



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. VERICA TRSTENJAK
presentadas el 12 de enero de 2012¹

Asunto C-620/10

**Migrationsverket
contra
Nurije Kastrati,
Valdrina Kastrati,
Valdrin Kastrati**

[Petición de decisión prejudicial
planteada por el Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (Suecia)]

«Derecho de asilo — Reglamento (CE) n° 343/2003 — Determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo — Entrada con un visado Schengen — Presentación de solicitud de asilo en un Estado miembro distinto del que expidió el visado — Solicitud de expedición de un permiso de residencia en el Estado de acogida — Retirada de la solicitud de asilo — Acogida del solicitante de asilo por el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de asilo»

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial del Kamarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen sueco (Tribunal administrativo de Estocolmo, Sección de asuntos de inmigración) se refiere a la interpretación del Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.² El órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, qué efectos tiene sobre la aplicabilidad del Reglamento n° 343/3003 la retirada de la solicitud de asilo por un solicitante que sólo ha solicitado asilo en un Estado miembro.

II. Marco legal

A. *Reglamento n° 343/2003*

2. El artículo 1 del Reglamento n° 343/2003 dispone:

«El presente Reglamento establece 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.»

1 — Lengua original: esloveno.

2 — DO L 50, p. 1.

3. El artículo 2, letra f), del Reglamento n° 343/2003 define la retirada de la solicitud de asilo como las diligencias por las que el solicitante de asilo pone término a los procedimientos iniciados mediante la presentación de su solicitud de asilo, con arreglo al Derecho nacional, ya sea expresa o tácitamente.

4. El artículo 3, apartado 1, del Reglamento n° 343/2003 establece:

«Los Estados miembros examinarán toda solicitud de asilo presentada por un nacional de un tercer país a cualquiera de ellos, ya sea en la frontera o en su territorio. La solicitud será examinada por un solo Estado miembro, que será aquel que los criterios mencionados en el capítulo III designen como responsable.»

5. El artículo 4 del Reglamento n° 343/2003 dispone:

«1. El proceso de determinación del Estado miembro responsable en virtud del presente Reglamento se pondrá en marcha en el momento en que se presente una solicitud de asilo por primera vez ante un Estado miembro.

[...]

5. El Estado miembro ante el cual se haya presentado la solicitud de asilo estará obligado, en las condiciones a que hace mención el artículo 20 y con vistas a finalizar el proceso de determinación del Estado miembro responsable del examen de la solicitud, a readmitir al solicitante que, encontrándose en otro Estado miembro, haya formulado de nuevo en dicho Estado miembro una solicitud de asilo, después de haber retirado su solicitud durante el proceso de determinación del Estado miembro responsable.

Dicha obligación cesará si, mientras tanto, el solicitante de asilo ha abandonado los territorios de los Estados miembros durante un período de al menos tres meses o si un Estado miembro le ha concedido un documento de residencia.»

6. El artículo 5 del Reglamento n° 343/2003 reza como sigue:

«1. Los criterios de determinación del Estado miembro responsable se aplicarán en el orden que figuran en el presente capítulo.

2. La determinación del Estado miembro responsable en aplicación de los criterios se hará atendiendo a la situación existente en el momento en que el solicitante de asilo presentó su solicitud por primera vez ante un Estado miembro.»

7. El artículo 9 del Reglamento n° 343/2003 establece:

«1. Si el solicitante de asilo es titular de un documento de residencia vigente, el Estado miembro que haya expedido dicho permiso será el responsable del examen de la solicitud de asilo.

2. Si el solicitante de asilo es titular de un visado vigente, el Estado miembro que haya expedido dicho visado será responsable del examen de la solicitud de asilo. [...]

[...]»

8. El artículo 16 del Reglamento n° 343/2003 establece:

«1. El Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo de acuerdo con el presente Reglamento deberá:

- a) hacerse cargo, en las condiciones establecidas en los artículos 17 a 19, del solicitante de asilo que haya presentado una solicitud en otro Estado miembro;

- b) completar el examen de la solicitud de asilo;
- c) readmitir, en las condiciones establecidas en el artículo 20, al solicitante de asilo cuya solicitud esté en curso de examen y que se encuentre en el territorio de otro Estado miembro sin haber recibido autorización para ello;
- d) readmitir, en las condiciones establecidas en el artículo 20, al solicitante de asilo que haya retirado su solicitud en curso de examen y haya formulado una solicitud de asilo en otro Estado miembro;
- e) readmitir, en las condiciones establecidas en el artículo 20, al nacional de un tercer país cuya solicitud haya rechazado y que se encuentre en el territorio de otro Estado miembro sin haber recibido autorización para ello.

2. Si un Estado miembro expidiera a un solicitante de asilo un documento de residencia, se le transferirán las obligaciones mencionadas en el apartado 1.

3. Las obligaciones mencionadas en el apartado 1 cesarán si el nacional de un tercer país abandona el territorio de los Estados miembros durante un período de al menos tres meses, a menos que el nacional del tercer país sea titular de un documento de residencia vigente expedido por el Estado miembro responsable.

4. Las obligaciones previstas en las letras d) y e) del apartado 1 cesarán igualmente desde el momento en que el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de asilo haya tomado y puesto efectivamente en práctica, tras la retirada o el rechazo de la solicitud, las disposiciones necesarias para que el nacional del tercer país regrese a su país de origen o se dirija a otro país al que pueda ir legalmente.»

B. *Directiva 2005/85*

9. El artículo 19 de la 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,³ bajo el título «Procedimiento en caso de retirada de la solicitud», establece:

- «1. Cuando los Estados miembros prevean la posibilidad de retirar una solicitud de manera expresa, y un solicitante de asilo así lo haga, los Estados miembros garantizarán que la autoridad decisoria deba o bien suspender el examen o bien desestimar la solicitud.
- 2. Los Estados miembros podrán decidir, asimismo, que la autoridad decisoria pueda resolver la suspensión del examen sin adoptar una resolución. En este caso, los Estados miembros procurarán que la autoridad decisoria deje constancia de ello en el expediente del solicitante.

10. El artículo 20 de la Directiva 2005/85, con el título «Procedimiento en caso de retirada o desistimiento implícitos de la solicitud», tiene el siguiente tenor:

«1. Cuando existan indicios razonables de que un solicitante de asilo ha retirado implícitamente su solicitud o ha desistido implícitamente de ella, los Estados miembros velarán por que la autoridad decisoria resuelva suspender su examen o denegar la solicitud debido a que el solicitante no ha demostrado tener derecho al estatuto de refugiado de conformidad con la Directiva 2004/83/CE.

[...]

³ — DO L 326, p. 13.

2. Los Estados miembros garantizarán que el solicitante que se vuelve a presentar ante la autoridad competente después de que se haya resuelto la suspensión según se indica en el presente artículo, apartado 1, tenga derecho a pedir la reapertura de su caso, salvo que la solicitud se examine con arreglo a los artículos 32 y 34.

Los Estados miembros podrán estipular un plazo transcurrido el cual no pueda reabrirse el expediente de un solicitante.

Los Estados miembros velarán por que tal persona no sea expulsada en violación del principio de no devolución.

Los Estados miembros podrán permitir a la autoridad decisoria que reanude el examen de la solicitud en la fase en que se suspendió.»

III. Hechos, procedimiento ante el órgano jurisdiccional nacional y cuestiones prejudiciales

11. Los demandantes en el procedimiento principal, la señora Kastrati y sus dos hijos menores de edad, son nacionales de un tercer país que entraron en el espacio Schengen con un visado Schengen expedido por las autoridades francesas. Después de que presentasen una solicitud de asilo en Suecia el 30 de abril de 2009, el Migrationsverk (autoridad nacional de inmigración) el 4 de junio de 2009, en virtud del Reglamento n° 343/2003, solicitó a Francia que se hiciera cargo de la familia a efectos de examinar sus solicitudes de asilo. El 16 de junio de 2009, los demandantes en el procedimiento principal solicitaron en Suecia un permiso de residencia alegando una vinculación a una persona residente en Suecia y el 22 de junio de 2009 retiraron sus solicitudes de asilo. Después de que, el 23 de junio de 2009, las autoridades francesas aceptasen hacerse cargo de los demandantes en el procedimiento principal, el 30 de julio de 2009, indicando que Francia era el Estado responsable, el Migrationsverk resolvió denegar las solicitudes de asilo y de permiso de residencia y decidió el traslado de los demandantes en el procedimiento principal a Francia con arreglo al artículo 19, apartados 1 y 3, del Reglamento n° 343/2003.

12. El recurso presentado contra dicha decisión ante el Länsrätten i Skåne län, Migrationsdomstolen (tribunal de primera instancia en materia de inmigración) dio lugar a la anulación de la resolución y a la devolución del asunto al Migrationsverk para que examinase el cumplimiento de los requisitos para la expedición de un permiso de residencia, con la advertencia de que, tras la retirada de las solicitudes de asilo, ya no era de aplicación el Reglamento n° 343/2003. El Migrationsverk interpuso contra dicha resolución recurso de apelación ante el órgano jurisdiccional remitente, alegando que el Reglamento n° 343/2003 sigue siendo aplicable aun después de retiradas las solicitudes de asilo.

13. Ante las dudas que alberga el órgano jurisdiccional remitente sobre la aplicabilidad del Reglamento n° 343/2003 en un caso como el del procedimiento principal, ha suspendido el procedimiento y ha remitido al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 5, apartado 2, del Reglamento n° 343/2003 y/o dado que este Reglamento sólo regula la finalización de la responsabilidad del Estado miembro para examinar una solicitud de asilo en los artículos 4, apartado 5, párrafo segundo, y 16, apartados 3 y 4, ¿debe interpretarse dicho Reglamento en el sentido de que la retirada de una solicitud de asilo no influye en la posibilidad de aplicarlo?
- 2) ¿Tiene alguna relevancia para la respuesta a la anterior cuestión en qué fase de la tramitación se retira la solicitud de asilo?»

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

14. La resolución de remisión, de 16 de diciembre de 2010, se recibió en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 27 de diciembre de 2010. En la fase escrita del procedimiento han presentado declaraciones los demandantes en el procedimiento principal, la República Helénica, la República Federal de Alemania, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República Italiana, el Reino de los Países Bajos y la Comisión Europea. En la vista celebrada el 30 de noviembre de 2011 intervinieron los demandantes en el procedimiento principal, el Migrationsverket, la República Helénica, el Reino de los Países Bajos y la Comisión.

V. Alegaciones de las partes

15. Los Gobiernos neerlandés, alemán y del Reino Unido sostienen que el Reglamento n° 343/2003 también es de aplicación en el caso, no regulado expresamente en él, de retirada de una única solicitud de asilo. Entienden que, en la medida en que el Reglamento n° 343/2003 tiene por objeto la retirada de una solicitud de asilo de entre varias, de él se desprende que la retirada carece de efectos sobre la responsabilidad de un Estado miembro, una vez fundamentada ésta. Asimismo, sostienen que uno de los objetivos del Reglamento es impedir que el solicitante de asilo elija el Estado miembro responsable, mediante continuos cambios de solicitud, y mantener la responsabilidad de un Estado miembro, una vez haya sido fundamentada, hasta la culminación definitiva del procedimiento. Por lo tanto, desde el momento en que se formula una solicitud de asilo, ésta desencadena la posterior aplicación del Reglamento n° 343/2003.

16. En cambio, los Gobiernos griego e italiano y la Comisión defienden el punto de vista de que la retirada de una única solicitud de asilo hace que decaiga la aplicabilidad del Reglamento n° 343/2003. Los casos de aplicación del Reglamento pese a la retirada de una solicitud de asilo son los taxativamente previstos en él. Con la retirada de una única solicitud de asilo formulada en la Unión, el solicitante deja claro que ya no desea seguir reclamando la protección internacional. Por ese motivo, en su opinión desaparece el fundamento para la aplicación del Reglamento n° 343/2003, cuyo objetivo, por una parte, es garantizar a los solicitantes de asilo un procedimiento ágil y, por otro, evitar posibles abusos cometidos con la presentación de múltiples solicitudes de asilo simultáneas o sucesivas.

17. Los demandantes en el procedimiento principal señalan que en ningún momento quisieron solicitar asilo, sino únicamente la expedición de un permiso de residencia. La presentación de la solicitud de asilo se produjo, según afirman, solamente siguiendo el consejo del Migrationsverk.

VI. Apreciación jurídica

A. Sobre la primera cuestión prejudicial

18. Con su primera cuestión prejudicial el órgano jurisdiccional remitente interroga, en esencia, si un solicitante de asilo que ha presentado una solicitud de asilo en un Estado miembro puede sustraerse a la aplicación del Reglamento n° 343/2003 mediante la retirada de dicha solicitud, si no ha presentado ninguna otra solicitud de asilo en ningún otro Estado miembro.

19. Sobre la alegación de los demandantes en el procedimiento principal de que en ningún momento quisieron reclamar asilo, de manera que su solicitud, en el fondo, no se debe considerar como solicitud de asilo a los efectos del Reglamento n° 343/2003, sino como solicitud de expedición de un permiso de residencia, procede señalar que, conforme a reiterada jurisprudencia, incumbe solamente al órgano jurisdiccional remitente decidir el objeto de las cuestiones que se planteen al Tribunal de Justicia. En efecto, corresponde exclusivamente a los jueces nacionales, que deben asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar en cada caso tanto la

necesidad como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia.⁴ En este contexto, el Tribunal de Justicia tampoco es competente para determinar los hechos del procedimiento principal.

20. Por lo tanto, teniendo en cuenta las alegaciones de los demandantes en el procedimiento principal corresponde al órgano jurisdiccional remitente valorar si la solicitud controvertida de los demandantes en el procedimiento principal se debe considerar como solicitud de asilo en el sentido del Reglamento n° 343/2003. Sobre la base de la definición de «solicitud de asilo» que contiene el artículo 2, letra c), del Reglamento n° 343/2003, el órgano jurisdiccional remitente debe averiguar si la solicitud presentada por los demandantes en el procedimiento principal constituye una solicitud que debe calificarse como petición de la protección internacional en el sentido de la Convención de Ginebra. Si el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de la aplicación de dicha definición en el contexto concreto del procedimiento principal, deberá pedir al Tribunal de Justicia la correspondiente orientación sobre la aplicación de la definición en un caso como el del procedimiento principal, mediante una nueva petición de decisión prejudicial.

21. Si el órgano jurisdiccional remitente llegase a la conclusión de que la solicitud de los demandantes en el procedimiento principal se debe calificar como solicitud en el sentido del Reglamento n° 343/2003, se suscita la cuestión por él formulada sobre las consecuencias jurídicas de la retirada de dicha solicitud por los demandantes en el procedimiento principal.

22. Pese a que el caso de retirada de una única solicitud de asilo, sobre el que versa el procedimiento principal, y las consecuencias que de ello se derivan no están expresamente regulados en el Reglamento n° 343/2003, a mi parecer, una interpretación sistemática del Reglamento, atendiendo al tenor literal y a los objetivos de éste, llevan a la conclusión de que el solicitante de asilo que sólo ha presentado una única solicitud no puede excluir la aplicación del Reglamento n° 343/2003 mediante la retirada unilateral de la solicitud.

23. Merece recordarse que, según reiterada jurisprudencia, para la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión procede tener en cuenta no sólo el tenor de ésta, sino también su contexto y los objetivos que pretende alcanzar la normativa de que forma parte.⁵

24. La Comisión expuso los objetivos esenciales del Reglamento n° 343/2003 en su Propuesta de reglamento de 26 de julio de 2001.⁶ En el punto 2.1 de la Propuesta, bajo el título «Objetivos», se hace referencia, por un lado, al objetivo de garantizar un procedimiento ágil, basado en criterios objetivos y justo para los afectados, pero, por otro, también a la prevención del abuso que supone la presentación de solicitudes de asilo múltiples en varios Estados miembros, mediante la determinación rápida de un único Estado miembro responsable. En principio, debería ser responsable el Estado miembro que ha tenido el mayor protagonismo en la entrada⁷ o la residencia del solicitante de asilo en los territorios de los Estados miembros, bien por haberle concedido un visado o un permiso de residencia, bien por haber fallado en el control de sus fronteras o por haberle permitido la entrada sin visado.⁸

4 — Véanse las sentencias de 5 de mayo de 2011, MSD Sharp & Dohme (C-316/09, Rec. p. I-3249), apartado 21, y de 30 de noviembre de 2006, Brünsteiner y Autohaus Hilgert (C-376/05 y C-377/05, Rec. p. I-11383), apartado 26.

5 — Véanse las sentencias de 18 de mayo de 2000, KVS International (C-301/98, Rec. p. I-3583), apartado 21; de 23 de noviembre de 2006, ZVK (C-300/05, Rec. p. I-11169), apartado 15, y de 29 de enero de 2009, Petrosian (C-19/08, Rec. p. I-495), apartado 34.

6 — Propuesta de Reglamento del Consejo 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, COM(2001) 447 final.

7 — Con arreglo a los artículos 1 y 2 del Protocolo anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, Dinamarca no participó en principio en la adopción del Reglamento n° 343/2003 (véase su decimotavo considerando); sin embargo, el ámbito de aplicación de dicho Reglamento se amplió a Dinamarca con el **Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Reino de Dinamarca relativo a los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en Dinamarca o cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea y a «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín** (DO 2006, L 66, p. 38). También algunos terceros países se han adherido, en virtud de tratados internacionales, al sistema de la Unión Europea para la determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo; por ejemplo, la Confederación Suiza (DO 2008, L 53, p. 5).

8 — Véase la Propuesta de Reglamento citada en la nota 6, apartado 3.1.

25. Estos objetivos esenciales formulados por la Comisión también se han visto reflejados en el Reglamento n° 343/2003. El tercer y el cuarto considerandos mencionan como objetivo fundamental la rápida determinación del Estado miembro responsable en base a un procedimiento claro y viable, con el fin de garantizar un acceso efectivo a dicho procedimiento. En el artículo 3 del Reglamento n° 343/2003 se establece el principio básico conforme al cual toda solicitud de asilo sólo puede ser examinada por un único Estado miembro. Con ello, por una parte, se evita que surja la figura de refugiados «en órbita», es decir, solicitantes de asilo que son expulsados de un país a otro, de manera que su derecho de asilo pierde prácticamente todo su valor. Y, por otra parte, se pone freno también al llamado «*asylum shopping*» al excluir el movimiento incontrolado de solicitantes merced a la tramitación paralela o sucesiva de procedimientos de asilo dentro de la UE.⁹

26. Persiguiendo estos últimos objetivos, aún vigente el Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas, celebrado el 15 de junio de 1990 en Dublín,¹⁰ se adoptó el Reglamento (CE) n° 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 Dublín.^{11 12} Dicho Reglamento tenía por objeto, en primer lugar, aplicar y ejecutar el Convenio de Dublín, que fue sustituido por el Reglamento n° 343/2003. A este respecto existe una relación entre los dos reglamentos,¹³ lo que pone de relieve que la determinación del Estado miembro responsable también se pretende asegurar mediante el cotejo de datos.¹⁴

27. En consecuencia, el capítulo III del Reglamento n° 343/2003 contiene una relación de criterios, jerárquicamente ordenados, para la determinación del Estado miembro responsable,¹⁵ con lo que se pretende ayudar a cumplir el mandato de determinar el Estado miembro responsable aplicando únicamente criterios objetivos, así como contribuir al objetivo de evitar el abuso que constituye la presentación, simultánea o sucesiva, de múltiples solicitudes de asilo, mediante la determinación de un único Estado miembro responsable.

28. Precisamente la determinación del Estado miembro responsable es la finalidad principal del Reglamento n° 343/2003. Sobre la cuestión de la aplicabilidad del Reglamento n° 343/2003, en el artículo 4, apartado 1, se dispone que el proceso de determinación del Estado miembro responsable se pondrá en marcha en el momento en que se presente una solicitud de asilo por primera vez ante un Estado miembro. El examen propiamente dicho de la solicitud de asilo se realiza, por el contrario, con arreglo a las disposiciones nacionales del Estado miembro correspondiente, respetando la Directiva 2005/85 y la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida.¹⁶

9 — Véase al respecto Hermann, M. en: Hailbronner, K. (coord.), *EU Immigration and Asylum Law*, Múnich 2010, Kommentierung zu VO 343/2003, artículo 1, margs. 20 y 21; Filzwieser, C./Sprung, A., *Dublin II-Verordnung, Das Europäische Asylzuständigkeitsystem*, 3ª ed. 2010, artículo 3, marg. K6, Huber, B./Göbel-Zimmermann, R., *Ausländer- und Asylrecht*, 2ª ed., Múnich 2008, marg. 1885.

10 — DO 1997, C 254, p. 1.

11 — DO L 316, p. 1.

12 — Para un análisis general de los aspectos relativos a la protección de datos y los antecedentes de la recogida de datos personales en las bases de datos de Eurodac, véase Hofmann, H./Rowe, G./Türk, A., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, pp. 480 y ss.

13 — Véase el Informe de la Comisión sobre la evaluación del sistema de Dublín, COM(2007) 299 final, punto 2.1, Hermann, M., *ibid.* (nota 9), artículo 1, marg. 46.

14 — Huber, B./Göbel-Zimmermann, R., *ibid.* (nota 9), marg. 1904; Hailbronner, K., *Asyl- und Ausländerrecht*, 2ª ed., Stuttgart 2008, marg. 46, y Filzwieser, C./Sprung, A., *ibid.* (nota 9), artículo 9, marg. K2.

15 — Véase Alland, D./Chassin, C., *Répertoire de droit international*, v. Asile, marg. 46.

16 — DO L 304, p. 12.

29. La Comisión señala acertadamente en sus observaciones escritas que el procedimiento de asilo, si se observa su estructura general, consta de dos fases: la determinación del Estado miembro responsable tras la primera presentación de una solicitud de asilo en virtud del Reglamento n° 343/2003, y a continuación el examen propiamente dicho, que incumbe al Estado miembro responsable en cada caso y en el que se deben respetar las normas mínimas de la Directiva 2005/85. Por lo tanto, se trata de dos fases diferentes del procedimiento de asilo. Este razonamiento ya se utilizó como punto de partida en las primeras reflexiones dirigidas a la adopción de la Directiva 2005/85¹⁷ y se plasmó también en su vigésimo noveno considerando, que establece expresamente que la Directiva 2005/85 no se refiere a los procedimientos regulados por el Reglamento n° 343/2003. Conforme a esto, el objetivo del Reglamento n° 343/2003 no es la concesión de garantías procesales a los solicitantes de asilo mediante el establecimiento de los requisitos para el reconocimiento o la denegación de sus solicitudes,¹⁸ sino que pretende regular primordialmente el reparto de obligaciones y funciones entre los Estados miembros. En este contexto, las disposiciones del Reglamento n° 343/2003, relativas a las obligaciones de los Estados miembros frente a los solicitantes de asilo sujetos al procedimiento de Dublín, en principio, se refieren solamente al desarrollo del procedimiento entre los propios Estados miembros, o se dirigen a garantizar la conformidad con otros actos jurídicos en materia de asilo.¹⁹

30. Desde el punto de vista de la competencia, el Reglamento n° 343/2003 contiene también disposiciones relativas a los efectos de la retirada de una solicitud de asilo sobre el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo. Sin embargo, sólo existen disposiciones expresas para el caso de que sea retirada una solicitud de entre varias, como, por ejemplo, en el artículo 4, apartado 5, o el artículo 16, apartados 1, letra d), y 4. Estas disposiciones contemplan, en particular, los casos en que el solicitante de asilo ha retirado su solicitud aún pendiente el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable del examen (artículo 4, apartado 5), o bien ya durante el examen de la solicitud [artículo 16, apartado 1, letra d)], y ha presentado una nueva solicitud de asilo en otro Estado miembro.

31. Sin embargo, en el Reglamento n° 343/2003 no están expresamente reguladas las consecuencias jurídicas de la retirada de una solicitud de asilo presentada en un Estado miembro que no va acompañada de la presentación de una nueva solicitud de asilo en otro Estado miembro.

32. A mi parecer, el hecho de que las consecuencias de la retirada de una única solicitud de asilo no estén expresamente reguladas en el Reglamento n° 343/2003 se debe a que en ese caso no se puede producir un conflicto de competencias. Pero de ello no se puede inferir que la retirada de una solicitud por un solicitante de asilo que no ha presentado ninguna otra solicitud pueda dar lugar, de por sí, a la inaplicación del Reglamento n° 343/2003.

33. Ciertamente, en principio parece razonable la idea de que el Reglamento sólo se aplica al caso de presentación de una solicitud de asilo y que la correspondiente necesidad de protección del solicitante desaparece cuando, al retirar su solicitud, manifiesta que ya no requiere protección. Y esta primera impresión se refuerza por el hecho de que la omisión de tal supuesto de hecho parece sugerir la conclusión de que, por lógica, el Reglamento no es de aplicación en tal caso.

17 — Propuesta de Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado, COM(2000) 578 final, punto 2 de la exposición de motivos.

18 — En este sentido también Huber, B./Göbel-Zimmermann, R., *op. cit.* (nota 9), marg. 1885, y Bergmann, J. en Renner, *Ausländerrecht*, 9ª ed., 2011, marg. 130.

19 — Véase, por ejemplo, la 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, COM(2008) 820 final, especialmente el punto 3 de la exposición de motivos.

34. Pero del contexto general de la normativa en materia de procedimiento de asilo se deduce que, en principio, sólo la terminación definitiva de un procedimiento de asilo da lugar a la pérdida de la competencia que en un cierto momento correspondió a un Estado miembro. Además, tal terminación definitiva no debe presumirse desde el momento en que un nacional de un tercer país deje de sostener su solicitud de asilo, sino sólo cuando la autoridad nacional competente haya adoptado una decisión definitiva.

35. El propio tenor literal del Reglamento n° 343/2003 favorece esta interpretación.

36. Por ejemplo, la definición de retirada de la solicitud de asilo que contiene el artículo 2, letra f), del Reglamento n° 343/2003, como diligencias por las que el solicitante de asilo pone término a los procedimientos iniciados mediante la presentación de su solicitud de asilo, «con arreglo al Derecho nacional», ya sea expresa o tácitamente, demuestra que una declaración de retirada sólo puede poner fin al procedimiento conforme a las disposiciones nacionales pertinentes. Dado que dichas disposiciones nacionales deben cumplir con lo exigido por la Directiva 2005/85, la respuesta a la pregunta por las repercusiones de la retirada de una solicitud de asilo sobre la aplicabilidad y sobre la aplicación del Reglamento n° 343/2003 sólo se puede obtener de una consideración conjunta de dicho Reglamento y de la Directiva 2005/85.

37. Conforme a la Directiva 2005/85, no se debe considerar que el nacional de un tercer país que ha solicitado asilo en un Estado miembro se halla en situación irregular en el territorio de dicho Estado miembro hasta que entre en vigor una decisión desestimatoria de la solicitud o que ponga fin a su derecho de estancia como solicitante de asilo.²⁰

38. Para que se produzca tal resolución firme es precisa una decisión de las autoridades nacionales competentes. En caso de retirada explícita de la solicitud de asilo, el artículo 19 de la Directiva 2005/85 establece que, cuando los Estados miembros prevean la posibilidad de retirar una solicitud de manera expresa, y un solicitante de asilo así lo haga, se debe garantizar que la autoridad decisoria deba o bien suspender el examen o bien desestimar la solicitud. De igual manera, en caso de retirada tácita de la solicitud de asilo, con arreglo al artículo 20 de la citada Directiva también es precisa una decisión de la autoridad competente por la que bien se deniegue la solicitud o bien se suspenda formalmente su examen.

39. De estas reflexiones se desprende que la declaración de retirada del solicitante de asilo no da lugar, de por sí, a la terminación del procedimiento de asilo. Por el contrario es necesario que la autoridad decisoria del Estado miembro competente en cada caso tome la decisión correspondiente. Pero esto, por lógica, presupone que, pese a la declaración de retirada del solicitante de asilo, se siga pudiendo determinar la autoridad competente en materia de asilo con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento n° 343/2003.

40. Sobre la relevancia de la terminación jurídica y administrativa del procedimiento de asilo en caso de retirada voluntaria de una solicitud de asilo, la Comisión ya señaló, en la primera propuesta de la Directiva 2005/85, que sólo con tal terminación se puede garantizar que el Estado miembro pueda recuperar la información necesaria en situaciones en las que reapareciera el solicitante en el mismo u otro Estado miembro y se planteara el problema de la responsabilidad del examen de una nueva solicitud.²¹

41. También tras detenida consulta y audiencia a todos los Estados miembros, este punto de vista no sólo se impuso en la ampliamente modificada Propuesta de directiva de la Comisión de 18 de junio de 2002, sino que en las aclaraciones referentes a las disposiciones propuestas de la directiva se subrayó que, por razones de eficiencia, era imperativo fijar normas claras y precisas sobre qué hacer cuando los procedimientos se suspenden o interrumpen, a causa de una retirada explícita de la solicitud

20 — Véase el artículo 7 de la Directiva 2005/85, así como su decimotercer considerando. Véase también el noveno considerando de la 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 L 348, p. 98).

21 — Propuesta de Directiva citada en la nota 17 (aclaraciones al entonces artículo 16 de la Propuesta).

(artículo 19) o por otras razones (artículo 20), y que por eso las normas describen de forma exhaustiva las opciones procesales de que disponen los Estados miembros. Por este motivo, para el caso de que un solicitante de asilo desee retirar su solicitud, la Directiva ofrece a los Estados miembros la opción de suspender el examen o rechazar la solicitud.²²

42. Este punto de vista también se ha recogido posteriormente en los artículos 19 y 20 de la Directiva 2005/85, que además prevé la posibilidad de un procedimiento especial para las solicitudes posteriores tras una primera retirada de la solicitud con arreglo al artículo 24, apartado 1, letra a), en relación con los artículos 32 y siguientes. Así, con arreglo al artículo 34 los Estados miembros pueden obligar a un solicitante de asilo que presenta una solicitud posterior a indicar los hechos y presentar las pruebas que justifiquen un nuevo procedimiento, y (a diferencia del artículo 12) a adoptar una decisión sin una entrevista personal con el solicitante.

43. En cambio, si en el marco del Reglamento n° 343/2003 se concediese al solicitante de asilo la posibilidad de retirar su solicitud sin ningún tipo de consecuencias, esto sería incompatible con las disposiciones de la Directiva 2005/85 sobre la presentación de solicitudes sucesivas y las consecuencias jurídicas que de ello se desprenden para posibles solicitudes posteriores.

44. Esta interpretación del Reglamento n° 343/2003, conforme a la cual el solicitante de asilo, al retirar su solicitud, no puede influir unilateralmente en las normas sobre competencia establecidas en dicho Reglamento, responde también a la estructura y el objetivo que éste persigue, de establecer lo más rápido posible la responsabilidad de un Estado miembro basándose únicamente en criterios objetivos y de privar al solicitante de asilo de toda influencia al respecto mediante la presentación de diversas solicitudes.

45. Sería contrario a los objetivos del Reglamento n° 343/2003 que un solicitante de asilo pudiera mediante la presentación de sucesivas solicitudes y la retirada de las anteriores, influir en la determinación del Estado miembro responsable, posibilidad que precisamente pretende evitar dicho Reglamento. A este respecto procede remitirse a la disposición del artículo 13 del Reglamento n° 343/2003, que, para el caso de que no se pueda determinar la responsabilidad con arreglo a los criterios enumerados en dicho Reglamento, establece que será responsable del examen de la solicitud de asilo el Estado miembro ante el que se haya presentado la primera de ellas. Por lo tanto, el legislador previó la posibilidad de que, pese a todas las posibilidades de examen, no se pueda determinar un Estado miembro responsable, y para ese caso dispuso una regla subsidiaria de competencia. Si resultase inaplicable el Reglamento n° 343/2003 con cada retirada de una solicitud de asilo, el solicitante podría determinar el Estado miembro responsable, en función de las circunstancias del caso concreto, mediante la elección de su lugar de residencia. Además, se frustraría también el objetivo de una ágil tramitación por medio de una rápida determinación del Estado miembro responsable.

46. A este respecto, también procede referirse a la cuestión de la responsabilidad por el regreso de un antiguo solicitante de asilo. En efecto, del Reglamento n° 343/2003 se desprende que el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo, tras una declaración (expresa o tácita) de retirada de la solicitud por el solicitante y tras el correspondiente trámite de terminación por parte de la autoridad nacional competente, en principio sigue siendo competente también para el regreso del que fuera solicitante de asilo.

47. En efecto, la disposición del artículo 16, apartado 1, letra e), del Reglamento n° 343/2003 deja claro que el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de asilo, pese a la terminación del procedimiento mediante una decisión desestimatoria firme, está obligado a readmitir al anterior solicitante de asilo que se encuentre en el territorio de otro Estado miembro sin haber recibido

22 — Propuesta modificada de Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado, COM(2002) 326 final, aclaraciones sobre al artículo 19.

autorización para ello. Esta obligación cesa conforme a lo establecido en el Reglamento n° 343/2003, lo que sucede únicamente cuando el nacional del tercer país haya obtenido un documento de residencia de otro Estado miembro (artículo 16, apartado 2), si abandona el territorio de los Estados miembros durante un período de al menos tres meses sin un documento de residencia vigente (artículo 16, apartado 3) o cuando el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de asilo haya tomado y puesto efectivamente en práctica, tras el rechazo de la solicitud, las disposiciones necesarias para que el nacional del tercer país regrese a su país de origen o se dirija a otro país al que pueda ir legalmente (artículo 16, apartado 4).

48. A este respecto, el Reglamento n° 343/2003 ha acogido en esencia el concepto del Convenio de Dublín de 15 de junio de 1990 conforme al cual en un espacio en que está garantizada la libre circulación de personas con arreglo a las disposiciones de los Tratados todo Estado miembro ha de responder frente a los demás Estados miembros por sus actos en materia de entrada y residencia de nacionales de terceros países y ha de asumir las consecuencias de su proceder desde un espíritu de solidaridad y leal cooperación. Los principales criterios de atribución de la responsabilidad y su presentación en un orden jerárquico reflejan este enfoque general, al hacer recaer la responsabilidad sobre el Estado miembro que ha tenido mayor protagonismo en la entrada o la residencia del solicitante de asilo en los territorios de los Estados miembros, bien por haberle concedido un visado o un permiso de residencia, bien por haber fallado en el control de sus fronteras o por haberle permitido la entrada sin visado. Un segundo grupo de criterios se propone extraer las consecuencias de los fallos de un Estado miembro en materia de lucha contra la inmigración clandestina.²³

49. Esto pone en evidencia que el criterio determinante para la aplicación del Reglamento n° 343/2003, a la luz del principio del causante, es la fundamentación de la responsabilidad de un Estado miembro frente a los otros en relación con un solicitante de asilo. De este modo se da cuenta del principio según el cual cada Estado miembro es responsable frente a todos los demás de su acción en materia de entrada y residencia de nacionales de terceros países.²⁴

50. La responsabilidad con arreglo al principio del causante se completa con la Directiva 2008/115,²⁵ que contiene disposiciones relativas al regreso de nacionales de terceros países en situación irregular, así como disposiciones para el caso en que dicho regreso no sea posible por razones especiales. El hecho de que en este contexto ya no se prevean normas especiales de competencia deja aún más patente que el Reglamento n° 343/2003 sigue siendo de aplicación incluso en esa fase del procedimiento.

51. Por todo lo anterior, procede responder a la primera cuestión prejudicial que la retirada de una solicitud de asilo por un solicitante que sólo ha presentado una solicitud en un único Estado miembro, por sí misma, no tiene efectos ni sobre la aplicabilidad del Reglamento n° 343/2003 ni sobre la determinación del Estado miembro responsable para el examen de la solicitud con arreglo a lo dispuesto en dicho Reglamento.

B. *Sobre la segunda cuestión*

52. Con su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se dilucide si, a la luz del Reglamento n° 343/2003, en un caso como el del procedimiento principal el momento de retirada de la solicitud de asilo por un solicitante de asilo es relevante para la valoración de las consecuencias jurídicas de dicha retirada.

23 — Véase la Propuesta de Reglamento citada en la nota 6 (apartado 3.1 de la exposición de motivos).

24 — *Ibid.*, aclaraciones al artículo 9. Véase también la Propuesta de Reglamento citada en la nota 19 (apartado 3 de la exposición de motivos).

25 — Citada en la nota 20.

53. En mi opinión, procede responder negativamente, sin más. De los anteriores argumentos que he expuesto se desprende que la retirada de una solicitud de asilo por un solicitante que sólo ha presentado una solicitud en un único Estado miembro, por sí misma, no tiene efectos ni sobre la aplicabilidad del Reglamento n° 343/2003 ni sobre la determinación del Estado miembro responsable para el examen de la solicitud con arreglo a lo dispuesto en dicho Reglamento. A tal efecto es indiferente en qué fase del procedimiento se declare la retirada.

VII. Conclusión

54. A tenor de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda como sigue a las cuestiones prejudiciales:

«La retirada de una solicitud de asilo por un solicitante que sólo ha presentado una solicitud en un único Estado miembro no tiene, por sí misma, efectos ni sobre la aplicabilidad del Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, ni sobre la determinación del Estado miembro responsable para el examen de la solicitud con arreglo a lo dispuesto en dicho Reglamento. A tal efecto es indiferente en qué fase del procedimiento se declare la retirada.»