



FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y SOCIALES

**¿POR QUÉ NO SE HAN CUMPLIDO LAS
CUOTAS DE UBICACIÓN DE REFUGIADOS
PREVISTAS EN EL CONSEJO DE LA UNIÓN
EUROPEA DE 2015?**

**Análisis de las dificultades, problemas y el futuro de los refugiados en
el marco de la Unión Europea**

Autor: Marta Gómez Gutiérrez

5º E-5

Derecho Internacional Público y Derechos Humanos

Tutor: Marta Iglesias Berlanga

Abril, 2018

RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es analizar las dificultades y problemas que ha habido en el marco de la Unión Europea en relación con las cuotas de refugiados y por qué hemos llegado al plazo establecido sin que se hayan reubicado a estas personas. Así, se hará una pequeña introducción que analice la evolución de las distintas estrategias de la Unión Europea, hasta llegar al sistema de cuotas, remontándonos a 2015. Más tarde, se hará un análisis de la responsabilidad acarreada por los Estados miembros por el incumplimiento del compromiso y del resultado de estas cuotas de reubicación por cada uno de ellos. Después, se analizará la responsabilidad de la Unión Europea, las deficiencias del Sistema Común de Asilo como respuesta a la crisis de refugiados y la nueva propuesta del Reglamento de Dublín IV, teniendo en cuenta las distintas posiciones de la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo. Finalmente, se concluirá respondiendo a la pregunta inicial, aludiendo a la que se considera razón principal del incumplimiento del sistema de cuotas por los Estados miembros.

Palabras Claves: Solicitantes de asilo, Refugiados, Decisión 2015/1523, Sistema de Cuotas, Reglamento de Dublín IV y Consejo de la Unión Europea.

ABSTRACT

The main aim of this paper is to analyze the difficulties and problems that have been within the framework of the European Union in relation to refugee quotas and why we have reached the established term without having relocated these people. In this regard, a brief introduction will be made to analyze the evolution of the strategic alternatives of the European Union until reaching the quota system, going back to 2015. Later, make an analysis of the responsibility of the United States for the breach of the commitment and the result of these relocation fees for each of them. Afterwards, the responsibility of the European Union, the deficiencies of the Common Asylum System in response to the refugee crisis and the new proposal for the Dublin IV Regulation will be analyzed, taking into account the possible positions of the Commission, the European Parliament and the Council of Europe. Finally, it will be concluded by answering the initial question, deciphering what has been the main reason for the breach of the quota system by the Member States.

Key words: Asylum seekers, Refugees, Decision 2015/1523, Quota System, Dublin Regulation IV and Council of the European Union.

Índice

0. Índice de abreviaturas	4
1. Introducción	5
2. Responsabilidad de los Estados Miembros	7
2.1 Grado de cumplimiento por países del sistema de cuotas.....	8
2.2 Países más problemáticos: Hungría, Eslovaquia, Polonia y Rumanía	12
3. Responsabilidad de la Unión Europea: el Sistema Europeo Común de Asilo en respuesta a la crisis de refugiados	17
4. Nueva propuesta Reglamento de Dublín IV.....	19
4.1.1 Comisión	20
4.1.2 Parlamento Europeo	23
4.1.3 El Consejo de la Unión Europea	27
5. Conclusiones.....	31
6. Bibliografía.....	37
7. Anexos	41
Anexo 1	41
Anexo 2	42

Índice de abreviaturas

CEAS: Sistema Europeo Común de Asilo

EASO: Oficina Europea de Apoyo al Asilo

ECRE: Consejo Europeo para Refugiados y Exiliados

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo

TCEE: Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TUE: Tratado de la Unión Europea

1. Introducción

En primer lugar, se realizará una breve referencia a los antecedentes de este trabajo, que es la decisión 2015/1523 del Consejo de 14 de septiembre de 2015 (en lo sucesivo, la "Decisión") adoptada en respuesta a la crisis migratoria que afectó a Europa, específicamente a Italia y Grecia, durante el verano de 2015 (European Council, 2015). Esta decisión preveía la reubicación de 120.000 personas solicitantes de protección internacional para liberar a Grecia e Italia de su carga y ayudarlos a hacer frente a la afluencia masiva de migrantes. Durante la votación de la Decisión en el Consejo, Finlandia se abstuvo, Hungría y Eslovaquia, junto con otros Estados miembros como Rumanía y la República Checa votaron en contra de la adopción y los demás Estados miembros votaron a favor.

Con carácter previo a esta estrategia, la Comisión Europea ya se había reunido en Lampedusa, en febrero de 2015, donde anunció la prolongación de la operación "Tritón" (Europa Press, 2014). De esta forma, la Comisión mostraba su actitud proactiva a prolongar la ayuda ofrecida a los Estados miembros, y en concreto, a Italia, ante la inestabilidad derivada de la crisis en Libia. Según declaró tras estas reuniones la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidenta de la Comisión, Federica Mogherini: *"Mientras trabajamos para hacer frente a la dramática situación de Libia, hemos decidido intensificar nuestra colaboración con terceros países situados a lo largo de las principales rutas migratorias como parte de nuestra cooperación en los procesos de Jartum y Rabat"* (Mogherini, 2015).

En consecuencia, ya se podía vislumbrar la difícil situación a la que se enfrentaba Europa, así como la magnitud del problema migratorio, de ahí la ayuda ofrecida a Italia por parte de la Unión para incrementar sus recursos a principios del año 2015. Asimismo, se podía observar como ya en febrero de 2015 la Comisión se encontraba buscando alternativas y trabajando en una cifra de reasentamiento, tal y como también explicaba en un comunicado de prensa durante estas fechas el Comisario de Migración, Asuntos de Interior y Ciudadanía, Dimitris Avramopoulos: *"Hoy nos enfrentamos a una cruda realidad: Europa necesita gestionar mejor la migración en todos sus aspectos. Y esto es, ante todo, un imperativo humanitario. No, no podemos*

sustituir a Italia en la gestión de las fronteras exteriores, pero podemos echar una mano. [...] Nuestra labor de reasentamiento ha mejorado y ahora estamos trabajando para proponer una cifra creíble de plazas de reasentamiento, con carácter voluntario, para ofrecer vías jurídicas alternativas a la protección. El mensaje que enviamos hoy es muy sencillo: Italia no está sola. Europa está al lado de Italia” (Avramopoulos, 2015).

Sin embargo, no fue hasta el 14 de septiembre de 2015 que el Consejo de Europa acordó la Decisión, tras la propuesta de la Comisión y el dictamen del Parlamento Europeo. Esta decisión relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional a favor de Italia y Grecia era aplicable hasta el 17 de septiembre de 2017 para todas aquellas personas que llegaran al territorio de Italia y Grecia a partir del 16 de septiembre de 2015.

Como bien ha reiterado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, “TJUE” o “el Tribunal”) en la Sentencia de 6 de septiembre de 2017 (en adelante, “la Sentencia”), la Decisión del Consejo se tomó sobre la base del artículo 78, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, “TFUE”) que establece que: *“En caso de que uno o más Estados miembros se enfrenten a una situación de emergencia caracterizada por una afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá adoptar medidas provisionales en beneficio del Estado miembro. Actuará después de consultar al Parlamento Europeo”* (European Union, 2009).

Y también sobre la base del artículo 80 del TFUE que sostiene que: *“Las políticas de la Unión expuestas en este Capítulo y su aplicación se regirán por el principio de solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades, incluidas sus implicaciones financieras, entre los Estados miembros. Siempre que sea necesario, los actos de la Unión adoptados de conformidad con este Capítulo deberán contener medidas apropiadas para dar efecto a este principio”* (European Union, 2009).

En el presente trabajo, se analizarán las principales consecuencias del fracaso de la Decisión, en tanto en cuanto se ha llegado a la fecha límite sin que se cumplieran las cuotas establecidas. Por un lado, se analizará la responsabilidad de los Estados

Miembros teniendo de referencia el grado de cumplimiento de cada Estado. Además, se hará referencia a aquellos países más problemáticos y en este sentido, a la Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2017 (en lo sucesivo, “la Sentencia”), ante las acciones de Eslovaquia y Hungría que buscaban la anulación de la Decisión. (Slovakia v Council, 2017). Esta Sentencia se considera una decisión histórica en la Política de Asilo de la Unión Europea debido a la materia en cuestión y a la naturaleza de los principios invocados, reafirmando la obligatoriedad de la Decisión y marcando el futuro de la Política Común de Asilo de la Unión Europea.

Por otro lado, se analizará la responsabilidad de la Unión Europea ante el fracaso del acuerdo y las deficiencias del Sistema Común de Asilo actual mostradas durante la crisis. Finalmente, y de cara al futuro de la Unión, se analizarán las nuevas propuestas de reforma del Sistema Común de Asilo aportadas por la Comisión y el Parlamento Europeo, que buscan la responsabilidad compartida entre los Estados, así como los problemas y obstáculos con los que éstas se encuentran en el Consejo de Europa. Para terminar, se obtendrán algunas conclusiones en lo referente a la pregunta con la que iniciábamos el presente trabajo ¿Por qué no se han cumplido las cuotas de ubicación de refugiados previstas en el Consejo de la Unión Europea de 2015?

2. Responsabilidad de los Estados Miembros

El pasado 26 de septiembre de 2017 expiró el plazo para la ubicación y reasentamiento de los 120.000 refugiados acordado por los Estados Miembros. Así, se ha puesto de manifiesto la incapacidad de la Unión Europea a la hora de cumplir sus compromisos. Por un lado, algunos de los Estados Miembros se salieron del acuerdo, como es el caso de Hungría, cuyo cupo de 54.000 refugiados quedaron finalmente sin reasignación. Además, fue este mismo Estado Miembro el que pidió la anulación de la Decisión al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, apoyados por otros países como Polonia y Eslovaquia. Por otro lado, algunos de los países comprometidos con el acuerdo no lo han cumplido, entre los que destaca España, con menos del 15 por ciento de refugiados reubicados de la cuota correspondiente en el compromiso vinculante.

En resumen, los Estados Miembros se comprometieron a reubicar 98.255 refugiados desde Italia y Grecia, ya que 7.745 no fueron asignados a ningún país y otros 54.000 que iban a ser reubicadas en Hungría se quedaron fuera del compromiso. Sin embargo, hasta el 27 de septiembre de 2017, fecha máxima que se estableció en un principio, los Estados miembros han acogido solo en torno a 44.400 refugiados, es decir, alrededor de un 45 por ciento de los 98.255 del compromiso inicial.

Con estas cifras, observamos cómo el incumplimiento por parte de los gobiernos europeos es más que evidente, al que se suma España. Con 1.279 solicitantes de asilo reubicados, de los 9.323 que figuraban en el compromiso inicial, su cumplimiento no alcanza el 15 por ciento, con ello se sitúa muy lejos de lo acordado, y también muy lejos de lo esperado. De estos 1.279 la mayoría llegaron de Grecia y algo más de un centenar de ellos de Italia. Asimismo, España ha reasentado a 700 personas que se encontraban en distintos campos de refugiados debido al conflicto sirio, 506 en el Líbano y 195 en Turquía. ¿Pero, quién es el responsable de este incumplimiento? ¿Son los Estados Miembros, o es la Unión Europea como institución supranacional? Éstos son algunos de los interrogantes que trataremos de resolver a lo largo de nuestro trabajo (Europa Press, 2017).

2.1 Grado de cumplimiento por países del sistema de cuotas

En primer lugar, nos disponemos a analizar el número de refugiados reubicados por cada uno de los Estados Miembros dentro del compromiso vinculante. A su vez, calcularemos la proporción que este número significa del total acordado en el compromiso. Para ello, tendremos en cuenta los datos obtenidos por la Comisión Europea a 25 de septiembre de 2017. Y sin olvidar que la distribución de refugiados se realizó de acuerdo con una fórmula que tenía en cuenta no solo la población del Estado y su Producto Interior Bruto (PIB) sino que también tenía en consideración otras variables como el número medio de solicitudes de asilo que había recibido en los últimos 5 años por cada millón de habitantes o la tasa de desempleo de cada Estado.

De un lado, estudiaremos aquellos países más involucrados y por otro, los que menos, sin olvidarnos de aquellos que directamente se negaron a poner en marcha el compromiso, como Hungría y Eslovaquia, que pidieron la anulación de éste y, por tanto,

lo incumplieron. Las razones invocadas por éstos últimos para la negativa al compromiso serán estudiadas en el siguiente apartado considerando los principios invocados por éstos ante el TJUE y la sentencia final del Tribunal.

El primer grupo de países al que haremos referencia serán aquellos que cumplieron casi en su totalidad con el compromiso: Irlanda y Finlandia. Con un 92 y 95 por ciento de cumplimiento de cuota respectivamente, Irlanda reubicó a 552 de los 600 refugiados que le correspondía según el acuerdo y Finlandia a 1.975 de 2.078. Seguidamente, encontramos a Luxemburgo, con un 72 por ciento de reubicados, 430 de los 557 que le correspondían según el compromiso vinculante. Letonia con un 66,7 por ciento, es decir, 321 de 448 reubicados, Suecia con un 60,4 por ciento con 2276 reubicados de 3.766 y Lituania con un 56,9 por ciento con 382 de 671 personas reubicadas.

Tras este primer grupo de seis Estados Miembros que superaron el 50 por ciento de la cuota establecida, encontramos otro segundo grupo formado por cuatro Estados, que, aun no habiendo alcanzado esta cifra, se aproximaron bastante. Así, Portugal, se quedó en el 49,2 por ciento, con 1.451 reubicados de los 2.951 que señalaba el compromiso. Chipre cumplió con el 44,7 por ciento con 143 reubicados de 320 establecidos por el compromiso. Estonia por su parte cumplió con el 42,9 por ciento de su cuota reubicando a 141 de 329, y, por último, Holanda cumplió un 41,1 por ciento de su cuota, es decir, reubicó a 2.442 refugiados de los 5.947 que le fueron asignados por el compromiso vinculante.

Debemos hacer una mención especial a Alemania, Estado Miembro por excelencia, cuyo cumplimiento de cuota no fue ejemplar. Así, reubicó tan solo 8.287 refugiados de los 27.536 fijados por el compromiso. Es decir, cumplió con el 30,1 por ciento de su cuota. Aunque mejora el número de otros Estados Miembros “fuertes” como son España y Francia, queda muy lejos de aquellos países dentro del primer grupo.

El tercer grupo es aquel compuesto por Bélgica, Francia, España y Rumania. Este grupo de países se ha quedado muy lejos de alcanzar no solo la cuota establecida sino el 50 por ciento de ésta. Ninguno de ellos ha logrado superar siquiera el 30 por

ciento. Bélgica, es el que encabeza el grupo, con un cumplimiento de cuota del 26,2 por ciento con 997 reubicados de los 3.812 que figuraban en el compromiso vinculante. Tras éste, encontramos a Francia que reubicó durante estos dos años a 4.468 refugiados de los 19.714 que le correspondían, que representa un 22,7 por ciento de su cuota. Rumania sorprendentemente reubicó 728 de 4.180 refugiados asignados por el compromiso, es decir, un 17,4 por ciento, siendo el Estado Miembro del Europa del este más comprometido y que más refugiados ha reubicado. Esta cifra nos asombra entre otras razones porque Rumania fue uno de los países que votó en contra de la Decisión.

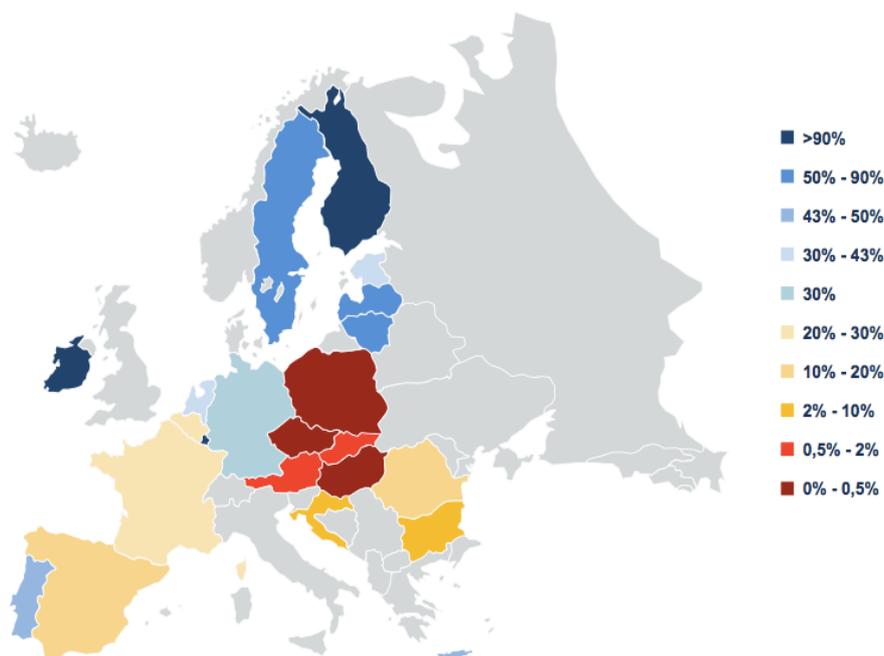
Por su lado, España, ya mencionado anteriormente, solo ha reubicado desde 2015 a 1.279 de los 9.323 establecidos en el compromiso vinculante. Es decir, únicamente ha cumplido con un 13,7 por ciento de su cuota. Situándose muy por debajo de Portugal, Alemania, Francia o Bélgica, incluso muy por debajo de países como Rumania. En consecuencia, podemos admitir que es el Estado de Europa Occidental que más ha incumplido su cuota, solo superado por aquellos países de Europa central y del este.

Nos referiremos como cuarto grupo a aquellos Estados Miembros cuyo cumplimiento del compromiso ha sido mínimo e insignificante, este grupo se compone de cinco Estados Miembros de Europa central y del este: Croacia, Bulgaria, Eslovaquia, Austria y República Checa. Croacia a la cabeza, reubicó 78 de 968 refugiados asignados, cumpliendo así con un 8,1 por ciento de su cuota. Por su lado, Bulgaria reubicó a 50 refugiados de 1.302 adjudicados por el compromiso vinculante, es decir, cumplió con un 3,8 por ciento de la cuota asignada. Tras ellos, encontramos a Eslovaquia, que a pesar de votar en contra de la Decisión y de haber pedido al Tribunal de Justicia su anulación, cumplió con el 1,8 por ciento de la cuota asignada, reubicando a 16 personas de las 902 que le correspondía. Austria y República Checa, tuvieron un incumplimiento casi total del compromiso. Austria cumplió únicamente un 0,8 por ciento de la cuota, reubicando a 16 refugiados de los 1.953 asignados. La República Checa también votó en contra de la Decisión y con un incumplimiento aún mayor que Austria, solo reubicó a 12 refugiados de 2.691 que se le asignaron en el compromiso vinculante, es decir, un 0,4 por ciento de su cuota.

Por último, el quinto grupo lo formarían dos Estados Miembros, Hungría y Polonia, que han incumplido totalmente los acuerdos en tanto en cuanto se negaron a cumplir con el mismo. Por su parte, Hungría contaba con 1.294 refugiados asignados para reubicar, mientras que Polonia debería haber reubicado a 6.182 personas según el compromiso. Ambos no reubicaron a los refugiados asignados y, además, Hungría pidió junto con Eslovaquia la anulación de la Decisión. La acción de anulación ejercida por Eslovaquia y Hungría fue más tarde apoyada por Polonia. Por tanto, no es sorprendente que Polonia también dejara el número de refugiados reubicados a 0.

En el siguiente mapa se puede ver reflejado de forma más clara el grado de cumplimiento de la cuota de reubicación de refugiados de cada Estado miembro. Aquellos países en azul se corresponderían con el primer y segundo grupo mencionados anteriormente, que mayor porcentaje de cuota alcanzaron. Por el contrario, los países en amarillo, naranja y rojo se corresponderían con el tercer, cuarto y quinto grupo respectivamente, siendo aquellos países que alcanzaron un menor grado de cumplimiento del compromiso (Véase **Anexo 2**).

Grado de cumplimiento de la cuota obligatoria de reubicación de refugiados



Fuente: Comisión Europea (a 25 de Septiembre de 2017)

2.2 Países más problemáticos: Hungría, Eslovaquia, Polonia y Rumanía

Como se ha mencionado previamente, durante la votación de la Decisión en el Consejo, Finlandia se abstuvo, Hungría y Eslovaquia, junto con otros Estados miembros como Rumanía y la República Checa votaron en contra y los demás Estados miembros votaron a favor. No sorprende pues que Eslovaquia y Hungría pidieran el 3 de diciembre de 2015 al Tribunal de Justicia que anulara la Decisión (*Hungary v Council*, 2015). Además, las medidas adoptadas por Eslovaquia y Hungría fueron apoyadas por Polonia, mientras que el Consejo por su lado recibió el apoyo del Reino de Bélgica, el Reino de Suecia, la República Federal de Alemania, la República Francesa, la República Italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo y la República Helénica. Por tanto, procederemos a realizar un análisis de los motivos y argumentos alegados por Eslovaquia y Hungría para oponerse al cumplimiento de lo estipulado en la Decisión, así como la respuesta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, siendo la Sentencia inédita y de suma importancia para la Política Europea de Asilo y para el futuro de los refugiados en la región.

En lo que respecta a los principales motivos y argumentos para respaldar las acciones de Eslovaquia y Hungría, éstos fueron los siguientes: i) el artículo 78, apartado 3, del TFUE no constituía una base jurídica adecuada para la decisión impugnada; ii) la ilegalidad del procedimiento conducente a la adopción de la decisión impugnada y el incumplimiento de requisitos esenciales del procedimiento y iii) la violación del principio de proporcionalidad, ya que la decisión adoptada no era necesaria ni adecuada para abordar la crisis de refugiados (*Slovakia v Council* pp. 206-310, 2017).

En primer lugar, abordaremos la respuesta del Tribunal en relación con los argumentos de Hungría y Eslovaquia sobre el uso erróneo del artículo 78, apartado 3, del TFUE, así como la ilegalidad del procedimiento conducente a la adopción de la decisión impugnada y el incumplimiento de los requisitos esenciales del procedimiento. Ambos países sostenían que la Decisión tomada por el Consejo debía ser clasificada como un acto legislativo y no como un acto no legislativo. Para respaldar estos argumentos, declararon que la decisión deroga claramente el Reglamento de Dublín III, y en concreto, su artículo 13 que reza así: *"Si se determina, atendiendo a pruebas o a indicios según se describen en las dos listas citadas en el artículo 22,*

apartado 3, del presente Reglamento[...], que el solicitante ha cruzado la frontera de un Estado miembro de forma irregular por vía terrestre, marítima o aérea, procedente de un tercer país, el Estado miembro en el que haya entrado de tal forma será responsable del examen de la solicitud de protección internacional" (European Parliament and the Council, 2013).

De hecho, Hungría y Eslovaquia alegaron que para derogar un texto legislativo como el Reglamento Dublín III, la decisión debía adoptarse mediante un procedimiento legislativo, porque en ningún caso podría un acto no legislativo derogar un acto legislativo. Claramente, en el presente caso la Decisión no se adoptó siguiendo el procedimiento legislativo y no cumplió con los requisitos necesarios para la adopción de un acto legislativo. Sin embargo, el Tribunal señala que el artículo 78, apartado 3, del TFUE no establece que la propuesta de la Comisión debiera adoptarse mediante el procedimiento legislativo ordinario ni el procedimiento legislativo especial, a diferencia del artículo 78, apartado 2, que establece expresamente que: *"A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a un sistema europeo común de asilo"*.

En lo referente a la derogación del Reglamento Dublín III, el Tribunal sostuvo que el concepto de "medidas provisionales" del artículo 78 (3) del TFUE: *"debe ser lo suficientemente amplio para permitir a las instituciones de la Unión Europea adoptar todas las medidas provisionales necesarias para responder rápidamente a una situación particular de emergencia caracterizada por una afluencia repentina de nacionales de terceros países"* (Slovakia v Council pp. 77, 2017). Asimismo, como también fue mencionado previamente por el Abogado General Bot en su opinión sobre las acciones ejercidas por Hungría y Eslovaquia, para responder de manera efectiva y rápida a una situación de emergencia, las "derogaciones temporales" de actos legislativos están permitidas por el TFUE en materia de asilo, así como la adopción de todas las medidas provisionales necesarias para hacer frente a la crisis migratoria (Advocate General's opinion in Slovakia and Hungary v Council, 2017).

Hungría y Eslovaquia alegaron también que el período de 24 meses establecido en la Decisión impugnada era un "período temporal" prolongado. En este sentido, el Tribunal señaló que, esas excepciones eran provisionales, de alcance

temporal y no tienen el efecto ni el objetivo de sustituir el Reglamento Dublín III. Además, en contraste con el artículo 64.2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (en adelante, "TCEE"), que establece para las medidas provisionales un período de aplicación de seis meses, el artículo 78 (3) del TFUE no menciona ningún límite de tiempo. Así, el Tribunal señaló que este período estaba justificado, debido a: *"La operación sin precedentes y compleja, que requiere una cierta cantidad de tiempo de preparación y ejecución, en particular en lo que respecta a la coordinación entre las autoridades de los Estados miembros, antes de que tenga efectos tangibles"* (Slovakia v Council pp. 97, 2017).

En tercer y último lugar, en lo referente al argumento basado en la violación del principio de proporcionalidad, Eslovaquia y Hungría consideraban que la Decisión impugnada no era adecuada para alcanzar el objetivo perseguido y, por lo tanto, era contraria al principio de proporcionalidad previsto específicamente en el artículo 5, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea. Sin embargo, a este respecto, el Tribunal considera que teniendo en cuenta que el principal objetivo de la Decisión impugnada era liberar a Italia y Grecia de una situación extremadamente grave que no podían resolver por sí mismos, la Decisión no puede considerarse desproporcionada o inapropiada.

En este sentido, uno de los argumentos que se consideran más interesantes de la sentencia, es que los Estados Miembros no pueden apreciar inadecuada o inapropiada la Decisión por su escasa eficiencia. Como bien señaló el Abogado General Bot en su opinión sobre el caso, la escasa eficacia del sistema de reubicación no puede cuestionar su idoneidad para alcanzar el objetivo: *"La eficacia limitada de las medidas previstas en la Decisión impugnada no cuestiona su idoneidad para alcanzar el objetivo perseguido, ya que la adecuación de la decisión debe evaluarse sobre la base de los hechos y la legislación en el momento en que se produjo adoptado y no a la luz de consideraciones retrospectivas sobre cuán efectiva ha sido"* (Advocate General's Opinion in Slovakia and Hungary v Council, 2017). Además, el Tribunal señaló que el sistema de reubicación debía verse como parte de un conjunto de medidas destinadas a aliviar a Italia y Grecia de su carga y en el marco de éstas y no de manera aislada. Y que este mecanismo debe considerarse de acuerdo con el principio de solidaridad y del reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros por lo que la legalidad de la Decisión no puede depender de evaluaciones retrospectivas de su eficacia.

Para concluir, en la Sentencia, el Tribunal desestimó en su integridad las acciones interpuestas por Eslovaquia y Hungría y rechazó todos los argumentos contra la Decisión provisional que preveía la reubicación de los solicitantes de asilo. En consecuencia, podemos considerar que el Tribunal terminó con la batalla legal sobre las cuotas de refugiados, pero adoptó un enfoque objetivo al tratar este debate, reforzó su opinión en la antigua jurisprudencia en materia de ley de asilo y no participó en el debate existente acerca de las deficiencias del Sistema Común de Asilo actual.

Es comprensible que, debido a una cuestión de credibilidad y seguridad dentro de la Unión Europea, el Tribunal defendiera las medidas adoptadas por la Comisión y, por tanto, haya considerado que la Comisión tiene la facultad necesaria para adoptar "la Decisión impugnada" y que ha seguido el procedimiento adecuado en relación con la necesidad urgente de actuar de manera efectiva y rápida. El principal argumento de la Corte para ratificar que la Decisión sigue la base jurídica adecuada, y que era apropiada y proporcional era evidente: la magnitud de la crisis en la que se encontraba la Unión Europea. Esta situación hizo que este procedimiento no solo fuera necesario sino también adecuado para abordar la crisis de los refugiados, ya que ningún otro mecanismo "no vinculante" hubiera tenido efecto debido a las posiciones opuestas y enfrentadas de los Estados miembros.

Tras demostrar que la Comisión actuó correctamente y en el uso de su poder, el TJUE se centró en demostrar que no se puede confundir la "proporcionalidad" del sistema con los "efectividad" del mismo. A este respecto, no importa que las deficiencias de Italia y Grecia no se hayan reparado en el tiempo previsto por la Decisión para alegar que las medidas no eran proporcionadas. Como bien incluye el Abogado General Bot, se puede observar que tal vez la falta de eficacia del sistema de reubicación se debió a la falta de cooperación y solidaridad de algunos Estados miembros de la Unión como Hungría y Eslovaquia y otros Estados como Polonia, que se negaron a participar. Por todo lo anterior, como también señaló Henri Labayle en su artículo, "*Solidarity is not a value*" parece que la opinión del Abogado General fue más apropiada y directa que la propia Sentencia, ya que éste entró a evaluar los valores y principios en los que se basó la Decisión del Consejo, como el principio de solidaridad, el cual debido a su importancia entre la Unión Europea, hubiera merecido mucho más énfasis y comentarios (Labayle, 2017).

Tras el incumplimiento de la Decisión por los Estados Miembros (y cuando hablamos de Estados Miembros nos referimos a Hungría y Eslovaquia, sino al resto, en tanto en cuanto el cumplimiento de la Decisión ha sido ínfimo), el hecho de no abordar estos valores y principios por parte del Tribunal no es más que confuso y decepcionante, ya que, en cierta manera, se esperaba que la Corte hubiera sido más enfática. En primer lugar, el Tribunal debiera haber enfatizado, de cara no solo a Hungría y Eslovaquia sino a todos los Estados Miembros que se comprometieron con el compromiso, que los argumentos alegados por Hungría y Eslovaquia obviamente transgreden los valores centrales de la Unión Europea y que esos argumentos afectan extremadamente la solidez y la credibilidad de los principios europeos.

En segundo lugar, también se esperaba que la Corte hubiera realizado más hincapié en las deficiencias del Sistema Europeo de Asilo, ya que no aclaraba ni los motivos en los que se sustentan las cuestiones de asilo ni los límites en estas cuestiones. Así, el Tribunal tampoco prestó mucha atención a la violación de los derechos de las víctimas de la crisis migratoria. Con respecto a estos derechos, el Tribunal solo señaló que esos solicitantes deben tener un derecho efectivo de apelación a la decisión de reubicación. Sin embargo, no abarca ni las medidas relativas a la situación de esas víctimas en el Estado miembro, ni las posibles consecuencias de una reubicación o integración inapropiada de las mismas. Así, la única referencia a los derechos fundamentales de las víctimas por parte de la Corte se establece en el siguiente párrafo de la Sentencia: *"A la luz del objetivo de la decisión, que es aliviar la presión de los sistemas de asilo griego e italiano mediante en realidad, reubicando, en un corto período de tiempo, a un número significativo de solicitantes en otros Estados miembros, de conformidad con la legislación de la Unión Europea y, en particular, con los derechos fundamentales garantizados por la Carta"* (Slovakia v Council pp.337, 2017).

Sin embargo, y teniendo en cuenta lo establecido anteriormente, no podemos pasar por alto la importancia de esta Sentencia ya que sirve para reforzar la política de asilo en la Unión Europea, dando prioridad a las acciones de la Comisión para resolver la crisis. En este sentido, los Estados Miembros pueden deducir claramente de la Sentencia que es su obligación cumplir la Decisión impugnada y las cuotas como una cuestión de solidaridad dentro de la Unión. Además, el fallo de la Corte desestimando las acciones de Eslovaquia y Hungría también es relevante, ya que sirve para evitar que

otros Estados se revelen y que esas acciones provoquen el llamado "*efecto dominó*", originando que otros Estados actúen de la misma manera, en contra del Derecho Internacional y los Derechos Humanos. Se espera que esta Sentencia ayude a que los Estados miembros trabajen juntos para la recepción de solicitantes de asilo y para "cumplir" sus compromisos con respecto a los sistemas de reubicación y las cuotas en el futuro y que el Tribunal de Justicia asuma un papel importante resolviendo estos asuntos en los próximos años, ya que será decisivo para aclarar el contexto político y el futuro de la Política Común de Asilo en la Unión Europea.

3. Responsabilidad de la Unión Europea: el Sistema Europeo Común de Asilo en respuesta a la crisis de refugiados

El Sistema Europeo Común de Asilo o Sistema de Dublín, ha demostrado no ser eficaz y tuvo que ser suspendido en 2015 debido a la crisis de refugiados, la cual ha puesto de manifiesto las largas deficiencias en el Reglamento de Dublín. Así, es más que evidente la necesidad de una "respuesta común" para esta afluencia masiva de migrantes en toda Europa. En los siguientes apartados, se analizará los problemas y las deficiencias reales con respecto al Sistema Común de Asilo Europeo y el principal responsable de su baja eficacia, para más tarde analizar la nueva propuesta de reforma del Sistema y los principales problemas a los que se enfrenta en el Parlamento y Consejo Europeo.

En este sentido, comenzaremos con una breve introducción sobre qué es el Reglamento de Dublín y cuáles son sus principales deficiencias. Para poner en contexto, este reglamento es el que determina el procedimiento para solicitar la condición de refugiado y el elemento más importante del Sistema Europeo Común de Asilo (CEAS). De esta forma, determina que Estado miembro es el responsable de tramitar la solicitud de asilo. Es un sistema que fue creado en 2003 y que debido a la masiva llegada de solicitantes en 2015 fue incapaz de hacer frente a esta afluencia sin precedentes, en tanto en cuanto no estaba diseñado para distribuir solicitantes de asilo entre los Estados miembros (Véase **anexo 2**).

Así, el Reglamento de Dublín no distribuye la responsabilidad de recibir refugiados entre los diferentes Estados miembros, sino que se determina basándose en un criterio preestablecido, quien es el Estado responsable de examinar cada solicitud. De hecho, uno de los principales objetivos del Reglamento de Dublín es evitar que una persona elija dónde solicitar el asilo (el llamado “asylum shopping”) y evitar que esas personas estén en Europa sin que ningún país asuma la responsabilidad de examinar su solicitud.

Las meras críticas que rodean al Reglamento de Dublín se dividen básicamente en tres asuntos esenciales:

1. En primer lugar, el Sistema de Dublín no funciona de manera justa, ya que el criterio "principal" es que el Estado responsable del solicitante de asilo es aquel país por el que entra en la Unión Europea, normalmente aquellos países situados al sur y este de Europa, y estos países se pueden colapsar como ocurrió con Italia y Grecia en 2015. Por lo tanto, la responsabilidad es desproporcionada en los países fronterizos.
2. En segundo lugar, el sistema de Dublín no es eficaz porque se ha comprobado que el criterio de utilizar el Estado por el cual ha ingresado el solicitante de asilo no es eficaz, ya que la mayoría de los solicitantes solicitan asilo en otros Estados atendiendo a preferencias personales (países con parientes, similitudes lingüísticas) pero también preferencias basadas en los derechos sociales y las posibilidades de trabajo en un futuro.
3. Finalmente, la tercera y última crítica al Reglamento de Dublín es que vulnera los derechos de los refugiados, ya que como ha denunciado el Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados (European Council on Refugees and Exiles, 2013), no todos los Estados Miembros otorgan una prueba justa y eficiente de todos estos solicitantes de asilo. Además, como ya se ha adelantado, los criterios para asignar responsabilidades se aplican de una manera muy diferente, por ejemplo, sin tener en cuenta la presencia de miembros de su familia, aplicando muy restrictivamente la cláusula humanitaria y utilizando el primer país de llegada como criterio principal.

Por tanto, el principal problema existente en el Reglamento de Dublín es la falta de un mecanismo de responsabilidad compartida. La Unión Europea sigue necesitando

un mecanismo global para asignar responsabilidades entre los Estados miembros, y es necesario que este mecanismo esté en conformidad con el artículo 80 del TFUE y los preceptos de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades. Analizaremos el cuarto intento europeo de reforma del Sistema de Dublín, cuales son las propuestas de mejora y los problemas existentes entre los diferentes organismos europeos en relación con la misma.

4. Nueva propuesta Reglamento de Dublín IV

El 6 de abril de 2016, la Comisión publicó una Comunicación mediante la cual ponía en marcha el proceso de reforma del Sistema Común de Asilo (European Commission Press Release, 2016):

Este comunicado presentaba diferentes opciones para un nuevo sistema sostenible y equitativo de distribución de solicitantes de asilo entre los Estados miembros, un refuerzo de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) y una armonización posterior de las normas y procedimientos en lo referente a esta materia. Las medidas anunciadas en este comunicado fueron el primer paso en la reforma global del Sistema. Así, la propuesta del Reglamento de Dublín constituye la característica central del paquete de propuestas legislativas de la Comisión Europea para la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) presentado en 2016.

El 16 de noviembre de 2017, los eurodiputados adoptaron la posición del Parlamento en lo referente a la reforma del sistema de Dublín, anunciando que estaba preparado para iniciar las negociaciones con el Consejo. La eurodiputada encargada de esta negociación en el Parlamento Europeo, Cecilia Wikstrom (del partido demócrata liberal sueco), concluye en su informe que existen tres prioridades básicas en la reforma: la responsabilidad compartida de los Estados miembros frente a los solicitantes de asilo, que los Estados miembros en las fronteras registren todas las llegadas y protejan las fronteras y que los solicitantes de protección internacional puedan recibirla de forma más rápida y los que no tengan derecho a recibirla sean devueltos de forma digna (Parlamento Europeo, 2017).

Por su parte, el Consejo sigue en una fase de consultas informales bilaterales entre los Estados miembros con el fin de acordar una visión común de la solidaridad y responsabilidad en el sistema de Dublín (Asylum Information Database, 2017). En este sentido, observamos que el principal problema entre las instituciones es político, debido a los diferentes intereses que representan. Recordemos que, si bien la Comisión Europea se encarga de representar los intereses de la Unión Europea en su conjunto, el Consejo representa los intereses de cada Estado miembro individualmente. La Comisión, por otro lado, quiere mantener el equilibrio entre responsabilidad y solidaridad en la región. (Marini, 2017). Como podemos ver, el Parlamento y la Comisión están más preocupados por la solidaridad entre los Estados miembros respecto a la carga de la crisis de los refugiados, mientras que al Consejo le preocupa menos este principio incluido en el artículo 80 del TFUE.

Como consecuencia de estas disparidades, hoy en día, la que se supone será la respuesta a medio plazo a futuros desafíos de carácter migratorio dentro de la Unión Europea está estancada. Hay tensiones políticas entre el Consejo y la Comisión, y sus presidentes, Jean-Claude Juncker y Donald Tusk, no están de acuerdo en este tema, presentan opiniones muy diferentes, que ahora entraremos a analizar. Sin embargo, no debemos olvidar que mientras tanto las normas del actual sistema de Dublín y la Decisión de reubicación seguirán vigentes y aplicándose.

4.1.1 Comisión

Como hemos indicado anteriormente, a la Comisión le preocupa compartir la carga de responsabilidad entre los Estados miembros a tenor del artículo 80 del TFUE. De hecho, desde la propia página web de la Comisión Europea, afirman: *“Las normas de la Unión Europea para determinar qué Estado miembro es responsable de tratar cada solicitud de asilo (conocido como el Sistema de Dublín) no están diseñadas para garantizar un reparto sostenible de la responsabilidad en toda la Unión Europea y garantizar la tramitación oportuna de las solicitudes”* (European Commission Press Release, 2016).

En este sentido, la Comisión expone el día 4 de mayo de 2016 los nuevos elementos propuestos para la reforma del sistema de Dublín, que analizaremos en detalle a continuación (European Commission Press Release , 2016):

Por un lado, pretende crear un sistema más justo, basado en la solidaridad, con un mecanismo de asignación correctiva (mecanismo de equidad). Así, este sistema será capaz de determinar de manera automática cuándo un país se encuentra ante un número desproporcionado de solicitudes de asilo. Para realizar este cálculo, tendrá en cuenta el tamaño y la riqueza de cada país de forma que si un país recibe un número desproporcionado de solicitudes (la Comisión estima más del 150% de la cifra de referencia), los nuevos solicitantes de asilo que reciba serán reubicados de forma inmediata en otros Estados miembros. También existirá la posibilidad de que un Estado miembro no participe temporalmente en la reubicación. En estos casos, el Estado que no decida participar en la reubicación, deberá realizar una contribución solidaria por cada solicitante del que no se haga cargo, al Estado miembro que reubique a la persona en cuestión.

Asimismo, la propuesta de reforma también considera un mecanismo en los que se incluyan esfuerzos de reasentamiento. De esta forma, el mecanismo de equidad anterior tendrá en cuenta aquellos Estados miembros que realicen esfuerzos en reasentar personas que precisen de protección internacional desde un país tercero. De este modo, se busca reconocer la importancia y fomentar las vías legales y seguras de acceso a Europa.

Por otro lado, la Comisión incluye como elemento indispensable a mejorar la eficacia del Sistema. En este sentido, la Comisión indica que el nuevo mecanismo deberá reducir los plazos en las solicitudes de traslado, la recepción de las respuestas y la posterior ejecución de transferencias de solicitantes de asilo entre los Estados miembros. Igualmente, el nuevo mecanismo buscará también disuadir los abusos y los movimientos secundarios mediante obligaciones legales más claras para los solicitantes de asilo. Entre estas obligaciones, destaca la de permanecer en el Estado Miembro responsable de su solicitud o las posibles consecuencias en caso de su incumplimiento. Del mismo modo, se protegerá el interés superior de los solicitantes de asilo con

garantías más sólidas para los menores no acompañados y se ampliará el concepto de la definición de miembros de la familia.

A todo lo anterior, la Comisión propone que se sume también un refuerzo del sistema EURODAC (Dactiloscopia Europea o base de datos europea de huellas dactilares para identificar los solicitantes de asilo o irregulares que cruzan la frontera), para apoyar la aplicación práctica de la reforma. Entre otros cambios, propone que los Estados miembros puedan almacenar más datos personales de los solicitantes de asilo en EURODAC, como la fecha de nacimiento, nombre, nacionalidad, identidad o documentos de viaje. De esta forma, las autoridades de inmigración y asilo de los Estados miembros podrán identificar a los solicitantes de asilo sin necesidad de pedir información a otros Estados miembros como en la actualidad.

Por último, la Comisión propone transformar la Oficina Europea de Apoyo al Asilo existente en la actualidad por una Agencia Europea para el Asilo, que incluya más responsabilidades y mandato, de forma que pueda abordar problemas o deficiencias que surjan en aplicación del nuevo sistema de asilo. Esta agencia, reforzará la cooperación y el intercambio de información entre los Estados y fomentará el Derecho de la Unión y las normas que regulan el derecho de asilo, su procedimiento y protección. Así como ya propuso la Comisión el 15 de diciembre de 2015, en la “Operación Tritón” a la que ya nos referimos al inicio del presente trabajo, con el refuerzo de la Agencia Europea de la Guardia de Frontera y Costas, también se ampliará las funciones de la Agencia de asilo en materia operativa y de asistencia técnica.

De todo lo anterior, se desprenden las líneas generales propuestas por la Comisión para la reforma: que el Sistema de Dublín sea más transparente y aumente su eficacia, al tiempo que aporte un mecanismo para hacer frente a situaciones de presión desproporcionada sobre los sistemas de asilo de los Estados miembros, como la ocurrida en 2015 en Italia y Grecia. En consecuencia, observamos como el nuevo sistema diseñado por la Comisión es más sólido y equitativo, capaz de soportar la afluencia masiva de inmigrantes. Además, el nuevo sistema garantizará que sea posible una determinación más rápida de los Estados miembros responsables de examinar cada solicitud de asilo, protegiendo a los necesitados y evitando los movimientos secundarios ("asilo a la carta"). Y todo ello en consonancia con el artículo 80 del TFUE,

compartiendo la responsabilidad y haciendo un reparto equitativo entre los Estados miembros. Ahora a continuación, analizaremos la aportación y aprobación por parte del Parlamento Europeo sobre la propuesta de la Comisión.

4.1.2 Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo está de acuerdo con la Comisión al considerar que el Sistema de Dublín nunca fue diseñado para lograr la solidaridad y el reparto equitativo entre los Estados miembros, ya que su principal objetivo desde el principio fue asignar la responsabilidad de tramitar una solicitud de asilo a un único Estado miembro (European Parliament, 2017). Así, el Parlamento Europeo ha presentado sus propuestas, que intentan defender los intereses de la Unión en su conjunto, y no la de algunos Estados miembros en concreto (European Parliament, 2017).

Una comisión del Parlamento Europeo ha aprobado una nueva versión del Reglamento de Dublín, que abre la posibilidad de que se apruebe un nuevo y mejor régimen de asilo en la Unión Europea. Esta propuesta se ha realizado en tres áreas principales: (i) un nuevo sistema automatizado para monitorear el número de solicitantes de asilo, (ii) un mecanismo de equidad para abordar y aliviar la presión y (iii) una clave de referencia para determinar cuándo un Estado Miembro se encuentra ante una presión desproporcionada de solicitudes de asilo. En consecuencia, el país de llegada ya no será automáticamente responsable del procesamiento de las solicitudes de asilo, todos los Estados miembros deben asumir alguna responsabilidad por la recepción de refugiados y los países que se niegan a participar pueden perder los fondos de la Unión Europea.

Además, el Parlamento ha presentado un borrador con algunas propuestas innovadoras para mejorar las deficiencias que el sistema de Dublín había presentado en el pasado. Algunas de estas propuestas innovadoras son (European Parliament, 2017):

La existencia de un enlace a un país concreto encargado de la reubicación, es decir, los solicitantes de asilo que tengan un "vínculo" con un Estado miembro en particular deberán ser transferidos a él. Y se entiende por "vínculo" tener familiares presentes en ese país o tener una residencia o estudios previos, entre otros. En relación

con la propuesta anterior, el Parlamento también propone la automatización y permanencia del mecanismo, de forma que los solicitantes de asilo que no tengan un vínculo genuino con un Estado miembro en particular, se les asignarán automáticamente un país de la Unión que se responsabilizará de ellos a su llegada, según una "clave" de distribución. Este país será entonces responsable de procesar la solicitud de asilo, y el país de llegada dejará de ser automáticamente responsable como ocurre en la actualidad. Esta reforma es crucial, ya que permitirá conocer qué Estado miembro será responsable de examinar la solicitud, evitando que los países fronterizos o de llegada se colapsen, como lo ocurrido en Grecia e Italia durante 2015.

A este mecanismo se suma la propuesta del Parlamento de un registro seguro a la llegada. Así, los países donde lleguen los solicitantes no serán responsables de éstos automáticamente, pero sí deberán registrarlos y verificar sus huellas dactilares en las bases de datos pertinentes de la Unión. De esta forma se agilizará los controles de admisibilidad existentes en la actualidad y en el caso de que un Estado miembro no registre a los solicitantes, se suspenderá la posterior transferencia. Además, los países donde lleguen los solicitantes también filtrarán por anticipado aquellos con pocas posibilidades de ser aceptados o que no cumplan los requisitos y criterios para la protección internacional, evitando así su posible reubicación.

Otra de las propuestas del Parlamento, es que se tengan en cuenta las preferencias del país elegido por los solicitantes. Así, los solicitantes de asilo podrán elegir entre los cuatro países que en ese momento hayan recibido una menor cantidad de solicitudes según la clave de distribución. El Parlamento sostiene que al tener en cuenta estas preferencias, los Estados miembros reubicarán candidatos con mayor perspectiva de integración. Además, se buscará una atención especial a los niños, para garantizar el interés superior del menor. Los menores no acompañados deberán tener un tutor como máximo 24 horas tras solicitar el asilo. Asimismo, se buscará una reunificación familiar más rápida y en el caso de que los solicitantes afirmen tener familia en algún Estado miembro, deberán ser trasladados inmediatamente al mismo. Será el Estado miembro donde se encuentren sus familiares el responsable de verificar el reclamo y no el Estado miembro donde el solicitante esté presente como ocurre en la actualidad.

Igualmente, el Parlamento propone que los solicitantes de protección internacional puedan ser asignados en grupos. Es decir, los solicitantes deben tener la opción de registrarse como grupo (con un máximo de 30 personas) al llegar a Europa. Este registro grupal no implica el derecho de ser transferido a un Estado miembro concreto, sino el derecho a ser transferido junto con las personas del grupo que el solicitante tiene relación y conoce.

Asimismo, con estas medidas favorecedoras, se pretende incentivar a los solicitantes a seguir con las normas del Sistema. Es decir, en caso de que un solicitante de asilo pretenda evitar el registro, o reclame de forma errónea algún enlace o unión con un Estado miembro, él o ella será asignado a un Estado miembro al azar de acuerdo con la clave de distribución. La idea que se pretende transmitir es simple: si sigue las reglas, el solicitante podrá elegir entre cuatro Estados miembros como su futuro país, sin embargo, en el caso de que no siga las normas establecidas en el Sistema, no se le dará opción alguna o elección.

Otro de los puntos más relevantes de la reforma es garantizar la plena participación de todos los Estados miembros, así todos los Estados deberán compartir la responsabilidad de los solicitantes de asilo y cumplir con las obligaciones establecidas en la nueva ley que se acuerde, como ya ha reiterado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia previamente analizada. En consecuencia, los Estados miembros que se nieguen a aceptar la reubicación de los solicitantes de asilo en su territorio verán limitado su acceso a los fondos de la Unión Europea y no podrán utilizar estos fondos para devolver a los solicitantes cuyas solicitudes de asilo rechacen.

El Parlamento, también incluye entre sus proposiciones dar tiempo a los Estados miembros para adaptarse al nuevo sistema de asilo. En concreto, sostiene que se debe introducir un período de transición de tres años durante el cual los Estados miembros que en el pasado han recibido una mayor cantidad de solicitantes de asilo continuarán asumiendo una mayor responsabilidad y aquellos con una experiencia menor en términos de acogida de solicitantes de asilo, comenzarán con una menor responsabilidad.

En conclusión, en contraposición a la propuesta de la Comisión y a los debates en el Consejo, el Parlamento Europeo incorpora una asignación equitativa de los solicitantes de asilo como componente central del sistema de Dublín, sin distinguir entre las diferentes fases en su funcionamiento. El mecanismo de asignación propuesto por el Parlamento Europeo mantiene las claves de referencia propuestas por la Comisión y establece un proceso por el cual el solicitante tiene 5 días para elegir uno de los "cuatro últimos" Estados miembros, siguiendo con los criterios ya explicados, (relaciones familiares, permisos de residencia, patrocinio, diplomas, etc.) Si no se realiza ninguna elección, el solicitante se transfiere al Estado miembro con el menor número de solicitantes (Asylum Information Database, 2017).

El nuevo Sistema de asilo propuesto por el Parlamento funcionaría entonces de la siguiente manera: tan pronto como llegue un solicitante de asilo a la Unión Europea, se le tomarán sus huellas dactilares y se realizará el registro pertinente. Más tarde se comprobará que el solicitante cumpla con los requisitos para ser elegible de protección internacional. Si este es el caso, se determinará si el solicitante tiene familiares en algún miembro de la Unión, ha vivido en algún país previamente o cumple con alguno de los criterios ya mencionados. En el caso de que esto ocurra, será transferido a este país. Por el contrario, el solicitante podrá elegir entre los cuatro países que hayan recibido la proporción más baja de solicitantes de asilo en comparación con una clave de distribución calculada sobre la base de la población del país y el PIB. Finalmente, este país será el responsable de estudiar la solicitud de asilo y evaluar el derecho del solicitante a protección internacional. Si el país finalmente decide otorgar al solicitante protección, será responsable del refugiado durante cinco años.

Además de la propuesta de reforma del Sistema de Dublín en sí, el Parlamento también ha tomado en consideración otras leyes para complementar la revisión del sistema de asilo de la Unión Europea. Así, los eurodiputados están trabajando en un nuevo Reglamento de procedimientos, que establecerá los procedimientos comunes que deben seguirse al evaluar una solicitud de asilo. También se llegó a un acuerdo preliminar entre el Parlamento Europeo y el Consejo sobre la reforma de la Oficina de Apoyo al Asilo de la Unión Europea, ya mencionada previamente, que se convertirá en una Agencia al Asilo, con 500 expertos de los diferentes Estados miembros para ser desplegados en el caso de que ocurra una "presión desproporcionada" sobre un país de

la Unión Europea en concreto. Asimismo, en octubre de 2017, el Comité de Libertades Civiles respaldó el establecimiento de un marco de reasentamiento en la Unión, diseñado para proporcionar acceso a la región para refugiados reconocidos en terceros países. Los eurodiputados apuntan que la Unión Europea asumirá en torno al 20% de las necesidades de reasentamientos anuales globales previstas (European Parliament, 2017).

Sin embargo, aunque el informe de la propuesta de reforma del Sistema de Dublín presentado por la eurodiputada responsable de la propuesta legislativa, Cecilia Wikstrom (ALDE, Suecia) el 8 de marzo de 2017 y los eurodiputados de los grupos parlamentarios tras sus enmiendas y negociaciones hayan dado luz verde para negociar con el Consejo Europeo el 16 de noviembre de 2017, el Consejo debe aprobar la nueva propuesta de regulación. Es importante resaltar que una amplia mayoría de eurodiputados respaldó la proposición preparada por la comisión de Libertades Civiles (390 frente a 175 y 44 abstenciones). De esta forma, las negociaciones entre el Parlamento y el Consejo podrán iniciarse tan pronto como éste último haya adoptado una posición. En este sentido, como bien es sabido, los miembros del Consejo Europeo son los Jefes de Estado o de Gobierno de los 28 Estados miembros de la Unión Europea, y sus posiciones sobre este asunto difieren entre sí.

En cuanto a los problemas reales de la reforma en curso, podemos destacar la oposición de seis Estados miembros (Hungria, Eslovaquia, Chequia, Polonia, Rumania e Italia) analizados anteriormente en relación con las acciones de anulación interpuestas ante el TJUE de la Decisión, pues de nuevo consideran que la nueva propuesta de la Comisión no cumple con el principio de subsidiariedad. En consecuencia, la eurodiputada Cecilia Wikström, responsable de la tramitación parlamentaria de la propuesta legislativa, señaló: *“animo al Consejo de Ministros a adoptar una posición común rápidamente, de modo que puedan iniciarse negociaciones a tres bandas y pueda implantarse lo antes posible un sistema de asilo europeo verdaderamente nuevo y que funcione bien”* (Parlamento Europeo, 2017).

4.1.3 El Consejo de la Unión Europea

En lo referente al Consejo de la Unión Europea, a diferencia del Parlamento Europeo que ya ha adoptado su posición al respecto, aún se encuentra en una etapa de consultas informales y bilaterales entre los Estados miembros con el objetivo de acordar

una opinión común de responsabilidad y solidaridad en el Sistema de Dublín. Así, no se puede decir que exista una voz única y unificada, todavía no han adoptado una posición común y solo tenemos el resultado de las conversaciones bilaterales celebradas por Estonia, que actualmente ocupa la presidencia del Consejo, con las delegaciones de los Estados miembros, presentada el 29 de noviembre de 2017 en lo referente a la aplicación efectiva de los principios de solidaridad y responsabilidad (Asylum Information Database, 2017).

En este sentido, el documento presentado por Estonia señala que los aspectos prácticos de las medidas y el sistema en general propuesto son demasiado abstractos, por tanto, considera necesario reanudar los debates a nivel técnico entre las delegaciones de cara a comprender mejor cómo incorporar estas medidas en el Reglamento de Dublín. Estonia propuso establecer un plan de reubicación permanente para los refugiados, sin embargo, los países más problemáticos de Europa central (Hungría, Eslovaquia y Polonia) se opusieron (Barigazzi, 2017). En consecuencia, los debates a nivel técnico entre las delegaciones en el Consejo se han suspendido durante más de un año, hasta que se alcance un acuerdo político en lo referente a la solidaridad de la propuesta de la Comisión para un Reglamento IV de Dublín (Asylum Information Database, 2017).

Algunos de los puntos que se pueden apreciar en la propuesta no vinculante de la Presidencia del Consejo incluyen la distinción en el sistema de Dublín de tres fases diferenciadas: medidas preventivas, medidas de reacción ante una presión desproporcionada y medidas como consecuencia de una crisis. Así, en “circunstancias normales” los criterios de responsabilidad existentes en la actualidad seguirían siendo aplicables y la situación del sistema de asilo se supervisaría con herramientas ya existentes o futuras (como la guardia costera o la futura Agencia de asilo de la Unión Europea), además de contar con el apoyo específico disponible para aquellos Estados miembros que lo precisen.

En el caso de “circunstancias desafiantes”, en las que un Estado miembro alcanza el 90% de su cuota, utilizando la clave de referencia propuesta por la Comisión, el Consejo sostiene que se podrá activar una ayuda reforzada, tras una previa evaluación por parte de la Comisión. En estos casos, las medidas podrían incluir financiación,

asistencia técnica, operaciones conjuntas en el marco de la guardia costera o de la Agencia de Asilo, así como la reubicación voluntaria tras previa invitación por parte de la Comisión. En los peores casos en los que la situación empeorara, se debiera adoptar una Decisión en el marco del Consejo para que entre en vigor en el caso que algún Estado miembro supere el 150% de su cuota. Esta decisión se adoptará a no ser que una mayoría calificada de Estados miembros se oponga a ella e incluiría medidas como las especificadas anteriormente, pero con referencias precisas a la responsabilidad y a la forma específica de contribuir de otros países con el Estado miembro perjudicado.

Por último, el Consejo considera las “circunstancias de crisis graves”, en los casos en los que el Estado miembro se siga enfrentando a la presión extrema a pesar de las medidas adoptadas. Por tanto, el Consejo intervendrá, al mismo tiempo que se desarrollarán herramientas jurídicas flexibles para una cooperación con terceros países de forma que se garantice una reducción significativa y sostenible del número de llegadas irregulares a la Unión.

Así, Estonia como cargo de la presidencia del Consejo también describe un conjunto de medidas o “principios generales” que independientemente de la fase en la que se encuentre la Unión, deberían asegurarse en la reforma del Sistema de Dublín.

Estas harían referencia entre otras cuestiones al alcance de la reubicación, en tanto en cuanto cualquier proceso de reubicación no debería ser aplicable a los solicitantes de asilo cuyas solicitudes sean consideradas “manifiestamente infundadas o inadmisibles”, como podría ser el hecho de provenir de un país de origen seguro incluido en una lista de la Unión Europea.

Otra de las medidas que debería asegurarse desde la perspectiva del Consejo son los procedimientos en el país de la primera entrada. Así, el país de entrada seguirá siendo responsable de que aquellos solicitantes de asilo que no cumplan con los requisitos exigidos queden fuera del alcance de la reubicación y sean devueltos rápidamente. En este sentido, los países de llegada se verán reforzados por la Agencia Europea de Asilo que deberá según el Consejo desempeñar un papel más importante en la preparación de las decisiones de retorno. Además, la presidencia del Consejo también añade que el Estado miembro por el cual acceda el solicitante seguirá siendo

responsable de éste durante un período de diez años, con excepción de aquellos que hubieran sido devueltos a un tercer país u obtenido un permiso de residencia en otro Estado (Asylum Information Database, 2017).

Esta propuesta del Consejo que aún no ha sido adoptada ha sido fuertemente criticada. Así, un diplomático estrechamente involucrado en las discusiones sostuvo: *"Hemos desperdiciado una crisis y ni siquiera estamos cerca de estar listos para la próxima [...] No hay un plan aparte de mantener una cuota obligatoria"*. Además, añadió que *"La presidencia parece pensar que andar de puntillas alrededor del tema hace que desaparezca. No lo hará. Solo traerá la charla de un mini-Schengen de nuevo en la agenda "*, dijo, refiriéndose a los planes presentados por Alemania, Austria, Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo en el pico de la crisis migratoria para una versión reducida de la zona libre de pasaportes para proteger sus fronteras.

El Parlamento Europeo ha expresado su preocupación por lo distanciados que se encuentran los debates del Consejo y su propia posición sobre la propuesta de reforma. Así, Cecilia Wikström, la responsable de la tramitación parlamentaria de la propuesta legislativa, lo describió como un “no comienzo” y señaló que *“si el Consejo llegara a adoptar un acuerdo sobre tal posición, esto haría muy difíciles las negociaciones entre los colegisladores”* añadiendo que *“se encuentra muy lejos de lo que podría ser una solución aceptable para el Parlamento Europeo”* (Asylum Information Database, 2017).

En este sentido, Kris Pollet, oficial principal legal y de políticas del Consejo Europeo para Refugiados y Exiliados (ECRE) sostiene que *"La repetida incapacidad de encontrar consenso dentro del Consejo sobre el componente de solidaridad del futuro sistema de Dublín demuestra la falta de una visión compartida de la protección de los refugiados como una responsabilidad colectiva de los Estados Miembros. Sin embargo, cualquier reforma sostenible del SECA debería basarse en los compromisos de los Estados de compartir las responsabilidades de protección. Sin ese compromiso, un Sistema Europeo Común de Asilo seguirá siendo un mito "* (European Council on Refugees and Exiles, 2017).

En resumen, no se espera que haya una decisión del Consejo Europeo sobre la reforma del sistema de Dublín pronto, ni será discutida próximamente dadas las sensibilidades políticas que rodean a los solicitantes de asilo que llegan a los Estados miembros. Así, los Jefes de Estado se reunieron en Bruselas los días 14 y 15 de diciembre de 2017 donde la migración estuvo como punto a tratar en la agenda, sin embargo, los líderes evitaron tratar la propuesta de Estonia (Nielsen, 2017).

5. Conclusiones

Del presente trabajo se desprende que la crisis migratoria sufrida en el Mar Mediterráneo durante 2015 fue un punto de inflexión en la historia de la Unión Europea. Esta conclusión surge después de haber apreciado las fuertes consecuencias y las repercusiones de la Decisión y las medidas de la Unión, no solo en los Estados miembros, sino también en el ámbito internacional. Así pues, es evidente que la crisis de 2015 fue una crisis sin precedentes, pero ¿dónde están esos valores democráticos de solidaridad, dignidad y libertad sobre los que se ha construido la Unión Europea y que tanto ha defendido a lo largo de su historia? Otra de las preguntas que la Unión se preguntará es ¿por qué la llegada de cientos de miles de personas en busca de asilo pone de relieve los valores europeos? ¿Será que la llegada de estas personas en busca de protección internacional fomenta el egoísmo nacional y la intolerancia entre los Estados miembros? Algunas de estas preguntas son obvias y otras, desafortunadamente no son fáciles de contestar.

A nuestro parecer, si se pretende dar en el marco de la Unión Europea una respuesta válida a la crisis humanitaria, es importante en primer lugar ser realista y asumir que la crisis de refugiados no es el problema real, el verdadero problema tiene que ver con los valores europeos que "deberían" gobernar la región. Por lo tanto, esta crisis es una cuestión de principios. De hecho, se podría considerar que esta crisis fue un desafío histórico para la Unión y el cual podría haber aprovechado para lanzar todos los valores y los Derechos Humanos alegados durante su historia, y para ser vista por el resto del mundo como una "región modelo". Sin embargo, no lo hizo, y la medida más importante tomada por la Comisión para hacer frente a la crisis -la Decisión o mecanismo de reubicación- no se ha considerado de conformidad con el principio de

solidaridad ni el reparto equitativo de la responsabilidad por los Estados miembros, lo cual deja en evidencia todo lo anterior.

En este sentido, a diferencia de lo que esperaba la Comisión, la Decisión histórica sirvió para demostrar la falta de valores y la falta de solidaridad entre los Estados. El desafío y las acciones presentadas por Hungría y Eslovaquia y la ineficacia del sistema de cuotas ratificaron esta idea. Además, la crisis de los refugiados puso de manifiesto las largas deficiencias debatidas en el Reglamento III de Dublín, el reglamento ha demostrado ser ineficaz y se necesita una "respuesta común" para esta afluencia masiva de migrantes en toda Europa.

Así, como se ha analizado en el presente trabajo, en los esfuerzos por parte de la Unión Europea en el marco del nuevo Reglamento de Dublín, las posiciones difieren ampliamente entre el Parlamento Europeo y los Estados miembros. Mientras que las posiciones y propuestas de la Comisión y del Parlamento están mucho más cerca. Asimismo, el Parlamento propuso cambios profundos en los criterios de responsabilidad contrarios tanto a la propuesta de la Comisión como a los debates realizados en el Consejo e incorpora un esquema obligatorio de reubicación como componente clave en la reforma (European Council on Refugees and Exiles, 2017).

Pero, lo preocupante es la falta de posición del Consejo, y, especialmente, la actitud de algunos Estados miembros, como aquellos que desde el inicio de la crisis se han posicionado en contra de las medidas e incluso han ejercido acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Esta falta de posicionamiento del Consejo, y las diferencias entre los Estados miembros preocupan al resto de la comunidad. De hecho, el Parlamento Europeo, y en concreto, la eurodiputada que lidera la propuesta legislativa ha expresado su preocupación sobre la distancia entre los debates del Consejo y su propia posición sobre la propuesta del nuevo Reglamento. Sin embargo, Europa espera que el Consejo y el Parlamento Europeo no eliminen por completo los esfuerzos de la Comisión y sigan mejorando la propuesta del nuevo Reglamento de Dublín IV.

Como hemos reiterado en el presenta trabajo, Hungría y Polonia han incumplido totalmente la decisión del Consejo adoptada el 14 de septiembre de 2015 en respuesta a la crisis migratoria que afectó a Europa. El TJUE ha confirmado la legalidad de esta, y, por tanto, el obligatorio cumplimiento por los Estados miembros. En consecuencia, con este incumplimiento, Polonia y Hungría no solo incumplen la legislación de la Unión, sino que además han franqueado el “*core*” de los valores de ésta, y, en concreto, el principio de solidaridad establecido en el artículo 80 del TFUE, pilar básico para la UE. Este incumplimiento representa pues una violación grave de los valores recogidos en el artículo 2 del TUE:

“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”.

El 15 de junio de 2017, la Comisión inició un procedimiento de infracción contra la República Checa, Polonia y Hungría. Las respuestas proporcionadas por los Estados miembros no fueron satisfactorias y la Comisión decidió pasar a la siguiente etapa del procedimiento de infracción mediante el envío de unos dictámenes motivados el 26 de julio de 2017. Así, recordaremos las distintas etapas que deberá seguir un procedimiento formal de infracción:

En primer lugar, la Comisión como hemos mencionado, inició el procedimiento de infracción mediante el envío de una carta de emplazamiento a los tres Estados, que debieron presentar sus observaciones sobre el incumplimiento de las cuotas de refugiados en un plazo máximo de dos meses. Tras ello, la Comisión emitió un dictamen al recibir una respuesta insatisfactoria por parte de los Estados miembros. De nuevo Hungría, Polonia y la República Checa dispondrán de dos meses para ajustarse al mismo. Si, por el contrario, los Estados miembros no se ajustan al dictamen, la Comisión pedirá al TJUE que inicie el procedimiento contencioso. Sin embargo, es difícil que se llegue hasta tal punto, ya que en la mayoría de los casos los asuntos se

resuelven en las fases previas. Finalmente, después de una media de dos años el TJUE decidirá si los Estados miembros en cuestión han infringido el Derecho de la UE.

Además, teniendo en cuenta que el rechazo por parte de Hungría, Polonia y República Checa de los refugiados está afectando al resto de países miembros de la UE, es importante resaltar la capacidad que otorga el TUE -en el marco de una violación grave y persistente de los valores de la UE por algún Estado miembro- al Consejo Europeo. Éste, por unanimidad, a propuesta de la Comisión o de un tercio de los Estados miembros y tras la aprobación del Parlamento Europeo, podrá suspender temporalmente los derechos del Estado miembro en cuestión, en este caso, de Hungría y Polonia. Sin embargo, esta suspensión no implica que las obligaciones derivadas de los Tratados para con el Estado cesen, pues seguirán siendo vinculantes. Así el artículo 7.2 del TUE sostiene que:

“El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones”.

De la misma forma, y como se desprende del apartado siguiente, el Consejo Europeo aún no teniendo la capacidad de expulsar a Polonia o Hungría de la UE, sí podría suspender temporalmente sus derechos derivados de la aplicación de los tratados, incluidas sus votaciones en el Consejo y con ello, mostrar su rechazo hacia la actitud tomada por Hungría y Polonia, entre otros.

“Cuando se haya efectuado la constatación contemplada en el apartado 2, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. [...] Las obligaciones del Estado miembro de que se trate derivadas de los Tratados continuarán, en cualquier caso, siendo vinculantes para dicho Estado.”

Por último, consideraremos las medidas que podría adoptar, eventualmente, la UE para hacer efectivas sus resoluciones de cara al futuro, y si ciertos Estados miembros como Hungría, Polonia y la República Checa no cesan en su incumplimiento ni reparan el daño causado. En consecuencia, si a pesar del procedimiento de infracción detallado previamente, los Estados miembros siguen sus ilícitos, la Comisión podría devolver el asunto al TJUE por segunda vez, y propondrá que se le impongan sanciones económicas -podrán consistir en multas diarias o en una suma a tanto alzado-. Así, estas sanciones se calcularán en relación con tres variables: La importancia del incumplimiento de Decisión 2015/1523 para los intereses generales y particulares, el período de incumplimiento de esta Decisión por parte de los Estados miembros, y la capacidad de Hungría y Polonia para abonar las sanciones – con el fin único de garantizar que las mismas tengan un efecto disuasorio-.

Sin embargo, la expulsión de un Estado miembro por parte de la UE como medida ante los ilícitos de Hungría y Polonia resulta inviable jurídicamente, pues ni la Unión Europea ni la Unión Económica y Monetaria cuentan con los mecanismos para ello, lo que requeriría una reforma previa de los Tratados de la UE, tal y como sostiene el artículo 48 del TUE: *“Los Tratados podrán modificarse con arreglo a un procedimiento de revisión ordinario [...] El Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión podrán presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados. Estos proyectos podrán tener por finalidad, entre otras cosas, la de aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión en los Tratados. El Consejo remitirá dichos proyectos al Consejo Europeo y los notificará a los Parlamentos nacionales”*.

En conclusión, la Unión Europea en su conjunto debe centrarse de forma urgente en los valores incluidos en el artículo 2 del TUE y en el principio de solidaridad aprobado en el artículo 80 del TFUE. Ningún Estado miembro que forme parte de la Unión Europea debe olvidar que la misma es un proyecto común por el cual los Estados miembros han decidido comprometerse y dejar de lado sus diferencias políticas. Esta idea debería ser subrayada por la opinión política y la sociedad civil, recordando a los líderes políticos que decidimos unificarnos para ser solidarios entre nosotros, y más aún en tiempos de crisis. Asimismo, junto con las acciones que pueden ejercer la Comisión para hacer efectiva sus resoluciones, así como aquellas que pueden realizar los Estados

miembros en el marco del Consejo Europeo –siguiendo con el artículo 7.2 del TUE- es también una tarea del Tribunal de Justicia de la Unión Europea fomentar estos principios de solidaridad en sus fallos sin que de momento lo haya fomentado en la sentencia con Eslovaquia y Hungría en lo referente a las acciones contra la Decisión de la Comisión, de septiembre de 2017 (Slovakia v Council, 2017).

Los líderes europeos tienen que cambiar de opinión, deben pensar que cuando un solicitante de asilo entra en un país europeo, no entra solo en ese país, sino que toda la Unión Europea y todos los Estados miembros deben abordar ese problema juntos, siguiendo con el principio de solidaridad y los valores que definen a la región. No es culpa de Italia o Grecia que sus países estén ubicados en el Mediterráneo, ni ser un país fronterizo puede tener consecuencias tan desproporcionadas. Es hora de ser la región de la que tanto hemos presumido en el pasado, de demostrar que fuimos la cuna de los Derechos Humanos, y de dar ejemplo de solidaridad. Como bien dijeron los padres de la Unión Europea, deberíamos unir fuerzas, considerar que lo humano está por encima de todo, sentirnos europeos y luchar por la integración política en la crisis de refugiados, que es uno de los mayores problemas que concierne a Europa en estos días. Tal y como pronunció Jean Monnet en 1952: “Nosotros no coligamos Estados, nosotros unimos a las personas [...] siempre pensé que Europa se haría entre crisis y que sería la suma de las soluciones que diéramos a esas crisis.”

6. Bibliografía

Advocate General's opinion in Slovakia and Hungary v Council, 88/17 (El Tribunal de Justicia de la Unión Europea 26 de Julio de 2017).

Advocate General's Opinion in Slovakia and Hungary v Council, 88/17 (El Tribunal de Justicia de la Unión Europea 26 de Julio de 2017).

Asylum Information Database. (30 de Noviembre de 2017). *CEAS Reform: State of play of negotiations on the Dublin IV Regulation*. Recuperado el 10 de Enero de 2018, de <http://www.asylumineurope.org/news/30-11-2017/ceas-reform-state-play-negotiations-dublin-iv-regulation>

Avramopoulos, D. (Febre de 2015). La Comisión Europea está con Italia para hacer frente a la presión migratoria de Lampedusa. *Comisión Europea*. Bruselas.

Barigazzi, J. (29 de Noviembre de 2017). *Brussels plans to drop permanent refugee relocation scheme*. Recuperado el 20 de Marzo de 2018, de Estonian proposal described as the 'mother of all compromises.': <https://www.politico.eu/article/brussels-plans-to-drop-permanent-refugee-relocation-scheme/>

Europa Press. (Septiembre de 2017). Fin del plazo de acogida de refugiados. (<http://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-fin-plazo-acogida-refugiados-ahora-20170924121457.html>, Ed.) *Europa Press* .

Europa Press. (2014). *La mayor operación marítima lanzada por la Agencia Europea de Control de Fronteras (Frontex) en el Mediterráneo Central, para ayudar a Italia a frenar la llegada de inmigrantes irregulares*. Recuperado el 10 de Enero de 2018, de <http://www.europapress.es/internacional/noticia-frontex-lanza-operacion-maritima-triton-ayudar-italia-frenar-inmigracion-irregular-20141101084157.html>

European Commission Press Release. (30 de Marzo de 2016). *europa.eu*. Recuperado el 30 de Marzo de 2018, de www.europa.eu/IP-16-1246_EN.pdf

European Commission Press Release . (4 de Mayo de 2016). *Towards a sustainable and fair Common European Asylum System*. Recuperado el 20 de Enero de 2018, de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm

European Council. (2015). *Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*.

European Council on Refugees and Exiles. (2013). *Annual Report*.

European Council on Refugees and Exiles. (1 de Diciembre de 2017). *CEAS reform process: State of play of negotiation on Dublin IV Regulation and the Reception Conditions Directive*. Recuperado el 20 de Marzo de 2018, de <https://www.ecre.org/ceas-reform-process-state-of-play-of-negotiation-on-dublin-iv-regulation-and-%20the-reception-conditions-directive/>

European Parliament and the Council. (2013). *The criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person* . Regulation.

European Parliament. (10 de Marzo de 2017). *Briefing EU legislation in progress*. Recuperado el 20 de Enero de 2018, de Reform of the Dublin System: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI%282016%29586639_EN.pdf

European Parliament. (19 de Octubre de 2017). *EU asylum policy: reforming the Dublin rules to create a fairer system* . Recuperado el 20 de Enero de 2018, de http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/background/20171019BKG86403/20171019BKG86403_en.pdf

European Union. (7 de febrero de 1992). *Treaty on the European Union* signed in Maastricht.

European Union. (1 de diciembre de 2009). The Lisbon Treaty. *Treaty on the functioning of the European Union* .

Hungary v Council (El Tribunal de Justicia de la Unión Europea 3 de Diciembre de 2015).

Labayle, H. (11 de septiembre de 2017). Solidarity is not a value: Provisional relocation of asylum-seekers confirmed by the Court of Justice. *European Union Relocation and Asylum Law and Policy* .

Marini, A. (19 de diciembre de 2017). *Euinside: Tusk vs Juncker on migration*. Recuperado el 10 de Enero de 2018, de <http://www.euinside.eu/en/news/tusk-was-punching-above-his-weight-on-migration-at-euco>

Mogherini, F. (febrero de 2015). La Comisión Europea está con Italia para hacer frente a la presión migratoria de Lampedusa. *Comisión Europea* . Bruselas.

Nielsen, N. (30 de Noviembre de 2017). *Leaders to avoid Estonian asylum plan at EU summit*. Recuperado el 30 de Marzo de 2018, de <https://euobserver.com/migration/140104>

Parlamento Europeo. (16 de Noviembre de 2017). *Luz verde del pleno para negociar con el Consejo la reforma del sistema de asilo*. Recuperado el 20 de Marzo de 2018, de <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20171115IPR88120/luz-verde-del-pleno-para-negociar-con-el-consejo-la-reforma-del-sistema-de-asilo>

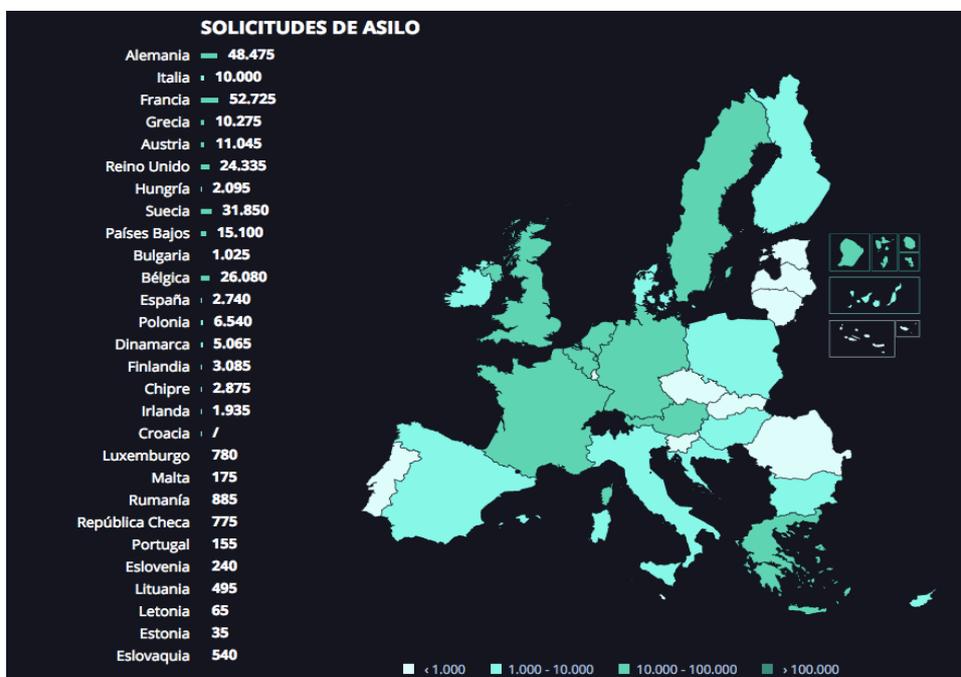
Parlamento Europeo. (14 de Julio de 2017). *Mejorar el Sistema Europeo Común de Asilo*. Obtenido de <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170627STO78418/mejorar-el-sistema-europeo-comun-de-asilo>

Slovakia v Council, C-643/15 (El Tribunal de Justicia de la Unión Europea 6 de Septiembre de 2017).

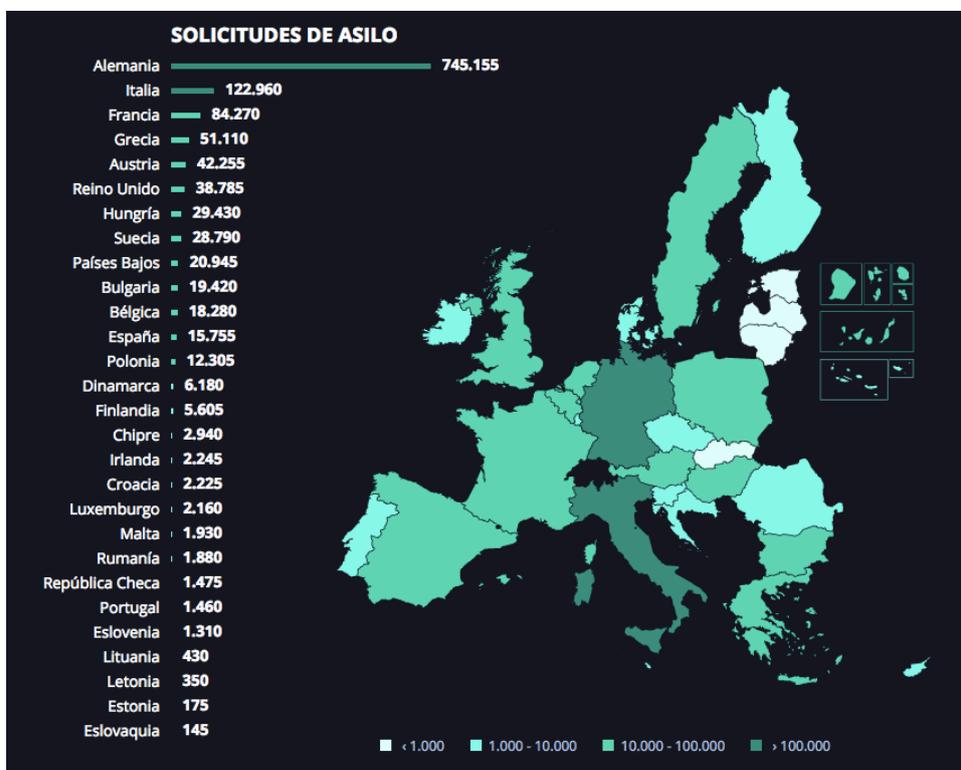
7. Anexos

Anexo 1

Infografía: *la crisis de la inmigración y los refugiados en la Unión Europea* evolución de las solicitudes de asilo, 2010-2016. Parlamento Europeo.



Fuente: www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default_es.htm



Fuente: www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default_es.htm

Anexo 2

Anexo del Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, El Consejo Europeo y El Consejo, *Decimoquinto informe sobre reubicación y reasentamiento*. Comisión Europea, Bruselas 6.9.2017

Annex 3: Relocations from Italy and Greece by 4 September 2017

Member State	Effectively Relocated from Italy	Effectively Relocated from Greece	Total effectively relocated	Commitment legally foreseen in the Council Decisions ¹
Austria ²	15		15	1953
Belgium	259	677	936	3812
Bulgaria		50	50	1302
Croatia	18	60	78	968
Cyprus	34	96	130	320
Czech Republic		12	12	2691
Estonia		141	141	329
Finland	755	1196	1951	2078
France	330	3948	4278	19714
Germany	3405	4447	7852	27536
Hungary			0	1294
Iceland			0	
Ireland		487	487	600
Latvia	27	294	321	481
Liechtenstein		10	10	
Lithuania	27	355	382	671
Luxembourg	111	271	382	557
Malta	47	101	148	131
Netherlands	762	1595	2357	5947
Norway	815	693	1508	
Poland			0	6182
Portugal	299	1116	1415	2951
Romania	45	682	727	4180
Slovakia		16	16	902
Slovenia	45	172	217	567
Spain	168	1089	1257	9323
Sweden ³	511	1392	1903	3766
Switzerland	778	344	1122	
TOTAL	8,451	19,244	27,695	98,255

¹ It does not include around 8,000 persons still to be allocated under the First Council Decision and the allocations under the 54,000.

² Council Implementing Decision (EU) 2016/408 of 10 March 2016 on the temporary suspension of the relocation of 30 % of applicants allocated to Austria under Decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece.

³ Council Decision (EU) 2016/946 of 9 June 2016 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Sweden in accordance with Article 9 of Decision (EU) 2015/1523 and Article 9 of Decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece.