



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 15 de marzo de 2017<sup>1</sup>

«Procedimiento prejudicial — Criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional — Reglamento (UE) n.º 604/2013 (Dublín III) — Artículo 28, apartado 2 — Internamiento para fines de traslado — Artículo 2, letra n) — Riesgo considerable de fuga — Criterios objetivos — Ausencia de definición legal»

En el asunto C-528/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Nejvyšší správní soud (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, República Checa), mediante resolución de 24 de septiembre de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 7 de octubre de 2015, en el procedimiento entre

**Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie**

y

**Salah Al Chodor,**

**Ajlin Al Chodor,**

**Ajvar Al Chodor,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y la Sra. A. Prechal (Ponente), el Sr. A. Rosas, la Sra. C. Toader y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretario: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de julio de 2016;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie, por el Sr. D. Franc;
- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y J. Vláčil y la Sra. S. Šindelková, en calidad de agentes;

<sup>1</sup> — Lengua de procedimiento checo.

- en nombre del Gobierno helénico, por la Sra. M. Michelogiannaki, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. S. Brandon, en calidad de agente, asistido por la Sra. M. Gray, Barrister;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. M. Condou-Durande y M. Šimerdová y el Sr. G. Wils, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de noviembre de 2016;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 28 del 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; en lo sucesivo, «Reglamento Dublín III»), en relación con el artículo 2 de dicho Reglamento.
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un recurso de casación interpuesto por la Policie ČR, Krajské ředitelství Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (Policía de la República Checa, Dirección Regional de Ústí nad Labem, Departamento de policía de extranjería; en lo sucesivo, «policía de extranjería»), en relación con la anulación, ordenada por un órgano jurisdiccional inferior, de la decisión de la policía de extranjería de internar a los Sres. Salah, Ajlin y Ajvar Al Chodor (en lo sucesivo, conjuntamente, «Sres. Al Chodor») durante 30 días a efectos de su traslado a Hungría.

### **Marco jurídico**

#### ***CEDH***

- 3 El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), dispone, en su artículo 5, titulado «Derecho a la libertad y a la seguridad», lo siguiente:

«1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, salvo en los casos siguientes y con arreglo al procedimiento establecido por la ley:

[...]

- f) Si se trata de la detención preventiva o del internamiento, conforme a derecho, de una persona para impedir que entre ilegalmente en el territorio o contra la que esté en curso un procedimiento de expulsión o extradición.

[...]»

## ***Derecho de la Unión Europea***

### ***Carta***

- 4 El artículo 6 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») establece que «toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad».
- 5 A tenor del artículo 52 de la Carta, que lleva por título «Alcance e interpretación de los derechos y principios»:

«1. Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

[...]

3. En la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no obstará a que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa.

[...]»

### ***Reglamento Dublín III***

- 6 Según el considerando 9 de este Reglamento:

«A la vista de los resultados de las evaluaciones realizadas sobre la aplicación de los instrumentos de la primera fase, en la fase actual procede confirmar los principios en que se sustenta el Reglamento (CE) n.º 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 2003, L 50, p. 1)], e introducir, al mismo tiempo, las mejoras necesarias a la luz de la experiencia, en la eficacia del sistema de Dublín y la protección concedida a los solicitantes al amparo de dicho sistema. Dado que el buen funcionamiento del sistema de Dublín es esencial para el [Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)], sus principios y funcionamiento deben revisarse a medida que se crean otros componentes del SECA e instrumentos de solidaridad de la Unión. Debe preverse un “control de aptitud” consistente en una revisión completa, basada en datos, que abarque los efectos jurídicos, económicos y sociales del sistema de Dublín, incluidos sus efectos en los derechos fundamentales.»

- 7 Según el considerando 20 del Reglamento Dublín III:

«El internamiento de solicitantes debe efectuarse con arreglo al principio subyacente de que no se puede internar a una persona por el único motivo de haber solicitado protección internacional. El internamiento debe ser lo más breve posible y estar sujeto a los principios de necesidad y proporcionalidad. En particular, el internamiento de solicitantes debe regularse conforme al artículo 31 de la Convención de Ginebra. Los procedimientos establecidos en el presente Reglamento en relación con una persona internada deben tramitarse con prioridad en el menor plazo de tiempo posible. Por lo que respecta a las garantías generales que rigen el internamiento, así como a las

condiciones de internamiento, cuando proceda, los Estados miembros deben aplicar las disposiciones de la Directiva 2013/33/UE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DO 2013, L 180, p. 96)] también a las personas internadas sobre la base del presente Reglamento.»

8 El artículo 2 del Reglamento Dublín III, con el título «Definiciones», establece:

«A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[...]

n) “riesgo de fuga”: la existencia de razones basadas en criterios objetivos definidos por ley que, en un caso concreto, permitan pensar que un solicitante, un nacional de un tercer país o un apátrida sujeto a un procedimiento de traslado pueda fugarse.»

9 El artículo 28 de ese Reglamento, que lleva por título «Internamiento», dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros no podrán internar a una persona por el único motivo de que se encuentre sometida al procedimiento establecido en el presente Reglamento.

2. Cuando exista un riesgo considerable de fuga, los Estados miembros podrán internar a una persona para garantizar el desarrollo de los procedimientos de traslado de conformidad con el presente Reglamento sobre la base de una evaluación individual y únicamente en la medida en que el internamiento sea proporcionado y no puedan aplicarse efectivamente otras medidas menos coercitivas.

3. El internamiento será lo más breve posible y no podrá superar el período de tiempo razonablemente necesario para tramitar, con la debida diligencia, los procedimientos administrativos prescritos hasta que se efectúe el traslado de conformidad con el presente Reglamento.

[...]»

### ***Directiva 2013/33***

10 A tenor del artículo 8 de la Directiva 2013/33 (en lo sucesivo, «Directiva de acogida»):

«1. Los Estados miembros no internarán a una persona por la única razón de que sea un solicitante de protección internacional, de conformidad con la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional [(DO 2013, L 180, p. 60)].

2. Cuando ello resulte necesario, sobre la base de una evaluación individual de cada caso, los Estados miembros podrán internar a un solicitante siempre que no se puedan aplicar efectivamente medidas menos coercitivas.

3. Un solicitante solo podrá ser internado:

[...]

f) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 del Reglamento [Dublín III].

Los motivos de internamiento quedarán establecidos en el Derecho nacional.

[...]»

### **Derecho checo**

- 11 El artículo 129, apartado 1, de la Ley n.º 326/1999 relativa a la residencia de los extranjeros en el territorio de la República Checa y por la que se modifican otras leyes (en lo sucesivo, «Ley sobre la residencia de los extranjeros») disponía lo siguiente:

«La policía podrá internar a los extranjeros que hayan entrado o permanecido de forma ilegal en el territorio nacional durante el período estrictamente necesario para garantizar su traslado de conformidad con un tratado internacional concluido con otro Estado miembro de la Unión Europea antes del 13 de enero de 2009 o con arreglo a la legislación directamente aplicable de las Comunidades Europeas.»

- 12 Cuando se adoptó la resolución de remisión, estaba en marcha un procedimiento legislativo dirigido a modificar este artículo añadiéndole un apartado 4, con el siguiente tenor:

«La policía podrá decidir el internamiento de un extranjero para su traslado al Estado vinculado por una disposición directamente aplicable de la Unión únicamente si existe un riesgo considerable de fuga. Se entenderá por riesgo considerable de fuga, en particular, el hecho de que el extranjero haya permanecido ilegalmente en el territorio nacional, haya eludido en el pasado su traslado al Estado vinculado por una disposición directamente aplicable de la Unión o que haya intentado huir o expresado la intención de no respetar una resolución definitiva de traslado al Estado vinculado por una disposición directamente aplicable de la Unión o si tal intención se deduce claramente de su comportamiento. También se entenderá por riesgo considerable de fuga el hecho de que el extranjero que deba ser trasladado al Estado vinculado por una disposición directamente aplicable de la Unión y que no comparta fronteras con la República Checa no pueda viajar solo de forma legal a dicho Estado ni pueda proporcionar una dirección de residencia en el territorio nacional.»

### **Litigio principal y cuestión prejudicial**

- 13 El 7 de mayo de 2015, los Sres. Al Chodor, nacionales iraquíes, fueron objeto de un control policial en la República Checa, adonde se habían desplazado. Al no presentar documento alguno que acreditara su identidad, fueron interrogados por la policía de extranjería.
- 14 En el interrogatorio, declararon que eran de origen kurdo y que su pueblo había sido invadido por los combatientes de la organización terrorista Estado Islámico. Los Sres. Al Chodor afirmaron que habían llegado a Grecia a través de Turquía, y que desde Grecia habían continuado su viaje en camión. En Hungría, la policía les detuvo y les tomó las huellas digitales. El Sr. Salah Al Chodor declaró que en ese momento firmó algunos documentos. El día siguiente, fueron conducidos a una estación de tren por las autoridades húngaras y dirigidos a un campo de refugiados. Según manifestaron, abandonaron dicho campo dos días después, con la intención de reunirse con miembros de su familia en Alemania.
- 15 Tras detener a los Sres. Al Chodor en el territorio de la República Checa, la policía de extranjería de este país consultó la base de datos Eurodac y constató que habían presentado una solicitud de asilo en Hungría.
- 16 La policía de extranjería estimó que existía un riesgo considerable de fuga, pues los Sres. Al Chodor carecían, en la República Checa, de permiso de residencia y de un lugar donde alojarse hasta que fueran trasladados a Hungría. Además, habían abandonado el campo de refugiados situado en Hungría sin esperar a la resolución de su solicitud de asilo, quebrantando las normas que lo prohibían, con la intención de llegar hasta Alemania. Así pues, la policía de extranjería internó a los

Sres. Al Chodor por un período de 30 días, a la espera de su traslado a Hungría, con arreglo al artículo 129, apartado 1, de la Ley sobre la residencia de los extranjeros, y de acuerdo con el artículo 28, apartado 2, del Reglamento Dublín III.

- 17 Los Sres. Al Chodor recurrieron la resolución por la que se ordenaba su internamiento. El Krajský soud v Ústí nad Labem (Tribunal Regional de Ústí nad Labem, República Checa) anuló dicha resolución, por considerar que la legislación checa no define criterios objetivos que permitan apreciar un riesgo de fuga en el sentido del artículo 2, letra n), del Reglamento Dublín III. Por tanto, el referido órgano jurisdiccional declaró que el internamiento era ilegal, basándose, también, en dos sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales de diferentes Estados miembros que seguían idéntico razonamiento. La primera, del Bundesgerichtshof (Tribunal Supremo Civil y Penal, Alemania) (Bundesgerichtshof, 26 de junio de 2014, V ZB 31/14) y la segunda, del Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria) (Verwaltungsgerichtshof, 19 de febrero de 2015, RO 2014/21/0075-5).
- 18 Al ser anulada la resolución adoptada por la policía de extranjería, se puso en libertad a los Sres. Al Chodor. Éstos han abandonado la República Checa en dirección desconocida.
- 19 La policía de extranjería interpuso un recurso de casación ante el Nejvyšší správní soud (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, República Checa) contra la sentencia del Krajský soud v Ústí nad Labem (Tribunal Regional de Ústí nad Labem). Según aquella, el mero hecho de que la legislación checa no defina criterios objetivos determinantes de un riesgo de fuga no justifica por sí mismo que no pueda aplicarse el artículo 28, apartado 2, del Reglamento Dublín III. Para la policía de extranjería, esta disposición obliga a evaluar el riesgo de fuga partiendo de tres principios, a saber, una apreciación individual que tenga en cuenta las circunstancias del caso, la proporcionalidad de la medida y la imposibilidad de aplicar una medida menos coercitiva. La policía de extranjería alega haber respetado estos requisitos.
- 20 El órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre si el artículo 28, apartado 2, del Reglamento Dublín III, en relación con el artículo 2, letra n), del mismo Reglamento, y el artículo 129, apartado 1, de la Ley sobre la residencia de los extranjeros constituyen un fundamento jurídico suficiente a falta de criterios objetivos definidos en la legislación nacional como determinantes de la presencia de un riesgo considerable de fuga.
- 21 En tal sentido, señala que las versiones lingüísticas del artículo 2, letra n), del Reglamento Dublín III muestran divergencias. Mientras que las versiones francesa o alemana de dicha disposición exigen que los criterios objetivos para la apreciación de un riesgo de fuga se definan por ley, otras versiones lingüísticas prescriben que tales criterios han de ser definidos «por el Derecho», de manera que del texto de esa disposición no puede deducirse con rotundidad cuál sea el alcance de la expresión «definidos por ley». El órgano jurisdiccional remitente observa, asimismo, que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha interpretado el término «ley» en sentido amplio, entendiendo que no se limita estrictamente a la legislación, sino que incluye también otras fuentes del Derecho (TEDH, sentencia de 24 de abril de 1990, *Kruslin c. Francia*, CE:ECHR:1990:0424JUD001180185, § 29). A su entender, en relación con el internamiento de personas que se hallan en situación irregular, de la sentencia del TEDH de 9 de julio de 2009, *Mooren c. Alemania*, (CE:ECHR:2009:0709JUD001136403), §§ 76 y 90 a 97, se desprende que es necesario evaluar la calidad de la base jurídica, especialmente en lo que atañe a su claridad, a su accesibilidad y a su previsibilidad.
- 22 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta, por tanto, si el reconocimiento, en su jurisprudencia reiterada, de criterios objetivos que justifican el internamiento de personas previsto en el artículo 129 de la Ley sobre la residencia de los extranjeros puede considerarse que satisface el requisito de la definición «por ley», en el sentido del artículo 2, letra n), del Reglamento Dublín III, en la medida en

que dicha jurisprudencia viene a sancionar una práctica administrativa reiterada de la policía de extranjería caracterizada por la ausencia de arbitrariedad, la previsibilidad y la apreciación individual de cada caso.

- 23 En estas circunstancias, el Nejvyšší správní soud (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«La mera circunstancia de que la ley no haya definido los criterios objetivos para apreciar si existe un riesgo considerable de fuga de un extranjero [en el sentido del artículo 2, letra n), del Reglamento Dublín III] ¿impide que pueda aplicarse la medida de internamiento prevista en el artículo 28, apartado 2, [del citado] Reglamento?»

### **Sobre la cuestión prejudicial**

- 24 El órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 2, letra n), y el artículo 28, apartado 2, del Reglamento Dublín III, analizados conjuntamente, deben interpretarse en el sentido de que exigen a los Estados miembros establecer, en sus leyes nacionales, los criterios objetivos en los que se basan las razones que permitan pensar que el solicitante de protección internacional (en lo sucesivo, «solicitante») que es objeto de un procedimiento de traslado pueda fugarse, y si la falta de tales criterios en la ley nacional determina la imposibilidad de aplicar el artículo 28, apartado 2, del citado Reglamento.
- 25 Hay que recordar, de entrada, que el Reglamento Dublín III permite, en virtud de su artículo 28, apartado 2, internar a un solicitante para garantizar el desarrollo de los procedimientos de traslado de conformidad con el mencionado Reglamento cuando existe un riesgo considerable de fuga, sobre la base de una evaluación individual y únicamente en la medida en que el internamiento sea proporcionado y no puedan aplicarse efectivamente otras medidas menos coercitivas. El artículo 2, letra n), de este Reglamento define, por su parte, el «riesgo de fuga» como la existencia de razones basadas en criterios objetivos definidos por ley que, en un caso concreto, permitan pensar que la persona de que se trate pueda fugarse.
- 26 La policía de extranjería y el Gobierno checo aducen, con carácter preliminar, que los Reglamentos están destinados a ser aplicados directamente en los Estados miembros, por lo que no son objeto de ninguna transposición previa al Derecho nacional. Por consiguiente, entienden que el artículo 2, letra n), del Reglamento Dublín III no impone al legislador nacional ninguna obligación de establecer, por ley nacional, los referidos criterios objetivos determinantes del riesgo de fuga.
- 27 A este respecto, debe recordarse que, según consolidada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en virtud del artículo 288 TFUE y en razón de la propia índole de los Reglamentos y de su función en el sistema de fuentes del Derecho de la Unión, sus disposiciones tienen, por regla general, efecto directo en los ordenamientos jurídicos nacionales, sin necesidad de que las autoridades nacionales adopten medidas de aplicación. No obstante, algunas de estas disposiciones pueden requerir, para su ejecución, la adopción de medidas de aplicación nacionales por parte de los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de abril de 2011, Vlaamse Dierenartsenvereniging y Janssens, C-42/10, C-45/10 y C-57/10, EU:C:2011:253, apartados 47 y 48 y jurisprudencia citada).
- 28 Tal es el caso del artículo 2, letra n), del Reglamento Dublín III, que exige de forma expresa que los criterios objetivos determinantes de la existencia de un riesgo de fuga sean «definidos por ley». Dado que ni en dicho Reglamento ni en ningún otro acto jurídico de la Unión se han fijado esos criterios, corresponde establecerlos, en el contexto de dicho Reglamento, al Derecho nacional. Esta conclusión resulta, por lo demás, confirmada por la lectura combinada, por un lado, del artículo 8, apartado 3, letra f), de la Directiva de acogida, según el cual un solicitante podrá ser internado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 del Reglamento Dublín III, y, por otro lado, del último párrafo del

citado artículo 8, apartado 3, que precisa que los motivos de tal internamiento quedarán establecidos en el Derecho nacional. Además, el considerando 20 del Reglamento Dublín III expone, a su vez, que, por lo que respecta a las garantías generales que rigen el internamiento, así como a las condiciones de internamiento, cuando proceda, los Estados miembros deben aplicar también a las personas internadas sobre la base de ese mismo Reglamento las disposiciones de la Directiva de acogida que contienen, precisamente, en su artículo 8 ya mencionado, una referencia directa al Derecho nacional. En consecuencia, los criterios a los que alude el artículo 2, letra n), del Reglamento Dublín III deben necesariamente ser establecidos por ley nacional en cada Estado miembro.

- 29 Procede determinar, seguidamente, si debe entenderse que el término «ley» que menciona el artículo 2, letra n), del citado Reglamento abarca una jurisprudencia consolidada que, en su caso, confirme una práctica administrativa habitual.
- 30 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, no sólo debe tenerse en cuenta su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (sentencia de 26 de mayo de 2016, *Envirotec Denmark*, C-550/14, EU:C:2016:354, apartado 27 y jurisprudencia citada).
- 31 Con respecto al tenor del artículo 2, letra n), del Reglamento Dublín III, un análisis exclusivamente textual del concepto «definidos por ley» no permite deducir si éste comprende, en su caso, una jurisprudencia o una práctica administrativa reiteradas. En efecto, en las diferentes versiones lingüísticas de ese Reglamento, el término equivalente que se ha buscado para el vocablo «ley» tiene un alcance diferente. Así, en las versiones en lengua inglesa, polaca y eslovaca, se ha acudido a un término próximo al concepto de «Derecho», que tiene un significado más amplio que el de «ley». Otras versiones como, por ejemplo, en lengua checa, búlgara, española, alemana y francesa, tienen un alcance más restringido.
- 32 Pues bien, en caso de divergencia entre las distintas versiones lingüísticas, no podrá apreciarse el alcance de la disposición de que se trate según una interpretación exclusivamente textual, sino que deberá apreciarse en función de la estructura general y de la finalidad de la normativa en que se integre (sentencia de 26 de mayo de 2016, *Envirotec Denmark*, C-550/14, EU:C:2016:354, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 33 En lo que concierne a la estructura general en la que se integra el artículo 2, letra n), del Reglamento Dublín III, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que del considerando 9 de éste resulta que dicho Reglamento confirma los principios en los que se basa e introduce, al mismo tiempo, las mejoras necesarias a la luz de la experiencia, para aumentar la eficacia del sistema de Dublín y la protección concedida a los solicitantes, protección garantizada mediante la tutela judicial de la que disfrutaban (sentencia de 7 de junio de 2016, *Ghezelbash*, C-63/15, EU:C:2016:409, apartado 52).
- 34 Este elevado nivel de protección que dispensa el Reglamento Dublín III a los solicitantes se manifiesta también en el artículo 28, en relación con el artículo 2, letra n), de ese Reglamento, en lo que concierne al internamiento de los mencionados solicitantes. Como refleja el considerando 20 de dicho Reglamento, el citado artículo 28 impone una limitación importante a la facultad de los Estados miembros de decidir una medida de internamiento. Así, del artículo 28, apartado 1, del mismo Reglamento se desprende que los Estados miembros no pueden internar a una persona por la única razón de haber presentado una solicitud de protección internacional. Además, el apartado 2 de ese artículo permite el internamiento para garantizar el desarrollo de los procedimientos de traslado de conformidad con el referido Reglamento solamente cuando exista un riesgo considerable de fuga que debe ser apreciado sobre la base de una evaluación individual. Asimismo, el internamiento deberá ser proporcionado y sólo estará justificado en la medida en que no puedan aplicarse efectivamente otras medidas menos coercitivas. Por añadidura, según el apartado 3 del antedicho artículo, el

internamiento será lo más breve posible. Finalmente, el artículo 2, letra n), del Reglamento Dublín III exige que la constatación de la existencia de un riesgo de fuga se base en criterios objetivos definidos por ley y aplicados caso por caso.

- 35 Por otra parte, se ha de señalar que el Reglamento Dublín III introduce más garantías en torno a la medida de internamiento que el Reglamento n.º 343/2003, cuyo texto vino a refundir. En efecto, el Reglamento n.º 343/2003 no contenía disposición alguna relativa al internamiento. Tal evolución pone de manifiesto la creciente atención que ha merecido para el legislador de la Unión la protección de los solicitantes, como se deduce también de la sentencia de 7 de junio de 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409).
- 36 Con respecto al objetivo perseguido por el artículo 2, letra n), del Reglamento Dublín III, en relación con el artículo 28, apartado 2, de éste, conviene recordar que, al autorizar el internamiento de un solicitante para garantizar el desarrollo de los procedimientos de traslado de conformidad con ese Reglamento, cuando exista un riesgo considerable de que el solicitante se fugue, dichas disposiciones están restringiendo el ejercicio del derecho fundamental a la libertad, consagrado en el artículo 6 de la Carta (véase, por analogía, la sentencia de 15 de febrero de 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apartado 49).
- 37 A este respecto, del artículo 52, apartado 1, de la Carta resulta que cualquier limitación del ejercicio de ese derecho deberá ser establecida por la ley y respetar su contenido esencial, así como el principio de proporcionalidad. En la medida en que la Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el CEDH, el artículo 52, apartado 3, de la Carta establece que su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere el referido Convenio, a la vez que precisa que el Derecho de la Unión podrá conceder una protección más extensa. A efectos de la interpretación del artículo 6 de la Carta, por tanto, procede tener en cuenta el artículo 5 del CEDH como nivel mínimo de protección.
- 38 Pues bien, según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, toda privación de libertad debe ser legal no solamente en el sentido de que ha de tener una base legal en el Derecho nacional, sino que, además, el carácter regular de la medida se ha de apreciar en relación con la calidad de la ley, lo que implica que, si una ley nacional autoriza una privación de libertad, debe ser suficientemente accesible, precisa y previsible en su aplicación para evitar cualquier riesgo de arbitrariedad (véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 21 de octubre de 2013, Del Río Prada c. España, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 125).
- 39 Además, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a este respecto, procede señalar que el objetivo de las garantías relativas a la libertad consagradas tanto en el artículo 6 de la Carta como en el artículo 5 del CEDH consiste, en particular, en proteger al individuo contra las arbitrariedades. De este modo, la aplicación de una medida de privación de libertad, para ser conforme al antedicho objetivo, habrá de carecer de cualquier elemento de mala fe o de engaño de parte de las autoridades (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de febrero de 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apartado 81).
- 40 De las consideraciones anteriores resulta que el internamiento de un solicitante, que supone una grave injerencia en su derecho a la libertad, está supeditado a que se respeten unas garantías estrictas, a saber, la existencia de una base legal, la claridad, la previsibilidad, la accesibilidad y la protección contra las arbitrariedades.
- 41 En lo que concierne a la primera de estas garantías, procede observar que la restricción del ejercicio del derecho a la libertad se apoya, en el asunto que nos ocupa, en el artículo 28, apartado 2, del Reglamento Dublín III, en relación con el artículo 2, letra n), del mismo Reglamento, el cual constituye un acto legislativo de la Unión. Esta última disposición remite, a su vez, al Derecho nacional para la definición de los criterios objetivos que indican la presencia de un riesgo de fuga. En

tal contexto, se plantea la cuestión relativa a qué tipo de disposición responde a las demás garantías, esto es, las garantías de claridad, de previsibilidad, de accesibilidad y de protección contra las arbitrariedades.

- 42 A este respecto, como advirtió el Abogado General en el punto 63 de sus conclusiones, es necesario que la facultad de apreciación individual de que disponen las autoridades de que se trate relativa a la existencia de un riesgo de fuga, en virtud del artículo 28, apartado 2, del Reglamento Dublín III, en relación con el artículo 2, letra n), de éste, se ejerza dentro de unos límites establecidos de antemano. Así pues, resulta esencial que los criterios que determinan la existencia de un riesgo que justifica la medida de internamiento estén claramente definidos por un acto de contenido obligatorio y de aplicación previsible.
- 43 Habida cuenta de la finalidad de las disposiciones estudiadas, y considerando el elevado nivel de protección que ofrece el marco legal resultante, sólo una norma de alcance general podría satisfacer las exigencias de claridad, de previsibilidad, de accesibilidad y, en particular, de protección contra las arbitrariedades.
- 44 En efecto, la adopción de disposiciones de alcance general ofrece las garantías necesarias, en la medida en que un texto de esa índole establece un marco obligatorio y conocido de antemano que servirá de referencia a las antedichas autoridades a la hora de apreciar las circunstancias de cada caso concreto. Por lo demás, como observó el Abogado General en los puntos 81 y 82 de sus conclusiones, el control externo de la facultad de apreciación de dichas autoridades, dirigido a proteger a los solicitantes de privaciones de libertad arbitrarias, se ejerce mejor mediante criterios fijados en una disposición obligatoria.
- 45 De cuanto antecede resulta que el artículo 2, letra n), y el artículo 28, apartado 2, del Reglamento Dublín III, analizados conjuntamente, deben interpretarse en el sentido de que exigen que los criterios objetivos en los que se basan las razones que permitan pensar que un solicitante pueda fugarse se establezcan en una disposición obligatoria de alcance general. En cualquier caso, no basta una jurisprudencia consolidada que sanciona una práctica reiterada de la policía de extranjería como la manifestada en el asunto principal.
- 46 A falta de la plasmación de los aludidos criterios en una disposición de ese rango, como ocurre en el asunto principal, debe concluirse que el internamiento es ilegal y que, en consecuencia, no puede aplicarse el artículo 28, apartado 2, del Reglamento Dublín III.
- 47 Por consiguiente, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 2, letra n), y el artículo 28, apartado 2, del Reglamento Dublín III, analizados conjuntamente, deben interpretarse en el sentido de que exigen a los Estados miembros establecer, en una disposición obligatoria de alcance general, los criterios objetivos en los que se basan las razones que permitan pensar que el solicitante que es objeto de un procedimiento de traslado pueda fugarse. La falta de tal disposición determina la imposibilidad de aplicar el artículo 28, apartado 2, de ese Reglamento.

### **Costas**

- 48 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

**El artículo 2, letra n), y el artículo 28, apartado 2, del 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, analizados conjuntamente, deben interpretarse en el sentido de que exigen a los Estados miembros establecer, en una disposición obligatoria de alcance general, los criterios objetivos en los que se basan las razones que permitan pensar que el solicitante de protección internacional que es objeto de un procedimiento de traslado pueda fugarse. La falta de tal disposición determina la imposibilidad de aplicar el artículo 28, apartado 2, de ese Reglamento.**

Firmas