

TJUE – SENTENCIA DE 10.12.2013 (GRAN SALA) –  
*SHAMSO ABDULLAHI Y BUNDESAYLAMT*,  
ASUNTO C-394/12. «REGLAMENTO (CE) N° 343/2003  
("DUBLIN II") – CRITERIOS DE DETERMINACIÓN  
DEL ESTADO MIEMBRO RESPONSABLE DEL  
TRATAMIENTO DE UNA DEMANDA DE ASILO –  
ARTÍCULO 19, APARTADO 2 – DERECHO DE  
RECURSO CONTRA LA DECISIÓN DE UN ESTADO  
MIEMBRO DE NO EXAMINAR UNA SOLICITUD DE  
ASILO Y DE TRASLADAR AL SOLICITANTE AL  
ESTADO MIEMBRO RESPONSABLE»

JULIA MAGAZ URQUIDI \*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. RESUMEN DE LOS HECHOS.
- III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA Y LAS CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL.
- IV. COMENTARIO.
- V. CONSIDERACIONES FINALES.

---

\* Abogada.

## I. INTRODUCCIÓN

El asunto que comentamos en estas líneas ofrece al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) la oportunidad de perfilar de nuevo su doctrina en relación con el Reglamento nº 343/2003<sup>1</sup>, también conocido como el Reglamento de Dublín II<sup>2</sup>, que constituye una de las piedras fundamentales de las normas reguladoras del derecho de asilo en la Unión Europea.

El Reglamento de Dublín contiene una serie de criterios objetivos y jerarquizados<sup>3</sup> para determinar la responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo. El citado Reglamento ha suscitado numerosas cuestiones de interpretación, sobre todo en los casos en los que el demandante de asilo presenta su solicitud de protección internacional en un Estado miembro diferente del Estado miembro por el que ingresó en la Unión Europea. En esta ocasión, el TJUE, se pronuncia con respecto del alcance del recurso previsto en el artículo 19, apartado 2<sup>4</sup>, del Reglamento 343/2003<sup>5</sup>.

El presente pronunciamiento sucede a las recientes sentencias de este mismo Tribunal, de 21 de diciembre de 2011 y de 14 de noviembre de 2013, en los asuntos, *N.S*<sup>6</sup> y *Puid*,<sup>7</sup> en los que el TJUE falla a favor de no reenviar a un demandante de protección internacional al Estado por el que entra por primera vez en la Unión Europea, si en ese Estado no se puede garantizar que las necesidades de los demandantes sean globalmente atendidas, porque su sistema de asilo presenta fallos sistemáticos y existen motivos serios y acreditados para creer que el solicitante correrá un riesgo real de ser sometido a

---

<sup>1</sup> Reglamento (CE) nº 343/2003, del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (*DO L* 50 de 25.2.2003).

<sup>2</sup> El Reglamento nº 343/2003 sustituye en 2003 a la Convención de Dublín, por eso se conoce también como el Reglamento de Dublín o «Dublín II».

<sup>3</sup> MATTERA, A., «Droits fondamentaux, principes et valeurs de l'Union européenne. Quelques réflexions suite à l'arrêt du 21 décembre 2011. Affaires jointes C-411/10 et C-493/10 », *Revue de Droit de l'Union Européenne* 1/2012, 2012, pp. 181-194, p. 186.

<sup>4</sup> El apartado segundo del artículo 19, prevé un recurso contra la decisión de un Estado miembro de no examinar una solicitud de protección internacional y de trasladar al solicitante de asilo al Estado miembro responsable.

<sup>5</sup> Punto 1 de las Conclusiones

<sup>6</sup> Sentencia de 21 de diciembre de 2011, *N. S. e. a.*, C-411/10 y C-493/11, Rec. p. I-13905.

<sup>7</sup> Sentencia de 14 de noviembre de 2013, *Puid*, C-4/11, EU:C:2013:740.

tratos inhumanos o degradantes en el sentido del artículo 4 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>8</sup>.

## II. RESUMEN DE LOS HECHOS

El litigio principal concierne a la determinación del Estado miembro responsable del examen de una de una solicitud de protección internacional presentada, por la Sra. Abdullahi, ante las autoridades austríacas.

La Sra. Abdullahi, nacional somalí, viaja de Somalia a Siria, desde donde se desplaza a Turquía y entra en la Unión Europea por primera vez, de manera ilegal, a través de Grecia. Con ayuda de una red de inmigración ilegal deja Grecia y después de atravesar Macedonia, Serbia y Hungría, cruza la frontera austríaca, donde finalmente es detenida. En Austria, presenta por primera vez una solicitud de protección internacional. No obstante, las autoridades austríacas, conforme al artículo 10, apartado 1<sup>o</sup>, del Reglamento de Dublín cursan una petición de responsabilidad a Hungría, que es aceptada.

La Sra. Abdullahi interpone entonces una serie de recursos contra la decisión del Estado austríaco de no hacerse cargo de su solicitud de protección internacional, alegando en primer lugar que su traslado a Hungría podría vulnerar sus derechos fundamentales, conforme al artículo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y posteriormente, señalando que el Estado responsable del tratamiento de su solicitud de asilo es Grecia, puesto que es el primer Estado por el que entra en la Unión Europea. No obstante, las autoridades austríacas, tras examinar las condiciones de asilo de Hungría, consideran que los temores son infundados y que el traslado de la Sra. Abdullahi a Hungría no pone en peligro que sus necesidades vayan a ser debidamente atendidas, puesto que no se observaban deficiencias sistemáticas del procedimiento de asilo en este último Estado. En cuanto a la responsabilidad de Grecia, las autoridades austríacas ni tan siquiera inician el procedimiento de consulta, ni cursan una petición de responsabilidad a este último.

---

<sup>8</sup> Sobre esta cuestión, más extensamente LIEVEN, S., «Case report on C-411/10, N.S and C-493/10, M.E and Others, 21 December 2011», *European Journal of Migration and Law* 14 , 2012, pp. 223-238 y VAN DEN SANDEN, T., «Joined Cases C-411/10 & C-493/10, N.S. V. SECRETARY OF STATE FOR THE HOME DEPARTMENT», *Columbia Journal of European Law*, Volume 19, 2012-2013, pp. 143-172.

<sup>9</sup> El Estado miembro en el que haya entrado el solicitante de asilo de manera irregular será responsable del examen de la solicitud de asilo.

El órgano jurisdiccional remitente plantea tres cuestiones prejudiciales, atinentes fundamentalmente, (a) a si el Estado miembro que acepta hacerse cargo de la demandante de asilo se convierte en el país responsable del tratamiento de la solicitud, en virtud de lo dispuesto en los artículos 16, 19 y 20 del Reglamento de Dublín, y (b) a si el demandante de una solicitud de asilo tiene un derecho subjetivo a invocar la responsabilidad de un determinado Estado miembro, como responsable del tratamiento de su demanda, en base a los criterios de determinación del Estado miembro responsable del capítulo III del Reglamento nº 343/2003.

### III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA Y LAS CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

El Abogado General Cruz Villalón, mediante sus Conclusiones y el TJUE, llevan a cabo una misma interpretación del artículo 19, apartado 2 del Reglamento nº 343/2003 y proponen una misma solución a las cuestiones planteadas.

Con su primera cuestión, la jurisdicción de reenvío se pregunta si el artículo 19, apartado 2 del Reglamento, que dispone que la decisión por la que un Estado miembro decide no hacerse cargo del tratamiento de una solicitud de protección internacional podrá ser objeto de recurso, debe interpretarse en el sentido de que confiere un derecho subjetivo al solicitante de asilo a invocar que se han aplicado de manera incorrecta los criterios para la determinación del Estado miembro responsable del tratamiento de la solicitud y a reclamar con ello que se revise la determinación de este último<sup>10</sup>, en las situaciones en las que la un Estado miembro ha aceptado la responsabilidad sobre la base de una petición de asunción de responsabilidad en virtud del artículo 10, apartado 1 de este mismo Reglamento<sup>11</sup>.

El TJUE comienza recordando que el Reglamento de Dublín constituye uno de los elementos del Sistema Común de Asilo de la Unión Europea<sup>12</sup> y que como todo Reglamento es directamente aplicable en todos los Estados miembros. Continúa señalando que el Reglamento 343/2003 es apto para conferir derechos a los particulares que las jurisdicciones nacionales deben pro-

<sup>10</sup> Apartado 42 de la Sentencia.

<sup>11</sup> HENNESSY, M., «The Dublin system and the Right to an Effective Remedy– The case of C-394/12 Abdullahi», *European Database of Asylum Law*, 2013.

<sup>12</sup> Apartado 48 de la Sentencia.

teger<sup>13</sup>. Sin embargo, el TJUE estima que, si bien los Estados miembros disponen, conforme al Reglamento, de la posibilidad de establecer acuerdos administrativos relativos a las disposiciones prácticas de aplicación del Reglamento<sup>14</sup>, no se desprende del Reglamento que exista como tal un derecho subjetivo del solicitante de asilo a impugnar la decisión de un Estado de no hacerse cargo del tratamiento de su solicitud cuando otro Estado miembro ha aceptado hacerse cargo de esta última. En dicha situación, habiendo aceptado un Estado miembro hacerse cargo del solicitante, este último únicamente puede cuestionar la elección de tal criterio si invoca deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida del Estado designado como responsable<sup>15</sup>, que constituyan motivos serios y acreditados para creer que correrá un riesgo real de ser sometido a tratos inhumanos o degradantes<sup>16</sup>, en el sentido del artículo 4 de la Carta<sup>17</sup>. Señala el TJUE que no se dan tales situaciones, en el caso que nos ocupa<sup>18</sup>.

Añade el TJUE que el Reglamento de Dublín solo contiene una modalidad de recurso, la del artículo 19, apartado 2, y que los procedimientos de recurso de la Directiva 2005/85<sup>19</sup> en el contexto del examen de las solicitudes de asilo no se refieren a los procedimientos regulados por el Reglamento nº 343/2003. Indica además el TJUE, que el Reglamento de Dublín se basa en el principio de la confianza mutua y en la presunción de que en todos los Estados miembros se respetan los derechos fundamentales<sup>20</sup>.

<sup>13</sup> Véase en este sentido las Sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de octubre de 2013, *Variola* 33/74, EU: C: 1973: 101; de 17 de septiembre de 2002, *Muñoz y Superior Fruíticola* C-253/00, Rec. p. I-7289, y de 14 de julio de 2011, *Bureau national interprofessionnel du Cognac*, C-4/10 y C-27/10, EU: C:2011:484.

<sup>14</sup> Apartado 58 de la Sentencia.

<sup>15</sup> Ello es mantenido también por los gobiernos intervinientes (Grecia, Reino Unido y Hungría), pero no por la Comisión Europea, que mantiene que «el principio de eficacia de los recursos, recogido en el artículo 19, apartado 2 del Reglamento nº 343/2003, supone que el solicitante de asilo tiene derecho a solicitar que se controle la legalidad de su traslado al Estado miembro requerido, lo cual incluye el control del cumplimiento de la jerarquía de criterios y de los plazos previstos por el Reglamento nº 343/2003».

<sup>16</sup> Apartado 61 de la Sentencia.

<sup>17</sup> Ver en este sentido las sentencias del TJUE de 21 de diciembre de 2011, *N. S. e. a.*, C-411/10 y C-493/11, Rec. p. I-13905 y de 14 de noviembre de 2013, *Puid*, C-4/11, EU:C:2013:740.

<sup>18</sup> Apartado 61 de la Sentencia.

<sup>19</sup> Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (*DO L* 326 de 13.12.2005, p. 13).

<sup>20</sup> Apartados 50 y 52 de la Sentencia.

El TJUE enfatiza que la finalidad del Reglamento es establecer un mecanismo claro para determinar rápidamente la responsabilidad del examen de las demandas de asilo, con el objetivo de no comprometer el objetivo de celeridad en la tramitación de las solicitudes de protección internacional<sup>21</sup> y que, por lo tanto, otorgar al demandante el derecho de cuestionar dicho mecanismo de determinación no haría otra cosa que poner en peligro la consecución del objetivo mencionado.

En base a estos argumentos, el TJUE responde a la primera cuestión que el artículo 19, apartado 2, del Reglamento n° 343/2003 debe interpretarse en el sentido de que, cuando un Estado miembro ha aceptado hacerse cargo del tratamiento de la solicitud de un demandante de asilo, éste último únicamente puede cuestionar la elección de tal criterio si invoca deficiencias sistemáticas del procedimiento de asilo y de las condiciones de acogida de ese Estado miembro que constituyan motivos serios y acreditados para creer que el solicitante correrá un riesgo real de ser sometido a tratos inhumanos o degradantes, en el sentido del artículo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>22</sup>.

El Abogado general Cruz Villalón, en sus Conclusiones, da una interpretación en la misma línea que el TJUE y propone la misma aproximación restrictiva, pero protectora de los derechos fundamentales<sup>23</sup>, del alcance del recurso previsto en artículo 19, apartado 2 del Reglamento 343/2003. Si bien el Abogado general considera que carece de sentido dar una respuesta a las restantes cuestiones prejudiciales, se pronuncia de manera subsidiaria sobre ellas.

El Abogado general, que aborda la primera cuestión de manera más extensa, considera que la respuesta es bastante clara. En su opinión, el Reglamento de Dublín responde a un mecanismo que permite determinar rápidamente al Estado miembro responsable, lo que, a juicio del Abogado general, es el objetivo fundamental del Reglamento. Al igual que hace el TJUE, incide en la celeridad como objetivo último del Reglamento n° 343/2003, de manera que, considera el Abogado general, la determinación del Estado miembro responsable no puede quedar en ningún caso, al albur de las conductas de las demandantes<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Apartado 59 de la Sentencia.

<sup>22</sup> Apartado 62 de la Sentencia.

<sup>23</sup> SCHUMACHER, P., « Une vaste marge des Etats membres pour décider d'un transfert vers l'Etat responsable du traitement de la demande d'asile », *La Revue des droits de l'homme*, 2014, disponible en <http://revdh.revues.org/646>

<sup>24</sup> Punto 35 de las Conclusiones.

En la misma línea en la que se pronunció el Abogado General Jääskinen en el asunto *Puid*<sup>25</sup>, el Abogado general Cruz Villalón considera que el Reglamento de Dublín no concede derechos subjetivos a los particulares sino que organiza las relaciones entre los Estados miembros para tratar de garantizar el ejercicio efectivo del derecho de asilo<sup>26</sup>.

Finalmente, considera, el Abogado general Cruz Villalón, que el correcto funcionamiento del derecho de asilo queda suficientemente asegurado, puesto que el solicitante puede hacer valer su derecho ya sea a través del recurso previsto en el artículo 39 de la Directiva 2005/85 frente a decisiones referidas al fondo de su demanda de asilo o a las incidencias en su tramitación<sup>27</sup>, o a través del recurso previsto por el artículo 19 del Reglamento de Dublín.

#### IV. COMENTARIO

Los pronunciamientos en los que el TJUE ha tenido que interpretar el Reglamento nº 343/2003 son numerosos<sup>28</sup>. La expectación con respecto a esta sentencia podría, por lo tanto, considerarse alta, puesto que el TJUE tenía la opción de abogar por una aplicación menos automática del mecanismo de Dublín, en la línea de las sentencias de este mismo Tribunal, de 21 de diciembre de 2011 y de 14 de noviembre de 2013, en los asuntos, *N.S.*<sup>29</sup> y *Puid*,<sup>30</sup> o, por el contrario, volver a una interpretación más restrictiva del Reglamento de Dublín. Quizás tras estas dos últimas resoluciones se esperaba un avance, una confirmación, o incluso un paso más por parte del TJUE. Sin embargo, esta sentencia confirma únicamente las bases anteriores.

El sistema de Dublín se fundamenta en el presupuesto de la equivalencia

<sup>25</sup> Véanse las Conclusiones del Abogado general Jääskinen en el Asunto Kaveh Puid, C-4/11, antes citado.

<sup>26</sup> Puntos 36 y 40 de las Conclusiones.

<sup>27</sup> Punto 42 de las Conclusiones

<sup>28</sup> Véanse en este sentido las sentencias del TJUE de 6 de junio de 2013 *MA e.a.*, C-648/11, , EU:C:2013:367; de 30 de mayo de 2013 *Halaf*, C-528/11, EU:C:2013:342; de 6 de noviembre de 2011, *K* C-245/11, EU:C:2012:685; de 27 de septiembre de 2012, *Cimade et GISTI*, C-179/11, EU:C:2012:594 ; de 14 de noviembre de 2013, *Puid*, C-4/11, EU:C:2013:740; de 3 de mayo de 2012, *Kastrati*, C-620/10, EU:C:2012:265; de 21 de diciembre de 2011 *N. S. e.a.*, C-411/10 y C-493/10 , Rec. p. I-13905 y de 29 de enero de 2009, *Petrosian*, C-19/08, Rec. p. I-495.

<sup>29</sup> Sentencia de 21 de diciembre de 2011, *N. S. e.a.*, C-411/10 y C-493/10, Rec. p. I-13905.

de los estándares de protección<sup>31</sup> y en la presunción de que en todos los Estados miembros de la Unión Europea se respetan los derechos fundamentales<sup>32</sup>. A este respecto, el Reglamento de Dublín II ha sido objeto de numerosas críticas<sup>33</sup>. Es especialmente problemática la aplicación automática de sus criterios<sup>34</sup> por su dudoso respeto con una correcta protección de los derechos fundamentales de los demandantes de asilo. El mecanismo no tiene en cuenta las situaciones de especial presión sobre los sistemas de asilo y las capacidades de recepción de los Estados miembros para hacer frente a las demandas de asilo, en particular la de los Estados fronterizos, como Grecia o Lituania<sup>35</sup>. En determinados Estados la afluencia de solicitudes es mucho mayor que en otros, por lo que la aplicación del criterio de designar como responsable al primer Estado por el que el solicitante entra en la Unión Europea se hace demasiado costoso para ciertos Estados. A modo de ejemplo, Grecia, era en 2010 el punto de entrada de casi el 90% de los inmigrantes ilegales lo que pone de manifiesto que la carga que soporta Grecia conforme al los criterios de Dublín es inmensa en comparación a la que pueden sopor-

<sup>30</sup> Sentencia de 14 de noviembre de 2013, *Puid*, C-4/11, EU:C:2013:740.

<sup>31</sup> MORGADES GIL, S., «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*, núm. 41, enero/abril 2012, pp. 183-204.

<sup>32</sup> En este sentido, GAZIN, F., «Du bon emploi du règlement “Dublin” sur la détermination de l’État européen responsable d’une demande d’asile: quand l’affaire NS du 21 décembre 2011 remet à l’honneur les valeurs européennes essentielles», *Europe n° 3*, 2012, CEIE n° 3994, p. 4, MATTERA, A., «Droits fondamentaux, principes et valeurs de l’Union européenne...», op. cit., p. 186, y LAFFRANQUE, J., «Who Has the Last Word on the Protection of Human Rights in Europe», *Juridica International XIX/2012*, 2012, pp. 117-134, p. 119.

<sup>33</sup> Véase MORENO LAX, V., «Dismantling the Dublin System: M.S.S. v Belgium and Greece», 2011, disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1962881> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1962881> y «Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered», 2008, disponible en <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/104.html>, p. 20.

<sup>34</sup> Véase en este sentido la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 2 de diciembre de 2008 (Gran Sala), n° 32733/08, K.R.S. contra Reino Unido; MALLIA, P. «Notes and Comments – Case of *M.S.S. v Belgium and Greece*: A Catalyst in the Rethinking of the Dublin II Regulation», 2011, pp. 126-128, MORENO LAX, Violeta, «Dismantling the Dublin System: M.S.S. v Belgium and Greece», 2011, disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1962881> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1962881>, p. 20, y MORGADES GIL, S., «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*, núm. 41, enero/abril 2012, pp. 183-204, p. 187.

<sup>35</sup> Véase, LIEVEN, S., «Case report on C-411/10, *N.S* and C-493/10, *M.E and Others*, 21 December 2011», *European Journal of Migration and Law* 14, 2012, pp. 223-238, p. 228.



tar otros Estados miembros<sup>36</sup>. Es por lo tanto una realidad que aplicación sistemática de los criterios de «Dublín» ya no es sostenible para asegurar correctamente las necesidades de protección de los solicitantes de asilo<sup>37</sup>.

Dublín II parte de una concepción interestatal. Se trata de un Reglamento que establece obligaciones recíprocas para los Estados miembros. Estos últimos han querido en todo momento preservar la integridad del mecanismo de Dublín, mientras que paralelamente los asuntos que llegan ante los tribunales, en los que se ponen de manifiesto problemas relativos a la aplicación práctica y la eficacia del sistema, se han ido multiplicando y los jueces han tenido que ir reafirmando la necesidad de mejorar ciertos aspectos relacionados con su eficacia<sup>38</sup>. En 2008, la Comisión Europea propuso una reforma del Reglamento con la finalidad de convertirlo en «más humano». Se propuso que se suspendiese la aplicación de los criterios de Dublín cuando un Estado miembro se veía expuesto a una entrada masiva de solicitudes de asilo. Sin embargo, la falta de voluntad política impidió que se adoptase en ese momento la propuesta de refundición del Reglamento<sup>39</sup>. Francia, Alemania y Reino Unido se opusieron a ello<sup>40</sup>. Todo ello pone de manifiesto que es necesaria una conciliación entre la eficacia de un mecanismo interestatal y asegurar una protección suficiente a los demandantes de asilo con respecto a sus derechos fundamentales<sup>41</sup>.

---

<sup>36</sup> GAZIN, F., loc.cit. p. 3, y COSTELLO, C., «Dublin-case NS/ME: Finally, and to blind trust across the EU?», 2012, disponible en <http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Independent%20Seminars/Asylum%20Law%20Seminar%202012-13%20December%202013/CostelloNSMENote2012.pdf>, pp. 83-92, p. 84.

<sup>37</sup> Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.

<sup>38</sup> SCHUMACHER, P., «Un vaste marge des Etats membres pour décider d'un transfert vers l'État responsable du traitement d'une demande d'asile», *La Revue des droits de l'homme*, 2014.

<sup>39</sup> Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.

<sup>40</sup> Commission Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the MS by a third-country national or a stateless person, COM (2008) 820 final, 3 December 2008.

<sup>41</sup> SCHUMACHER, P. «Un vaste marge des Etats membres ... loc. cit.

El presente pronunciamiento destaca, no tanto por ofrecer un resultado novedoso a la cuestión del derecho de asilo europeo, sino por su claridad, énfasis y rotundidad, especialmente por parte del Abogado general Cruz Villalón, de la interpretación restrictiva del derecho de recurso del artículo 19 del Reglamento 343/2003. La presente sentencia afirma que el solicitante de asilo, únicamente, puede cuestionar los criterios de determinación del Estado miembro responsable del tratamiento de una solicitud de protección internacional si invoca deficiencias sistemáticas del procedimiento de asilo y de las condiciones de acogida en ese Estado miembro que constituyan motivos serios y acreditados para creer que dicho solicitante correrá un riesgo real de ser sometido a tratos inhumanos o degradantes, en el sentido del artículo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El derecho de recurso queda por lo tanto reservado al único caso en que existan deficiencias sistemáticas del sistema de asilo del Estado designado como responsable conforme al mecanismo de Dublín.

Con respecto a la existencia o no de derechos subjetivos concedidos a los solicitantes de asilo por el Reglamento de Dublín, ya se había pronunciado el TJUE en el asunto *Puid*. Hasta la sentencia *Puid*, el TJUE no había tenido la ocasión de pronunciarse sobre si el artículo 3, apartado 2 del Reglamento nº 343/2003 confería un derecho subjetivo al solicitante de asilo de invocar la responsabilidad de un determinado Estado miembro. La jurisdicción de reenvío en el asunto *Puid* estimó que, con el fin de precisar el alcance de la sentencia del TJUE en el asunto *N.S.*, era necesario preguntar a este Tribunal si solicitante de asilo tenía un derecho subjetivo de solicitar a un Estado miembro de asumir la responsabilidad del tratamiento de su solicitud<sup>42</sup>.

Sin sorpresas, la respuesta del TJUE fue negativa, ya que de lo contrario se habría llevado a cabo una revisión pretoriana de Dublín II. El TJUE no llega hasta el punto de conceder a los solicitantes de asilo un derecho subjetivo susceptible de cuestionar, ante un órgano jurisdiccional, la determinación del Estado responsable por el mecanismo de Dublín<sup>43</sup>. El TJUE únicamente establece una obligación para los Estados miembros de no trasladar a los solicitantes de protección internacional a un Estado miembro que presenta deficiencias sistemáticas de su sistema de asilo, como ya indicó en el asunto *N.S.* El TJUE es tajante en el hecho de que no existe un derecho subjetivo correspondiente al solicitante de asilo de invocar, ante un órgano jurisdiccio-

---

<sup>42</sup> Apartado 23 de la Sentencia de 14 de noviembre de 2013, *Puid*, C-4/11.

<sup>43</sup> GAZIN, F., loc. cit., p. 3.

nal nacional, que el Estado miembro ante el cuál ha presentado su solicitud es quien debe hacerse cargo de ella<sup>44</sup>.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ya hizo notar en diferentes asuntos<sup>45</sup> que había que evitar una aplicación demasiado automática de los criterios de Dublín<sup>46</sup>, y pese a que en el asunto *M.S.S*<sup>47</sup>, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sancionó a los Estados implicados, Grecia y Bélgica, por llevar a cabo una aplicación automática de los criterios para la determinación de la responsabilidad conforme al Reglamento de Dublín II, sin tener en cuenta las condiciones del sistema de asilo Griego, el TJUE justifica la interpretación dada del artículo 19 del Reglamento nº 343/2003, en el presente asunto, el sentido de que el Reglamento de Dublín se instauró como un sistema que establece obligaciones recíprocas para los Estados miembros y que regula las obligaciones de los Estados miembros respecto de los solicitantes de asilo<sup>48</sup>, que se basa en el principio de la confianza mutua.

En derecho de asilo el principio de la confianza mutua presupone que cada Estado miembro tratará a los solicitantes de asilo en concordancia con la reglamentación nacional, europea e internacional<sup>49</sup>, con la finalidad de acelerar el tratamiento de las demandas de asilo y evitar el *forum shopping*<sup>50</sup>. Por ello, no se prevé un recurso para el demandante, porque se confía en que cada Estado miembro «hará lo correcto». Las restricciones a dicho principio han de ser mínimas y han de ser objeto siempre de una interpretación restrictiva, solo se han de aplicar en caso necesario, como es en el caso de una vulneración de los derechos fundamentales<sup>51</sup>.

En aras de preservar dicho principio, el TJUE se ha mostrado cauteloso en este sentido y ha preferido ceñirse a las deficiencias sistemáticas del pro-

<sup>44</sup> Apartado 24 de la Sentencia Puid.

<sup>45</sup> Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 6 de junio de 2013, *Mohammed c. Austria* y Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de enero de 2011 (Gran Sala), *M.S.S. c. Bélgica y Grecia*.

<sup>46</sup> SCHUMACHER, P., loc. cit.

<sup>47</sup> Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de enero de 2011 (Gran Sala), nº 30696/09, *M.S.S. c. Bélgica y Grecia*.

<sup>48</sup> Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.

<sup>49</sup> GAZIN, F., loc. cit., p. 3.

<sup>50</sup> GAZIN, F., loc. cit., p. 3.

<sup>51</sup> LAFFRANQUE, J., «Who Has the Last Word on the Protection of Human Rights in Europe...», loc. cit.

cedimiento de asilo y de las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo en el Estado miembro responsable que constituyan motivos serios y acreditados para creer que dicho solicitante correrá un riesgo real de ser sometido a tratos inhumanos o degradantes, en el sentido del artículo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, como única posibilidad de plantear un recurso contra la decisión de un Estado miembro de no examinar una solicitud de asilo y de trasladar al solicitante al Estado miembro responsable. El TJUE justifica que una interpretación más extensiva del derecho de recurso previsto por el Reglamento de Dublín podría conducir al «asylum shopping», es decir, podría llevar a los solicitantes de asilo a plantear un recurso cuestionando los criterios de determinación del Estado miembro responsable con la única finalidad de elegir el Estado miembro donde desea que sea tratada su solicitud de asilo. Ciertamente es que los solicitantes de asilo podrían verse tentados a introducir un recurso para que su solicitud no sea tratada en el Estado miembro determinado por los criterios sino en otro, en el que vaya a aplicarse la ley que más les convenga.

Lo que ocurre con una interpretación restrictiva del derecho de recurso previsto en el apartado 2, del artículo 19 del Reglamento de Dublín, es que el TJUE, como ya ocurrió en el asunto *N.S.*, no tiene en cuenta la posibilidad de que los solicitantes de asilo pueden sufrir el riesgo de ser sometidos a tratos inhumanos o degradantes fuera de la esfera de las deficiencias sistémicas en un Estado miembro, así como amenazas o posibles vulneraciones de otros derechos humanos (fuera del ámbito del artículo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos)<sup>52</sup>.

Como ya se hizo referencia en la sentencia *Diouf*<sup>53</sup> el derecho a la tutela judicial efectiva es un principio fundamental del Derecho de la Unión Europea. Para que ese derecho pueda ejercitarse correctamente es necesario que los motivos que llevan a los tribunales nacionales a adoptar una decisión sean susceptibles de recurso<sup>54</sup>. Como indica la Abogada general Trstenjak en sus conclusiones en el asunto *N.S.* «el contenido mínimo del derecho a tutela judicial efectiva comprende la exigencia de que la tutela judicial que se reconozca a los legitimados debe satisfacer el principio de efectividad. Conforme a dicho principio, no se debe hacer imposible en la práctica o excesivamente

---

<sup>52</sup> HENNESSY, M., «The Dublin system and the Right to an Effective Remedy– The case of C-394/12 Abdullahi», *European Database of Asylum Law*, 2013

<sup>53</sup> Sentencia del TJUE de 28 de julio de 2011, *Samba Diouf*, C-69/10, Rec. 2011 p. I-7151.

<sup>54</sup> HENNESSY, M., «The Dublin system and the Right...», loc. cit.

difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión<sup>55</sup>». No obstante con el presente pronunciamiento, si un Estado ha aceptado su responsabilidad sobre la base de una petición de responsabilidad, no cabe cuestionar los criterios que llevaron a determinar la responsabilidad de ese Estado miembro, salvo en el caso de deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo del Estado responsable.

La sentencia del TJUE en el asunto *N.S.* nos podría haber llevado a pensar que se abriría la puerta para flexibilizar aún más el mecanismo de Dublín II<sup>56</sup>, sin embargo este no ha sido el caso. Es muy importante señalar que hay muchas cuestiones que quedan abiertas o no respondidas, como por ejemplo ¿cuando se considera que el sistema de asilo un Estado miembro vulnera suficientemente los Derechos Fundamentales para que se considere que no es responsable<sup>57</sup>? Teniendo en cuenta que el derecho de recurso, cuestionando la determinación del Estado responsable por los criterios de Dublín, solo se prevé en el caso de que existan posibles deficiencias del sistema de asilo en el Estado designado, parece importante responder a dicho interrogante. Lo que queda claro, es que con el presente pronunciamiento la cuestión no queda resuelta. Tendremos que esperar a nuevos desarrollos para saber si el TJUE ha tomado una línea más restrictiva o se trata simplemente de un incidente casuístico<sup>58</sup>.

## V. CONCLUSIÓN

El Reglamento de Dublín II ha sido criticado en numerosas ocasiones por una aplicación demasiado automática de sus criterios, sin tener en cuenta la situación concreta de cada Estado miembro. Esta sentencia se pronuncia poco antes de que el Reglamento Dublín II sea sustituido por Dublín III<sup>59</sup> y en un

---

<sup>55</sup> Apartado 161 de las Conclusiones en el asunto *N.S.*

<sup>56</sup> LIEVEN, S., loc. cit., pp. 228-229.

<sup>57</sup> LIEVEN, loc. cit., pp. 236-237.

<sup>58</sup> SCHUMACHER, loc. cit.

<sup>59</sup> El Reglamento (UE) n° 604/2013 (Dublín III) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, es aplicable desde el 1 de enero de 2014 (*DO L* 180, de 29 de junio de 2013, p. 31).

periodo el que se aboga desde hace un tiempo por una revisión de este Reglamento para corregir las deficiencias de aplicación de su sistema que se han puesto de manifiesto.

El presente pronunciamiento del TJUE se enmarca en un contexto de adaptación de los criterios de Dublín. Tras las sentencias del TJUE, *N.S y Puid* se observó una cierta flexibilidad en la aplicación del mecanismo de Dublín II. Sin embargo en el presente asunto, el TJUE prefiere mantenerse cauteloso y no dar un paso adelante en la flexibilización dichos criterios. El TJUE confirma las bases sentadas en las sentencias anteriores pero se reafirma en que la única excepción a la aplicación de los criterios, en este caso en relación con la interposición de un recurso contra la decisión de un Estado miembro de no hacerse cargo de una solicitud de un demandante de asilo, es cuando no se puedan ignorar que las deficiencias sistemáticas del procedimiento de asilo y de las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo en ese Estado miembro constituyen motivos serios y acreditados para creer que el solicitante correrá un riesgo real de ser sometido a tratos inhumanos o degradantes. En este caso se prefiere dar una prioridad a los objetivos del Reglamento, la celeridad en el tratamiento de las demandas de asilo, y se incide en el hecho de el Reglamento de Dublín II se estableció para establecer un mecanismo de determinación entre los Estados miembros, basado en el principio de la confianza mutua.

Sin embargo, es importante señalar que este pronunciamiento tendrá un efecto limitado por la entrada en vigor desde el 1 de enero de 2014 del Reglamento de Dublín III que contiene cambios fundamentales en relación con los recursos disponibles en el sistema de Dublín<sup>60</sup>. Las principales modificaciones que introduce Dublín III son en relación con el sistema de comparación de las impresiones dactilares de los solicitantes de asilo y algunas categorías de inmigrantes irregulares, no obstante parece introducir un derecho de recurso más amplío contenido en su artículo 27 que dispone que el solicitante de asilo tendrá «derecho a la tutela judicial efectiva en forma de recurso o de revisión, de hecho o de derecho, contra la decisión de traslado, ante un órgano jurisdiccional». De igual manera, el considerando 19 de dicho Reglamento, que dispone que «a fin de garantizar el respeto del Derecho internacional, una tutela judicial efectiva ha de comprender tanto el examen de la solicitud según el presente Reglamento como de la situación de hecho y de derecho en el Estado miembro al que se traslade al solicitante», ofrece una

---

<sup>60</sup> HENNESSY, M., loc.cit.

visión más esperanzadora y más protectora de los derechos fundamentales, en relación con el derecho de recurso contra la decisión de un Estado miembro de no hacerse cargo del tratamiento de una solicitud de protección internacional.

TJUE – SENTENCIA DE 10.12.2013 (GRAN SALA) – *SHAMSO ABDULLAHI Y BUNDESAYLAMT*, ASUNTO C-394/12. « REGLAMENTO (CE) N° 343/2003 (“DUBLIN II”) – CRITERIOS DE DETERMINACIÓN DEL ESTADO MIEMBRO RESPONSABLE DEL TRATAMIENTO DE UNA DEMANDA DE ASILO – ARTÍCULO 19, APARTADO 2 – DERECHO DE RECURSO CONTRA LA DECISIÓN DE UN ESTADO MIEMBRO DE NO EXAMINAR UNA SOLICITUD DE ASILO Y DE TRASLADAR AL SOLICITANTE AL ESTADO MIEMBRO RESPONSABLE»

RESUMEN: El presente asunto concierne la interpretación del derecho de recurso contra la decisión de un Estado miembro de no examinar una solicitud de asilo y de trasladar al solicitante al Estado miembro responsable, contenido en el artículo 19, apartado 2 del Reglamento n° 343/2003 (Dublín II). El Reglamento Dublín II ha sido criticado en numerosas ocasiones por la aplicación sistemática de criterios para determinar el Estado miembro responsable, por lo que la Sentencia del TJUE supone un pronunciamiento importante en relación con la interpretación del Reglamento. Esta sentencia confirma la jurisprudencia anterior, en relación con la excepción a la aplicación automática de los criterios de Dublín II y establece que el derecho de recurso del artículo 19 debe interpretarse en el sentido de que el solicitante de asilo último únicamente puede cuestionar la elección de tal criterio si invoca deficiencias sistemáticas del procedimiento de asilo del Estado miembro responsable.

PALABRAS CLAVE: Reglamento n° 343/2003 (Dublín II); Criterios de determinación del Estado miembro responsable del tratamiento de una demanda de asilo; Derecho de recurso contra la decisión de un Estado miembro de no examinar una solicitud de asilo y de trasladar al solicitante al Estado miembro responsable; Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

CJUE – JUDGMENT OF 10.12.2013 (GRAND CHAMBER) – *SHAMSO ABDULLAHI Y BUNDESAYLAMT*, CASE C-394/12. « REGULATION (EC) N° 343/2003 (“DUBLIN II”) – CRITERIA FOR DETERMINATION OF THE MEMBER STATE RESPONSIBLE FOR EXAMINING AN ASYLUM APPLICATION – ARTICLE 19, SECTION 2 – RIGHT TO CHALLENGE THE DECISION OF A MEMBER STATE NOT TO EXAMINE AN ASYLUM APPLICATION AND TO TRANSFER THE CANDIDATE TO THE RESPONSIBLE MEMBER STATE»

ABSTRACT: This case concerns the interpretation of the right to challenge the decision of a member State not to examine an asylum application and to transport the can-

didate to the responsible member State, according to article 19, section 2 of the Regulation n° 343/2003 (Dublin II). The Dublin II Regulation has been criticized on numerous occasions because of the systematic application of criteria to determine the responsible Member State. In this regard, for which this judgment of the TJUE represents an important pronouncement in relation to the interpretation of the Dublin regulation. This judgment confirms the previous case law of the Court, related to the exceptions to the automatic application of the criteria of Dublin II and establishes that the only way in which the applicant for asylum can call into question the choice of that criterion is by pleading systemic deficiencies in the asylum procedure and in the conditions for the reception of applicants for asylum in that Member State.

KEY WORDS: Regulation n° 343/2003; Criteria to determine the responsible Member State responsible of the examination of a petition of asylum; Article 19, section 2; Right of petition against the decision of a Member State not to examine a petition of asylum and to transport the candidate to the responsible Member State; Charter of Fundamental Rights of the European Union

CJUE – ARRÊT DU 10.12.2013 (GRANDE CHAMBRE) – *SHAMSO ABDULLAHI Y BUNDESAYLAMT*, AFFAIRE C-394/12. « RÈGLEMENT N° 343/2003 («DUBLIN II») – CRITÈRES POUR DÉTERMINER L'ÉTAT MEMBRE RESPONSABLE DE L'EXAMEN D'UNE DEMANDE D'ASILE – ARTICLE 19, PARAGRAPHE 2 – DROIT À UN RECOURS CONTRE LA DÉCISION D'UN ÉTAT MEMBRE DE NE PAS EXAMINER UNE DEMANDE D'ASILE ET DE TRASFERER LE DEMANDEUR À L'ÉTAT MEMBRE RESPONSABLE »

RÉSUMÉ: Cette affaire porte sur l'interprétation du droit de recours contre la décision d'un État membre de ne pas examiner une demande d'asile, prévu à l'article 19, paragraphe 2, du Règlement n° 343/2003 (dit Dublin II). Le règlement de Dublin II a été critiqué à de nombreuses reprises dû à l'application systématique de ses critères pour déterminer l'État membre responsable du traitement d'une demande d'asile, de sorte que le présent arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne fait preuve d'importance. Cet arrêt confirme les jugements antérieurs de la Cour de Justice par rapport à l'exception de l'application automatique des critères du Règlement Dublin II et établit que le droit de révision prévu à l'article 19 doit être interprété en ce sens qu'un demandeur d'asile ne peut mettre en cause le choix de ce critère qu'en invoquant l'existence de défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil de l'État membre responsable.

MOTS CLÉS: Règlement n° 343/2003; Critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile; Article 19, paragraphe 2; Droit de recours contre la décision d'un État membre de ne pas examiner une demande d'asile; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.