



FACULTAD DE DERECHO

EL SISTEMA DE DUBLÍN

Reparto de responsabilidad entre los Estados miembros de la Unión Europea a la hora de efectuar el examen de las solicitudes de protección internacional

Autor: José María Carbonell Bach

Curso y especialidad: 4º E-1 Internacional

Área de conocimiento: Derecho Internacional Público

Tutora: Prof. Dra. D^a Cristina Gortázar Rotaeché

Madrid
Abril 2016

RESUMEN

El presente trabajo se divide en dos grandes bloques: por un lado, el estudio, desde la óptica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Reglamento (CE) 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 la solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, o Reglamento de Dublín III, piedra angular del sistema de Dublín, así como las resoluciones judiciales de los tribunales de justicia europeos más relevantes en la materia. Por otro lado, ofrece un análisis pormenorizado, desde el punto de vista jurídico, de la presente situación de desbordamiento en la gestión de la crisis de los refugiados con la información actualizada a la luz de los últimos acontecimientos políticos, como el Acuerdo del Consejo Europeo con Turquía. Se pasa revista a los mecanismos de Derecho de la Unión Europea que integran el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y se expone un caso práctico real. Y como conclusión se esbozan propuestas de solución que, ante la obsolescencia del Reglamento objeto de estudio, conducirían a la aprobación de uno nuevo, en solución combinada con otros instrumentos jurídicos.

PALABRAS CLAVE: Dublín, asilo, Unión Europea, protección internacional, refugiados

ABSTRACT

This paper is divided into two main parts: first, the study, from the International Human Rights Law perspective, of the Regulation (EU) No. 604/2013 establishing 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, also known as Dublin III Regulation, keystone of the Dublin system, as well as the most relevant judicial decisions delivered by the European tribunals on this issue. Secondly, it offers a detailed analysis, from a legal point of view, of the current situation of overflow related to the refugee crisis in Europe, including updated information in light of the most recent political events, like the European Council Agreement with Turkey. It also reviews the European Union Law mechanisms that integrate the Common European Asylum System and a real case-study is explained. As a conclusion, proposed solutions will be suggested facing the obsolescence of the present Regulation, which conducts to a new one combined with other legal instruments.

KEYWORDS: Dublin, asylum, European Union, international protection, refugees

DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD DEL TFG

Nombre y apellidos del alumno: José María Carbonell Bach

Curso y especialidad: 4º E-1 Internacional

Declaro, bajo mi responsabilidad, que el Trabajo de Fin de Grado presentado con el título “El sistema de Dublín. Reparto de responsabilidad entre los Estados miembros de la Unión Europea a la hora de efectuar el examen de las solicitudes de protección internacional” en la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Comillas en el curso académico 2015-2016

1º.- Es un trabajo de mi autoría, original, inédito y no ha sido presentado con anterioridad a otros efectos.

2º.- Cumple con todos los requerimientos generales anti-plagio aplicables para la elaboración de trabajos académicos en la Universidad Pontificia Comillas y se ajusta a las buenas prácticas existentes sobre el particular.

Madrid, a 18 de abril de 2016

Fdo.:



Handwritten signature of José María Carbonell Bach, written in black ink over a horizontal line.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
I. PUNTO DE PARTIDA	7
II. LOS PROLEGÓMENOS DEL REGLAMENTO (UE) Nº 604/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 26 DE JUNIO DE 2013, POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS CRITERIOS Y MECANISMOS 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 APÁTRIDA.	9
III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL REGLAMENTO DE DUBLÍN	12
1. La jerarquía de criterios.....	12
2. Matizaciones y consideraciones adicionales con respecto a la jerarquía de criterios	13
3. La denominada cláusula de soberanía.....	14
4. El mecanismo de alerta rápida, capacidad de respuesta y gestión de crisis	15
IV. APLICACIÓN JURISPRUDENCIAL DEL SISTEMA DE DUBLÍN EN EL ASUNTO M.S.S. CONTRA BÉLGICA Y GRECIA.	15
1. Resumen de los hechos que dieron lugar a la condena	16
2. El pronunciamiento judicial del TEDH.....	16
3. El criterio seguido por el TJUE.....	18
V. APLICACIÓN JURISPRUDENCIAL DEL SISTEMA DE DUBLÍN POR EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UE EN LOS CASOS N.S Y M.E	19
1. Resumen de los hechos de los casos	19
2. El pronunciamiento judicial conjunto	20
VI. LA APLICACIÓN EN ESPAÑA DEL DERECHO DE ASILO, EN GENERAL, Y DEL REGLAMENTO DE DUBLÍN, EN PARTICULAR	20
1. Consecuencias de la regulación por el Reglamento de Dublín de una realidad compleja. .	21
VII. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO	22
1. La denominada por los medios de comunicación como “la crisis de los refugiados”	22
2. Las cuotas de reubicación como excepción al sistema de Dublín.....	27
3. Los Acuerdos de la Unión Europea con Turquía en esta materia	27
VIII. CONCLUSIONES. PROPUESTA DE SOLUCIÓN	32
BIBLIOGRAFÍA	34

LISTADO DE ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
Art.	Artículo
CE	Consejo Europeo
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CIAR	Comisión Interministerial de Asilo y Refugio
COM	Comunicación
DD. HH	Derechos Humanos
EURODAC	European Dactiloscropy
OAR	Oficina de Asilo y Refugio (Subdirección General de Asilo del Ministerio del Interior)
OEAA	Oficina Europea de Apoyo al Asilo
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo
TCE	Tratado de las Comunidades Europeas
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea de Luxemburgo
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

INTRODUCCIÓN

La línea temática escogida para la realización de este Trabajo de Fin de Grado, en el marco del Área de Conocimiento del Derecho Internacional Público, referida a la crisis de los refugiados, en general, y al sistema de Dublín, en particular, es de una actualidad candente que viene generando una cierta alarma social, en parte debido a las imágenes que se trasladan a la opinión pública por los medios de comunicación.

La necesidad de una respuesta jurídica a todos los interrogantes que se plantean justifica la labor de investigación e integración de la información llevada a cabo. Además, el trabajo sobre el terreno del autor en el Área Jurídica de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) con usuarios provenientes de Oriente Próximo y América Latina ponen de relieve, aún más, la relevancia del tema.

El trabajo se estructura en torno a dos grandes bloques: uno de conocimientos teóricos legales y jurisprudenciales, y otro de implicaciones jurídicas de la presente situación.

Conocer los orígenes del vigente Reglamento de Dublín III, hasta que se apruebe y trasponga el IV a los ordenamientos jurídicos internos, es vital para entender la problemática de la realidad actual. De ahí que la estructura del trabajo comience por analizar qué es la Convención de Dublín y cómo se han ido sucediendo los Reglamentos hasta llegar al que regula en estos momentos la responsabilidad de los Estados miembros de la Unión Europea a la hora de efectuar el examen de las solicitudes de protección internacional.

A continuación, tiene sentido exponer los fallos judiciales más relevantes en Derecho de asilo y refugio, tanto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo (TEDH) como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en la medida en que éstos han supuesto un giro radical en la aplicación de las disposiciones legales del Derecho de la Unión.

A través de un somero caso práctico real, el lector toma conciencia de cómo afecta negativamente el Reglamento objeto de estudio a un potencial refugiado venezolano.

Por último, es necesario poner en relación lo argumentado con la realidad jurídica y social actual, que exige una respuesta urgente y a la altura de las circunstancias por parte de las instituciones europeas. En esa misma línea, se acaba enunciando una batería de medidas a tener en consideración por quienes ostentan responsabilidad parlamentaria o de gestión.

La metodología empleada es analítica, a partir de una tesis que sirve como punto de partida para después comprobar su mayor o menor grado de acomodo a la realidad. Mezcla la investigación jurídica descriptiva con la histórica, aunque esta última muy brevemente en la primera parte. Se ha realizado una intensa labor de tratamiento de la información periodística, volcada en la segunda parte del trabajo, que comprende una relación de hechos ordenados cronológicamente de relevancia jurídica para el trabajo.

El contenido del presente trabajo es muy susceptible de sufrir modificaciones en virtud de próximos acontecimientos.

I. PUNTO DE PARTIDA

El sistema de Dublín hace referencia a un conjunto normativo de Derecho de la UE. Es un instrumento jurídico de protección internacional de los Derechos Humanos de vocación regional, que se une a otros de su mismo ámbito europeo: por un lado, el Tratado de la Unión Europea (TUE), el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) en su art. 78, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de Luxemburgo (TJUE) y, por otro, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en particular, sus artículos 3 y 8 para el caso que nos ocupa) y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo (TEDH), siendo estos dos últimos mecanismos los dimanantes del Consejo de Europa.

Además, en el ámbito universal existen otros mecanismos de Derecho internacional público tales como la Convención de Ginebra de 21 de julio 1951 sobre el Estatuto del Refugiado y su Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967, así como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sus Protocolos adicionales.

Se trata de un doble ámbito reforzado de protección internacional de los Derechos Humanos: el universal y el regional.

El objetivo fundamental del sistema de Dublín es evitar que los solicitantes de protección internacional sean trasladados innecesariamente de un Estado miembro a otro, así como prevenir el abuso que pudiera ocasionarse con motivo de la formulación de varias solicitudes por una sola persona. También trata de evitar que se dé una situación en la que un solicitante de protección internacional tenga más posibilidades de obtenerla en un Estado miembro que en otro. Es, por lo tanto, un texto legal armonizador y canalizador de las dificultades prácticas que conlleva la implementación del Derecho Humano recogido en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948: *“en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él en cualquier país. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”*.

Hay algunos autores¹ que incluso se atreven a hablar de una suerte de “espacio Dublín”² del que formarían parte los Estados miembros que suscriben y aplican de facto el Reglamento (UE) n° 604/2013.

Junto al Reglamento de Dublín, coexisten otros instrumentos legislativos que conforman el llamado Sistema Europeo Común de Asilo y que coadyuvan a que todo solicitante de

¹ Morgades Gil, S., *“TEDH- Sentencia de 21.01.2011 (Gran Sala), M.S.S C. Bélgica y Grecia, 30696/09- <<Artículos 3 y 13 CEDH-Prohibición de tortura y penas o tratos inhumanos o degradantes-Reglamento (CE) N° 343/2003 de determinación de un Estado responsable del examen de una solicitud de asilo (Dublín II)>>. El funcionamiento efectivo de la política europea de asilo ante la garantía del derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes del CEDH”*, Revista de Derecho Comunitario Europeo, ISSN 1138-4026, núm. 41, Madrid, enero/abril 2012, p. 195

asilo en suelo europeo sea tratado en condiciones de igualdad en un espacio abierto y justo:

- A) La Directiva de acogida o Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban las normas para la acogida de solicitantes de protección internacional.
- B) La Directiva de procedimientos o Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional.
- C) La Directiva de reagrupación familiar o Directiva 2003/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de diciembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.
- D) La Directiva de reconocimiento o cualificación o Directiva 2011/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen las normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de su protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a la protección subsidiaria y al contenido de la protección contenida.
- E) La Directiva de retorno o Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

Además, el Reglamento (UE) n° 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo “*para reforzar la cooperación entre Estados miembros en este ámbito y ayudarles a abordar situaciones críticas*”³. En la actualidad, está llamada a desempeñar un papel fundamental por la presente situación de desbordamiento.

³ Legislación y publicaciones de la UE, *EUR-Lex-jl0022*, Reglamento (UE) n° 439/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que establece la creación de una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) para reforzar la cooperación entre Estados miembros en este ámbito y ayudarles a abordar situaciones críticas (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aj10022>; última consulta 02/04/2016)

II. LOS PROLEGÓMENOS DEL REGLAMENTO (UE) N° 604/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 26 DE JUNIO DE 2013, POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS CRITERIOS Y MECANISMOS 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 APÁTRIDA⁴

A pesar de que la cesión de soberanía en materia de migración y asilo no estuvo prevista en un primer momento, se han ido sucediendo una serie de avances en esa dirección, orientados a una comunitarización plena de los asuntos relativos a estas materias.

El primer hito se logró con el Tratado de Schengen de 14 de junio de 1985 y su posterior Convención de 19 de junio de 1990, que suprimía las fronteras interiores entre los Estados miembros adherentes al mismo tiempo que creaba una única frontera exterior de la Unión Europea. Se consagraba así la libre circulación de personas, sin controles internos, que era una exigencia del mercado común, toda vez que ya se había implementado la libre circulación de servicios, bienes y capitales⁵.

Paralelamente, los días 15 y 16 de junio de 1990 los Gobiernos de los Estados miembros de la entonces Comunidad Europea, reunidos en la ciudad finlandesa de Tampere, firmaron la conocida como Convención de Dublín que, posteriormente fue reemplazada por el Reglamento (CE) n° 343/2003, de 18 de febrero de 2003.

La Convención de Dublín supone una reforma del marco institucional de la Unión Europea que evita el fenómeno del *fórum shopping* o foro de conveniencia, según el cual los solicitantes de protección internacional irían buscando las jurisdicciones más ventajosas para sus intereses, preferencias u objetivos, lo que se traduciría en la formulación múltiple de varias peticiones ante los Ministerios del Interior de diferentes Estados miembros. La cooperación en el análisis, diseño y ejecución de políticas públicas en materia de inmigración y asilo conduce necesariamente a una restricción de derechos de que son titulares los que solicitan protección internacional, que encuentra justificación en la necesidad de organización del proceso de presentación de solicitudes, en pro de un examen más riguroso de las mismas. Sin embargo, constataciones como la creciente comunitarización del derecho de asilo o el empoderamiento de la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en esta materia actúan como factores mitigadores de la restricción de derechos.

En otro orden de cosas, evitar el *fórum shopping* que precisa de una cooperación interdepartamental⁶ más intensa.

⁴ Obliga a los Gobiernos de todos los 28 Estados miembros y también a Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein

⁵ Legislación y publicaciones de la UE, EUR-Lex-133020, “*El espacio y la cooperación Schengen*” (disponible en [⁶ Sirva como ejemplo ilustrativo de la coordinación entre los diferentes Ministerios con competencias sobre la materia la composición de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio \(CIAR\) de España, que reúne durante la fase de instrucción del procedimiento a representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores, del Ministerio de Justicia, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y del Ministerio del Interior para proceder a la valoración de la solicitud. También un](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A133020&from=EN&lang3=choose&lang2=choose&lang1=ES; última modificación 03/08/2009; última consulta 02/04/2016)</p></div><div data-bbox=)

El primero de los Tratados Constitutivos de la Unión Europea, el Tratado de la Unión Europea (TUE) o Tratado de Maastricht de 7 de febrero 1992⁷, creaba la estructura de los tres pilares; en el de Asuntos de Justicia e Interior⁸ se integrarían migraciones y asilo.

En virtud del 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 firmado el 2 de octubre de 1997 y cuya entrada en vigor se produjo dos años más tarde, en 1999, se procede al establecimiento progresivo de un espacio de libertad, de seguridad y de justicia mediante la transferencia al primer pilar del Tratado de la Comunidad Europea de las competencias que hasta ahora habían quedado limitadas al ámbito de la cooperación intergubernamental; y, entre ellas, se encuentran las relativas al asilo y la inmigración⁹

Sin embargo, no se llegó a superar del todo el nivel interestatal en favor de una completa comunitarización debido a que:

- A) El poder de iniciativa de la Comisión Europea es compartido por los Estados miembros
- B) El Consejo decide por unanimidad, salvo en las materias en que la mayoría cualificada ya es la norma a tenor de lo dispuesto en el artículo 100 c) del TCE
- C) El Parlamento Europeo queda relegado a una mera función de consulta
- D) Son las altas instancias judiciales de cada Estado miembro las que deben decidir si está justificado o no elevar una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que en este sentido ve mermada su capacidad de acción jurisdiccional¹⁰

Finalmente, el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 y cuya entrada en vigor se produjo a finales de 2009, reubicó el papel conferido hasta ahora a cada institución, favoreciendo la mayoría cualificada en detrimento del derecho de veto, introduciendo la figura jurídica de la codecisión quedando así reforzada la legitimidad del Parlamento Europeo, cuya composición corresponde al voto de los ciudadanos de los diferentes Estados miembros. En último lugar, ponía en alza la cuestión prejudicial de TJUE como máxima expresión del Estado de Derecho.

Del artículo 78.2 e) del TFUE se desprende que *“a efectos del apartado 1 del mismo artículo, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a un sistema europeo común de asilo que incluya*

representante de la Oficina en España del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), aunque con voz pero sin voto.

⁷ Entró en vigor el 1 de noviembre de 1993

⁸ *Justice and Home Affairs*, por sus siglas en inglés (JHA)

⁹ Servicios del Parlamento Europeo, *“Análisis inicial del Tratado de Ámsterdam”*, Sección I, Capítulo II, publicado el 06/08/1997 (disponible en http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/analysis/section1_es.htm; última consulta 02/04/2016)

¹⁰ Gortázar Rotaache, C., Segundo módulo, *“Derecho migratorio y de asilo de la Unión Europea”*, *“Marco jurídico institucional del Derecho migratorio y de asilo de la Unión Europea”*, *Immigration and Refugee Law*, Facultad de Derecho de ICADE, Universidad Pontificia Comillas, enero-mayo 2016

criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar la solicitud de asilo o de protección subsidiaria". Es decir, que ya el propio Tratado de Funcionamiento de la Unión obliga a los Estados a establecer un mecanismo con arreglo al cual éstos sean capaces de determinar cuál de ellos debe realizar el estudio y examen de las solicitudes de protección internacional que se presentan en la Unión Europea.

Y el presente Reglamento de 2013 (Dublín III) no es sino una refundición del anterior, de 2003 o Dublín II, efectuada "*en aras de una mayor claridad*". Siendo el primer derecho de todos el de no ser devuelto al país de persecución o riesgo, se sientan como bases, por una parte, la de dar cumplimiento efectivo a ese principio, que es el de no devolución (o principio de *non-refoulement*) y, por otra parte, la de considerar a todos los Estados miembros como países seguros que ofrecerán cobertura a quienes deban, a tenor de las normas que los propios Estados miembros se dan a sí mismos, ser protegidos internacionalmente en territorio de la Unión. Precisamente es este Reglamento el que se ocupa de regular quién va a ser, dentro del citado territorio de la Unión, el Estado competente para examinar las peticiones de los solicitantes de protección internacional, que hasta el momento en el que realizan la solicitud serán considerados como nacionales de un tercer país (o, en su caso, apátridas).

Desde la Cumbre del Consejo Europeo en Tampere en 1992, la Unión Europea organizó la implementación del Sistema Europeo Común de Asilo en dos fases. La primera (1999-2004) comprendía la adopción de numerosos instrumentos legales que establecían estándares mínimos en lo que respecta a la acogida de solicitantes de asilo, los procedimientos que éstos debían de seguir y las condiciones que se tenían que cumplir para que fuese reconocida la necesidad de dispensar protección internacional. También y fundamentalmente las reglas para determinar quién es el Estado miembro al que le compete el examen de la solicitud.

La segunda fase nace del Plan de la Haya¹¹, adoptado por los Estados miembros en la Cumbre del Consejo Europeo del 4 y 5 de noviembre de 2004, que tenía por objetivo reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia (valores de la Unión Europea consagrados en el art. 2 del TFUE) a cinco años vista. Establecía diez medidas concretas entre las que se encontraba definir un enfoque equilibrado hacia el fenómeno de las migraciones, terminar de establecer el sistema común de asilo y compartir los principios de la responsabilidad y la solidaridad. Para implementar todo ello se articuló un Plan de Acción¹², que comportaba la creación del Fondo Europeo para los Refugiados (2005-2013) para asistir a los Estados miembros en la tramitación de los procedimientos.

A diferencia de los textos legales anteriores que se fueron sucediendo unos a otros, Dublín III comporta las siguientes mejoras¹³:

¹¹ "*The Hague Programme: 10 priorities for the next five years*", EUR-Lex (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=uriserv:l16002>; última consulta 26/03/2016)

¹² Apartado 2.3 dedicado al Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) del Plan de Acción del Consejo y de la Comisión Europea que implementa el Plan de la Haya sobre el refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (2005/C 198/01), Diario Oficial de la Unión Europea, publicado el 12 de agosto de 2005, disponible en [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex:52005XG0812\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex:52005XG0812(01)); última consulta 26/03/2016)

¹³ Servicios de la Comisión Europea, Dirección General de Migraciones y Asuntos de Interior, Qué hacemos, Sistema Europeo Común de Asilo, "País responsable de una solicitud de asilo (Dublín)", Logros

- A) Coloca en una posición más garantista a los derechos de los menores y sus familias
- B) Precisa con mayor claridad y exhaustividad los plazos de los procedimientos en lo que a las detenciones y resoluciones se refiere
- C) Amplía la protección concedida en virtud de la Directiva de Retorno en caso de que la resolución del procedimiento de asilo sea negativa
- D) Obliga a hacer efectivo el ejercicio del derecho a un recurso contra la decisión de traslado a través de una asistencia jurídica gratuita en caso de que ésta sea solicitada y a permanecer en el territorio durante la tramitación del recurso, es decir, a no ser trasladado a ningún otro Estado miembro, aunque sea éste el que deba asumir la responsabilidad del estudio de la solicitud. Es una exigencia misma del principio de no devolución o *non refoulement*, que prohíbe que el migrante sea devuelto “(...) *al país de persecución o riesgo para su vida*” o “*a otro país no seguro*”¹⁴, en virtud del artículo 33 de la Convención de Ginebra de 1951 de 21 de julio de 1951 sobre el Estatuto del Refugiado, pero no deja nada establecido acerca de las transferencias a países seguros que sí reúnan las cinco condiciones tasadas en el citado artículo.

III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL REGLAMENTO DE DUBLÍN

1. La jerarquía de criterios

A lo largo de su articulado¹⁵, se establece la jerarquía de criterios orientados a poder llegar a determinar el Estado miembro responsable del examen de la solicitud. En su artículo 7 y en riguroso orden de aplicación práctica de forma exclusiva se estipula la siguiente prelación:

- A) El Estado miembro que, tratándose de un menor no acompañado, pueda hacerse cargo de la solicitud de protección internacional de la manera más beneficiosa para el interés superior del menor, principio informador de toda la legislación comunitaria en la materia, en general, y del Reglamento de Dublín, en particular.
- B) En su defecto, el Estado miembro en el que algún miembro de la familia del solicitante ya hubiere sido beneficiario de protección internacional (ora estatuto de refugiado, ora protección subsidiaria). En estas condiciones, el Estado en el que hubieran sido autorizado el familiar refugiado o protegido subsidiariamente para residir será el que deberá hacerse cargo del examen de la solicitud.

clave (disponible en http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm; última actualización 23/06/2015 y última consulta 02/04/2016)

¹⁴ Gortázar Rotaache, C., “Europa y los refugiados”, Tribuna Revista COMILLAS, nº 87, diciembre 2015, pág. 43

¹⁵ Consta de 49 artículos en total

- C) En su defecto, el Estado miembro en el que algún miembro de la familia del solicitante hubiera solicitado ya protección internacional y ésta no hubiere sido todavía al tiempo de la formulación de la solicitud “*objeto de una primera decisión en cuanto al fondo*”.
- D) En su defecto, el Estado miembro que hubiera expedido un permiso de residencia o un visado al solicitante, siempre que ambos documentos sean válidos.
- E) En su defecto, el Estado miembro por el que entró en la Unión Europea sin perjuicio de que esta entrada fuese legal o irregular. Dicha responsabilidad, precisa el artículo 13, cesa a los 12 meses en caso de que la entrada se hubiera consistido en un cruce irregular de fronteras.
- F) En su defecto, el Estado miembro en el que hubiera sido formulada la solicitud de protección internacional, ya sea en su frontera, en una zona de tránsito internacional de un aeropuerto o en territorio del Estado miembro.

2. Matizaciones y consideraciones adicionales con respecto a la jerarquía de criterios

El legislador europeo concede una especial protección a los menores no acompañados, consecuencia directa del principio general del Derecho del interés superior del menor y de no injerencia injustificada en la unidad familiar, que informan todo el Reglamento, así como del principio de unidad familiar, formulado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁶ o Resolución 217 A adoptada en París por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948 y, dos años después recogida por la Convención de Ginebra. Se antepone las consideraciones de tipo familiar a las de carácter más puramente administrativo, como la circunstancia de estar en posesión de un documento de viaje válido, de modo que cuando un Estado miembro de la UE expide un visado o un permiso de residencia asume automáticamente con plena conciencia que será él y no otro el responsable del estudio de una potencial solicitud de protección internacional¹⁷.

El artículo 11 del Reglamento, por su parte, ofrece cobertura legal a la presentación simultánea o en fechas suficientemente cercanas de solicitudes de protección internacional por parte de varios miembros de una familia y/o hermanos menores solteros. Se articula un procedimiento familiar, agrupador de todas las solicitudes, que se sustanciará ante las autoridades de un único Estado miembro para evitar la separación.

¹⁶ “*La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado*”. Esta fundamentación universal persigue asegurar que se mantenga la unidad de la familia del refugiado y la protección de los refugiados menores de edad, los niños asilados y los jóvenes

¹⁷ Mouzourakis, M., “*We need to talk about Dublin. Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union*”, *Working Paper Serie n°105, Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, University of Oxford*, diciembre de 2014, p. 11 (disponible en <http://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/working-paper-series/wp105-we-need-to-talk-about-dublin.pdf>; última consulta 07/04/2016. Traducción propia del inglés)

Y el artículo 12.5 del Reglamento también prevé que la expedición del permiso de residencia o visado adolezca de vicios por haberse efectuado sobre una base documental falsa (ya sea en los documentos entregados o en la propia identidad del solicitante). En ese caso, establece el citado artículo que el Estado miembro responsable no quedará exonerado de la responsabilidad de hacerse cargo del estudio de la solicitud.

3. La denominada cláusula de soberanía¹⁸

El artículo 3.2 del derogado Reglamento (UE) 343/2003 de Dublín II contemplaba la “cláusula de soberanía”, cuya aplicación permitía a los Estados Miembros examinar una solicitud de asilo y asumir la responsabilidad de su estudio incluso cuando, de acuerdo con los criterios del sistema de Dublín, la responsabilidad del estudio de la misma correspondiera a otro Estado miembro. La Comisión Europea pone de manifiesto que “*los Estados Miembros aplican la cláusula de soberanía por diferentes razones, que van desde las de tipo humanitario hasta las de carácter puramente práctico*”¹⁹

La cláusula de soberanía convive en el mismo texto legal junto a la cláusula humanitaria, que permite la tramitación conjunta bajo un único procedimiento familiar de las solicitudes de protección internacional presentadas por varios miembros de una familia. A pesar de que ambas dos son poderosos instrumentos jurídicos de refuerzo, la cláusula de soberanía se presta a mayores dificultades en la práctica.

En el vigente Reglamento de Dublín la cláusula de soberanía se encuentra recogida en el artículo 17 sobre las cláusulas discrecionales, apartado primero: “*(...) cualquier Estado miembro podrá decidir examinar una solicitud de protección internacional que le sea presentada por un nacional de un tercer país o un apátrida, aun cuando este examen no le incumba en virtud de los criterios establecidos en el presente Reglamento*”.

“El Estado miembro que decida examinar una solicitud de protección internacional con arreglo al presente apartado se convertirá en el Estado miembro responsable y asumirá las obligaciones vinculadas a esa responsabilidad. Informará de ello, en su caso, a través de la red de comunicación electrónica <<DubliNet>> creada en el artículo 18 del Reglamento (CE) nº 1560/2003:

A) *Al Estado miembro anteriormente responsable*

B) *Al que lleve a cabo un procedimiento de determinación del Estado miembro responsable o al que haya sido requerido para hacerse cargo del solicitante o readmitirlo”*

¹⁸ “Nota informativa del ACNUR sobre las prácticas nacionales en la aplicación del artículo 3. 2 del Reglamento Dublín II, en particular en el contexto de las propuestas de traslado a Grecia”, p. 1 (disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8147.pdf?view=1>; última consulta 25/03/2016)

¹⁹ “Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación del sistema de Dublín”, 6 de junio de 2007, COM (2007) 299 final, p. 7 (disponible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/466e5a082.html>; última consulta 25/03/2016)

“El Estado miembro responsable en virtud del presente apartado lo indicará inmediatamente en Eurodac de conformidad con el Reglamento (UE) n° 603/2013 añadiendo la fecha en que se tomó la decisión de examinar la solicitud”

4. El mecanismo de alerta rápida, capacidad de respuesta y gestión de crisis²⁰

Ahora recogido en el artículo 33, fue creado por el artículo 31 sobre “suspensión temporal de las transferencias” de la propuesta de la Comisión Europea sobre la refundición del Reglamento de Dublín. El legislador europeo previó *“problemas en el funcionamiento del sistema de asilo”* y, para hacerlos frente, articuló esta institución jurídica de carácter multilateral en su implementación por el número de partes implicadas que participan de su puesta en marcha. Podemos identificar como objetivos del mismo los que siguen a continuación:

- A) Aclarar o matizar todas aquellas cuestiones cuya comprensión no se derive directamente del texto legal
- B) Asegurar que el Estado miembro que o bien esté experimentando una presión particular o específica, o bien disponga de un procedimiento de asilo interno defectuoso, acabe con las causas disfuncionales de dichas circunstancias
- C) Reforzar la construcción del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) sobre la base del principio de solidaridad entre Estados

IV. APLICACIÓN JURISPRUDENCIAL DEL SISTEMA DE DUBLÍN EN EL ASUNTO M.S.S. CONTRA BÉLGICA Y GRECIA²¹

La sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo de 21 de enero de 2011 confirma la violación del CEDH en sus arts. 3 y 13 por parte de Bélgica y de Grecia. Ambos Estados violaron ambos artículos referidos a la prohibición

²⁰ Servicios de la Comisión Europea, Dirección General de Migraciones y Asuntos de Interior, Qué hacemos, Sistema Europeo Común de Asilo, Documento *“Early warning, preparedness and crisis management mechanism”*, publicado el 15 de noviembre de 2013, *Non-paper “A mechanism for early warning, preparedness and crisis management in the Dublin area”* (disponible en http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/non-paper_art33_dublin_regulation_en.pdf; última consulta 02/04/2016. Traducción propia del inglés)

²¹ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con la aplicación del Convenio y Reglamento “Dublín” para la resolución de las peticiones de asilo en la Unión Europea, Notas de jurisprudencia elaboradas por la Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Subdirección General de Constitucional y Derechos Humanos del Ministerio de Justicia (disponible en http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292348626392?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadername2=Grupo&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DSentencia_del_tribunal_europeo_de_derechos_humanos_en_relacion_con_la_aplicacion_del_convenio_y_reg.PDF&blobheadervalue2=Docs_TEDH_Tribunal; última consulta 25/02/2016)

de ser sometido a tratos inhumanos o degradantes y al derecho a un recurso efectivo, respectivamente.

1. Resumen de los hechos que dieron lugar a la condena

M.S.S., nacional afgano, abandonó su país a principios de 2008 y, a través de su recorrido por Irán y Turquía, entró en la Unión Europea vía Grecia, donde le fueron tomadas sus huellas dactilares a través del sistema informatizado de *Eurodac* (cuya base legal está regulada en el Reglamento (CE) nº 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín²²) el 7 de diciembre de 2008. Nunca llegó a solicitar protección internacional en Grecia. Por ello, después de haber quedado registrada su entrada en Grecia y haber permanecido durante una semana en un centro de detención, recibió una orden de expulsión y decidió trasladarse a Bélgica, donde solicitó asilo. Bélgica, tras comprobar en su base de datos su entrada vía Grecia, solicitó a las autoridades de este país que se hicieran cargo del examen de su solicitud en cumplimiento del Reglamento de -en aquella época-, Dublín II. Asistido por su abogado, litigó en el sistema judicial belga alegando los motivos por los que solicitaba no ser devuelto ni a Grecia (donde las condiciones de detención no eran asumibles) ni a Afganistán (de donde había huido por ser perseguido por los talibán al haber desempeñado labores de interpretación para las fuerzas áreas internacionales allí establecidas). El tribunal de justicia belga, en la confianza de que Grecia cumpliría con sus obligaciones comunitarias en materia de asilo, acordó la devolución a la República Helena en junio de 2009.

2. El pronunciamiento judicial del TEDH²³

El TEDH se mostró particularmente garantista en la resolución del procedimiento judicial, al condenar a Grecia por las deficiencias generales que se dan en la práctica en todo lo relativo tanto a la tramitación del procedimiento, adolecido de una falta de apoyo público, como a las condiciones de internamiento y de vida de los solicitantes de asilo. Conviene recordar que, en casos anteriores²⁴, el TEDH sí había presumido respecto a

²² El régimen jurídico actual de Eurodac entró en vigor el 20 de julio de 2015. Agencia Española de Protección de Datos, Internacional, Europa, Fronteras y aduanas, EURODAC, base legal (disponible en http://www.agpd.es/portalwebAGPD/internacional/Europa/Fronteras_y_Aduanas/EURODAC./index-ides-idphp.php; última consulta 29/03/2016)

²³ Morgades Gil, S., "*La asignación de la responsabilidad de examinar las demandas de asilo presentadas en la Unión Europea: la revisión del sistema de Dublín basada en los estándares europeos de protección de los Derechos Humanos*", VI Encuentro Internacional de Investigadores en Derecho de Inmigración y Asilo, 14 y 15 de junio de 2012, pp. 7-9 (disponible en http://idh.uv.es/migralaw/PDF/Silvia_Morgades.pdf; última consulta 26/03/2016)

²⁴ K.R.S. c. Reino Unido, 32733/08, Consejo de Europa, Tribunal Europeo de Derecho Humanos, 2 de diciembre de 2008 (disponible en <http://www.refworld.org/docid/49476fd72.html>; última consulta 22/03/2016. Traducción propia del inglés). En este caso, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos resolvió, al encontrarse ante la falta de pruebas de que Grecia fuera a devolver al solicitante a su país de origen, incumpliendo sus compromisos asumidos, que Reino Unido no exponía al solicitante iraní a la

Grecia el cumplimiento efectivo de sus obligaciones en materia de asilo, entre la que destaca fundamentalmente la de no devolución al país de origen²⁵.

Además, coloca a las autoridades del Estado belga en una posición de deber de conocimiento, informado por la labor de comunicación de organizaciones no gubernamentales internacionales (Amnistía Internacional y *Human Rights Watch*, principalmente²⁶) y del propio Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, de los hechos alegados por el demandante, referidos a las condiciones de retención en Grecia, y de la aplicación práctica en Grecia de su legislación en la materia; extremos que, según lo dicho, deberían haber sido conocidos por Bélgica. Esto sirve de fundamento al Tribunal para acordar la condena de Bélgica por vulneración del artículo 3 del Convenio y del 13 en combinación con el 3, que garantizan los derechos a un recurso efectivo²⁷ y a no ser torturado ni sometido a tratos inhumanos o degradantes, respectivamente. El informe del ACNUR ponía de relieve las deficiencias existentes en el sistema de acogida griego, las cuales colisionaban, como ratificó el TEDH en su sentencia condenatoria, con el derecho a un recurso efectivo y a no sufrir tratos o penas inhumanas o degradantes.

Si bien Bélgica se limitó a dar cumplimiento al Reglamento de Dublín, interpretando el silencio de las autoridades griegas en sentido positivo, el TEDH apreció en sus fundamentos de derecho una vulneración del CEDH derivado de la propia aplicación de una normativa de Derecho comunitario. Supone un giro copernicano en lo que a la interpretación de la cláusula de soberanía se refiere, puesto que pasa de ser un mero mecanismo a la libre discrecionalidad de los Gobiernos de los Estados miembros, a un instrumento cuya inaplicación puede acarrear responsabilidad internacional por violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos; en efecto, Bélgica y Grecia fueron condenados a indemnizar a M.S.S unas determinadas cuantías económicas en distintos conceptos, que los ponentes de la sentencia consideraron ajustadas a Derecho.

Se trata de un golpe asestado al sistema de Dublín por parte de esta sentencia en la medida en que el TEDH establece que el art. 3.2 del Reglamento (CE) N° 343/2003 o Dublín II (la denominada cláusula de soberanía) permitía sin problemas que Bélgica, a la luz de lo

vulneración del derecho a no ser sometido a tratos o penas inhumanos o degradantes al ser trasladado a Grecia, en cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento de Dublín. No obstante lo anterior, el Tribunal decidió adoptar medidas cautelares de carácter urgente, a tenor de la regla 39 de las normas que el Tribunal se ha dado, para evitar un daño irreparable en una situación excepcional como ésta. Nótese la asiduidad de la Corte en adoptar este tipo de medidas en asuntos de expulsión en los que hay riesgo de persecución o sufrimiento de un trato o pena inhumano o degradante (vid. M.S.S c. Grecia y Bélgica, *Abdohalli c. Turquía* o M.E. c. Suecia, disponible en http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Interim_measures_ENG.pdf; última consulta 04/04/2016. Traducción propia del inglés)

²⁵ Actuar de conformidad con el principio de no devolución es una de las garantías establecidas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR con ocasión de su 28° período de sesiones, en octubre de 1977, junto a las de ser funcionario de inmigración u oficial de Policía de fronteras y tener instrucciones claras para tratar los casos que estén incluidos en el ámbito de protección de los instrumentos internacionales

²⁶ Vid. Informes referidos en el contenido de la sentencia de Amnistía Internacional, “*Irregular Migrants and Asylum-Seekers Routinely Detained in Substandard Conditions*”, de julio de 2010, y de Human Rights Watch, “*Stuck in a Revolving Door – Iraqis and Other Asylum Seekers and Migrants at Greece/Turkey Entrance to the European Union*”, de noviembre de 2008

²⁷ Bélgica transfirió a Grecia a M.S.S. sin esperar a que el segundo recurso interpuesto en el tribunal de justicia belga y que allí se estaba sustanciando se resolviese, toda vez que decidió antes realizar una interpretación apresurada del silencio de las autoridades griegas en sentido positivo

que conocía o debiera haber conocido, se hubiera hecho cargo del estudio de la solicitud de M.S.S, ya que “*sabían o deberían haber sabido que no tenía ninguna garantía de que su solicitud de asilo fuera examinada seriamente por las autoridades griegas*” y tenían los “*medios para rechazar ese traslado*”.

De hecho, en fallos anteriores²⁸ se puede apreciar cómo el TEDH no se oponía a que un solicitante de protección internacional fuera trasladado a otro Estado miembro en la suposición de que serían respetados los estándares mínimos de protección internacional de los DD. HH y demás compromisos asumidos en materia de Derecho de asilo y refugio, circunstancia que no se dio por parte ni de Bélgica ni de Grecia.

3. El criterio seguido por el TJUE

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea de Luxemburgo (TJUE) también tuvo ocasión de pronunciarse acerca del grado de interés que tenían que expresar los Estados miembros sobre la situación de los Derechos Humanos en el Estado miembro responsable del estudio de la solicitud antes de proceder al traslado del solicitante. Fue cuando resolvió de forma conjunta una cuestión prejudicial sobre los asuntos N.S y M.E el 21 de diciembre de 2011 y lo hizo adoptando una posición muy similar a la del TEDH, pero tomando como referencia la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Sobre el fundamento del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), el TJUE dejó establecido que éste se había ideado en la confianza de que todos los Estados miembros compartían unos estándares de Derechos Humanos armonizados derivados de la Convención de Ginebra y del Protocolo de Nueva York.

Meses antes, el 22 de septiembre de 2011, el propio TJUE publicó una nota de prensa²⁹ en la que la Abogada General hacía un llamamiento a las autoridades migratorias nacionales de los Estados miembros para que no devolviesen a los solicitantes de protección internacional a aquellos países por los que entraron y, por tanto, a la luz del Reglamento de Dublín, los responsables de hacerse cargo de la persona del solicitante y de su solicitud, si este primero pudiera eventualmente sufrir un serio riesgo de vulneración de los derechos recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En otras palabras, instaba a los Estados miembros a activar la cláusula de soberanía para

²⁸ Vid. Asunto *T.I. v. The United Kingdom*, 43844/98, Consejo de Europa, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 7 de marzo de 2000 (disponible en <http://www.refworld.org/docid/3ae6b6dfc.html>; última consulta 22/03/2016) referido al traslado de un nacional de Sri Lanka desde Reino Unido, donde había solicitado asilo, hasta Alemania, Estado por el que accedió a la UE. En este caso, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por mayoría, estimó inadmisibles las demandas de T.I basándose en la consideración de que Reino Unido no vulneraba ni daba pie a que se vulnerasen los derechos del artículo 3 del Convenio al ordenar el traslado del solicitante a Alemania, considerado país seguro. El Tribunal, al resolver sobre el objeto subyúdice, dejó claro su rechazo a la tesis de que un traslado a un país intermedio como Alemania podía suponer el primer paso para la devolución al país donde el solicitante sufría un riesgo de persecución, que daba lugar a un temor fundado en el solicitante por su activismo progubernamental contra una organización armada independentista.

²⁹ Nota de prensa nº 96/11, Tribunal de Justicia de la Unión Europea de Luxemburgo, 22 de septiembre de 2011 (disponible en <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-09/cp110096en.pdf>; última consulta 22/03/2016)

evitar casos como el de M.S.S. cuando pudieran verse vulnerados los derechos de los solicitantes recogidos en la Carta.

Ampliando en cuanto al fondo el criterio de la Abogada General, el TJUE elevó el umbral de protección exigiendo no necesariamente una vulneración expresa de un derecho concreto recogido en la Carta, sino la consideración de que las condiciones de acogida en el Estado miembro responsable del estudio de la solicitud pudieran poner en riesgo alguno de sus derechos fundamentales (por ejemplo, por no existir un sistema judicial de recursos lo suficientemente garantista, por ser contrarias las condiciones de acogida a las reguladas después del pronunciamiento judicial por la propia Directa de Acogida o Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban las normas para la acogida de solicitantes de protección internacional).

V. APLICACIÓN JURISPRUDENCIAL DEL SISTEMA DE DUBLÍN POR EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UE EN LOS CASOS N.S Y M. E³⁰

Según lo expuesto, la sentencia del TJUE que resuelve conjuntamente los casos N.S. contra la Secretaría de Estado de Interior del Reino Unido y M.E contra Irlanda, de 21 de diciembre de 2011, es continuista con la doctrina del TEDH en lo que se refiere a la interpretación debida de la cláusula de soberanía por parte de los Estados miembros.

1. Resumen de los hechos de los casos

Al igual que M.S.S, N.S., también nacional afgano, cruzó la frontera exterior de la Unión Europea por Grecia, donde permaneció en un centro de detención. Toda vez que recibió la orden de expulsión, se dispuso a abandonar el país y fue detenido por las autoridades griegas, que lo expulsaron a Turquía. Tras haber permanecido de nuevo en un centro de detención, esta vez turco, logró escapar de él y viajar hasta Reino Unido, donde solicitó asilo. Las autoridades británicas, dando cumplimiento al Reglamento de Dublín II, notificaron al demandante que se había dado instrucciones para su traslado a Grecia, por figurar este Estado en la lista de países seguros. Razonamiento según el cual, en un análisis preliminar, llevaba a considerar infundada la solicitud de N.S. A pesar de que se puso en conocimiento a las autoridades del Reino Unido la violación de los DD. HH que supondría el traslado a Grecia, éstas mantuvieron su decisión y el asunto fue sometido a la jurisdicción de los tribunales de justicia británicos.

³⁰ Sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 21 de diciembre de 2011, que resuelve conjuntamente los asuntos C-411/10 y C-493/10 (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010CJ0411:EN:HTML>; última consulta 03/04/2016)

Por otra parte, M.E y otros cuatro demandantes, nacionales de Afganistán, Irán y Argelia, entraron por Grecia a la Unión Europea y, tras ser detenidos allí por su entrada irregular, viajaron a Irlanda, donde solicitaron asilo³¹

2. El pronunciamiento judicial conjunto

El TJUE ratificó las deficiencias en el sistema griego garante de la protección internacional, identificó como puntos clave la falta de información, las dificultades encontradas para interponer un recurso efectivo ante la jurisdicción griega que, por otro lado, hacen harto complicado agotar la vía interna y llegar a instancias más garantistas de los DD. HH como la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo.

También destacó el hecho de que no se guarde el debido cuidado a la hora de examinar una solicitud de protección internacional. Todo ello unido a las condiciones de detención, extensamente documentadas y denunciadas por organizaciones no gubernamentales internacionales y asociaciones en defensa de los Derechos Humanos, supone una flagrante violación de, por un lado, los derechos fundamentales recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, por otro, los Derechos Humanos recogidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo (CEDH).

VI. LA APLICACIÓN EN ESPAÑA DEL DERECHO DE ASILO, EN GENERAL, Y DEL REGLAMENTO DE DUBLÍN, EN PARTICULAR.

Cabe destacar una serie de consideraciones a tener en cuenta a la hora de examinar una solicitud de protección internacional.

En primer lugar, con respecto a los antecedentes de hecho, puesto que no existe un procedimiento estructurado de valoración de la prueba, ésta deberá efectuarse según las máximas de la experiencia y los elementos indiciarios disponibles. Además, habrá que prestar atención a los detalles del relato, que deberá ser lo más exhaustivo posible en ausencia de contradicciones internas o externas y, en caso de que las hubiera, el solicitante deberá justificar el porqué de su existencia.

En todo caso, la decisión de no acordar la práctica de la prueba deberá estar razonada.

En segundo lugar, con respecto a los fundamentos de derecho, hay que hacer referencia a la subsunción del supuesto de hecho en la norma, valorando el riesgo que supondría para el solicitante el país de origen o persecución, la justificación de la necesidad de dispensa de protección internacional por parte del Estado español en sus múltiples variantes (asilo o protección subsidiaria) una vez identificado el agente perseguidor y, por último, el

³¹ Obsérvese el paralelismo entre ambos casos y entre éstos y el de M.S.S en lo que se refiere a la no petición de asilo por parte de ninguno de ellos en Grecia, primer país por el que accedieron a territorio de la Unión. A pesar de que podría entenderse como lo más razonable solicitar asilo en el mismo momento de pisar Grecia, existen diferentes motivos en virtud de los cuales cabe entender esa inacción por parte de los que luego sí se convierten en solicitantes en otros Estados miembros: el desconocimiento de su derecho a obtener protección internacional, temores fundados a ser devuelto al país de riesgo o persecución o a que las autoridades del Estado pudieran ponerse en contacto con los agentes perseguidores...

encaje jurídico en alguno o algunos de los cinco motivos tasados de las cláusulas de inclusión en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto del Refugiado: *“por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas”*

1. Consecuencias de la regulación por el Reglamento de Dublín de una realidad compleja.

El 16 de julio de 2015 a las 11,05 horas de la mañana, este autor conoció a través de una entrevista personal, en el marco de una estancia de Prácticas curriculares en el Área Jurídica de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), la historia de un abogado laboralista y sindicalista venezolano, posgraduado en Derecho Administrativo que, debido al contexto concreto de Venezuela en términos políticos y sociales, tuvo que huir de su país de origen.

Este usuario, bajo la asesoría jurídica de CEAR que tramitó su expediente ante la Oficina de Asilo y Refugio (OAR)³², había sido víctima de un secuestro exprés a principios del año 2013 en Ciudad Guayana, hecho que él relaciona inescrutablemente con su participación en diversas manifestaciones antioficialistas. Para evitar potenciales represalias, se dirigió a la Embajada de Reino Unido en Caracas, donde solicitó y le fue expedido un visado de estudiante para realizar un curso de inglés en la ciudad de Manchester.

Se pone en conocimiento del usuario que, al haber solicitado una cita con la Oficina de Asilo y Refugio para el 23 de septiembre de 2015, no puede ser expulsado de España.

Jurídicamente, este caso se ve ampliamente condicionado por la aplicación obligada del Reglamento de Dublín III, planteando la disyuntiva de si es España competente o no para hacerse cargo del estudio de la solicitud. De conformidad con los criterios estudiados en el artículo 7 del Reglamento, es Reino Unido, país que, en su día y a través de su Representación Diplomática ante la República Bolivariana de Venezuela, expidió un visado válido de estudiante en favor del solicitante. Por si pudiere suscitarse alguna duda con respecto a la aplicación de este criterio, se puede acudir al último que, de igual modo, determinaría subsidiariamente que Reino Unido, primer Estado miembro de la Unión Europea por el que accedió al espacio Schengen, es el que debiera examinar la solicitud de protección internacional.

El solicitante, en el desconocimiento absoluto de esta normativa europea a pesar de haber ejercido el Derecho en Venezuela, viajó desde Reino Unido a España por una pura cuestión de facilidad idiomática. De facto, ante la imposibilidad de regresar a Reino Unido y solicitar asilo o protección subsidiaria o temporal allí ante las autoridades británicas, dada su carestía de recursos económicos, se crea una ausencia de protección ya que el usuario renunció a solicitarla, pese a que podrían sostenerse argumentos

³² En aquel momento, la Oficina de Asilo y Refugio había congelado los expedientes de solicitantes de protección internacional provenientes de peticionarios venezolanos a la espera de cambio en la situación política del país latinoamericano dada la convocatoria de elecciones legislativas para el 6 de diciembre de 2015. Eso significaba que no se iniciaba la fase de resolución del procedimiento de asilo.

solventes a favor de la consideración de su caso como merecedor de protección internacional.

VIII. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

1. La denominada por los medios de comunicación como “la crisis de los refugiados”

En el verano de 2015, comenzó a producirse una concatenación de hechos que dieron lugar a la conocida mediáticamente como “crisis de los refugiados”. A continuación, se pasa a detallar la relación completa³³:

Fecha	Hecho o hechos relevantes
13 de mayo de 2015	La Comisión Europea presenta su Agenda Europea de Migración ³⁴
27 de mayo de 2015	Se adopta uno de los dos dispositivos de la Agenda Europea de Migración
Junio de 2015	Comienzan los movimientos migratorios hacia Eidomeni, en el paso fronterizo entre Grecia y Macedonia, como paso previo a entrar en la Unión Europea
8 de julio de 2015	Las peticiones de asilo alcanzan una cifra récord en 2015: 1.255.600 millones de personas solicitaron protección internacional a los Estados miembros de la Unión Europea, a diferencia de los 562.680 que lo hicieron en 2014 ³⁵ En otro orden de cosas, el Parlamento de Hungría aprueba un proyecto de ley previendo la construcción de una valla en la frontera con Serbia
20 de agosto de 2015	Macedonia decreta el estado de emergencia en sus fronteras. En la

³³ Rodríguez Suanzes, P., “Cronología de la crisis de los refugiados”, El Mundo y EFE, Internacional, Europa, 5 de septiembre de 2015, 18:44h (disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/05/55eb19b3e2704e9e698b4580.html>; última consulta 11/04/2016)

³⁴ Comisión Europea, Representación de la Comisión Europea en España, Servicio de Prensa de la Comisión Europea, Comunicado de prensa “Situación actual: medidas para hacer frente a la crisis de los refugiados”, 12 de enero de 2015 (disponible por correo electrónico en comm-mad-prensa@ec.europa.eu)

³⁵ Comisión Europea, Eurostat, Comunicados de prensa en formato electrónico, “Asilo en los Estados miembros de la UE. Cifra récord de más de 1,2 millones de solicitantes de asilo registrados en 2015 por primera vez. Sirios, afganos e iraquíes, los mayores demandantes”, 4 de marzo de 2016, p.1 (disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>; última consulta 10/04/2016. Traducción propia del inglés)

	actualidad, se concentran allí entre 14.000 y 15.000 solicitantes de asilo ³⁶
25 de agosto de 2015	ACNUR publica los datos sobre llegadas al Mar Mediterráneo: 1.015.078 en 2015 frente a las 216.054 de 2014. En lo que va de 2016, 172.945 personas han llegado al Mediterráneo. También hace públicas las cifras de muertes o desapariciones en el Mediterráneo: 3.500 en 2014, 3.771 en 2015 y 711 en 2016 ³⁷
26 de agosto de 2015	Más de 3.000 familias sirias con pretensión de llegar a Alemania entran en la estación de Keleti de Budapest
27 de agosto de 2015	71 cadáveres de personas presuntas víctimas del tráfico de personas son hallados en un camión frigorífico que circulaba por carreteras austriacas.
28 de agosto de 2015	Naciones Unidas convoca una reunión de Alto Nivel sobre movimientos migratorios y refugiados para el 30 de septiembre con carácter de urgencia
31 de agosto de 2015	Dos trenes, con centenares de refugiados a bordo, que salieron de Budapest rumbo a Viena, son retenidos en la frontera austro-húngara para determinar quién podía seguir adelante y quién debía quedarse en Hungría. Supone un punto de inflexión en la línea de actuación seguida por las instituciones europeas
9 de septiembre de 2015	Se adopta el segundo dispositivo de la Agenda Europa de Migración
14 y 22 de septiembre de 2015	Las medidas propuestas por la Comisión en materia de reubicación son adoptadas por el Consejo
30 de septiembre de 2015	Tiene lugar la celebración de la citada reunión a las 3 de la tarde en la Sala de Conferencias nº 4 de la sede de Naciones Unidas de Nueva York ³⁸ , donde se reconoce por parte del Secretario General estar haciendo frente a la mayor crisis

³⁶ Triana, J., “Macedonia cierra su frontera y corta la ruta de los Balcanes para los refugiados”, El Periódico, Internacional, 9 de marzo de 2016, 17,52h (disponible en <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/macedonia-cierra-frontera-los-refugiados-4962700>)

³⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Panorama regional, Evolución en el Mar Mediterráneo, datos actualizados a 14 de abril de 2016 (disponible en <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>; última consulta 10/04/2016. Traducción propia del inglés)

³⁸ Naciones Unidas, Cobertura de reuniones y comunicados de prensa, Comunicado de prensa “Secretary-General to convene High-Level Meeting on Migration, Refugee Movements”, Ref./1214 (disponible en <http://www.un.org/press/en/2015/ref1214.doc.htm>; última consulta 10/04/2016. Traducción propia del inglés)

	migratoria y de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial
7 de octubre de 2015	El Presidente de la República de Francia, François Hollande y la Canciller alemana, Angela Merkel, comparecen ante el Parlamento Europeo en su sede de Estrasburgo, afirmando que <i>“el sistema de Dublín, tal y como está planteado hoy en día, está obsoleto por el excesivo peso que hace que soporten los Estados con frontera exterior de la Unión, como Italia o Grecia. Se ha revelado inviable cuando hemos tenido que hacer frente a los desafíos migratorios en nuestras fronteras”</i> ³⁹ , pero sin desvelar ningún detalle de cómo debería orientarse el próximo Reglamento de Dublín IV más allá de referencias genéricas a una Europa unida, la dignidad y los DD.HH. También inciden en la importancia de los acuerdos de retorno.
1 de septiembre de 2015	Cierran la estación de tren de Budapest
2 de septiembre de 2015	La imagen de <i>Aylan</i> , un niño kurdo ahogado en una playa turca, tras zozobrar la embarcación en la que viaja con su familia da la vuelta al mundo. Ese día mueren además ahogados otros 10 refugiados incluidos la madre y otro hermano del menor al intentar alcanzar la isla griega de Kos desde la costa turca. Por otra parte, la policía checa comienza a marcar con números a los refugiados
3 de septiembre de 2015	Los Gobiernos francés y alemán, reunidos en Berna, proponen el carácter obligatorio al mecanismo de cuotas de reubicación que se había establecido como excepción al sistema de Dublín
4 de septiembre de 2015	Comienzan las desavenencias y cruces de acusaciones entre los Gobiernos europeos, culpándose unos a otros de la gestión, destacando los frentes abiertos entre Hungría y Austria y entre Francia y Hungría
9 de septiembre de 2015	El Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, una de cuyas diez

³⁹ Schembri Orland, K., *“The Dublin procedures are obsolete – German Chancellor Angela Merkel”*, The Independent, 7 de octubre de 2015, 14:46h (disponible en http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/3/40802210113_es_635942376000000000.pdf última consulta 11/04/2016. Traducción propia del inglés)

	prioridades de orientación política ⁴⁰ es lograr una “ <i>sólida política común de asilo sobre la base de nuestros valores compartidos</i> ” a través de, entre otras líneas de actuación, una coordinación entre el Comisario de Migración e Interior, el griego Dimitris Avramopoulos y el resto de Comisarios bajo la supervisión del Vicepresidente primero de la Comisión, Frans Timmermans, y entre el primero y los Estados miembros, pronuncia el Discurso del Estado de la Unión 2015 en el que anuncia ante el Parlamento Europeo una serie de medidas imperativas para gestionar la crisis de los refugiados ⁴¹
23 de septiembre de 2015	Las instituciones europeas acuerdan un plazo de seis meses para implementar medidas de carácter prioritario en el marco de la Agenda Europea sobre Migración. Por otra parte, la Comisión Europea emprende 40 nuevos procedimientos (que se suman a los 34 ya en curso en ese momento) por infracción contra 19 Estados miembros que, o bien no han traspuesto las Directivas, o bien las han traspuesto tardíamente, o bien han obstaculizado su trasposición interna. Todo ello forma parte del conjunto de medidas de cumplimiento del Derecho de la Unión contemplado en la Agenda Europea de Migración ⁴²
15 y 16 de octubre de 2015	Se celebra en Bruselas una reunión informal del Consejo Europeo con los Jefes de Estado y de Gobierno, que deciden adoptar un acuerdo <i>ad referendum</i> con Turquía sobre un Plan de Acción Conjunto

⁴⁰ Juncker, J-C., “*Un nuevo comienzo para Europa: mi agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático*”, Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea, Alocución inaugural en la sesión plenaria del Parlamento Europeo, “*Hacia una nueva política sobre migración*”, 15 de julio de 2014, pp. 10-11 (disponible en http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_es.pdf; última consulta 13/04/2016)

⁴¹ Comisión Europea, Base de datos de comunicados de prensa, “*Estado de la Unión 2015: la hora de la sinceridad, la unidad y la solidaridad*”, 9 de septiembre de 2015 (disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_es.htm; última consulta 13/04/2016)

⁴² Gortázar Rotaèche, C., “*La crisis de los refugiados: la hora de Europa*”, Real Instituto Elcano, 18 de enero de 2016, p. 7 (disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/d92e95804b5bf5e8ab00bbeaa369edc/ARI5-2016-Gortazar-la-crisis-de-los-refugiados-la-hora-de-Europa.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d92e95804b5bf5e8ab00bbeaa369edc>; última consulta 11/04/2016)

29 de noviembre de 2015	Se celebra en Bruselas la Cumbre UE-Turquía entre los miembros del Consejo Europeo y su homólogo turco; en otras palabras, los Jefes de Estado y de Gobierno de los 28 y el Primer Ministro turco. Deciden implementar el Plan de Acción Conjunto
13 de enero de 2016	El Gobierno de Dinamarca llega a un acuerdo con la oposición para presentar ante el resto del Parlamento un proyecto de ley que permita confiscar determinados bienes a los refugiados, cuyo contenido es contrario a la Convención de Ginebra ⁴³
20 de enero de 2016	Los Gobiernos del Grupo <i>Visegrad</i> , una organización internacional centroeuropea de cooperación integrada por Polonia, Hungría, Eslovaquia y República Checa se reunieron en la cumbre celebrada en Praga, donde fijaron su posición común de rechazo a la propuesta de cuotas de reubicación vinculantes ⁴⁴
7 de marzo de 2016	Los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE acuerdan continuar la cooperación con Turquía en lo que se refiere a la gestión de la crisis migratoria, establecen los principios por los que se va a regir dicha cooperación y acogen favorablemente las propuestas adicionales realizadas por Turquía ⁴⁵
18 y 19 de marzo de 2016	Se celebra en Bruselas una nueva Cumbre UE-Turquía, que se prolonga hasta altas horas de la madrugada. Con el texto adoptado, se da por sellada la ruta terrestre y marítima de migración irregular de los Balcanes Occidentales ⁴⁶
20 de marzo de 2016	Entra en vigor el Acuerdo UE-Turquía
23 de marzo de 2016	Expira el plazo que las instituciones europeas se dieron en la Agenda Europea de Migración para la implementación de las medidas de distinto tipo allí acordadas.

⁴³ En palabras de D. Ovais Sarmad, jefe de personal de la Organización Internacional para las Migraciones en la sede de Naciones Unidas en Ginebra

⁴⁴ Precisamente, son Estados miembros de la UE que ocupan una posición geoestratégica de singular importancia en la ruta de los Balcanes occidentales

⁴⁵ Comisión Europea, Base de datos de comunicados de prensa, “*Seis principios para seguir desarrollando la cooperación entre la UE y Turquía en la gestión de la crisis migratoria*”, 16 de marzo de 2016 (disponible en file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/IP-16-830_ES.pdf; última consulta 14/04/2016)

⁴⁶ Consejo Europeo, Prensa, Comunicados de prensa y declaraciones, “*Declaración UE-Turquía*”, Asuntos Exteriores y Relaciones Internacionales, Ref.:144/16, 18 de marzo de 2016 (disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>; última consulta 11/04/2016)

1 de junio de 2016	El Acuerdo bilateral de readmisión entre Grecia y Turquía será sustituido por el Acuerdo de readmisión entre la UE y Turquía ⁴⁷
--------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2. Las cuotas de reubicación como excepción al sistema de Dublín

Las cuotas de reubicación se establecieron para hacer frente a la presente situación de desbordamiento anteriormente descrita, ante la imposibilidad del Reglamento de Dublín III de proporcionar una respuesta eficaz a este desafío migratorio. Hay que destacar en este sentido la ecuación en virtud de la cual se ha establecido la cuota de reubicación correspondiente a cada Estado miembro, que se compone de cuatro factores: el Producto Interior Bruto (PIB), la tasa de desempleo o paro, la población del Estado y el esfuerzo realizado anteriormente en materia migratoria.

El sistema de cuotas, por lo tanto, se hace cargo de las funciones en un principio encomendadas a Dublín, con la diferencia de que éstas presentan un carácter voluntario por decisión propia de los Estados miembros reunidos en el Consejo Europeo. Ahí estriba la controversia al darse casos de Estados miembros que introducen condiciones a la aceptación de su cuota, convirtiendo el sistema en un mecanismo “*a la carte*”. Prueba de ello son Eslovaquia, dispuesta a reubicar solo a refugiados cristianos o Hungría y Polonia, que se oponen frontalmente a acoger a ningún refugiado por encontrar no legítimo el sistema de cuotas de reubicación. Reino Unido y Dinamarca, por su parte, han implementado una cláusula *opt-out*.

3. Los Acuerdos de la Unión Europea con Turquía en esta materia

Turquía, país candidato a la adhesión a la Unión Europea con una población equivalente a la de los 10 Estados que ingresaron en mayo de 2004⁴⁸, se sitúa geográficamente de tal manera que supone el país intermedio o de tránsito por excelencia en la ruta de los Balcanes Occidentales, al ser el único que separa a la UE de Siria e Irak⁴⁹.

Por otra parte, es precisamente Turquía, junto a Malta y Congo, el Estado que formuló una reserva geográfica tanto a la Convención de Ginebra como a su Protocolo, el cual tiene por objeto dejar sin validez las limitaciones provenientes de la Convención tanto temporales (confiriendo una vigencia limitada a acontecimientos producidos con anterioridad al 1 de enero de 1951 dejando la puerta abierta a solicitudes de refugiados

⁴⁷ Comisión Europea, Comunicado de prensa, “*Managing the refugee crisis: stepping up return procedures to Turkey*”, *Background*, 2 de marzo de 2016 (disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-503_en.htm; última consulta 14/04/2016)

⁴⁸ Estudios de política exterior, Carta a los lectores, “*Turquía en la Unión Europea*”, Economía exterior, vol. 32, primavera de 2005 (disponible en <http://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/turquia-en-la-union-europea-2/>; última consulta 14/04/2016)

⁴⁹ Gortázar Rotaeché, C., “*¿Tan caras son las mantas?*”, Europa Press social, 20 de enero de 2016 (disponible en <http://www.europapress.es/epsocial/tribunas/tan-caras-son-mantas-cristina-gortazar-iuem-universidad-comillas-20160120190023.html>; última consulta 14/04/2016)

turcos que hubieran sufrido persecución en Bulgaria por razones históricas) como geográficas (reduciendo su ámbito de protección a acontecimientos producidos en Europa únicamente)⁵⁰. La trascendencia de esta realidad jurídica es que solo los nacionales de Estados europeos podrán solicitar y, en su caso, obtener el estatuto de refugiado en Turquía, ya que, según lo expuesto, en el momento de la ratificación de la Convención el Gobierno turco declaró no pensar “*aceptar ningún compromiso en relación con los acontecimientos que hayan tenido lugar fuera de Europa*”⁵¹

En cambio, el Gobierno turco desarrolló su Ley de Extranjería en octubre de 2014 incluyendo la figura de la protección temporal, sin acceso al estatuto de refugiado⁵². Aquí estriba la problemática actual en torno a la cuestión sobre si Turquía reúne o no la capacidad y voluntad de garantizar las mismas condiciones de acogida a los solicitantes de protección internacional, con arreglo a la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban las normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, que cualquier otro Estado miembro de la UE.

La Cumbre UE-Turquía celebrada el 29 de noviembre de 2015 entre los miembros del Consejo Europeo y el Primer Ministro turco activa el Plan adoptado por el Consejo Europeo los días 15 y 16 de octubre. Los extremos controvertidos del acuerdo son varios: En primer lugar, la declaración de “tercer país seguro”⁵³ a Turquía, circunstancia que conduce sin visos de ilegalidad internacional a los retornos a dicho país de solicitantes de asilo que lleguen a Grecia a partir del 20 de marzo de 2016, fecha de entrada en vigor del acuerdo, dado el hecho de que haber transitado por un tercer país seguro a pesar de no haber solicitado protección internacional en él pero siendo éste capaz de brindarla de forma efectiva, es motivo de inadmisión de la solicitud. No existe una lista armonizada de terceros países seguros que manejen las autoridades de la UE: proceder a esta declaración es una facultad discrecional que compete a cada Estado miembro.

A tenor del artículo 38 de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional, “*los Estados miembros solo podrán aplicar el concepto de tercer país seguro cuando las autoridades competentes tengan la certeza de que el solicitante de protección internacional recibirá en el tercer país un trato conforme a los siguientes principios:*

a) Su vida o su libertad no están amenazadas por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política;

⁵⁰ Mariño Menéndez, Fernando M., “*La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados*”, Instituto Universitario Francisco de Vitoria, Universidad Carlos III de Madrid, Vol. Colectivo “*Inmigración, Estado y Derecho*”, Ed. Bosch e Institut International des Sciences Politiques, Barcelona, 2008, pp. 1-2 (disponible en <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/recordip/article/viewFile/10/5>; última consulta 16/04/2016)

⁵¹ Noticias jurídicas, Legislación, Administrativo, “*Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. Instrumento de Adhesión de España*”, Reservas formuladas por Turquía (disponible en http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/iaecer.html#anexo3; última consulta 17/04/2016)

⁵² Vid. Referencia nº 50

⁵³ Hay que diferenciar entre los conceptos “primer país de asilo”, “país de origen seguro” y “tercer país seguro”, establecidos en los artículos 35, 36 y 38, respectivamente, de la Directiva de procedimientos de asilo.

- b) *No hay riesgo de daños graves tal como se definen en la Directiva 2011/95/UE;*
- c) *Se respeta el principio de no devolución de conformidad con la Convención de Ginebra;*
- d) *Se respeta la prohibición de expulsión en caso de violación del derecho de no ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes, establecido en el Derecho internacional;*
- e) *Existe la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado y, en caso de ser refugiado, recibir la condición de refugiado”*

¿Cumple Turquía con estas cinco reglas enunciadas en la Directiva de procedimientos? La respuesta es no, tal y como está planteado tanto el Derecho de la UE como la Ley de Extranjería turca que, reiteramos, no contempla la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado, permitiendo el acceso solo a una protección de carácter temporal. Tampoco cuenta la Unión Europea con garantías jurídicas de cumplimiento por parte de Turquía del principio de no devolución, en este caso a Irak, de solicitantes de asilo, a las que hace referencia la regla de la no devolución del apartado c) del citado artículo, ya que quedan prohibidas por el Derecho internacional tanto las devoluciones directas a un Estado donde la vida o la integridad física o psíquica del solicitante corran riesgo, como las indirectas que pueda llevar a cabo un tercer Estado⁵⁴. Tampoco existen certezas sobre el estudio individualizado que Turquía debería hacer de cada solicitud.

A pesar de las matizaciones de la Comisión Europea en su comunicación al resto de instituciones europeas⁵⁵ respecto de las garantías jurídicas aplicables al retorno a Turquía de las personas necesitadas de protección internacional, en la que se subraya el respeto al Derecho internacional y europeo en todo el procedimiento, lo cierto es que solo operando un cambio legislativo de gran calado, por un lado ya concluido en la legislación griega declarando a Turquía tercer país seguro, y por otro pendiente de aprobación por el Parlamento turco en el caso de la legislación de Turquía en lo relativo a la renovación de su protección internacional autóctona, entre otros aspectos, el acuerdo sería conforme a Derecho. Estas modificaciones en las legislaciones nacionales turca y griega, que ya el propio documento reconoce como necesarias para poder aplicar las disposiciones acordadas en el Acuerdo UE-Turquía, supondrán una obstrucción considerable al ejercicio efectivo de los Derechos Humanos por parte de las personas refugiadas, migrantes y apátridas.⁵⁶

En segundo lugar, las expulsiones colectivas directas y a gran escala a Turquía de los siguientes colectivos:

- A) Inmigrantes irregulares que llegan a Grecia y cuya solicitud de asilo sea resuelta de forma negativa

⁵⁴ Arlettaz, F., “*Expulsión colectiva de extranjeros en la jurisprudencia del TEDH: comentario a Hirsi Jamaa y otros v. Italia (Gran Sala, Req. 27765/09, 23/02/2012)*”, Cátedra Paz, Seguridad y Defensa, Observatorio Paz, Seguridad y Defensa, El Observatorio opina, 6 de agosto de 2013, p. 1 (disponible en http://catedrapasyd.unizar.es/archivos/obs_opina/fernando_arlettaz_2013.08.01.esp.pdf; última consulta 17/04/2016)

⁵⁶ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, “*Nuevas medidas operativas de la cooperación UE-Turquía en el ámbito de la migración*”, 16 de marzo de 2016, p.3 (disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7183-2016-INIT/es/pdf>; última consulta 14/04/2016)

- B) Inmigrantes irregulares que lleguen a Grecia y decidan no solicitar asilo
- C) Inmigrantes interceptados intentando llegar Grecia de forma irregular

Las expulsiones colectivas de extranjeros, prohibidas por el artículo 4 del Protocolo nº 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos⁵⁷, que reconoce ciertos derechos y libertades además de los que ya figuran en el Convenio y en el primer Protocolo adicional al Convenio, modificado por el Protocolo nº 11, ya fueron jurisprudencialmente rechazadas por la sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo en el asunto *Hirsi Jamma y otros c. Italia*, de 23 de febrero de 2012, en respuesta a la demanda nº 27765/09 presentada ante el Tribunal el 26 de mayo de 2009⁵⁸. En ella, el Tribunal identifica la vulneración de los artículos 3 y 13 del CEDH, relativos a la prohibición de sometimiento a tortura o tratos o penas inhumanos o degradantes y al derecho a un recurso efectivo, respectivamente, así como la violación del artículo 4 del Protocolo 4 con anterioridad mencionado, por la acción de expulsión colectiva llevada a cabo por las autoridades italianas de 200 inmigrantes interceptados en alta mar, provenientes de Libia, quedando sin posibilidad de cursar una solicitud de asilo, ni habiendo sido notificadas acerca del destino de su devolución, ni habiendo sido sometidas a un procedimiento de identificación con las formalidades debidas⁵⁹. Dejando a un lado las alegaciones formuladas por el Gobierno italiano, en las que aseguraba haber actuado de conformidad a razones de seguridad, no cabiendo apreciar una expulsión colectiva de personas que no habían llegado a su territorio, el Tribunal puso en alza el concepto de jurisdicción extraterritorial que Italia, en virtud del artículo 1 del Convenio⁶⁰, debió haber ejercido, sobre la base de una interpretación extensiva y amplia del texto legal, que hubiera permitido, entre otras cosas, un examen individualizado de cada uno de los 200 casos de las personas que viajaban a bordo de la embarcación.

Con la misma argumentación jurídica que la empleada al condenar a Bélgica en el asunto *M.S.S.*, el Tribunal en esta ocasión establece que Italia conocía o debió haber conocido los siguientes extremos:

- A) El riesgo que correrían los inmigrantes a ser sometidos a tortura o tratos o penas inhumanos o degradantes si eran devueltos a Libia, prohibición referida en el artículo 2 del Convenio
- B) La imposibilidad de relegar en los acuerdos o usos y costumbres bilateralmente suscritos con Libia para hacer frente a una situación de crisis migratoria

⁵⁷ “*Quedan prohibidas las expulsiones colectivas de extranjeros*”

⁵⁸ Disponible en <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/001-139041.pdf>; última consulta 17/04/2016

⁵⁹ *Case Hirsi Jamma and others v Italy, Immigration and Refugee Law*, Facultad de Derecho de ICADE, Universidad Pontificia Comillas, enero-mayo 2016

⁶⁰ “*Las Altas Partes Contratantes reconocen a toda persona bajo su jurisdicción los derechos y deberes definidos en el Título I del presente Convenio*”

- C) La posibilidad de que Libia devolviese a Eritrea o Somalia, algunos de los Estados de procedencia, a los demandantes, incurriendo en una violación indirecta del principio de non-refoulement o de no devolución.

Recientemente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el asunto *Shiraz Baig Mirza c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, otorgaba carta de naturaleza a las devoluciones a un tercer país seguro por parte del Estado miembro responsable del examen de la solicitud a la luz de la aplicación del Reglamento de Dublín, el cual, en opinión del abogado general del TJUE de 8 de abril de 2016, no requiere del Estado miembro responsable que continúe el examen de una solicitud de protección internacional llegado un punto en el que ésta ha sido suspendida. Marca como límites que no se haya procedido ya al examen del fondo de la solicitud y que la devolución al tercer país seguro se haga previa verificación del cumplimiento de las exigencias de la Directiva 2013/32/UE⁶¹.

La sentencia resolvía el litigio planteado por un nacional paquistaní que entró irregularmente, vía Serbia, en Hungría el 7 de agosto de 2015, donde presentó una solicitud de asilo. Mirza abandonó el lugar asignado por las autoridades turcas, que entendieron que se trataba de una renuncia implícita del procedimiento de asilo, aunque no declararon inadmitido su expediente formalmente, para dirigirse a Alemania a través de la República Checa, donde fue detenido. Las autoridades checas requirieron a su contraparte húngara que se hiciera cargo del solicitante de nuevo. Mirza, al cursar una segunda petición, se encontró con que fue devuelto a Serbia, primer país por el que accedió a territorio de la Unión y tercer país seguro a los ojos de Hungría⁶².

El fallo, conocido en la antesala del acuerdo con Turquía, allanaba el camino jurídico a recorrer, permitiendo por una parte poner el acento en las operaciones de retorno a Turquía y, por otra, en “*adoptar medidas para el transporte a gran escala desde las islas a Turquía*”⁶³

En tercer lugar, el programa uno por uno, pieza clave del acuerdo, implica que por cada inmigrante devuelto a Turquía, la Unión Europea se compromete a readmitir a otro, pero solo de nacionalidad siria⁶⁴. En otras palabras, se les expulsa de Grecia sean de la nacionalidad de la que sean y sin haber un tope de expulsados; en cambio, se readmite solo a sirios y con un tope de 72.000. Tomando en consideración los últimos datos proporcionados por ACNUR, de los 153.468 que han llegado por mar a Grecia desde el 1 de enero de 2016, el 49% (casi la mitad), es sirio. Esto supone excluir de la readmisión desde Turquía a potenciales refugiados de nacionalidad afgana, iraquí o paquistaní.

En cuarto y último lugar, Turquía exige a cambio de la Unión Europea la aceleración de las negociaciones de adhesión con la apertura del capítulo 17 el 14 de diciembre de 2015

⁶¹ Opinión del Abogado General Kokott en el asunto *Shiraz Baig Mirza c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, C-695/15, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 8 de marzo de 2016, conclusión nº 72, p. 12 (disponible en <http://www.refworld.org/docid/56e2f4854.html>; última consulta 17/04/2016)

⁶² Vid. Referencia 51 p. 7

⁶³ Vid. Referencia 57, pp. 5-6

y la próxima apertura del capítulo 33 bajo la Presidencia de turno de Países Bajos⁶⁵, 3.000 millones de euros para mejorar la protección temporal de las comunidades sirias e iraquíes acogidas en Turquía y la expedición de visados a ciudadanos turcos⁶⁶.

IX. CONCLUSIONES. PROPUESTA DE SOLUCIÓN.

La Unión Europea ha volcado sus esfuerzos en una Agenda Europa sobre Migración que, aunque adoptada con la mejor de las intenciones políticas, se revela insuficiente para hacer frente a la gestión de la crisis de los refugiados y no proporciona los instrumentos adecuados a la altura del desafío migratorio. A continuación, se detallan algunos de los pasos que, en nuestra opinión, debería dar la Unión Europea:

PRIMERO. - Con carácter urgente, ampliar las medidas presupuestarias de la Agenda Europea de Migración, dotando de mayores medios a sus implementadores (hasta ahora se habían destinado 10.000 millones de euros entre el presente y el anterior año), hacer operativos todos los hotspots o puntos calientes, con especial atención a las islas griegas de Lemnos, Lesbos, Quíos, Samos e Icaria. También hacer efectivo el cumplimiento del Derecho de la UE acelerando la tramitación de los procedimientos de infracción iniciados contra aquellos Estados que obstaculizan la trasposición plena de las Directivas.

SEGUNDO. - El mecanismo de las cuotas de reubicación con carácter voluntario ha despertado viejas desavenencias en el propio seno de la Unión, tal y como reconoció el Presidente de la Comisión Europea en su Discurso de Estado de la Unión de 2015. En nuestra opinión, la Comisión Europea debería trabajar sobre un sistema de cuotas obligatorias, asignando a cada Estado miembro el número correspondiente de refugiados en función de una nueva ecuación en la que el esfuerzo realizado en materia migratoria tenga más peso que otro tipo de consideraciones y criterios economicistas. Esto permitiría aliviar la presión migratoria a que están sometidas Grecia e Italia y que aumenta, aún más si cabe, la brecha de la Unión Europea con la clásica división norte-sur. No es posible una Europa a dos velocidades, sino una comunidad de Derecho y valores.

TERCERO. - Es preciso la aprobación inmediata del Reglamento de Dublín IV, sobre el que ya se trabaja, que deberá estar planteado de tal forma que beba directamente del principio de solidaridad entre Estados miembros, consagrado en el artículo 2 del TFUE, con el objetivo de no hacer recaer sobre los de siempre (los que son frontera exterior de la UE) la situación de desbordamiento actual. El nuevo Reglamento de Dublín IV debe de equilibrar los criterios identificadores del Estado miembro responsable del estudio de la solicitud de protección internacional, perseverar en el interés superior del menor y el intercambio de información, pero haciendo más eficiente el mecanismo de alerta rápida, capacidad de respuesta y gestión de crisis. Las cuotas de reubicación serían compatibles, en una situación de crisis, con un nuevo Reglamento capaz de canalizar, desde el punto de vista organizativo, la gestión de la admisión a trámite, instrucción y resolución de las

⁶⁵ Vid. Referencia 48

⁶⁶ Vid. Referencia 51

solicitudes de quién esté necesitado de protección internacional y, habiendo llegado a territorio de la Unión Europea, la reclame y la merezca (sistema de Dublín)

CUARTO. - La reestructuración de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) para que adquiriera un papel proactivo en la tramitación de las solicitudes de asilo, expandiendo cada vez más sus competencias y descargando a las autoridades de Interior de los Estados miembros, sin necesidad de que sean los que están sujetos a presiones específicas los que tengan que recabar su ayuda. Destacamos la importancia en el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) del impulso a la coordinación y el fomento de las buenas prácticas, funciones a que está llamada esta agencia de la UE.

QUINTO.- La creación de un tribunal de justicia de apelación especializado en Derecho de asilo y refugio, dependiente o no del Tribunal de Justicia de la UE, que resuelva los contenciosos relativos a la aplicación de la legislación vigente en esta materia y las cuestiones prejudiciales que los jueces nacionales deseen formularle, desarrollando una interpretación garantista de los Derechos Humanos de las disposiciones legales en vigor, teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso.

SEXTO. - Invocar el Preámbulo de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto del Refugiado de 1951 en el que figura el criterio de solidaridad y reparto y la necesidad de cooperación internacional, que equivaldría a un llamamiento a otras regiones de la comunidad internacional para que coadyuven en la gestión de la crisis migratoria⁶⁷

SÉPTIMO. - Reforzar la cooperación internacional con los países de origen y de tránsito en las clásicas rutas migratorias (ruta de los Balcanes Occidentales), destinando para ello partidas presupuestarias de mayor cuantía.

OCTAVO. - Reflexionar concienzudamente sobre la estrategia de acción exterior y de seguridad y defensa, tanto de la Unión Europea como de los Estados miembros, que hay que llevar a cabo para evitar conflictos armados que produzcan desplazamientos internos y éxodos de magnitudes históricas.

El sistema de Dublín no termina de consolidarse como el espacio europeo que permita un seguimiento organizado de las solicitudes de protección internacional que en su territorio se presentan, a través de la distribución de la responsabilidad del estudio de cada una de ellas. Se comprueba su obsolescencia por existir una realidad social urgente a la que no ha sabido adaptarse y que ahora clama a un nuevo cambio legislativo.

⁶⁷ Vid. Referencia 44

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS DOCTRINALES:

- Servicios del Parlamento Europeo, “*Análisis inicial del Tratado de Ámsterdam*”, Sección I, Capítulo II, publicado el 06/08/1997 (disponible en http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/analysis/section1_es.htm; última consulta 02/04/2016)
- Mouzourakis, M., “*We need to talk about Dublin*”. *Responsability under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union*, Working Paper Serie nº105, Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, University of Oxford, diciembre de 2014, p. 11 (disponible en <http://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/working-paper-series/wp105-we-need-to-talk-about-dublin.pdf>; última consulta 07/04/2016. Traducción propia del inglés)
- Morgades Gil, S., “*TEDH- Sentencia de 21.01.2011 (Gran Sala), M.S.S C. Bélgica y Grecia, 30696/09- <<Artículos 3 y 13 CEDH-Prohibición de tortura y penas o tratos inhumanos o degradantes-Reglamento (CE) Nº 343/2003 de determinación de un Estado responsable del examen de una solicitud de asilo (Dublín II)>>. El funcionamiento efectivo de la política europea de asilo ante la garantía del derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes del CEDH*”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, ISSN 1138-4026, núm. 41, Madrid, enero/abril 2012, p. 195
- Morgades Gil, S., “*La asignación de la responsabilidad de examinar las demandas de asilo presentadas en la Unión Europea: la revisión del sistema de Dublín basada en los estándares europeos de protección de los Derechos Humanos*”, *VI Encuentro Internacional de Investigadores en Derecho de Inmigración y Asilo*, 14 y 15 de junio de 2012, pp. 7-9 (disponible en http://idh.uv.es/migralaw/PDF/Silvia_Morgades.pdf; última consulta 26/03/2016)
- Mariño Menéndez, Fernando M., “*La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados*”, Instituto Universitario Francisco de Vitoria, Universidad Carlos III de Madrid, Vol. Colectivo “*Inmigración, Estado y Derecho*”, Ed. Bosch e Institut International des Sciences Politiques, Barcelona, 2008, pp. 1-2 (disponible en <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/recordip/article/viewFile/10/5>; última consulta 16/04/2016)
- Gortázar Rotaache, C., “*La crisis de los refugiados: la hora de Europa*”, Real Instituto Elcano, 18 de enero de 2016, p. 7 (disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/d92e95804b5bf5e8ab00bbeaa369edc/ARI5-2016-Gortazar-la-crisis-de-los-refugiados-la-hora-de-Europa.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d92e95804b5bf5e8ab00bbeaa369edc>; última consulta 11/04/2016)

- Gortázar Rotaache, C., “*Europa y los refugiados*”, Tribuna Revista COMILLAS, nº 87, diciembre 2015, pág. 43
- Gortázar Rotaache, C., “*¿Tan caras son las mantas?*”, Europa Press social, 20 de enero de 2016 (disponible en <http://www.europapress.es/epsocial/tribunas/tan-caras-son-mantas-cristina-gortazar-iuem-universidad-comillas-20160120190023.html>; última consulta 14/04/2016)
- Estudios de política exterior, Carta a los lectores, “*Turquía en la Unión Europea*”, Economía exterior, vol. 32, primavera de 2005 (disponible en <http://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/turquia-en-la-union-europea-2/>; última consulta 14/04/2016)
- Arlettaz, F., “*Expulsión colectiva de extranjeros en la jurisprudencia del TEDH: comentario a Hirsi Jamaa y otros v. Italia (Gran Sala, Req. 27765/09, 23/02/2012)*”, Cátedra Paz, Seguridad y Defensa, Observatorio Paz, Seguridad y Defensa, El Observatorio opina, 6 de agosto de 2013, p. 1 (disponible en http://catedrapsyd.unizar.es/archivos/obs_opina/fernando_arlettaz_2013.08.01.es_p.pdf; última consulta 17/04/2016)

FUENTES LEGALES, NOTAS DE PRENSA, COMUNICADOS Y REFERENCIAS DE INTERNET:

- Consejo Europeo, Prensa, Comunicados de prensa y declaraciones, “*Declaración UE-Turquía*”, Asuntos Exteriores y Relaciones Internacionales, Ref.:144/16, 18 de marzo de 2016 (disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>; última consulta 11/04/2016)
- Noticias jurídicas, Legislación, Administrativo, “*Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. Instrumento de Adhesión de España*”, Reservas formuladas por Turquía (disponible en http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/iaecer.html#anexo3; última consulta 17/04/2016)
- Comisión Europea, Comunicado de prensa, “*Managing the refugee crisis: stepping up return procedures to Turkey*”, Background, 2 de marzo de 2016 (disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-503_en.htm; última consulta 14/04/2016)
- Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, “*Nuevas medidas operativas de la cooperación UE-Turquía en el ámbito de la migración*”, 16 de marzo de 2016, p.3 (disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7183-2016-INIT/es/pdf>; última consulta 14/04/2016)
- Comisión Europea, Base de datos de comunicados de prensa, “*Estado de la Unión 2015: la hora de la sinceridad, la unidad y la solidaridad*”, 9 de septiembre de 2015 (disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_es.htm; última consulta 13/04/2016)

- Juncker, J-C., “*Un nuevo comienzo para Europa: mi agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático*”, Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea, Alocución inaugural en la sesión plenaria del Parlamento Europeo, “Hacia una nueva política sobre migración”, 15 de julio de 2014, pp- 10-11 (disponible en http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_es.pdf; última consulta 13/04/2016)
- Naciones Unidas, Cobertura de reuniones y comunicados de prensa, Comunicado de prensa “*Secretary-General to convene High-Level Meeting on Migration, Refugee Movements*”, Ref./1214 (disponible en <http://www.un.org/press/en/2015/ref1214.doc.htm>; última consulta 10/04/2016. Traducción propia del inglés)
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Grecia, Llegadas por mar, datos actualizados a 14 de abril de 2016 (disponible en <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>; última consulta 10/04/2016. Traducción propia del inglés)
- Comisión Europea, Eurostat, Comunicados de prensa en formato electrónico, “*Asilo en los Estados miembros de la UE. Cifra récord de más de 1,2 millones de solicitantes de asilo registrados en 2015 por primera vez. Sirios, afganos e iraquíes, los mayores demandantes*”, 4 de marzo de 2016, p.1 (disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>; última consulta 10/04/2016. Traducción propia del inglés)
- “*Nota informativa del ACNUR sobre las prácticas nacionales en la aplicación del artículo 3. 2 del Reglamento Dublín II, en particular en el contexto de las propuestas de traslado a Grecia*”, p. 1 (disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8147.pdf?view=1>; última consulta 25/03/2016)
- “*Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación del sistema de Dublín*”, 6 de junio de 2007, COM (2007) 299 final, p. 7 (disponible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/466e5a082.html>; última consulta 25/03/2016)
- Schembri Orland, K., “*The Dublin procedures are obsolete – German Chancellor Angela Merkel*”, The Independent, 7 de octubre de 2015, 14:46h (disponible en http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/3/40802210113_es_635942376000000000.pdf última consulta 11/04/2016. Traducción propia del inglés)
- Triana, J., “*Macedonia cierra su frontera y corta la ruta de los Balcanes para los refugiados*”, El Periódico, Internacional, 9 de marzo de 2016, 17,52h (disponible en <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/macedonia-cierra-frontera-los-refugiados-4962700>)

- Rodríguez Suanzes, P., “*Cronología de la crisis de los refugiados*”, El Mundo y EFE, Internacional, Europa, 5 de septiembre de 2015, 18:44h (disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/05/55eb19b3e2704e9e698b4580.html>; última consulta 11/04/2016)
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Grecia, Llegadas por mar, datos actualizados a 14 de abril de 2016 (disponible en <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>; última consulta 10/04/2016. Traducción propia del inglés)
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Panorama regional, Evolución en el Mar Mediterráneo, datos actualizados a 14 de abril de 2016 (disponible en <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>; última consulta 10/04/2016. Traducción propia del inglés)
- Agencia Española de Protección de Datos, Internacional, Europa, Fronteras y aduanas, EURODAC, base legal (disponible en http://www.agpd.es/portalwebAGPD/internacional/Europa/Fronteras_y_Aduanas/EURODAC./index-ides-idphp.php; última consulta 29/03/2016)
- Legislación y publicaciones de la UE, EUR-Lex-133020, “*El espacio y la cooperación Schengen*” (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A133020&from=EN&lang3=choose&lang2=choose&lang1=ES>; última modificación 03/08/2009; última consulta 02/04/2016)
- Legislación y publicaciones de la UE, *EUR-Lex-jl0022*, Reglamento (UE) nº 439/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que establece la creación de una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) para reforzar la cooperación entre Estados miembros en este ámbito y ayudarles a abordar situaciones críticas (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0022>; última consulta 02/04/2016)
- Programa del ACNUR con ocasión de su 28º período de sesiones, en octubre de 1977
- Servicios de la Comisión Europea, Dirección General de Migraciones y Asuntos de Interior, Qué hacemos, Sistema Europeo Común de Asilo, “País responsable de una solicitud de asilo (Dublín)”, Logros clave (disponible en http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm; última actualización 23/06/2015 y última consulta 02/04/2016)
- Servicios de la Comisión Europea, Dirección General de Migraciones y Asuntos de Interior, Qué hacemos, Sistema Europeo Común de Asilo, Documento “*Early warning, preparedness and crisis management mechanism*”, publicado el 15/11/2013, *Non-paper “A mechanism for early warning, preparedness and crisis management in the Dublin area”* (disponible en <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/non->

[paper art33 dublin regulation en.pdf](#); última consulta 02/04/2016. Traducción propia del inglés)

- *The Hague Programme: 10 priorities for the next five years*, EUR-Lex (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=uriserv:116002>; última consulta 26/03/2016)
- Comisión Europea, Base de datos de comunicados de prensa, “*Seis principios para seguir desarrollando la cooperación entre la UE y Turquía en la gestión de la crisis migratoria*”, 16 de marzo de 2016 (disponible en <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/IP-16-830 ES.pdf>; última consulta 14/04/2016)
- Apartado 2.3 dedicado al Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) del Plan de Acción del Consejo y de la Comisión Europea que implementa el Plan de la Haya sobre el refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (2005/C 198/01), Diario Oficial de la Unión Europea, publicado el 12 de agosto de 2005, disponible en [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex:52005XG0812\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex:52005XG0812(01)); última consulta 26/03/2016)
- “*Nota informativa del ACNUR sobre las prácticas nacionales en la aplicación del artículo 3. 2 del Reglamento Dublín II, en particular en el contexto de las propuestas de traslado a Grecia*”, p. 1 (disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8147.pdf?view=1>; última consulta 25/03/2016)
- “*Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación del sistema de Dublín*”, 6 de junio de 2007, COM (2007) 299 final, p. 7 (disponible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/466e5a082.html>; última consulta 25/03/2016)

JURISPRUDENCIA:

- Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con la aplicación del Convenio y Reglamento “Dublín” para la resolución de las peticiones de asilo en la Unión Europea, Notas de jurisprudencia elaboradas por la Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Subdirección General de Constitucional y Derechos Humanos del Ministerio de Justicia (disponible en <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292348626392?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadername2=Grupo&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DSentencia del tribunal europeo de derechos humanos en relacion con la aplicacion del convenio y reg.PDF&blobheadervalue2=Docs TEDH Tribunal>; última consulta 25/02/2016).
- *K.R.S. c. Reino Unido*, 32733/08, Consejo de Europa, Tribunal Europeo de Derecho Humanos, 2 de diciembre de 2008 (disponible en <http://www.refworld.org/docid/49476fd72.html>; última consulta 22/03/2016. Traducción propia del inglés)

- *M.S.S c. Grecia y Bélgica, Abdohalli v. Turquía o M.E. c. Suecia*, disponible en [http://www.echr.coe.int/Documents/FS Interim measures ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Interim_measures_ENG.pdf); última consulta 04/04/2016. Traducción propia del inglés)
- Asunto *T.I. v. The United Kingdom*, 43844/98, Consejo de Europa, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 7 de marzo de 2000 (disponible en <http://www.refworld.org/docid/3ae6b6dfc.html>; última consulta 22/03/2016)
- Opinión del Abogado General Kokott en el asunto *Shiraz Baig Mirza c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, C-695/15, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 8 de marzo de 2016, conclusión n° 72, p. 12 (disponible en <http://www.refworld.org/docid/56e2f4854.html>; última consulta 17/04/2016)
- Nota de prensa n° 96/11, Tribunal de Justicia de la Unión Europea de Luxemburgo, 22 de septiembre de 2011 (disponible en <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-09/cp110096en.pdf>; última consulta 22/03/2016)
- *Case Hirsi Jamma and others v Italy, Immigration and Refugee Law*, Facultad de Derecho de ICADE, Universidad Pontificia Comillas, enero-mayo 2016