados en cada Estado miembro. Estos números sufrieron modificaciones posteriores. Los datos finales aportados por la Comisión indicaron que debían haber sido reubicados desde Italia 34.953 solicitantes⁶³ y desde Grecia 63.302⁶⁴, aunque como se mostrará más adelante no se llegaron a cumplir estos propósitos.

Ambas decisiones preveían que el sistema de reubicación contenido en ellas fuera una medida de carácter excepcional y temporal, por lo tanto, se estableció que este sistema operaría durante dos años, es decir, hasta 2017. Además, se trataría de compensar a los Estados miembros de manera financiera. Así el artículo 10 de la segunda decisión estableció el ingreso de 6000 € por persona reubicada a favor del Estado miembro que recibiera a dicho solicitante y el ingreso de 500 € para Italia y Grecia por persona a reubicar, con el fin de compensar los gastos generados.

Pero no todos los Estados miembros le dieron una calurosa bienvenida a esta decisión. Eslovaquia, Hungría, Rumanía y la República Checa se opusieron a la decisión, son el conocido como Grupo de Visegrado⁶⁵. Eslovaquia y Hungría llegaron a presentar una demanda contra la Decisión de septiembre de 2015. El TJUE desestimó los recursos interpuestos por estos dos Estados en 2017⁶⁶, tan sólo unos meses antes de que acabase el plazo recogido para llevar a cabo las reubicaciones. Avaló así la Decisión adoptada por el Consejo, aunque la sentencia se limitó a revisar aspectos procesales y formales, como si era necesario o no llevar a cabo un proceso legislativo

⁶² Comisión Europea, “Reubicación y reasentamiento: La Comisión insta a todos los Estados miembros a cumplir lo prometido”, *Unión Europea*, de 16 de mayo de 2017 (disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_1302)

⁶³ Comisión Europea, “Annex II to the Fourteenth report on relocation and resettlement”, *Unión Europea*, de 26 de julio de 2017 (diponible en: [http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/COM\(2017\)405-Annex2.PDF](http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/COM(2017)405-Annex2.PDF))

⁶⁴ Comisión Europea, “Annex I to the Fourteenth report on relocation and resettlement”, *Unión Europea*, de 26 de julio de 2017 (diponible en: [http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/COM\(2017\)405-Annex1.PDF](http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/COM(2017)405-Annex1.PDF))

⁶⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea C-643/15, de 6 de septiembre de 2017.

⁶⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea C-643/15, de 6 de septiembre de 2017.

para adoptar una medida de estas características⁶⁷, pero no entró a evaluar qué rol jugaba el principio de solidaridad.

Esta propuesta de cuotas de reubicación suspendía temporal y parcialmente el sistema de Dublín. En la ya mencionada Agenda Europea sobre la Migración se señaló específicamente la necesidad de renovar el sistema de Dublín⁶⁸ por haberse probado su ineficacia. Sin embargo, a fecha de abril de 2020, esta revisión aún no se ha llevado a cabo, aunque, en 2016 se trató de reformular el sistema de Dublín y establecer el sistema de reubicación de manera permanente como se expondrá posteriormente.

3.1 Niveles de cumplimiento de la Decisión de reubicación

Lo cierto es que el sistema de reubicación por cuotas no fue efectivo. Tan solo Malta, Irlanda y Luxemburgo cumplieron con sus compromisos⁶⁹. Algunos de los Estados miembros ni siquiera reubicaron a una sola persona como es el caso de Hungría o Polonia; o la República Checa que tan solo cumplió el 0,44% del compromiso acordado⁷⁰. Estos tres Estados se negaron a cumplir con sus obligaciones, aunque Hungría no estaba vinculada por la segunda decisión del Consejo comentada *ad supra*. Era de esperar que los Estados que no votaron a favor de la Decisión tuvieran niveles de cumplimiento inferiores, pero muchos otros Estados no se acercaron a la cifra acordada. Los Estados nórdicos se aproximaron bastante al cumplimiento con porcentajes de en torno al 90% en los casos de Suecia o Finlandia. Por su parte, España, tan solo recibió al 14,6% de los solicitantes de asilo que debía haber reubicado⁷¹.

En 2018, pasados los dos años que se establecieron como margen para reubicar a los solicitantes provenientes de Grecia e Italia, tan sólo el 35,3%⁷² de los solicitantes que se había acordado que fuesen reubicados habían sido efectivamente reubicados.

⁶⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea C-643/15, FJ nº III, C, 1, de 6 de septiembre de 2017.

⁶⁸ Comisión Europea, “Agenda Europea de Migración”, *Unión Europea*, 2015 (disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf)

⁶⁹ European Migration Law, “Data: Relocation of asylum seekers from Italy and Greece”, *EuropeanMigrationLaw.com*, 2018 (disponible en: <http://www.europeanmigrationlaw.eu/en/articles/datas/relocation-from-italy-and-greece.html>)

⁷⁰ “Data: Relocation of asylum seekers from Italy and Greece”, cit. 28.

⁷¹ “Data: Relocation of asylum seekers from Italy and Greece”, cit. 28.

⁷² “Data: Relocation of asylum seekers from Italy and Greece”, cit. 28.

Esto muestra un claro desinterés político dentro de la UE para solventar el desequilibrio que crean los criterios incluidos en el sistema de Dublín, especialmente en Estados con fronteras exteriores como Grecia o Italia.

Por lo tanto, esta medida que en un principio pareció poder resolver la situación de emergencia migratoria en la que se encontraban Italia y Grecia en 2015 y 2016, no consiguió el objetivo marcado. La Comisión Europea presentó distintos informes de seguimiento en los que recalca la falta de compromiso de los Estados miembros, pero no se ha implementado ningún tipo de sanción o mecanismo que permitiera obligar a los Estados a cumplir con las cuotas impuestas. Lo que sí hizo la Comisión fue presentar un recurso por incumplimiento ante el TJUE contra Hungría, Polonia y República Checa por incumplir con las obligaciones derivadas de las decisiones adoptadas por el Consejo sobre reubicación temporal desde Italia y Grecia.

El recurso se ha resuelto a favor de la Comisión el 2 de abril de 2020, es decir, dos años y medio más tarde de que finalizase el plazo de reubicación, por lo que esta sentencia tiene únicamente un valor simbólico. La sentencia condena en costas a los tres Estados miembros, pero no impone ninguna sanción económica⁷³, aunque cabe esperar que servirá de precedente para futuros casos.

Hungría y Polonia ampararon su defensa en el art. 72 del TFUE, el cual permite inaplicar las normas contempladas en el propio TFUE sobre el área de libertad, seguridad y justicia por causas de orden público o salvaguardia de la seguridad interior. Pero el TJUE ha considerado que la interpretación de este artículo debe realizarse de manera restrictiva, y que no es suficiente con alegar dicho artículo, sino que se debe probar caso por caso, por qué la llegada de un solicitante puede poner en riesgo al Estado receptor⁷⁴. Por otro lado, la República Checa argumentó en su defensa que el sistema de reubicación temporal era disfuncional, ante lo que el Tribunal ha contestado que un Estado miembro no puede, de manera unilateral, desprenderse de sus obligaciones por interpretar que una decisión adoptada dentro del marco de la UE es disfuncional o ineficaz⁷⁵.

⁷³ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia, C-715/17, C-718/17 y C-719/17, de 2 de abril de 2020.

⁷⁴ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia, C-715/17, C-718/17 y C-719/17, de 2 de abril de 2020, FJ nº152 y 160.

⁷⁵ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia, C-715/17, C-718/17 y C-719/17, de 2 de abril de 2020, FJ nº180.

Aunque esta sentencia ha llegado tarde y no puede obligar a los Estados en cuestión a cumplir con sus obligaciones, podrá servir en un futuro para evitar que otros Estados miembros incumplan sus obligaciones en este ámbito. Lo cierto es que, como se ha mencionado antes, muchos otros Estados miembros incumplieron sus obligaciones, aunque no se negaron a cumplirlas de manera tan tajante como estos tres Estados.

3.2 Propuesta de mecanismo de asignación correctora

En 2016, siguiendo la recomendación recogida en la Agenda Europea de Migración, se presentó una propuesta de reglamento por parte del Parlamento Europeo y del Consejo que tenía como finalidad reformar Dublín III, implementando Dublín IV. La gran novedad que aportaba esta propuesta de reglamento frente a las anteriores versiones de Dublín era que introducía un mecanismo de asignación correctora.

El mecanismo de asignación correctora trataba de aliviar la sobrecarga que tienen algunos Estados miembros. Aunque este mecanismo sólo se activaría cuando un Estado miembro, o varios, sobrepasaran sus capacidades, es decir, cuando el número de solicitantes fuese muy desproporcionado en relación a su población y PIB⁷⁶. De esta manera, el Estado miembro sobrepasado, que sería el responsable de tramitar las solicitudes de acuerdo con los criterios de asignación del Reglamento, reubicaría en otros Estados miembros parte de los solicitantes. En definitiva, se plasma en esta propuesta el sistema de reubicación de las decisiones de 2015 en un Reglamento, dotándole de un carácter permanente y no temporal o excepcional como tenían las Decisiones.

Este mecanismo de asignación correctora operaría a través de un sistema automatizado, en el cual se introducirían todas las solicitudes. De esta manera, el sistema sería capaz de comprobar a tiempo real si la cuota de un Estado miembro ha llegado a su máximo. Las cuotas de cada Estado miembro se determinarían a través de calcular el porcentaje de solicitudes que un Estado es responsable de tramitar y

⁷⁶ Comisión Europea, “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 internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido)”, *Unión Europea*, de 4 de mayo de 2016.

compararlo con la clave de referencia asignada a cada Estado. Esta clave de referencia sería calculada en base a dos criterios, cada uno con un peso del 50%, siendo estos la población y el PIB del Estado. La fórmula concreta se recogió en el Anexo I de la propuesta, y se trataba de obtener los Efectos de la población y del PIB de un Estado, mediante la división de estos entre la población y el PIB total de la UE. Una vez obtenido cada uno de los Efectos se calcularía su 50% y se sumarían ambos.

Cuando el número de solicitudes que debía tramitar un Estado superase el 150% del resultado de la clave de referencia de dicho Estado se activaría de manera automática el mecanismo de asignación correctora. Una vez activado el mecanismo, todas las nuevas solicitudes se asignarían a otros Estados miembros, sin que se tuviesen en cuenta los criterios de Dublín, pues estos señalarían como responsable al Estado que ha sobrepasado su máximo. La reubicación se haría de manera proporcional y en base al porcentaje de su clave de referencia que ya hubiesen alcanzado hasta que el Estado miembro afectado por la sobrecarga volviera a niveles inferiores a ese 150%. Este criterio del 150% ha sido criticado por ser excesivamente elevado⁷⁷. Un Estado se encuentra sobrecargado antes de llegar a ese 150%, lo que afecta de manera negativa no solo al propio Estado, sino a todos los solicitantes que tengan que tramitar sus solicitudes en dicho Estado.

La propuesta, en su artículo 37 preveía que un Estado miembro decidiera no participar de manera temporal en el mecanismo de asignación correctora, notificándolo debidamente en el mencionado sistema automatizado. A cambio, ese Estado miembro, en caso de que se activara el mecanismo de reubicación, tendría que transferir 250.000 euros por solicitante al Estado miembro responsable de tramitar las solicitudes que en origen le hubieran sido asignadas al Estado que decide no participar en el mecanismo de asignación correctora. La propuesta nombra a esta vía de escape como solidaridad financiera, pero no resulta coherente que este sea un sistema solidario, pues hay Estados que podrían afrontar el pago de esas cantidades de manera más fácil que otros y evitar así la llegada de migrantes. Además, como señala el CEAR, la previsión del artículo 37 podría originar situaciones discriminatorias en las que los Estados miembros,

⁷⁷ CEAR, “Hacia dónde va el nuevo sistema europeo común de asilo: Retos, amenazas y propuestas”, CEAR, 2017 (disponible en: <https://www.pear.es/wp-content/uploads/2017/03/INFORME-SECA.pdf>).

dependiendo del origen religioso, étnico o nacional del que proviniesen los migrantes en un determinado momento, se negaran a participar en su reubicación⁷⁸.

Este mecanismo no recibió el apoyo del Consejo Europeo. Donald Tusk quien era en 2017 presidente del Consejo Europeo se manifestó abiertamente en contra de dicho mecanismo, al igual que lo hicieron los Estados del Grupo de Visegrado. Esta propuesta fue rechazada por el Consejo reunido del 14 y 15 de diciembre de 2017⁷⁹.

Aunque se trataba de mejorar el sistema de Dublín, este mecanismo de asignación correctora no atacaba el problema real que se ha descrito en este trabajo, pues seguía sobrecargando a los Estados miembros con fronteras terrestres exteriores, al no modificar sustancialmente los criterios de atribución de responsabilidad⁸⁰. Se puede decir que este mecanismo presentado en la Propuesta de Dublín IV era un “parche”, pero no una solución real. Además, como se ha señalado, el hecho de permitir intercambiar la obligación de reubicar por dinero no parece estar muy acorde con el principio de solidaridad.

Se puede señalar también que, tras observar el fracaso de las Decisiones de reubicación de 2015, este tipo de mecanismo parece no tener mucho futuro dentro de la UE, salvo que se implemente un sistema realmente efectivo de reubicación que no dependa de la voluntad de los Estados miembros, o, por el contrario, un sistema sancionador para el que incumpliera con las cuotas. Lo que queda patente es que la propuesta de Dublín IV fue insuficiente.

4. OTRAS PROPUESTAS PLANTEADAS POR LA UE

4.1 Los *hotspots*

Junto con el régimen de reubicación mediante cuotas, la Unión propuso la creación de *hotspots* para mitigar los efectos negativos de la crisis migratoria sobre

⁷⁸ “Hacia dónde va el nuevo sistema europeo común de asilo: Retos, amenazas y propuestas”, cit. 31.

⁷⁹ Abrisqueta, J. “Eslovaquia y Hungría contra la Decisión de reubicación”, *El blog del IDEIR*, 2018 (disponible en: <https://elblogdelideir.wordpress.com/2018/02/12/refugiados-reubicacion-union-europea/>).

⁸⁰ Arenas, N. “Dublín IV y el sistema europeo de asilo: más control y más retornos”, *Instituto Europeo del Mediterráneo*, 2017 (disponible en: <https://www.iemed.org/actualitat-es/noticies/dublin-iv-i-el-sistema-europeu-d2019asil-mes-control-i-mes-retorns>).

Estados miembros con fronteras terrestres exteriores como Italia o Grecia. Esta medida se llevó a cabo, aunque como se expondrá posteriormente, al igual que lo ocurrido con las cuotas de reubicación, no de manera totalmente satisfactoria

Los *hotspots* son lugares donde existe una llegada notoria de migrantes, frente a la cual el Estado miembro donde se encuentre dicho lugar se ve desbordado, no siendo capaz de procesar las solicitudes de asilo de forma efectiva⁸¹. Los *hotspots* sirven para desembarcar, registrar, identificar y organizar procedimientos de reubicación o retorno⁸². El apoyo de la UE proviene de la asistencia por parte de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, Frontex, Eurojust y la Europol. Estas oficinas y agencias de la UE cooperaron de manera directa con los Estado miembro en los propios *hotspots* para ayudar a mejorar la eficacia en la tramitación de solicitudes, así como agilizar los procesos de retorno y reubicación. A su vez, las agencias reforzaron su habitual cooperación, evitando así duplicidades en la materia.

Estos *hotspots* se implementaron en varias localidades de Italia y Grecia, como las islas de Lampedusa y Lesbos. Pero lo cierto es que recibieron muchas críticas por no cumplir con los requisitos procesales y legales sobre las tramitaciones de las solicitudes, así como una falta de asistencia legal para los solicitantes, e incluso se denunció el uso excesivo de medidas represivas y el mal estado de los centros en los que se encontraban los solicitantes⁸³. También se reprochó que Frontex jugase un papel más predominante frente al de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo; pues esto evidenciaba la preferencia de controlar las fronteras frente a garantizar procedimientos de asilo justos y conforme a la normativa europea e internacional⁸⁴.

⁸¹ Comisión Europea, “Enfoque de puntos críticos para gestionar los flujos migratorios excepcionales”, *Unión Europea*, 2015 (disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_es.pdf).

⁸² Guild, E., Costello, C., Garlick, M., Moreno-Lax, V., & Carrera, S. “Enhancing the common European asylum system and alternatives to Dublin”. *Study for the European Parliament, LIBE Committee*, 2016, pp.30 (disponible en: <https://search.proquest.com/politicalscience/docview/2006664888/fulltextPDF/FDB7CA11C3DE4E62PQ/21?accountid=34207>).

⁸³ Oxfam, “Hotspot, Rights Denied”, *Oxfam Briefing Paper*, 2016 (disponible en: https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/bp-hotspots-migrants-italy-220616-en.pdf).

⁸⁴ Neville, D., Sy, S. y Rigon, A, “On the frontline: the hotspot approach to managing migration”, *Directorate general for internal policies (European Parliament)*, 2016, pp.37 (disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU\(2016\)556942_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU(2016)556942_EN.pdf)).

Aunque esta medida enviaba a personal de la UE a estos lugares, lo cierto es que este personal se tenía que limitar a cooperar con las autoridades locales, implementando los protocolos y criterios propios de cada Estado miembro en cuanto trato a los solicitantes, infraestructuras, etc.. Por tanto, aunque los *hotspots* podían ayudar a aliviar la situación, realmente no solventaban el problema de la sobrecarga de los Estados miembros fronterizos a nivel terrestre, puesto que las agencias europeas no enviaron suficiente personal como para disminuir el coste de recursos humanos que tenían Italia y Grecia⁸⁵. Tampoco se evitaba que esos migrantes permanecieran en esos Estados, por lo que no se daba un reparto equitativo de responsabilidades, al ser esos migrantes responsabilidad del Estado de llegada.

Muestra de la baja efectividad de los *hotspots* se puede observar en los datos de reubicación, que no alcanzaron el objetivo establecido por el Consejo.

4.2 Plataformas regionales de desembarque

El 28 y 29 de junio de 2018 el Consejo Europeo planteó a los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros la creación de plataformas regionales de desembarque⁸⁶. Cabe adelantar que la propuesta del Consejo no prosperó.

Estas plataformas se plantearon como centros situados fuera del territorio de la UE en los que se determinaría si un inmigrante tenía derecho a recibir protección internacional, o si por el contrario, era un migrante económico⁸⁷. En función del resultado del examen anterior, el migrante sería recibido en un Estado miembro o no. En otras palabras, estas plataformas serían centros de procesamiento y reasentamiento, financiados por la UE.

⁸⁵ Comisión Europea, “Hotspot State of Play”, *Unión Europea*, 2017, (disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_hotspots_en.pdf).

⁸⁶ Comisión Europea, “Migration: Regional Disembarkation Arrangements”, *UE*, 2018 (disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180724_factsheet-regional-disembarkation-arrangements_en.pdf).

⁸⁷ Los migrantes económicos se integran dentro de la categoría de migrantes voluntarios, que son aquellos que inmigran por voluntad propia con el objetivo de mejorar su calidad de vida. Por otro lado, se encuentran los migrantes forzosos, que son aquellos que inmigran porque su vida corre peligro, a causa de guerras, desastres naturales, cambio climático, violaciones de Derechos Humanos, etc. En el segundo grupo se encontrarían las personas a las que se les otorga protección internacional.

Esta medida se planteaba con una doble función. Por un lado, evitar la llegada de inmigrantes económicos a suelo de la Unión, pero por otro trata de reducir el número de viajes realizados en embarcaciones peligrosas, popularmente conocidas como pateras, para así también disminuir las miles de muertes que se producen todos los años en aguas del Mediterráneo⁸⁸. Además, la UE propuso que el desarrollo de esta nueva propuesta se llevase a cabo junto con ACNUR y la OIM. Ambas organizaciones cooperarían con la UE y el personal de los Estados donde se encontraran las plataformas de manera directa, controlando y coordinando. Así, la UE pretendía garantizar los derechos de los inmigrantes y solicitantes de protección internacional.

El documento presentado por el Consejo Europeo señalaba que estas plataformas se encontrarían en zonas fronterizas de la UE, concretamente a lo largo del Mediterráneo. Algunos autores han señalado que el establecer este tipo de plataformas en terceros Estados podría plantear problemas de carácter ético, legal y financieros⁸⁹. En concreto, se ha observado que este modelo se asemeja mucho al implementado por Australia. Este Estado durante muchos años utilizó centros de inmigrantes en las islas de Papúa Nueva Guinea y Nauru para evitar la llegada de inmigrantes y solicitante de asilo a su territorio. Era una manera de alejar el problema. Estos centros provocaron diversas críticas por parte de ONGs, como Amnistía internacional o *Human Rights Watch* que consideraban que los derechos de los inmigrantes no se garantizaban en esas islas⁹⁰. De hecho, Australia ha comenzado a cerrar estos centros por los continuos escándalos de violaciones de los derechos humanos que se reportaban desde los centros.

Aunque en ningún momento se llegó a especificar donde se situarían dichas plataformas, todo hace pensar que la idea era implementarlas en aquellos Estados a través de los que la mayoría de inmigrantes salen rumbo a Europa. Esto incluiría Estados como Libia, el cual no es un Estado seguro⁹¹ para los migrantes, ni capaz de garantizarles los derechos que tienen reconocidos. O incluso, cabría preguntarse si Estados como Marruecos pueden considerarse como seguros para los inmigrantes. Este

⁸⁸ ACNUR Comité español, “Muertos en el Mediterráneo en 2018: una cifra que sigue aumentando”, ACNUR, 2019 (disponible en: <https://eacnur.org/blog/muertos-mediterraneo-2018-cifras-tc-alt45664n-o-pstn-o-pst/>).

⁸⁹ Palacio, A., “Confronting the migrant threat to the EU”, *Project Syndicate Retrieved*, 2018 (disponible en: <https://search.proquest.com/docview/2102077170?accountid=34207>).

⁹⁰ Truu, M., “Approximately 300 asylum seekers formerly held in Australia’s offshore detention center on Manus Island remain in Papua New Guinea, including 46 who have had their bid for a protection visa rejected”, *SBS News*, 16 de noviembre de 2019.

tema resulta muy extenso para ser analizado aquí, pero lo que parece bastante claro es que existen dudas acerca de la idoneidad de los Estados fronterizos de la UE en el Mediterráneo para acoger estas plataformas de desembarco y garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales para con los inmigrantes.

4.3 Los “Centros Controlados”

La Comisión Europea propuso también la creación de “Centros Controlados” en suelo de la UE⁹². Estos centros serían equivalentes a las plataformas de desembarque, pero en territorio de los Estados miembros. Servirían para clasificar a los inmigrantes según se encontraran en situación irregular o si necesitaran protección internacional. Desde estos centros se facilitaría el retorno de aquellos migrantes en situación irregular y la reubicación en otros Estados miembros de los migrantes que podían acceder a protección. Los centros los gestionarían los Estados miembros en los que se encontraran, pero, lo realmente novedoso y llamativo de esta propuesta, es que recibirían pleno apoyo por parte de la UE⁹³.

Esta idea surgió para evitar que barcos que habían rescatado a migrantes en el mar, principalmente de ONGs, no tuvieran donde desembarcar porque los gobiernos estuvieran denegando su entrada a puerto. Esto fue lo ocurrido en 2018 con el barco Aquarius, que, tras el rescate de cientos de migrantes en el Mediterráneo, no tenía puerto en el que atracar.

El concepto de pleno apoyo se refiere, por un lado al apoyo operativo ya ofrecido en los *hotspots*, pero además, apoyo financiero total para cubrir los gastos derivados de infraestructuras, costes operativos, etc. Y se crearía un puesto de control central que coordinaría a todos los Estados miembros participantes⁹⁴.

Ahora bien, este sistema sería voluntario en sus dos vertientes. Es decir, los Centros se situarían en aquellos Estados miembros que se presentaran como voluntarios, pero a su vez, también serían voluntarios los Estados miembros dispuestos a transferir a

⁹² European Council conclusions 28 June 2018 (Consejo de Europa 29 de junio de 2018).

⁹³ Comisión Europea, “Managing migration: Commission expands on disembarkation and controlled centre concepts”, Unión Europea, 2018, (disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4629).

⁹⁴ “Managing migration: Commission expands on disembarkation and controlled centre concepts”, cit. 36.

su territorio a los inmigrantes con derecho a permanecer en la UE. Estos últimos recibirían una ayuda de 6.000 euros por persona recibida⁹⁵.

El problema es que ningún Estado miembro se presentó como voluntario para alojar estos centros. Aunque podría resultar una medida muy atractiva para Estados como Italia o Grecia, pues recibirían un apoyo económico total por parte de la UE, tras el fracaso del sistema de reubicación, se ha visto como los Estados miembros no están dispuestos a compartir la carga en base al principio de solidaridad⁹⁶. De esta manera, Italia o Grecia no querrían arriesgarse a implementar dichos centros y no tener Estados miembros voluntarios donde reubicar a los migrantes que lleguen a sus costas⁹⁷.

5 CONCLUSIONES

5.1 Propuesta

Por todo lo expuesto parece necesario presentar una propuesta que realmente solucione el problema de la sobrecarga que sufren ciertos Estados miembros que tienen fronteras terrestres exteriores por la aplicación de los criterios de Dublín III sería la combinación de varias de las propuestas analizadas previamente.

Varios expertos han recomendado la centralización de la toma de decisiones sobre las evaluaciones de solicitud de asilo por parte de la Unión Europea⁹⁸. Es decir, dejar a discreción únicamente de la Unión el sistema de determinación del Estatuto del refugiado creando un sistema común. Esto supondría transformar la política de asilo en competencia exclusiva de la UE. Actualmente, la política de asilo es una competencia compartida entre los Estados miembros y la Unión. De esta manera se podrían unificar

⁹⁵ “Managing migration: Commission expands on disembarkation and controlled centre concepts”, cit. 33.

⁹⁶ Maiani, F., “Regional Disembarkation Platforms and Controlled Centres: Lifting The Drawbridge, Reaching out Across The Mediterranean, or Going Nowhere?”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2018 (disponible en: <https://eumigrationlawblog.eu/regional-disembarkation-platforms-and-controlled-centres-lifting-the-drawbridge-reaching-out-across-the-mediterranean-or-going-nowhere/>).

⁹⁷ “Regional Disembarkation Platforms and Controlled Centres: Lifting The Drawbridge, Reaching out Across The Mediterranean, or Going Nowhere?”, cit. 37.

⁹⁸ Guild, E., Costello, C., Garlick, M., Moreno-Lax, V., & Carrera, S. “Enhancing the common European asylum system and alternatives to Dublin”. *Study for the European Parliament, LIBE Committee*, 2016, pp.58 (disponible en: <https://search.proquest.com/politicalscience/docview/2006664888/fulltextPDF/FDB7CA11C3DE4E62PQ/21?accountid=34207>).

los criterios usados para la resolución de las solicitudes de protección internacional, así como las medidas de protección de aquellos a los que se les conceda el permiso, pues, a día de hoy, los criterios son dispares dentro de la UE⁹⁹. Esto implicaría modificar los tratados de la UE.

Esta transformación de la competencia de asilo en competencia exclusiva de la UE es requisito necesario para la consecución de la propuesta que se plantea a continuación, ya que permitiría la adopción de instrumentos legales o decisiones que serían de obligado cumplimiento por parte de los Estados miembros.

Para hacer más eficaz el sistema y garantizar que se cumple la normativa de la UE, y solventar el problema de sobrecarga que padecen los Estados miembros fronterizos, propongo la adopción de las siguientes medidas:

- Crear plataformas de desembarque intra europeas, es decir, crear los Centros Controlados pero dotarlos de un carácter preceptivo y no voluntario. Se establecería así un sistema de reubicación obligatorio. Se perseguiría alcanzar una solución eficaz y compatible con los principios de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades.

Los Centros Controlados no se situarían únicamente en aquellos Estados miembros más afectados por la llegada masiva de inmigrantes como pueden ser Italia o Grecia, sino que todos los Estados miembros tendrían, al menos, uno de estos centros, para garantizar así que la gestión del asilo se lleva a cabo a través de recursos y control europeo. Los centros serían dirigidos, coordinados y financiados únicamente por la UE. Esta sería otra de las diferencias frente las propuestas anteriores, pues se trataría de evitar que los Estados miembros desplegasen a su personal, con excepción de servicios de inteligencia y cuerpos policiales, que naturalmente deben estar presentes en asuntos relacionados con la seguridad de un Estado. Esto beneficiaría a todos los Estados miembros, pues todos ellos en mayor o en menor medida reciben solicitantes de asilo.

- Establecer criterios de reubicación de carácter permanente, de tal manera que en todo momento se efectuarían reubicaciones, sin necesidad de llegar

⁹⁹ Alink, F., Boin, A., y Hart, P., “Institutional crises and reforms in policy sectors: the case of asylum policy in Europe”, *Journal of European Public Policy*, nº8(2), pp. 286–306, 2001.

al límite de capacidad de un Estado. Se trataría así de hacer un reparto equitativo continuo entre los Estados miembros, en base a su capacidad económica, su población y el número de solicitantes que ya se encontraran en cada Estado. Para ello se usaría el sistema automatizado presentado en la propuesta de Dublín IV, pero se eliminaría el cupo del 150%.

Los beneficios de adoptar estas dos medias serían que los centros estarían dirigidos y coordinados por personal europeo logrando así alcanzar la plena armonización en los criterios utilizados para el procesamiento de solicitudes de asilo evitando la arbitrariedad de criterios dependiendo del Estado miembro, o del partido político que gobierne en cada momento. Otro de los beneficios de esta propuesta sería que la Unión tendría un mecanismo para asegurarse de que el sistema de reubicación se cumplimentara pues sería la propia Unión la encargada de tramitar y ejecutar los traslados de los solicitantes de asilo a cada Estado miembro. Aunque sería necesario adoptar un mecanismo que permitiera imponer sanciones sobre aquellos Estados miembros que de alguna manera incumplieran sus obligaciones, para evitar reiterar el error del sistema de reubicación de 2015.

Obviamente, aunque esta propuesta resolvería muchos de los problemas expuestos en este trabajo, la realidad es que no parece factible llevarlo a la práctica en el corto plazo.

Como ya se ha expuesto en varios apartados del trabajo, existe un bloqueo político que impide avanzar en materia de asilo. La evidencia es que Dublín IV no ha llegado a aprobarse y tan solo introducía el mecanismo de asignación correctora. A pesar de los grandes esfuerzos que se han realizado en el seno de la UE la soberanía estatal sigue siendo uno de los principios protegidos por los Estados miembros¹⁰⁰. Las medidas aquí propuestas supondría ceder más competencias a la Unión en un ámbito muy ligado a la seguridad nacional, sobre el cual los Estados miembros son muy reticentes a colaborar, muestra de ello es la inexistencia de un centro de inteligencia intraeuropeo. Aunque, a largo plazo, si el proceso de comunitarización sigue adelante, esta propuesta podría llegar a ser factible.

¹⁰⁰ “Towards a Common European Union Immigration Policy: Navigating a Difficult Obstacle Course”, cit. 7.

5.2 Apuntes finales

Por último, y a modo de recopilación, cabe destacar que a lo largo de este trabajo se ha demostrado que los criterios de determinación de responsabilidad del Estado encargado de tramitar las solicitudes de asilo y protección internacional incorporados en Dublín III provocan desigualdades entre los Estados miembros.

El problema, en concreto, se encuentra en el artículo 13, pues establece que será responsable de tramitar la solicitud de protección internacional el Estado miembro al que llega inicialmente el solicitante. Esto ha provocado una carga desmesurada sobre determinados Estados, en concreto, sobre aquellos que tienen fronteras con el Mediterráneo. Como se ha demostrado con los datos aportados, aproximadamente el 70% del total de solicitudes anuales de protección internacional y asilo presentadas en la UE son tramitadas por tan solo 5 de los 28 Estados que conformaban la Unión. Estos datos reflejan que el principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades, principios incorporados a la legislación europea, no se cumplen en esta materia.

La UE, consciente de este problema, ha tratado de solventarlo a través de distintos mecanismos, pero ninguno de ellos ha alcanzado el objetivo de equilibrar el sistema. Desde la publicación de la primera versión de Dublín en 1990, ya eran muchas las voces que alertaban sobre las desigualdades y desequilibrios que iba a generar la aplicación del sistema de Dublín, pero, por la falta de compromiso político en materia de asilo y la negativa a cederle más competencia a la UE, estas tempranas alertas se hicieron realidad. La prueba del mal funcionamiento de Dublín se evidenció con la llegada masiva de inmigrantes en 2015 y 2016.

Los intentos de solucionar la sobrecarga no llegaron a implementarse o fracasaron. El sistema de reubicación aprobado en 2015, que parecía una buena solución temporal, no llegó a reubicar ni al 35% de los solicitantes acordados. Esto fue una muestra más de la falta de solidaridad entre los Estados miembros. A su vez, el hecho de que no hubiese ningún tipo de sanción para los incumplidores, tan solo una sentencia que llegó tarde, refleja la falta de capacidad coercitiva que tiene la Unión en materia de asilo y migración. La voluntariedad de los Estados miembros se ha probado insuficiente para solventar el problema, por lo que medidas como los Centros Controlados no serían eficaces. Las plataformas de desembarco fuera del territorio de la UE tampoco son una solución. El poner en manos de Estados como Libia a los

migrantes, con financiación europea, convertiría a la UE en cómplice de un trato poco acorde con los derechos de los refugiados a estos últimos. Es por esto por lo que la UE debe hacer frente a la migración y al asilo dentro de sus propias fronteras, no externalizar el problema.

La propuesta que se plantea es muy ambiciosa. Se trataría de transformar la política de asilo en una competencia exclusiva de la UE, con el fin de armonizar la materia y permitir a la UE tener más control y un poder coercitivo real. Además, se ve como necesario el promover un reparto equitativo de los solicitantes de protección internacional entre todos los Estados miembros, para llegar a alcanzar de esta manera la solidaridad tan nombrada dentro de la UE, pero tan poco real en materia de asilo. Esto se articularía a través de centros controlados por personal de la UE en todos los Estados miembros.

Por otro lado, la interconexión entre el cambio climático y los refugiados va a generar grandes movimientos migratorios en los próximos años, a medida que las consecuencias del cambio climático empeoren. Estos refugiados climáticos se unirán a aquellos que huyen de guerras que parecen no tener fin como la guerra en Siria o Yemen, así como de futuros conflictos que puedan surgir fuera de las fronteras de la UE.

Es necesario solventar los problemas internos que genera la migración en la UE, para así poderle hacer frente a la llegada de estos migrantes, garantizándoles todos los derechos que les son reconocidos. La propuesta contenida en este trabajo, aunque muy ambiciosa, es en realidad una esperanza de que en un futuro la UE actúe de manera conjunta, sin dejar de lado a aquellos Estados que más sufren los efectos económicos y sociales de la llegada de asilados. Así, con una Unión verdaderamente unida, es la única manera de garantizarles los derechos que tienen reconocidos a los asilados que llegan a la UE.

6 BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN

Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (Diario Oficial de las Comunidades Europeas 22 de septiembre de 2000).

Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas, de 15 de junio de 1990 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 19 de agosto de 1997).

Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia (Diario Oficial de la UE de 15 de septiembre de 2015).

Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia (Diario Oficial de la UE de 24 de septiembre de 2015).

European Council conclusions 28 June 2018 (Consejo de Europa 29 de junio de 2018).

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 internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido) de 4 de mayo de 2016.

Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (Diario Oficial de la Unión Europea, 25 de febrero de 2003).

Reglamento n°604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, (BOE 29 de junio de 2013).

Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las comunidades europeas y determinados actos conexos, de 2 de octubre de 1997 (Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997).

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, del 1 de diciembre de 2009 (Diario Oficial de la Unión Europea, 26 de octubre de 2012).

Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 29 de julio de 1992).

JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea C-149/96, de 23 de noviembre de 1999.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE C-411/10 y C-493/10, de 21 de diciembre de 2011.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea C-643/15 y C-647/15, de 6 de septiembre de 2017, República Eslovaca y Hungría/Consejo de la Unión Europea.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea C-643/15, de 6 de septiembre de 2017.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia, C-715/17, C-718/17 y C-719/17, de 2 de abril de 2020.

OBRAS DOCTRINALES

Alink, F., Boin, A., y Hart, P. , “Institutional crises and reforms in policy sectors: the case of asylum policy in Europe”, *Journal of European Public Policy*, nº8(2), pp. 286–306, 2001.

Angeloni, S y Spano, F, “Asylum Seekers in Europe: Issues and Solutions”, *Journal of International Migration and Integration*, 19(2), 2018, pp.473-495.

Angeloni, S y Spano, F, “Asylum Seekers in Europe: Issues and Solutions”, *Journal of International Migration and Integration*, 19(2), 2018, p.477.

Claro Quintans, I. (De Tomás Morales, S. y Vaquero Lafuente, E.) *El día de Europa: las transformaciones de la Unión Europea. La ampliación y la Convención europea*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2004, p. 216.

Di Filippo, M., “Dublin ‘reloaded’ or time for ambitious pragmatism?”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2016, (disponible en: <http://eumigrationlawblog.eu/dublin-reloaded/>).

Di Filippo, M., “From Dublin to Athens: A Plea for a Radical Rethinking of the Allocation of Jurisdiction in Asylum Procedures”, *International Institute of Humanitarian Law*, 2016 (disponible en: <http://statewatch.org/news/2016/feb/eu-from-dublin-to-athens-reforming-dublin-reg-1-16.pdf>).

Di Filippo, M., “The allocation of competence in asylum procedures under EU law: The need to take the Dublin bull by the horns”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2018, No. 59, pp. 41-95 (disponible en: doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.59.02>).

Di Filippo, M., “The poor implementation of the EU relocation scheme and the actions for annulment of Decision No 1601/2015: the margins for reaffirming the rule of law”, *Observatory on European Migration Law University of Pisa*, 2017, (disponible en: <http://migration.jus.unipi.it/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/Policy-Brief-Relocation.pdf>).

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”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n 38, 2016, pp. 211-238 (disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/18608>).

Guild, E., Costello, C., Garlick, M., Moreno-Lax, V., & Carrera, S. “Enhancing the common European asylum system and alternatives to Dublin”. *Study for the European Parliament, LIBE Committee*, 2016, pp.30 (disponible en: <https://search.proquest.com/politicalscience/docview/2006664888/fulltextPDF/FDB7CA11C3DE4E62PQ/21?accountid=34207>).

Guild, E., Costello, C., Garlick, M., Moreno-Lax, V., & Carrera, S. “Enhancing the common European asylum system and alternatives to Dublin”. *Study for the European Parliament, LIBE Committee*, 2016, pp.58 (disponible en: <https://search.proquest.com/politicalscience/docview/2006664888/fulltextPDF/FDB7CA11C3DE4E62PQ/21?accountid=34207>).

Hruschka, Maiani, F., Commentary to the Dublin III Regulation (EU) No. 604/2013, in: K. Hailbronner, D. Thym (eds.), *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, 2nd edition, *Hart*, 2016, pp. 1478-1604.

Hurwitz, A., “The 1990 Dublin Convention: A comprehensive assessment”, *International Journal of Refugee Law*, 11 (4), 646, 1999 (disponible en: <https://search.proquest.com/docview/214008551?accountid=34207>).

Maiani, F., “Regional Disembarkation Platforms and Controlled Centres: Lifting The Drawbridge, Reaching out Across The Mediterranean, or Going Nowhere?”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2018 (disponible en: <https://eumigrationlawblog.eu/regional-disembarkation-platforms-and-controlled-centres-lifting-the-drawbridge-reaching-out-across-the-mediterranean-or-going-nowhere/>).

Maiani, F., “The Reform of the Dublin III Regulation, Study for the LIBE Committee of the European Parliament”, *Parlamento Europeo*, 2016, (disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU\(2016\)571360_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf)).

Mangas Martín, A., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* Tecnos, novena edición, 2016, p. 77.

Mangas Martín, A., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* Tecnos, novena edición, 2016, pp. 90-91.

Mangas Martín, A., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* Tecnos, novena edición, 2016, p. 100.

Marin, L., “Waiting (and Paying) for Godot: Analyzing the Systemic Consequences of the Solidarity Crisis in EU Asylum Law”, *European Journal of Migration and Law*, n 22, 2020, pp. 60-81.

Moldovan, R., “Towards a Common European Union Immigration Policy: Navigating a Difficult Obstacle Course”, *Line Journal Modelling the New Europe*, n 28, 2018, pp. 74-104 (disponible en: <http://dx.doi.org/10.24193/OJMNE.2018.28.05>).

Neville, D., Sy, S. y Rigon, A., “On the frontline: the hotspot approach to managing migration”, *Directorate general for internal policies (European Parliament)*, 2016, pp.37 (disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU\(2016\)556942_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU(2016)556942_EN.pdf)).

Niemann, A., *The Dynamics of EU Migration Policy: From Maastricht to Lisbon*, Oxford University Press, 2012.

Papagianni, G. *Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p.13.

RECURSOS DE INTERNET

Abrisqueta, J. “Eslovaquia y Hungría contra la Decisión de reubicación”, *El blog del IDEIR*, 2018 (disponible en: <https://elblogdelideir.wordpress.com/2018/02/12/refugiados-reubicacion-union-europea/>).

ACNUR Comité español, “Muertos en el Mediterráneo en 2018: una cifra que sigue aumentando”, *ACNUR*, 2019 (disponible en: <https://eacnur.org/blog/muertos-mediterraneo-2018-cifras-tc-alt45664n-o-pstn-o-pst/>).

ACNUR, “Over one million sea arrivals reach Europe in 2015”, *ACNUR*, 2015, (disponible en: <http://www.unhcr.org/news/latest/2015/12/5683d0b56/million-sea-arrivals-reach-europe-2015.html>).

Arenas, N. “Dublín IV y el sistema europeo de asilo: más control y más retornos”, *Instituto Europeo del Mediterráneo*, 2017 (disponible en: <https://www.iemed.org/actualitat-es/noticies/dublin-iv-i-el-sistema-europeu-d2019asil-mes-control-i-mes-retorns>).

BBC, “La crisis europea en gráficos”, *BBC*, 14 de junio de 2010 (disponible en: https://www.bbc.com/mundo/economia/2010/06/100623_graficos_economia_europa).

CEAR, “Hacia dónde va el nuevo sistema europeo común de asilo: Retos, amenazas y propuestas”, *CEAR*, 2017 (disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/03/INFORME-SECA.pdf>).

Comisión Europea, “Agenda Europea de Migración”, *Unión Europea*, 2015 (disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf).

Comisión Europea, “Annex I to the Fourteenth report on relocation and resettlement”, *Unión Europea*, de 26 de julio de 2017 (disponible en: [http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/COM\(2017\)405-Annex1.PDF](http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/COM(2017)405-Annex1.PDF)).

Comisión Europea, “Annex II to the Fourteenth report on relocation and resettlement”, *Unión Europea*, de 26 de julio de 2017 (disponible en: [http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/COM\(2017\)405-Annex2.PDF](http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/COM(2017)405-Annex2.PDF)).

Comisión Europea, “Asylum and first time asylum applicants - annual aggregated data (rounded)”, Eurostat, 2020 (disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00191/default/table?lang=en>).

Comisión Europea, “Asylum in the EU Member States: 1.2 million first time asylum seekers registered in 2016, 46/2017”, *Eurostat*, 2017 (disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921609/3-16032017-BP-EN.pdf/e5fa98bb-5d9d4297-9168-d07c67d1c9e1>).

Comisión Europea, “Asylum in the EU Member States: Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015, 44/2016”, *Eurostat*, 2016 (disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c4163-bcd2-a54959b99ed6>).

Comisión Europea, “Educación, formación, investigación: los obstáculos para la movilidad transnacional” *Boletín de la Unión Europea*, Suplemento 5/96, 1996, p.3, (disponible en: <http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/52879/Suplemento%205-96.pdf?sequence=1>).

Comisión Europea, “Enfoque de puntos críticos para gestionar los flujos migratorios excepcionales”, *Unión Europea*, 2015 (disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_es.pdf).

Comisión Europea, “Evaluation of the Dublin Convention”, *Commission Staff*, 2001 (disponible en: <http://www.statewatch.org/semDOC/assets/files/commission/SEC-2001-756.pdf>).

Comisión Europea, “Hotspot State of Play”, *Unión Europea*, 2017, (disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_hotspots_en.pdf).

Comisión Europea, “La Comisión avanza en la Agenda de Migración”, *Unión Europea*, de 27 de mayo de 2015 (disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_15_5039).

Comisión Europea, “Managing migration: Commission expands on disembarkation and controlled centre concepts”, Unión Europea, 2018, (disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4629).

Comisión Europea, “Migration: Regional Disembarkation Arrangements”, UE, 2018 (disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180724_factsheet-regional-disembarkation-arrangements_en.pdf).

Comisión Europea, “Reubicación y reasentamiento: La Comisión insta a todos los Estados miembros a cumplir lo prometido”, *Unión Europea*, de 16 de mayo de 2017 (disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_1302).

Consejo Europeo de Tampere, “Conclusiones de la Presidencia”, *Parlamento Europeo*, 1999 (disponible en: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm).

Datos Macro, “Unión Europea, *Expansión*, 2020 (disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/union-europea>).

European Migration Law, “Data: Relocation of asylum seekers from Italy and Greece”, *EuropeanMigrationLaw.com*, 2018 (disponible en: <http://www.europeanmigrationlaw.eu/en/articles/datas/relocation-from-italy-and-greece.html>).

Garcés-Mascareñas, B., “Why Dublin Doesn’t Work”, *Barcelona Centre for International Affairs*, 135, 2015 (disponible en: https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionals/n1_135_por_que_dublin_no_funciona/why_dublin_doesn_t_work).

Karageorgiou, E., “Solidarity in European asylum policies: response to a problem or part of it?”, *Open Democracy*, 2016 (disponible en: <https://www.opendemocracy.net/en/mediterranean-journeys-in-hope/solidarity-in-european-asylum-policies-response-to/>).

Ministerio de Interior, “Acuerdo Schengen”, *Gobierno de España* (disponible en: <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/extranjeria/acuerdo-de-schengen>).

Oxfam, “Hotspot, Rights Denied”, *Oxfam Briefing Paper*, 2016 (disponible en: https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/bp-hotspots-migrants-italy-220616-en.pdf).

Palacio, A., “Confronting the migrant threat to the EU”, *Project Syndicate Retrieved*, 2018 (disponible en: <https://search.proquest.com/docview/2102077170?accountid=34207>).

Patrascu, G., “The Common European Asylum System and the 2015 European Refugee Crisis”, *University of North Carolina*, 2016 (disponible en: <https://cdr.lib.unc.edu/concern/dissertations/pv63g068h>).

Truu, M., “Approximately 300 asylum seekers formerly held in Australia’s offshore detention center on Manus Island remain in Papua New Guinea, including 46 who have had their bid for a protection visa rejected”, *SBS News*, 16 de noviembre de 2019.

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), “The Dublin II Regulation. A UNHCR Discussion Paper”, 2006 (disponible en: <https://www.refworld.org/docid/4445fe344.html>).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), “UNHCR's Observations on the European Commission's Proposal for a Council Regulation Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Asylum Application Lodged in One of the Member States by a Third-Country National (COM (2001) 447 final)”, *UNHCR*, 2002, (disponible en: <https://www.refworld.org/docid/3cbc27e34.html>).