



Prensa e Información

Tribunal de Justicia de la Unión Europea
COMUNICADO DE PRENSA n.º 57/17

Luxemburgo, 8 de junio de 2017

Conclusiones del Abogado General en los asuntos C-490/16 y C-646/16
A.S. / República de Eslovenia y Jafari / Bundesamt für Fremdenwesen
und Asyl

La Abogado General Sharpston considera que, en las excepcionales circunstancias registradas en la crisis de los refugiados, los primeros Estados miembros ante los que se presentaron solicitudes de protección internacional son los responsables de su examen

La expresión «cruce irregular» del Reglamento Dublín III no cubre una situación en la que, a raíz de la afluencia masiva de personas a los Estados miembros fronterizos, esos países permitieron a nacionales de terceros países la entrada en sus territorios y el tránsito a través de ellos para alcanzar otros Estados miembros

En 2015 llegó a Europa más de un millón de personas —refugiados, personas desplazadas y otros migrantes—. La mayoría de esas personas aspiraban a obtener protección internacional. Fue el mayor movimiento de masas en Europa desde la Segunda Guerra Mundial y constituye el contexto completamente excepcional en el que se enmarcan estos dos asuntos.

La ruta de migración de los Balcanes Occidentales es objeto de los presentes procedimientos. Dicha ruta implica un recorrido por vía terrestre o marítima desde países de Oriente Próximo y Oriente Medio a Turquía, de ahí hacia el Oeste a Grecia y posteriormente a los Balcanes Occidentales (ARY de Macedonia, Serbia, Croacia, Hungría y Eslovenia).

Asunto C-490/16 A.S.

El Sr. A.S., nacional sirio, viajó de Siria a Eslovenia por la ruta de los Balcanes Occidentales. A su llegada al puesto fronterizo nacional designado entre Serbia y Croacia, se le permitió la entrada en Croacia, y las autoridades croatas organizaron su transporte hasta la frontera con Eslovenia.

En febrero de 2016, el Sr. A.S. presentó una solicitud de protección internacional ante las autoridades eslovenas. De acuerdo con el Reglamento Dublín III,¹ cuando un solicitante de protección internacional ha cruzado la frontera de un Estado miembro «de forma irregular» procedente de un tercer país, dicho Estado miembro es responsable del examen de la solicitud. Las autoridades eslovenas adujeron que el Sr. A.S. había entrado «de forma irregular» en Croacia, en el sentido del Reglamento, y que, por lo tanto, Croacia era el Estado miembro responsable de examinar la solicitud del Sr. A.S. Croacia se mostró de acuerdo en acoger al Sr. A.S., y las autoridades eslovenas informaron a éste de la decisión.

El Sr. A.S. impugnó la decisión de las autoridades eslovenas alegando que se habían aplicado incorrectamente los criterios para determinar el Estado miembro responsable, ya que la conducta de las autoridades croatas (que le habían permitido cruzar la frontera exterior) debía interpretarse en el sentido de que había entrado en Croacia de forma regular. El Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Tribunal Supremo de la República de Eslovenia) solicita al Tribunal de Justicia orientación sobre el modo de aplicar el concepto de entrada irregular o ilegal en este contexto.

Asunto C-646/16 Jafari

¹ Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DO 2013, L 180, p. 31).

Las Sras. Khadija Jafari y Zainab Jafari y sus respectivos hijos son nacionales de Afganistán. Las familias abandonaron Afganistán en 2015 en dirección a Austria por la ruta de los Balcanes Occidentales. Entraron inicialmente en el territorio de la Unión a través de Grecia, donde permanecieron tres días antes de abandonar el territorio de la Unión, al que volvieron a entrar a través de Croacia. A su llegada a Austria, las familias Jafari presentaron una solicitud de protección internacional.

Las autoridades austriacas adujeron que Croacia era el Estado miembro responsable de examinar dicha solicitud. Estimaron que la primera entrada de las familias en el territorio de la Unión a través de Grecia se había hecho de forma irregular, puesto que, como nacionales afganos, necesitaban contar con visados. Sin embargo, habida cuenta de que en Grecia estaban produciéndose deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo, con arreglo al Reglamento Dublín III debía considerarse que Croacia (país en el que las familias entraron de camino a Austria) era el Estado miembro responsable.

Las hermanas Jafari rebatieron esa conclusión. Alegan que su entrada fue autorizada por motivos humanitarios de conformidad con el Código de fronteras Schengen² y, por lo tanto, no fue «irregular». Por ello, consideran que Austria es el Estado miembro responsable del examen de su solicitud.

El Verwaltungsgerichtshof Wien (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Viena, Austria) solicita al Tribunal de Justicia orientación sobre si el concepto de «cruce irregular» de fronteras debe interpretarse de forma independiente o bien en relación con otros actos de la Unión relativos a nacionales de terceros países que cruzan la frontera exterior de la Unión, como el Código de fronteras Schengen.

Las cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia en ambos asuntos pretenden que se dilucide: i) si el Reglamento Dublín III debe interpretarse en relación con otros actos de la Unión; ii) si la cooperación y las facilidades prestadas por los Estados de tránsito de la Unión son equiparables a visados en el sentido de dicho Reglamento; iii) cómo debe interpretarse la expresión «cruzado la frontera de forma irregular»; iv) si los nacionales de terceros países a los que se permitió la entrada en el espacio Schengen durante la crisis humanitaria están comprendidos en las excepciones a las normas generales del Código de fronteras Schengen; y v) qué constituye una «dispensa de la obligación de visado de entrada» en el sentido del Reglamento Dublín III.

En sus conclusiones presentadas hoy, la Abogado General Eleanor Sharpston hace hincapié en el contexto fáctico excepcional en el marco del cual se han remitido estos asuntos y comenta que se está solicitando al Tribunal de Justicia que proporcione una solución jurídica que responda a las circunstancias fácticas sin precedentes que rodean la crisis de los refugiados.

En primer lugar, la Abogado General considera que el **Reglamento Dublín III debe interpretarse exclusivamente en función de su tenor literal, contexto y objetivos**, y no en relación con otros actos de la Unión —en particular, el Código de fronteras Schengen y la Directiva sobre retorno—. ³ Para llegar a esta conclusión, la Abogado General señala que el Reglamento Dublín III forma parte integrante del Sistema Europeo Común de Asilo y, por consiguiente, tiene una finalidad distinta a la de actos tales como el Código de fronteras Schengen y la Directiva sobre retorno. Además, no hay una base jurídica común para estos tres actos, lo que indica que su contexto y sus objetivos no son exactamente los mismos.

En segundo lugar, la Abogado General defiende que, en las circunstancias plenamente excepcionales de afluencia masiva de nacionales de terceros países, el hecho de que **algunos**

² Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO 2006, L 105, p. 1).

³ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO 2008, L 348, p. 98).

Estados miembros permitieran a las personas de que se trata cruzar la frontera exterior de la Unión y viajar posteriormente atravesando otros Estados miembros para presentar solicitudes de protección internacional no es equiparable a la expedición de un «visado». A este respecto, destaca que las normas que rigen la expedición de visados exigen que se cumplan determinadas formalidades, ninguna de las cuales concurrió en estos asuntos.

En tercer lugar, la Abogado General concluye que **la expresión «cruce irregular» del Reglamento Dublín III no cubre una situación en la que**, a raíz de la afluencia masiva de nacionales de terceros países que aspiran a obtener protección internacional en la Unión Europea, **los Estados miembros permiten a los nacionales de terceros países cruzar la frontera exterior de la Unión y viajar posteriormente a través de otros Estados miembros de la Unión** para presentar solicitudes de protección internacional en un determinado Estado miembro.

La Abogado General recuerda que el objetivo del artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III, que establece que el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional es aquel cuya frontera haya cruzado de forma irregular un nacional de un tercer país, es alentar a los Estados miembros a que permanezcan vigilantes a la hora de proteger la integridad de la frontera exterior de la Unión. Sin embargo, en su opinión, el objetivo del Reglamento no es garantizar un reparto sostenible de responsabilidades con respecto a solicitantes de protección internacional en toda la Unión Europea en respuesta a una excepcional afluencia de personas, como la que constituye el trasfondo de los presentes procedimientos prejudiciales.

En estas circunstancias, **aunque las entradas del Sr. A.S. y de las familias Jafari en el territorio de la Unión no pueden considerarse «regulares», en opinión de la Abogado General tampoco pueden calificarse de «irregulares» en el sentido del Reglamento Dublín III, tanto más cuanto que los Estados miembros de tránsito no sólo toleraron el cruce masivo de fronteras, sino que facilitaron de forma activa tanto la entrada como el tránsito por sus territorios.** Según la Abogado General, **sencillamente el Reglamento no se concibió para abarcar estas circunstancias excepcionales** y, por lo tanto, la expresión «cruce irregular» no cubre las circunstancias que se dan en los asuntos remitidos.

En cuarto lugar, la Abogado General opina que, **en las excepcionales circunstancias de los asuntos de que se trata, un Estado miembro podría haberse basado en la excepción prevista en el Código de fronteras Schengen que le permite autorizar a nacionales de terceros países a cruzar la frontera exterior por motivos humanitarios** o en virtud de obligaciones internacionales. La Abogado General no considera necesario que el Estado miembro haya llevado a cabo una valoración individualizada en relación con la persona en cuestión, ya que, a su juicio, ese requisito no constituye un requisito previo para poder basarse en esta excepción.

Por último, la **Abogado General rechaza la idea de que, en las circunstancias de los presentes asuntos, autorizar a nacionales de terceros países a entrar en el territorio de los Estados miembros de la Unión constituya una dispensa de la obligación de visado de entrada a los efectos del Reglamento Dublín III.** Considera que, al margen de las excepciones expresas establecidas en el Derecho de la Unión, no existen otras circunstancias en las que un nacional de un tercer país pueda quedar dispensado de la obligación de estar en posesión de un visado. Además, un Estado miembro no puede decidir unilateralmente dejar sin aplicación por otros motivos el requisito general de poseer un visado para entrar en la Unión Europea establecido para determinados nacionales de terceros países, particularmente en aquellos supuestos en los que dicho Estado miembro no haya realizado una apreciación individualizada.

Tras llegar a las anteriores conclusiones, la Abogado General aborda la aplicación del Reglamento Dublín III a los dos asuntos de que se trata. Insiste de nuevo en la afluencia sin precedentes de personas a los Balcanes Occidentales⁴ y en el hecho de que el Reglamento Dublín III no incluía ningún criterio específico que contemplara esa situación. En opinión de la Abogado General, **si se considera a los Estados miembros fronterizos, como Croacia, responsables de aceptar y**

⁴ Entre el 16 de septiembre de 2015 y el 5 de marzo de 2016, entraron en Croacia un total de 685 068 personas.

tramitar las solicitudes de un número excepcionalmente elevado de solicitantes de asilo, existe un riesgo real de que simplemente no sean capaces de afrontar la situación. A su vez, esto podría abocar a los Estados miembros a una situación en la que sean incapaces de cumplir sus obligaciones en virtud del Derecho de la Unión y del Derecho internacional.

En consecuencia, teniendo en cuenta el objetivo del Reglamento de repartir claramente entre los Estados miembros la responsabilidad de examinar las solicitudes de protección internacional, y el hecho de que en ninguno de los dos asuntos el Estado miembro ante el que se presentaron las solicitudes ha asumido dicha responsabilidad voluntariamente, **las respectivas solicitudes deberán ser examinadas por el primer Estado miembro ante el que fueron presentadas, con arreglo al artículo 3, apartado 2, del Reglamento Dublín III.**

La Abogado General concluye que **Eslovenia es el Estado miembro responsable de examinar la solicitud** de protección internacional **del Sr. A.S.** y **Austria es el Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de las familias Jafari.**

NOTA: Las conclusiones del Abogado General no vinculan al Tribunal de Justicia. La función del Abogado General consiste en proponer al Tribunal de Justicia, con absoluta independencia, una solución jurídica al asunto del que se ocupa. Los jueces del Tribunal de Justicia comienzan ahora sus deliberaciones sobre este asunto. La sentencia se dictará en un momento posterior.

NOTA: La remisión prejudicial permite que los tribunales de los Estados miembros, en el contexto de un litigio del que estén conociendo, interroguen al Tribunal de Justicia acerca de la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de un acto de la Unión. El Tribunal de Justicia no resuelve el litigio nacional, y es el tribunal nacional quien debe resolver el litigio de conformidad con la decisión del Tribunal de Justicia. Dicha decisión vincula igualmente a los demás tribunales nacionales que conozcan de un problema similar.

Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal de Justicia.

El texto íntegro de las conclusiones [C-490/16](#) y [C-646/16](#) se publica en el sitio CURIA el día de su lectura.

Contactos con la prensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667