



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. ELEANOR SHARPSTON
presentadas el 20 de junio de 2017¹

Asunto C-670/16

**Tsegezab Mengesteab
contra
Bundesrepublik Deutschland**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Verwaltungsgericht Minden (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Minden, Alemania)]

«Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia — Interpretación del Reglamento (UE) n.º 604/2013 — Peticiones de toma a cargo previstas en el artículo 21, apartado 1 — Plazos para formular una petición de toma a cargo — Momento de presentación de una solicitud de protección internacional con arreglo al artículo 20, apartado 2 — Momento inicial del cómputo del plazo previsto en el artículo 21, apartado 1 — Posibilidad de que el derecho de recurso o de revisión de una decisión de traslado con arreglo al artículo 27, apartado 1, sea también aplicable a los casos de incumplimiento de los plazos previstos en el artículo 21, apartado 1»

1. Mediante la presente petición, el Verwaltungsgericht Minden (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Minden, Alemania) solicita explicaciones precisas en relación con la interpretación de una serie de puntos del Reglamento Dublín III² y de determinados actos de la Unión que sirven de fundamento a los procedimientos establecidos por dicho Reglamento.³ En primer lugar, en circunstancias en las que un nacional de un tercer país presenta una solicitud de protección internacional en el Estado miembro «A», pero este Estado solicita al Estado miembro «B» que se haga cargo del examen de su solicitud y el Estado miembro «B» se convierte en el Estado miembro responsable en virtud de las normas contenidas en el Reglamento Dublín III, ¿tiene esta persona derecho a impugnar la decisión de traslado dictada por el Estado miembro «A» con arreglo al artículo 27, apartado 1, de dicho Reglamento alegando que la petición de toma a cargo se formuló cuando ya había expirado el plazo previsto en el Reglamento Dublín III? En segundo lugar, ¿cuál es el acontecimiento que marca exactamente el inicio del plazo en el que el Estado miembro «A» (el Estado miembro requirente) puede formular una petición de toma a cargo? Se plantean una serie de cuestiones subsidiarias a este respecto, tales como: ¿comienza ese plazo cuando el nacional del tercer

1 Lengua original: inglés.

2 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»).

3 Véase, en particular, el Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento n.º 604/2013 y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (DO 2013, L 180, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento Eurodac») y el Reglamento (CE) n.º 1560/2003, de la Comisión, de 2 de septiembre de 2003, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 343/2003 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 (DO 2003, L 222, p. 3), modificado por el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 118/2014 de la Comisión, de 30 de enero de 2014 (DO 2014, L 39, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento de aplicación del Reglamento de Dublín»).

país comparece ante las autoridades del Estado miembro y formula por primera vez su petición de protección internacional? ¿O bien cuando las autoridades de un Estado miembro expiden un documento que acredita que la persona en cuestión tiene derecho a permanecer en dicho Estado miembro a la espera que se resuelva su solicitud de protección internacional y que tiene derecho a recibir una determinada asistencia durante dicho período, incluidos subsidios de vivienda y prestaciones de seguridad social? ¿O bien cuando se presenta la solicitud de protección internacional ante las autoridades competentes (y, en caso de ser así, qué ha de entenderse por la «presentación» de dicha solicitud)?

Marco jurídico de la Unión

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

2. El artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁴ garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados⁵ y de conformidad con los Tratados.

3. El primer párrafo del artículo 47 de la Carta establece que toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva.⁶

4. Con arreglo al artículo 52, apartado 3, de la Carta, el sentido y alcance de los derechos garantizados por la Carta serán iguales a los que les confiere el CEDH.

El sistema de Dublín, una visión general

5. Los orígenes del sistema de Dublín se remontan al mecanismo interestatal presente en el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.⁷ El sistema de Dublín establece los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de protección internacional. Estas disposiciones se incorporaron al Convenio de Dublín,⁸ que fue incluido en el *acervo* de la UE por el Tratado de Ámsterdam en 1997 y fue sustituido posteriormente por el Reglamento (CE) n.º 343/2003 del Consejo.⁹

4 DO 2010, C 83, p. 389 (en lo sucesivo, «Carta»).

5 Firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951 y que entró en vigor el 22 de abril de 1954 [*Recopilación de los Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)], completada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967, que entró en vigor el 4 de octubre de 1967.

6 Los derechos correspondientes a los reconocidos en el artículo 47 de la Carta están recogidos en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH»).

7 El Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de controles en las fronteras comunes (DO 2000, L 239, p. 19; en lo sucesivo, «CAAS»). Las normas sobre la responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo figuraban en los artículos 28 a 38. Estas normas han sido sustituidas por el sistema de Dublín.

8 DO 1997, C 254, p. 1.

9 Reglamento de 18 de febrero de 2003 (DO 2003, L 50, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento Dublín II»). Fue sustituido a su vez por el Reglamento Dublín III). Los criterios aplicados a los efectos de determinar el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional se establecen actualmente en el capítulo III del Reglamento Dublín III (en lo sucesivo, «criterios establecidos en el capítulo III»).

Reglamento Dublín III

6. Los considerandos de este reglamento contienen las siguientes declaraciones:

- El procedimiento de determinación del Estado miembro responsable debe estar basado en criterios objetivos y equitativos tanto para los Estados miembros como para las personas afectadas. Debe hacer posible, en particular, una determinación rápida del Estado miembro responsable con el fin de garantizar un acceso efectivo a los procedimientos de concesión de protección internacional y no comprometer el objetivo de celeridad en la tramitación de las solicitudes de protección internacional.¹⁰
- La Directiva Procedimientos¹¹ debe aplicarse como complemento y sin perjuicio de las disposiciones relativas a las garantías procesales reguladas por el Reglamento Dublín III, a reserva de los límites en la aplicación de dicha Directiva.¹²
- Para garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas de que se trate, deben establecerse garantías jurídicas y el derecho a la tutela judicial efectiva con respecto a las decisiones sobre traslados al Estado miembro responsable, de conformidad en particular con el artículo 47 de la Carta. A fin de garantizar el respeto del Derecho internacional, una tutela judicial efectiva ha de comprender tanto el examen de la solicitud según el Reglamento Dublín III como de la situación de hecho y de derecho en el Estado miembro al que se traslade al solicitante.¹³
- En relación con el tratamiento de las personas comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento Dublín III, los Estados miembros se hallan vinculados por sus obligaciones establecidas en razón de instrumentos de Derecho internacional, incluida la jurisprudencia pertinente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.¹⁴ El Reglamento Dublín III respeta los derechos fundamentales y observa los principios establecidos, en particular, en la Carta y, por consiguiente, debe aplicarse en consecuencia.¹⁵

7. El artículo 2 contiene las siguientes definiciones:

- «a) “nacional de un tercer país”: cualquier persona que no sea ciudadano de la Unión en el sentido del artículo 20, apartado 1, del TFUE y que no sea nacional de un Estado que participe en el [Reglamento Dublín III] en virtud de un acuerdo con la Unión Europea;
 - b) “solicitud de protección internacional”: la solicitud de protección internacional definida en el artículo 2, letra h), de la [Directiva de reconocimiento¹⁶];
 - c) “solicitante”: el nacional de un tercer país o el apátrida que ha formulado una solicitud de protección internacional sobre la cual todavía no se ha adoptado una resolución definitiva;
- [...].».

¹⁰ Considerando 5.

¹¹ 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; en lo sucesivo, «Directiva Procedimientos»).

¹² Considerando 12.

¹³ Considerando 19.

¹⁴ Considerando 32.

¹⁵ Considerando 39.

¹⁶ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO 2011, L 337, p. 9; en lo sucesivo, «Directiva de reconocimiento»).

8. El principio general consagrado en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento Dublín III es que los Estados miembros deben «[examinar] toda solicitud de protección internacional presentada por un nacional de un tercer país o un apátrida, ya sea en el territorio de cualquiera de ellos, incluida la frontera, o en las zonas de tránsito. La solicitud será examinada por un solo Estado miembro, que será aquel que los criterios mencionados en el capítulo III designen como responsable». De conformidad con el artículo 3, apartado 2, cuando, con arreglo a los criterios establecidos en el capítulo III, no pueda determinarse el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional, será responsable del examen el primer Estado miembro ante el que se haya presentado la solicitud de protección internacional. El párrafo segundo del artículo 3, apartado 2, codifica la sentencia del Tribunal Justicia NS y otros.¹⁷ A tenor del referido párrafo:

«Cuando sea imposible trasladar a un solicitante al Estado miembro que se haya designado en primer lugar como responsable, debido a que hay razones fundadas para temer que existen deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida de los solicitantes en ese Estado miembro que implican un peligro de trato inhumano o degradante, en el sentido del artículo 4 de la [Carta], el Estado miembro encargado de la determinación seguirá examinando los criterios fijados en el capítulo III para decidir si otro Estado miembro puede ser designado como responsable.»

9. El artículo 4, apartado 1, dispone: «en cuanto se presente la solicitud de protección internacional, en el sentido del artículo 20, apartado 2, en un Estado miembro, sus autoridades competentes informarán al solicitante de la aplicación del presente Reglamento [...]».¹⁸ Los Estados miembros deberán también celebrar entrevistas con el solicitante con arreglo al artículo 5, apartado 1.¹⁹

10. El capítulo III comprende los artículos 7 a 15. El artículo 7, apartado 1, prevé que los criterios establecidos en el capítulo III deberán aplicarse respetando la jerarquía que figura en este capítulo. La determinación del Estado miembro responsable deberá hacerse atendiendo a la situación existente en el momento en que el solicitante presentó su solicitud de protección internacional por primera vez ante un Estado miembro (artículo 7, apartado 2).

11. En el nivel jerárquicamente más alto se sitúan los criterios relativos a los menores (artículo 8) y a los miembros de la familia (artículos 9, 10 y 11). El órgano jurisdiccional remitente no ha indicado que sean objeto de examen en el litigio principal.

12. El artículo 13, apartado 1, establece:

«Si se determina, atendiendo a pruebas o a indicios según se describen en las dos listas citadas en el artículo 22, apartado 3, del [Reglamento Dublín III], incluidos los datos mencionados en el [Reglamento Eurodac], que el solicitante ha cruzado la frontera de un Estado miembro de forma irregular por vía terrestre, marítima o aérea, procedente de un tercer país, el Estado miembro en el que haya entrado de tal forma será responsable del examen de la solicitud de protección internacional. Esa responsabilidad cesará 12 meses después de la fecha en que se haya producido el cruce irregular de fronteras.»

13. En virtud del artículo 17, apartado 1, «no obstante lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, cualquier Estado miembro podrá decidir examinar una solicitud de protección internacional que le sea presentada por un nacional de un tercer país o un apátrida, aun cuando este examen no le incumba en virtud de los criterios establecidos en el [Reglamento Dublín III].»

17 Sentencia de 21 de diciembre de 2011 (C-411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865).

18 La información facilitada a los solicitantes debe referirse también a la posibilidad de impugnar una decisión de traslado [artículo 4, apartado 1, letra d)].

19 La entrevista personal podrá omitirse si el solicitante de que se trate se da a la fuga o si ya hubiera proporcionado por otros medios la información necesaria para determinar el Estado miembro responsable (artículo 5, apartado 2).

14. Con arreglo al artículo 18, apartado 1, letra a), el Estado miembro responsable debe hacerse cargo del solicitante que haya presentado una solicitud en otro Estado miembro. En estos casos, el artículo 18, apartado 2, dispone que el Estado miembro responsable debe examinar o completar el examen de la solicitud de protección internacional formulada por el solicitante.

15. Las normas que rigen los procedimientos de «toma a cargo» y de «readmisión» figuran en el capítulo VI. El artículo 20 tiene el siguiente tenor:

«1. El proceso de determinación del Estado miembro responsable se iniciará en el momento en que se presente una solicitud de protección internacional por primera vez ante un Estado miembro.

2. Se considerará que se ha presentado una solicitud de protección internacional a partir del momento en el que llegue a las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate un formulario presentado por el solicitante o un acta redactada por las autoridades. En caso de solicitud no escrita, el plazo entre la declaración de intenciones y el levantamiento de un acta deberá ser lo más corto posible.

[...]»

16. El artículo 21, apartado 1, dispone:

«El Estado miembro ante el que se haya presentado una solicitud de protección internacional y que estime que otro Estado miembro es el responsable del examen de dicha solicitud, podrá pedir que este último se haga cargo del solicitante, lo antes posible y en cualquier caso dentro de un plazo de tres meses desde la presentación de la solicitud en el sentido del artículo 20, apartado 2.

No obstante lo dispuesto en el párrafo primero, en caso de registrarse una respuesta positiva de Eurodac, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 14 del [Reglamento Eurodac], la petición se enviará dentro del plazo de dos meses a partir de la recepción de esa respuesta positiva, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 15, apartado 2, de dicho Reglamento.

Si la petición de toma a cargo respecto de un solicitante no se formulara en los plazos establecidos en los párrafos primero y segundo, la responsabilidad de examinar la solicitud de protección internacional corresponderá al Estado miembro ante el que se haya presentado la solicitud.»

17. En virtud del artículo 22, apartado 1, el Estado miembro requerido debe proceder a las verificaciones necesarias, así como resolver sobre la petición de toma a cargo en el plazo de dos meses a partir de la recepción de dicha petición. De conformidad con el artículo 22, apartado 2, deberán utilizarse determinados elementos probatorios e indicios. El artículo 22, apartado 7, establece que la falta de respuesta del Estado miembro requerido en el plazo de dos meses indicado en el artículo 22, apartado 1, equivale a la aceptación de la petición de toma a cargo que tiene lugar en el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable.

18. Los procedimientos de petición de readmisión figuran en los artículos 23 a 25. Cuando un Estado miembro en el que un solicitante haya presentado una nueva solicitud de protección internacional, considere que es responsable otro Estado miembro, podrá efectuar una petición de readmisión (artículo 23, apartado 1). Esta petición se cursará lo antes posible y, en todo caso, dentro de los dos meses siguientes a la recepción de la respuesta positiva de Eurodac. Cuando la petición de readmisión se base en pruebas distintas de los datos procedentes del sistema Eurodac, el Estado miembro dispondrá, para efectuar su petición, de un plazo de tres meses a partir de la fecha de presentación de la solicitud de protección internacional (artículo 23, apartado 2). Cuando la petición de readmisión no se formule en los plazos establecidos, la responsabilidad del examen de la solicitud de protección internacional corresponderá al Estado miembro en que se hubiera presentado la nueva solicitud (artículo 23, apartado 3).

19. Existe un plazo de dos meses para formular una petición de readmisión de conformidad con el artículo 24, apartado 2, en los casos en que Eurodac facilita una respuesta positiva, cuando no se haya presentado una nueva solicitud en el Estado miembro requirente y el nacional de un tercer país en cuestión se encuentre en el territorio de dicho Estado sin documento de residencia. En caso de que el sistema Eurodac no facilite ninguna prueba, el plazo será de tres meses a partir de la fecha en que el Estado miembro requirente tuvo conocimiento de que podía ser responsable de la persona en cuestión. Si la petición de readmisión no se formula en los plazos previstos en el artículo 24, apartado 2, el Estado miembro requirente deberá dar a la persona en cuestión la oportunidad de efectuar una nueva solicitud.²⁰

20. De conformidad con el artículo 26, cuando el Estado miembro requerido acepte hacerse cargo del solicitante (o readmitirlo), el Estado miembro requirente deberá notificar a la persona interesada la decisión de trasladarla al Estado miembro responsable. Dicha decisión deberá contener información sobre las vías de recurso disponibles.

21. El artículo 27, apartado 1, establece que los solicitantes tendrán derecho a la tutela judicial efectiva en forma de recurso o de revisión, de hecho o de derecho, contra la decisión de traslado, ante un órgano jurisdiccional. Con arreglo al artículo 27, apartado 3, los Estados miembros deberán establecer en su Derecho nacional que los recursos o revisiones contra las decisiones de traslado suspenden tales decisiones permitiendo a la persona en cuestión permanecer en el territorio de los Estados miembros hasta la resolución de la impugnación.

22. El artículo 29 trata de los acuerdos y plazos relativos a los traslados. El artículo 29, apartado 1, dispone que el traslado «desde el Estado miembro requirente al Estado miembro responsable se efectuará de conformidad con el Derecho nacional del Estado miembro requirente, previa concertación entre los Estados miembros afectados, en cuanto sea materialmente posible y a más tardar en el plazo de seis meses a partir de la fecha de aceptación de la petición por otro Estado miembro de hacerse cargo de la persona interesada o de readmitirla, o a partir de la resolución definitiva de un recurso o revisión que, con arreglo al artículo 27, apartado 3, tenga efecto suspensivo».

23. El artículo 35, apartado 1, tiene el siguiente tenor: «cada Estado miembro notificará sin demora a la Comisión las autoridades específicas encargadas del cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Reglamento y toda modificación del mismo. Velarán por que dichas autoridades dispongan de los recursos necesarios para el cumplimiento de su misión y, en particular, para responder en los plazos previstos a las peticiones de información, de toma a cargo y de readmisión».

Reglamento Eurodac

24. La finalidad del sistema instaurado por el Reglamento Eurodac es ayudar a determinar el Estado miembro responsable, con arreglo al Reglamento Dublín III, del examen de las solicitudes de protección internacional presentadas por un nacional de un tercer país y, además, facilitar la aplicación de dicho Reglamento.²¹ La «respuesta positiva» se define como «la correspondencia o correspondencias establecidas por el Sistema Central mediante una comparación entre los datos dactiloscópicos de una persona almacenados en la base de datos central informatizada y los transmitidos por un Estado miembro [...]».²²

20 El Estado miembro requerido dispone del plazo de un mes a partir de la fecha de recepción de la petición de readmisión para adoptar una decisión. Cuando tales peticiones se basen en datos procedentes del sistema Eurodac, este plazo se reducirá a dos semanas (artículo 25, apartado 1). La falta de respuesta en los plazos mencionados en el artículo 25, apartado 1, se interpretará como la aceptación de la readmisión de la persona en cuestión (artículo 25, apartado 2).

21 Artículo 1.

22 Artículo 2, letra d). El sistema está formado por una base central informatizada de datos dactiloscópicos (en lo sucesivo, «Sistema Central») (artículo 3, apartado 1).

25. En virtud del artículo 9, los Estados miembros deberán tomar sin demora las impresiones dactilares de todos los dedos del solicitante de protección internacional mayor de catorce años y transmitir las cuanto antes, y a más tardar en las setenta y dos horas siguientes a la presentación de una solicitud de protección internacional definida en el artículo 20, apartado 2, del Reglamento Dublín III, al Sistema Central junto con otros datos.²³ Los datos se conservarán durante diez años. La obligación de tomar y transmitir los datos dactiloscópicos también se aplicará respecto de los nacionales de terceros países interceptados con ocasión del cruce irregular de una frontera exterior (artículo 14, apartados 1 y 2). Los datos recopilados se registran en el Sistema Central. Sin perjuicio de la obligación de elaborar informes estadísticos, los datos así registrados sólo podrán utilizarse con el fin de compararlos con los datos sobre solicitantes de protección internacional.²⁴

Reglamento de aplicación del Reglamento de Dublín

26. El Reglamento de aplicación del Reglamento de Dublín establece una serie de disposiciones específicas con vistas a facilitar la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros responsables de la aplicación del Reglamento Dublín III en relación con la transmisión y la tramitación de las solicitudes a efectos de la asunción de responsabilidad y de readmisión de los solicitantes de protección internacional.²⁵ Un formulario tipo para las solicitudes a efectos de la asunción de responsabilidad se adjunta al Reglamento de aplicación. La solicitud debe incluir, en particular, la copia de todos los elementos de prueba y de los indicios que permitan suponer la responsabilidad del Estado miembro requerido para el examen de la petición de protección internacional y los datos relativos a una respuesta positiva proporcionada por Eurodac.²⁶

27. El anexo II del Reglamento de aplicación del Reglamento de Dublín incluye una «lista A» y una «lista B», que indican los medios de prueba para determinar el Estado responsable a los efectos del Reglamento Dublín III. La lista A se refiere a las pruebas formales que determinan la responsabilidad mientras no sean refutadas por pruebas en contrario. El primer guion del punto 7 de esta lista alude a un resultado positivo proporcionado por Eurodac como consecuencia de la comparación de las impresiones dactilares del solicitante con las impresiones recogidas en virtud del artículo 14 del Reglamento Eurodac.

Directiva de reconocimiento

28. La Directiva de reconocimiento establece normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.²⁷ El artículo 2 incluye las siguientes definiciones:

«a) “protección internacional”: el estatuto de refugiado y de protección subsidiaria

[...]

23 Los datos figuran en el artículo 11 del Reglamento Eurodac. Incluyen los siguientes: sexo del solicitante; número de referencia atribuido por el Estado miembro de origen; fecha de toma de las impresiones dactilares; fecha de transmisión de los datos al Sistema Central y la identificación de usuario del operador.

24 Artículo 15.

25 Considerando 3.

26 Artículo 1.

27 Artículo 1.

h) “solicitud de protección internacional”: petición de protección presentada a un Estado miembro por un nacional de un tercer país o un apátrida que pueda presumirse aspira a obtener el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria, y que no pida expresamente otra clase de protección que esté fuera del ámbito de aplicación de la presente Directiva y pueda solicitarse por separado;

[...]».

Directiva Procedimientos

29. La Directiva Procedimientos establece procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.²⁸ La Directiva se aplica a las solicitudes de protección internacional presentadas en el territorio de la Unión Europea.²⁹ Los Estados miembros deben designar una autoridad decisoria que será responsable de examinar las solicitudes para todos los procedimientos pertinentes. Los Estados miembros tienen la facultad de establecer si la autoridad decisoria es responsable también para tramitar los casos con arreglo al Reglamento Dublín III.³⁰

30. Con arreglo al artículo 6, apartado 1, cuando una persona formule una solicitud de protección internacional a una autoridad competente para el registro de estas solicitudes con arreglo al Derecho nacional, el registro deberá realizarse en el plazo máximo de los tres días hábiles siguientes a que se formule la solicitud. En caso de que la solicitud de protección internacional se formule ante otras autoridades que no sean competentes para registrar a la persona en cuestión conforme a su Derecho nacional, el registro deberá realizarse en el plazo máximo de los seis días hábiles siguientes a la formulación de la solicitud. Estas autoridades deberán informar a los solicitantes sobre dónde y cómo pueden presentarse las solicitudes de protección internacional. De conformidad con el artículo 6, apartado 2, los Estados miembros deben garantizar que la persona que haya formulado una solicitud de protección internacional tenga efectivamente la oportunidad de presentarla lo antes posible.³¹ Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6, apartado 2, los Estados miembros podrán exigir que las solicitudes de protección internacional se presenten personalmente o en un lugar determinado, en virtud del artículo 6, apartado 3. El artículo 6, apartado 4, dispone: «no obstante lo dispuesto en el apartado 3, una solicitud de protección internacional se considerará presentada a partir del momento en el que el solicitante presente el formulario o, cuando así lo prevea el Derecho nacional, las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate reciban un informe oficial».

31. Un solicitante de protección internacional estará autorizado a permanecer en el Estado miembro en cuestión, únicamente a efectos del procedimiento de examen de su solicitud.³²

Directiva de acogida

32. La Directiva 2013/33/UE por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional,³³ tal como se define en el artículo 2, letra h), de la Directiva de reconocimiento, prevé que los Estados miembros deberán informar a los solicitantes en un plazo de quince días después de que éstos hayan «presentado» una solicitud de beneficios a los que tienen

28 Artículo 1.

29 Artículo 3, apartado 1.

30 Artículo 4, apartados 1 y 2. La «autoridad decisoria» se define en el artículo 2, letra f), como «cualquier organismo cuasi-judicial o administrativo de un Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de protección internacional y competente para dictar resoluciones en primera instancia en tales casos».

31 Cuando un solicitante no presente la solicitud, los Estados miembros podrán aplicar el artículo 28, que prevé la aplicación del procedimiento en caso de retirada o desistimiento implícitos de la solicitud.

32 Artículo 9, apartado 1.

33 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 (DO 2013, L 180, p. 96; en lo sucesivo, «Directiva de acogida»).

derecho y de las obligaciones que deben cumplir en relación con las condiciones de acogida (artículo 5, apartado 1). Los Estados miembros deberán velar por que, en un plazo de tres días después de la presentación de una solicitud, se proporcione al solicitante un documento que certifique su condición de solicitante de protección internacional o acredite que está autorizado a permanecer en el territorio del Estado miembro en cuestión mientras su solicitud está en trámite o pendiente de examen (artículo 6, apartado 1).

Derecho nacional

33. De las explicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente en la resolución de remisión se desprende que cuando un nacional de un tercer país solicita protección internacional en Alemania, el sistema nacional distingue entre, por un lado, una petición informal dirigida a las autoridades (como las responsables del control fronterizo, la policía, los funcionarios de inmigración, o un centro de acogida para los solicitantes de asilo) y, por otro lado, la presentación de una solicitud formal de protección internacional ante el Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Oficina Federal de Migración y Refugiados, Alemania; en lo sucesivo, «BAMF»), que es el organismo designado de conformidad con la legislación nacional para decidir sobre las solicitudes de asilo y competente para adoptar decisiones con arreglo a la ley con respecto a los nacionales de terceros países.

34. El nacional de un tercer país es redirigido inicialmente al centro de acogida correspondiente, que deberá informar a la BAMF. Las autoridades alemanas deben expedir al nacional del tercer país un certificado que le acredita como solicitante de asilo (en lo sucesivo, «certificado»). A partir de este momento, estará autorizado a residir en Alemania hasta la conclusión del procedimiento relativo a su solicitud de asilo. El nacional del tercer país será citado y deberá comparecer personalmente en la BAMF local a fin de presentar su solicitud de protección internacional.

Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales

35. Tsegezab Mengesteab (en lo sucesivo, «solicitante»), es de nacionalidad eritrea. Afirma que entró por primera vez en el territorio de la Unión Europea el 4 de septiembre de 2015, fecha en la que llegó a Italia después de atravesar el mar Mediterráneo procedente de Libia. Llegó a Alemania el 12 de septiembre de 2015, tras haber viajado por tierra desde Italia. El 14 de septiembre de 2015, las autoridades alemanas le facilitaron un primer certificado emitido por el Gobierno regional de la Alta Baviera en respuesta a su petición informal de asilo. El 8 de octubre de 2015, la Autoridad Central de Extranjería de Bielefeld le expidió un segundo certificado. El 14 de enero de 2016, el Sr. Mengesteab envió el segundo certificado a la BAMF, y volvió a enviarlo el 6 de febrero de 2016. El 22 de julio de 2016, el Sr. Mengesteab presentó ante la BAMF una solicitud formal de protección internacional.

36. A raíz de una consulta a la base de datos Eurodac realizada el 19 de agosto de 2016, se comprobó que las impresiones dactilares del Sr. Mengesteab habían sido tomadas en Italia (respuesta positiva de Eurodac IT2LE01HRQ), pero que no había formulado en aquel país ninguna solicitud de protección internacional. El mismo día, las autoridades alemanas dirigieron una petición de toma a cargo a sus homólogos italianos. Las autoridades italianas no han respondido a esta petición.

37. Mediante resolución de 10 de noviembre de 2016, notificada al Sr. Mengesteab el 16 de noviembre de 2016, la BAMF declaró inadmisibles su petición de protección internacional y, en consecuencia, desestimó su solicitud de asilo y ordenó su expulsión a Italia. La BAMF consideró que el Estado miembro responsable del examen de su solicitud era Italia y no Alemania, ya que había cruzado la frontera exterior de la UE de forma irregular en su viaje a Italia desde Libia y, por lo tanto, en tales circunstancias, era aplicable el artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III.

38. El 17 de noviembre de 2016, el Sr. Mengesteab interpuso recurso contra dicha resolución ante el órgano jurisdiccional remitente y solicitó la suspensión de la decisión de traslado. El 22 de diciembre de 2016, este órgano jurisdiccional concedió la suspensión de la orden de expulsión.

39. El Sr. Mengesteab alega que Alemania es responsable del examen de su solicitud, puesto que la petición de toma a cargo se efectuó cuando había expirado el plazo de tres meses previsto en el párrafo primero del artículo 21, apartado 1, del Reglamento Dublín III. En su opinión, el plazo para formular la petición de toma a cargo comenzó a correr en la fecha en que presentó su petición informal de asilo, es decir, el 14 de septiembre de 2015. Ésta sigue siendo la regla en caso de producirse una respuesta positiva de Eurodac, puesto que la finalidad del plazo abreviado de dos meses previsto en el párrafo segundo del artículo 21 es la de acelerar el procedimiento de toma a cargo.

40. La BAMF responde, en primer lugar, que los solicitantes no pueden invocar las normas relativas a los plazos que figuran en el Reglamento Dublín III para intentar un recurso o revisión, pues tales normas no establecen derechos individuales. En segundo lugar, que los plazos previstos no comienzan a correr hasta que no se presenta la solicitud formal de asilo.

41. El órgano jurisdiccional remitente desea saber si el Sr. Mengesteab puede impugnar la aplicación de los plazos establecidos en el artículo 21, apartado 1, del Reglamento Dublín III mediante los procedimientos que se sustancian al amparo del artículo 27, apartado 1, de dicho Reglamento. De ser así, el órgano jurisdiccional remitente solicita información, en particular, sobre cuáles son los elementos constitutivos de la presentación de una solicitud de protección internacional con arreglo al Reglamento Dublín III.

42. En consecuencia, el órgano jurisdiccional remitente pregunta:

- «1) ¿Puede un solicitante de asilo alegar la transferencia de la responsabilidad al Estado miembro requirente por expiración del plazo para presentar la petición de toma a cargo establecido en el artículo 21, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento Dublín III?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿puede un solicitante de asilo alegar la transferencia de la responsabilidad aun cuando el Estado miembro requerido siga dispuesto a hacerse cargo de él?
- 3) En caso de respuesta negativa a la segunda cuestión: ¿Puede deducirse del consentimiento expreso o implícito del Estado miembro requerido, previsto por el artículo 22, apartado 7, del [Reglamento Dublín III], que dicho Estado miembro sigue dispuesto a hacerse cargo del solicitante de asilo?
- 4) ¿Puede concluir el plazo de dos meses establecido en el artículo 21, apartado 1, párrafo segundo, del [Reglamento Dublín III] una vez que ha expirado el plazo de tres meses establecido en el artículo 21, apartado 1, párrafo primero, del [Reglamento Dublín III], cuando el Estado miembro requirente ha dejado transcurrir más de un mes desde el inicio del plazo de tres meses antes de dirigir una consulta a la base de datos Eurodac?
- 5) ¿Se considera presentada, a los efectos del artículo 20, apartado 2, del [Reglamento Dublín III], una solicitud de protección internacional en el momento en que se expide por primera vez un certificado de registro como solicitante de asilo, o sólo cuando se recibe una solicitud de asilo formal? En particular:
 - a) El certificado de registro como solicitante de asilo ¿es un formulario o un acta en el sentido del artículo 20, apartado 2, del [Reglamento Dublín III]?

- b) ¿Es autoridad competente a los efectos del artículo 20, apartado 2, del [Reglamento Dublín III] la autoridad competente para la recepción del formulario o para la redacción del acta, o bien la autoridad competente para resolver sobre la solicitud de asilo?
- c) ¿Se considera que ha llegado a la autoridad competente un acta redactada por las autoridades aunque lo que se le haya comunicado sea el contenido esencial del formulario o del acta, o es preciso, a estos efectos, que se le haya entregado el original o una copia del acta?
- 6) ¿Las demoras entre la primera petición de asilo o la primera expedición de un certificado de registro como solicitante de asilo y la presentación de una petición de toma a cargo pueden dar lugar a la transferencia de la responsabilidad al Estado miembro requirente aplicando por analogía el artículo 21, apartado 1, párrafo tercero, del [Reglamento Dublín III], u obligar al Estado miembro requirente a ejercer su facultad de asumir la responsabilidad con arreglo al artículo 17, apartado 1, párrafo primero, del [Reglamento Dublín III]?
- 7) En caso de respuesta afirmativa a alguna de las dos alternativas de la sexta cuestión, ¿cuánto tiempo debe transcurrir para que pueda considerarse que ha existido una demora injustificada en la presentación de la petición de toma a cargo?
- 8) ¿Cumple el plazo establecido en el artículo 21, apartado 1, párrafo primero, del [Reglamento Dublín III] una petición de toma a cargo en la que el Estado miembro requirente hace constar la fecha de entrada en dicho Estado miembro y la fecha de presentación de la solicitud de asilo formal, pero no la fecha de la primera petición de asilo o la fecha de la primera expedición de un certificado de registro como solicitante de asilo, o, por el contrario, “carece de efectos” dicha petición?»

43. Han presentado observaciones escritas Alemania, Hungría y la Comisión Europea, quienes también formularon observaciones orales en la vista celebrada el 25 de abril de 2017, además del Sr. Mengesteab y el Reino Unido.

Apreciación

Observaciones preliminares

44. El órgano jurisdiccional remitente afirma en su resolución de remisión que el Sr. Mengesteab entró en el territorio de la UE tras viajar desde Libia hasta Italia por el Mediterráneo. Al tratarse de un nacional eritreo, tenía la obligación de poseer un visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión.³⁴ Cabe suponer que éste no era el caso, y que su entrada en el territorio de la Unión fue irregular en la medida en que no satisfizo los requisitos previstos en el

³⁴ Véanse el artículo 1 y el anexo 1 del Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (DO 2001, L 81, p. 1).

artículo 5, apartado 1, del Código de fronteras Schengen.³⁵ En este contexto, las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente parten de las premisas de que el artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III es aplicable a la situación del Sr. Mengesteab, y de que Italia es el Estado miembro responsable en virtud del citado Reglamento.

45. ¿Tiene fundamento la premisa del órgano jurisdiccional remitente de que la entrada del Sr. Mengesteab en Italia fue irregular en el sentido de aquella disposición?

46. En el presente asunto, no se plantea expresamente la interpretación del artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III. Un caso similar, relativo al cruce de fronteras terrestres por nacionales de terceros países que viajaron desde los Balcanes Occidentales entre el otoño de 2015 y la primavera de 2016 pende actualmente ante el Tribunal de Justicia en los asuntos A.S.³⁶ y Jafari.³⁷ En estos asuntos, se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre el significado que debe atribuirse a la expresión «cruzado la frontera de un Estado miembro de forma irregular» del artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III, en relación con la interpretación del artículo 5, apartado 4, letra c), del Código de fronteras Schengen, que permite a los Estados miembros acogerse a excepciones respecto de uno o varios de los requisitos que figuran en el artículo 5, apartado 1, de dicho acto (como la posesión de un visado válido) por motivos humanitarios o en razón de sus obligaciones internacionales, y autorizar al nacional del tercer país en cuestión a entrar en su territorio.

47. ¿Se tuvo en cuenta esta cuestión en relación con el asunto del Sr. Mengesteab? De no ser así ¿debería llevarse a cabo tal examen?

48. Se trata de un tema complicado y sensible a la vez, plagado implícitamente de aspectos políticos y que ha resultado sumamente incómodo debido a las trágicas historias de las personas que han muerto tratando de cruzar el Mediterráneo. Aunque el órgano jurisdiccional remitente no ha planteado la cuestión, resulta pertinente determinar cómo se aplica el Reglamento Dublín III a este asunto específico. Si el artículo 13, apartado 1, no es el criterio adecuado del capítulo III, entonces puede que las propias cuestiones planteadas no necesiten respuesta.

49. En este contexto, quiero recordar que, en abril de 2015, el Parlamento Europeo instó a la Unión Europea y a los Estados miembros a hacer todo lo posible para evitar que siguieran produciéndose muertes en el mar.³⁸ A raíz de ello, se llevaron a cabo numerosas operaciones de búsqueda y salvamento (en lo sucesivo, «SAR») coordinadas, o bien operaciones de control fronterizo que también asumen tales responsabilidades, por parte de la UE y los Estados miembros ribereños, como Italia, a menudo en colaboración con Frontex (la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas).³⁹

35 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). Este Reglamento fue posteriormente derogado y sustituido por el Reglamento (UE) n.º 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (DO 2016, L 77, p. 1), también denominado Código de fronteras Schengen. En el momento en que el Sr. Mengesteab cruzó la frontera exterior de la UE y llegó a Italia (es decir, el 12 de septiembre de 2015), estaba vigente la antigua versión del Código de fronteras Schengen, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 1051/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013 (DO 2013, L 295 p. 1). Me referiré a esta versión del Código de fronteras Schengen en las presentes conclusiones.

36 Asunto C-490/16, pendiente de sentencia.

37 Asunto C-646/16, pendiente de sentencia.

38 Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de abril de 2015, sobre las recientes tragedias en el Mediterráneo y las políticas de inmigración y asilo de la UE, 2015/2660(RSP), apartado 1.

39 Las operaciones en cuestión se rigen por el Reglamento (UE) n.º 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (DO 2014, L 189, p. 93; en lo sucesivo, «Reglamento Frontex»).

50. Parece asumirse tácitamente que los potenciales solicitantes de protección internacional que llegan al territorio de un Estado miembro tras haber efectuado una travesía por mar han cruzado la frontera exterior del Estado miembro forzosamente «de forma irregular» a los efectos del artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III. En mi opinión, esta asunción no tiene por qué ser válida en todos los casos.

51. Si una persona desembarca de forma segura y desapercibida después de una travesía por mar y después, en un momento posterior, comparece ante las autoridades de ese o de otro Estado miembro para solicitar protección internacional, la presunción de que ha cruzado la frontera del primer Estado miembro «de forma irregular» es razonable: de hecho, casi siempre es correcta. Si una persona es rescatada en alta mar de una embarcación hinchable cuya capacidad se ha superado y que se estaba hundiendo, la situación jurídica es mucho más complicada. La situación podría matizarse más si la persona es rescatada en las aguas territoriales de un Estado miembro.

52. Así pues, la obligación de prestar auxilio a las personas que se encuentran en peligro en el mar constituye «una de las señas de identidad más antiguas y fundamentales del Derecho del mar». ⁴⁰ El artículo 98, apartado 1, letra b), de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (en lo sucesivo, «CNUDM») establece que todo Estado debe exigir al capitán de un buque que enarbore su pabellón que, siempre que pueda hacerlo sin grave peligro para el buque, su tripulación o sus pasajeros, en particular, se dirija a toda la velocidad posible a prestar auxilio a las personas que estén en peligro. El artículo 98, apartado 2, de la CNUDM dispone que todo Estado ribereño debe fomentar la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de un servicio de búsqueda y salvamento adecuado y eficaz para garantizar la seguridad marítima y aérea. ⁴¹

53. Un «lugar seguro» es un lugar en el que se considera finalizada una operación de salvamento. Es asimismo un lugar donde la seguridad o la vida de los supervivientes deja de estar amenazada y donde pueden satisfacerse sus necesidades humanas básicas (tales como las necesidades de alimentos, refugio y médicas). Además, es un lugar donde puede organizarse el traslado a su destino próximo o final. ⁴² No obstante, no existe ninguna obligación específica en el mismo sentido por la que el Estado ribereño (o el Estado de abanderamiento del buque, o el Estado que organiza la operación SAR) tenga que permitir que las personas rescatadas desembarquen en su territorio. ⁴³ En principio (y obviamente sin perjuicio del principio de no devolución), los nacionales de terceros países rescatados por un buque que enarbola la bandera de un Estado miembro o en las aguas territoriales de un Estado miembro pueden ser desembarcados en un tercer país. ⁴⁴ Hace diez años, en 2007, la Comisión puso de relieve los problemas ligados a la identificación del puerto más adecuado para el desembarco. ⁴⁵ El Comité de Facilitación de la Organización Marítima Internacional propuso en 2009 que el Gobierno responsable de la zona de SAR tuviera que aceptar el desembarco de personas rescatadas en caso de que no

40 De Vattel, E., *The Law of Nations* (1834), p. 170, citado por Moreno-Lax, V., «Seeking Asylum in the Mediterranean: Against a Fragmentary Reading of EU Member States' Obligations Accruing at Sea», 23(2) *International Journal of Refugee Law* (2011), pp. 174 a 220, especialmente p. 194.

41 El Convenio para la seguridad de la vida humana en el mar de 1974 (en lo sucesivo, «Convenio SOLAS»), en su versión modificada, se aplica a todos los buques, ya sean de propiedad estatal o comerciales; véase también la norma 33(1), prevista en el capítulo V, del anexo del Convenio SOLAS, y los apartados 2.1.10 y 1.3.2, del anexo del Convenio internacional de 1979 sobre búsqueda y salvamento marítimos (en lo sucesivo, «Convenio SAR»), 1405 UNTS 109.

42 El concepto no aparece definido en los Convenios SOLAS o SAR, sino en las Directrices sobre el tratamiento de las personas rescatadas en el mar publicadas por la Organización Marítima Internacional (OMI), Resolución MSC.167(78), adoptadas el 20 de mayo de 2004. El legislador de la Unión adoptó una definición prácticamente idéntica en el artículo 2, apartado 12, del Reglamento Frontex. El lugar seguro puede estar en tierra, o bien a bordo de una unidad de rescate u otro buque o instalación marítima adecuados que puedan servir como lugar seguro hasta que los supervivientes desembarquen en su próximo destino.

43 Véase Moreno-Lax, V., citado en la nota 40, p. 175.

44 Véase Moreno-Lax, V., citado en la nota 40, p. 196. Sobre los acuerdos con terceros países, véase Butler, G., y Ratcovich, M., «Operation Sophia in Uncharted Waters: European and International Law Challenges for the EU Naval Mission in the Mediterranean Sea», 85(3) *Nordic Journal of International Law* (2016), pp. 235 a 259, especialmente p. 249.

45 Véase el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Estudio sobre los instrumentos de Derecho internacional en materia de inmigración ilegal por vía marítima, SEC(2007) 691.

podiera encontrarse otro lugar seguro, pero dicha propuesta fue desestimada posteriormente.⁴⁶ Después de una iniciativa de 2010 del Consejo,⁴⁷ que fue anulada por motivos de procedimiento por el Tribunal de Justicia,⁴⁸ el Reglamento Frontex estableció la siguiente norma por defecto en el caso de las operaciones SAR: los Estados miembros de acogida y participante deben cooperar con la unidad de coordinación para encontrar un lugar seguro, pero si esto no se consigue «tan pronto como sea razonablemente posible», las personas rescatadas podrán ser desembarcadas en el Estado miembro que acoge la operación.⁴⁹ No obstante, el Reglamento Frontex no se aplica a las aguas territoriales de terceros países⁵⁰ y ha sido criticado por no establecer «requisitos jurídicos claros para el desembarco en caso de situaciones SAR».⁵¹

54. De la breve exposición que he ofrecido se desprende claramente que la imbricación del Derecho internacional marítimo con el Derecho internacional humanitario (según la Convención de Ginebra de 1951) y con el Derecho de la Unión no aporta una respuesta clara y obvia a la cuestión de si debería considerarse que las personas rescatadas al intentar cruzar el Mediterráneo y que desembarcan en un Estado miembro de la Unión ribereño (en general, si bien no exclusivamente, Grecia o Italia) han cruzado la frontera de dicho Estado miembro «de forma irregular» en el sentido del artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III.

55. Dicho esto, el Tribunal de Justicia no dispone de todos los elementos que le permitan facilitar al órgano jurisdiccional remitente la orientación necesaria al respecto. Al no haberse planteado la cuestión en la resolución de remisión, los Estados del sistema de Dublín⁵² no fueron informados de la misma. En consecuencia, no estaban en condiciones de adoptar una decisión razonada sobre si formular o no observaciones escritas que abordasen ese extremo.

56. En lo que se refiere a los hechos que efectivamente tuvieron lugar y que constituyen la base de la resolución de remisión, el Tribunal de Justicia desconoce si el Sr. Mengesteab fue rescatado en el mar (y, de ser así, por quiénes), o si, en efecto, se le autorizó a entrar en Italia por motivos humanitarios o en razón de las obligaciones internacionales asumidas por este país. Podría suceder que, por el contrario, su desplazamiento fuera totalmente clandestino. En este supuesto, es más que probable que el artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III sea totalmente aplicable a su situación.

57. Por las razones expuestas, aunque he considerado que debía poner de relieve el problema, creo que la adecuada interpretación del artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III en el contexto de una travesía marítima que termina con la llegada al territorio de un Estado miembro ribereño es una cuestión cuya resolución deberá esperar a que un órgano jurisdiccional nacional plantee la susodicha cuestión directamente. Por lo tanto, pasaré a examinar ahora las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.

46 Principios relativos a los procedimientos administrativos para el desembarco de las personas rescatadas en el mar (2009) de la OMI, FAL.3/Circ.194.

47 Véase la parte II del anexo de la Decisión 2010/252/UE del Consejo, de 26 de abril de 2010, por la que se completa el Código de fronteras Schengen por lo que se refiere a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (DO 2010, L 111, p. 20). El acuerdo propuesto fue que, respecto de las operaciones conjuntas bajo los auspicios de Frontex, el desembarco debía efectuarse en el tercer país del que partió el buque que transportaba a los pasajeros y, cuando esto no fuese posible, se daría prioridad al Estado miembro que acoge la operación (apartado 2.1).

48 Sentencia de 5 de septiembre de 2012, Parlamento/Consejo (C-355/10, EU:C:2012:516). El Tribunal de Justicia declaró que el Consejo no estaba habilitado para adoptar por sí mismo las medidas impugnadas.

49 Artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento Frontex.

50 Parlamento Europeo, «Migrantes en el Mediterráneo: protección de los Derechos Humanos», p. 43.

51 Véase Klein, N., *A Maritime Security Framework for the Legal Dimensions of Irregular Migration by Sea*, en Moreno-Lax, V., y Papastravridis, E., *Boat Refugees' and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach* (Brill/Nijhoff, Leiden/Boston: 2017), pp. 35 a 59, especialmente p. 49.

52 Para una descripción detallada acerca de qué Estado aplica el Reglamento Dublín III, véanse el punto 23 y la nota a pie de página 32 de mis conclusiones presentadas en los asuntos A.S., C-490/16, y Jafari, C-646/16, EU:C:2017:443.

Cuestiones prejudiciales primera, segunda y tercera

58. Las cuestiones prejudiciales primera a tercera están estrechamente relacionadas. Mediante ellas se pretende saber, en esencia, si el Sr. Mengesteab puede impugnar la decisión por la que se ordena su traslado, de Alemania a Italia, como Estado miembro responsable del examen de su solicitud.

Primera cuestión prejudicial: observaciones generales

59. Mediante la primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea que se dilucide si el artículo 27, apartado 1, del Reglamento Dublín III permite a un solicitante de protección internacional impugnar una decisión de traslado cuando el Estado miembro requirente (en este caso, Alemania) incumple el plazo de tres meses previsto en el artículo 21, apartado 1, para efectuar tal petición.

60. Alemania y el Reino Unido sostienen que la respuesta a la primera cuestión debería ser negativa. El Sr. Mengesteab y Hungría defienden la tesis contraria. La Comisión argumentó en sus observaciones escritas que un solicitante podía impugnar una decisión de traslado por este motivo. En la vista, la Comisión cambió de opinión. Afirmó que el derecho de recurso o de revisión que asiste al solicitante con arreglo al artículo 27, apartado 1, del Reglamento Dublín III no se refiere a las disposiciones de dicho Reglamento que establecen los plazos en los que los Estados miembros deben efectuar una petición de toma a cargo.

61. Desde mi punto de vista, la primera cuestión plantea dos cuestiones generales, a saber, la interpretación del artículo 21, apartado 1, del Reglamento Dublín III y el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 27, apartado 1. En esencia, la cuestión versa sobre si la actuación de los Estados miembros, en particular, la falta de respuesta en los plazos establecidos en el Reglamento, debería estar sujeta a un control judicial mediante la acción ejercitada ante un órgano jurisdiccional nacional por un solicitante de protección internacional que impugna una decisión de traslado.

62. En el examen de estas cuestiones, considero indispensable tener en cuenta algunos principios generales que ha sentado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y a los que se alude en el preámbulo del Reglamento Dublín III.⁵³ De esta manera, la Unión Europea es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la Carta o los Tratados, que establecen un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinados a garantizar el control de la legalidad de los actos comprendidos en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Además, los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho, cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia. A este respecto, el Tribunal de Justicia se inspira en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y, en particular, en el CEDH, que reviste en este contexto un significado particular.⁵⁴

⁵³ Véanse, en particular, los considerandos 32 y 39 del Reglamento Dublín III.

⁵⁴ Sentencia de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461), apartado 283 y jurisprudencia citada.

63. Los derechos fundamentales específicos en cuestión son, en particular, el derecho de defensa y el derecho a una tutela judicial efectiva, garantizados por el artículo 47 de la Carta. El primero forma parte de los derechos procedimentales comprendidos en el derecho a ser oído. El segundo implica el requisito de que la autoridad pertinente ofrezca a la persona en cuestión la posibilidad de defender sus derechos y de tener acceso a un recurso efectivo frente a cualquier vulneración de los derechos garantizados por el Derecho de la Unión.⁵⁵ A este respecto, el ámbito de aplicación del artículo 47 es más amplio que los derechos correspondientes previstos en los artículos 6 y 13 del CEDH.⁵⁶

64. Interpretando los artículos 21, apartado 1, y 27, apartado 1, del Reglamento Dublín III a la vista de estos principios generales, entiendo que debería darse una respuesta afirmativa a la primera cuestión, por las razones que expondré más adelante. Las implicaciones prácticas para el asunto del Sr. Mengesteab dependerán de la respuesta que se dé a la quinta cuestión prejudicial, relativa a cuál es el momento en que se considera «presentada» la solicitud de protección internacional. En efecto, dicha presentación determina el comienzo del plazo de tres meses previsto en el párrafo primero del apartado 1 del artículo 21.⁵⁷

Artículo 21, apartado 1, del Reglamento Dublín III

65. Si bien es cierto que no existe ninguna disposición expresa que establezca que los plazos previstos en el artículo 21, apartado 1, del Reglamento Dublín III pueden fundar un recurso o revisión con arreglo al artículo 27, apartado 1, tal interpretación no es contraria al texto ni incompatible con los objetivos de la legislación.⁵⁸

66. Las tensiones entre los derechos individuales y los mecanismos interestatales creados en los procedimientos regulados por el sistema de Dublín ha sido reconocida desde los inicios de éste.⁵⁹ Si se tiene en cuenta que fue concebido inicialmente con el fin de facilitar a los Estados miembros un mecanismo para determinar rápidamente el Estado responsable del examen de una solicitud de asilo, acaso no sorprenda que el mencionado sistema esconda tales tensiones.⁶⁰

67. Ahora bien, el modo de solucionar adecuadamente dichas tensiones ha ido cambiando con los años. En primer lugar, deben tenerse en cuenta ahora los derechos fundamentales consagrados en la Carta como Derecho primario.⁶¹ En segundo lugar, los antecedentes legislativos muestran que el legislador de la Unión, al adoptar el Reglamento Dublín III, quería garantizar que sus disposiciones fueran plenamente compatibles con los derechos fundamentales como principios generales del Derecho de la Unión, así como con el Derecho internacional. A este respecto, «se hizo especial hincapié en la necesidad de reforzar las garantías jurídicas y de procedimiento de las personas sujetas al procedimiento de Dublín y permitirles defender mejor sus derechos [...]».⁶² Este hincapié en los derechos fundamentales se refleja en el sistema y en el contexto del Reglamento Dublín III. En su conjunto, tales derechos constituyen la base para la interpretación del artículo 21, apartado 1.⁶³

55 Sentencia de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, en lo sucesivo, «Kadi II», EU:C:2013:518), apartados 99 y 100; véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:186), puntos 82 y 83.

56 Véanse las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales en relación con el artículo 47 (DO 2007, C 303, p. 2).

57 Véanse los posteriores puntos 130 y ss. en relación con la quinta cuestión prejudicial.

58 Véase el considerando 5 del Reglamento Dublín III.

59 Véase la Exposición de motivos de la propuesta de la Comisión COM(2001) 447 final, de 26 de julio de 2001, 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 (DO 2001, C 304 E, p. 192).

60 Véase el punto 6 anterior.

61 El CAAS y el Convenio de Dublín son anteriores a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO 2000, C 364, p. 1), solemnemente proclamada por la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo y que recibió la aprobación de los Estados miembros en el Consejo Europeo de Niza. El Reglamento Dublín II se adoptó antes de que la Carta alcanzara el estatuto de Tratado en 2009.

62 Véase la Exposición de motivos de la propuesta de la Comisión COM(2008) 820 final, p. 11, y el considerando 19 del Reglamento Dublín III.

63 Sentencia de 16 de febrero de 2017, C. K. y otros (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), apartado 59.

68. Del sistema del Reglamento se desprende claramente que el objetivo prioritario es determinar lo más pronto posible el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional que se ha presentado en uno de los Estados miembros.⁶⁴ Incumbe esa determinación a las autoridades competentes designadas a tal efecto de conformidad con el artículo 35, apartado 1. Dichas autoridades competentes, al ejercer sus funciones, deberán respetar los plazos previstos en el Reglamento Dublín III.

69. Con arreglo al artículo 3, apartado 1, la solicitud será examinada por un solo Estado miembro, que será aquél que, en virtud de los criterios mencionados en el capítulo III, resulte responsable. El principio general establece que la responsabilidad del examen de una solicitud de asilo incumbe al Estado miembro que ha tenido el mayor protagonismo en la entrada o estancia del solicitante en el territorio de la Unión. Los criterios establecidos en el capítulo III relativos a la entrada irregular en el territorio de la Unión (es decir, el artículo 13, apartado 1) son los que se aplican con mayor frecuencia para determinar la responsabilidad del examen de una solicitud de protección internacional, mientras que los criterios que figuran en los artículos 8 a 11 del capítulo III relativos a los menores y a la unidad familiar se utilizan con menor frecuencia.⁶⁵ El sistema de Dublín tiene como finalidad garantizar que un solicitante no sea objeto de traslado entre Estados miembros ni que quede «en tierra de nadie» sin que ningún Estado miembro esté dispuesto a examinar su petición de protección internacional. La expresión «un solo Estado miembro» indica que los solicitantes no están autorizados a presentar múltiples solicitudes en distintos Estados miembros («forum shopping»)⁶⁶.

70. El proceso de determinación del Estado miembro responsable debe iniciarse en cuanto se presente una solicitud de protección internacional en un Estado miembro (artículo 20, apartados 1 y 2 del Reglamento Dublín III). El Estado miembro ante el que se haya presentado una solicitud de protección internacional y que estime que otro Estado miembro es el responsable del examen de dicha solicitud, podrá pedir que este último se haga cargo del solicitante. Las peticiones de toma a cargo deben efectuarse lo antes posible y, en cualquier caso, dentro de un plazo de tres meses desde la presentación de la solicitud en el sentido del artículo 20, apartado 2. El Estado miembro ante el que se presenta la solicitud no está obligado a hacerlo, puesto que el procedimiento de toma a cargo es discrecional. Si no efectúa tal petición, seguirá siendo el Estado miembro responsable.

71. Además, los antecedentes legislativos muestran que cuando el Reglamento Dublín II sustituyó al Convenio de Dublín, el plazo previsto para las peticiones de toma a cargo se redujo de seis a tres meses.⁶⁷ Los plazos revisados que figuran en el Reglamento Dublín II (plasmados en el Reglamento Dublín III) estaban ligados a los procedimientos de admisibilidad previstos en la (entonces) propuesta de Directiva Procedimientos.⁶⁸ La Comisión declaró en aquel momento, en su Exposición de motivos, que el mecanismo de determinación del Estado miembro responsable sólo podría funcionar, en particular, si las peticiones se tramitaban en los plazos previstos.⁶⁹

64 Sentencia de 16 de febrero de 2017, C. K. y otros (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), apartado 57.

65 Véase la Exposición de motivos de la propuesta de la Comisión COM(2016) 270 final de un «Reglamento Dublín IV».

66 Entiendo que el concepto de «forum shopping» se refiere al abuso de procedimientos de asilo en forma de múltiples solicitudes de asilo presentadas por la misma persona en varios Estados miembros con el único objetivo de prolongar sus estancia en los Estados miembros, véase COM(2008) 820 final, de 3 de diciembre de 2008, p. 4. El término se utiliza también en un sentido más amplio para incluir a los nacionales de terceros países que desean presentar sus solicitudes de protección internacional en un Estado miembro concreto. En las presentes conclusiones, utilizaré el término en el primer sentido al que he hecho referencia, en particular porque el objetivo principal de las normas del sistema de Dublín es evitar tales solicitudes múltiples. El uso de la expresión «forum shopping» ha sido criticado por ser engañoso e inadecuado, véase *The reform of the Dublin III Regulation* (estudio elaborado por la Comisión LIBE encargado por el Departamento temático de Derechos de los ciudadanos y asuntos constitucionales del Parlamento Europeo), p. 21.

67 La Comisión propone en el proyecto de Reglamento Dublín IV que el plazo se reduzca a un mes.

68 Estos procedimientos figuran actualmente en el artículo 34 de la Directiva Procedimientos.

69 Véase el apartado 3.3, p. 4, de la Exposición de motivos de COM(2001) 447 final.

72. Si un Estado miembro decide efectuar una petición de toma a cargo, los plazos previstos en el artículo 21, apartado 1, son obligatorios y estrictos. Ninguna disposición ofrece a los Estados miembros la posibilidad de ampliarlos, y el legislador tampoco ha previsto la posibilidad de que éstos introduzcan excepciones, en determinadas circunstancias, a los plazos señalados.

73. El Estado miembro en el que se haya presentado la solicitud puede, por supuesto, efectuar una petición de toma a cargo que sea aceptada por el Estado miembro destinatario. En tal caso, dejará de ser responsable del examen de la solicitud sustantiva de asilo, aunque también podrá: 1) decidir no efectuar un petición de toma a cargo; 2) efectuar, en el plazo de tres meses previsto en el artículo 21, apartado 1, del Reglamento Dublín III, una petición que sea desestimada legítimamente por el Estado miembro requerido (por falta de pruebas); o 3) efectuar dicha petición una vez que ha expirado el plazo de tres meses. En cualquiera de estas circunstancias, se convierte en el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional.⁷⁰ Naturalmente, esto conlleva una consecuencia material para el propio solicitante. En efecto, no se le trasladará del Estado miembro «A» al Estado miembro «B». Permanecerá en el primer Estado miembro hasta que se tramite y se resuelva su solicitud de protección internacional. La repercusión material en el solicitante variará dependiendo de las circunstancias del asunto. En los casos en que el procedimiento de Dublín avanza con rapidez, los referidos efectos en el progreso general de la petición de protección internacional del solicitante son probablemente menores que los que existirían en los casos en los que una solicitud sufre demoras, en particular en la fase preliminar de determinación del Estado miembro responsable.⁷¹ A este respecto, los plazos previstos, incluidos los que figuran en el artículo 21, apartado 1, aportan cierto grado de certidumbre tanto para los solicitantes como para el Estado miembro en cuestión, y son un elemento clave para el funcionamiento del sistema de Dublín en general.

74. Esta interpretación viene confirmada por las disposiciones que se introdujeron para garantizar o mejorar los derechos individuales, como el derecho a la información previsto en el artículo 4, apartado 1, y el derecho a la notificación de la decisión de traslado que figura en el artículo 26, apartados 1 y 2, del Reglamento Dublín III.

75. Debo añadir que del tenor del artículo 29, apartado 3, se desprende que el marco legislativo contempla la posibilidad de que una persona sea trasladada por error y de que, como consecuencia de un recurso o revisión, sea anulado un traslado.⁷²

76. Por lo tanto, considero que tanto el tenor como los objetivos y el marco legislativo del Reglamento Dublín III indican que los solicitantes podrán impugnar las decisiones de traslado en los casos en que los Estados miembros incumplan los plazos relativos a las peticiones de toma a cargo, en particular cuando el incumplimiento de estos plazos repercuta en la tramitación de la solicitud de protección internacional de la persona en cuestión.

Artículo 27, apartado 1, del Reglamento Dublín III

77. El órgano jurisdiccional remitente solicita orientación acerca de si la sentencia del Tribunal de Justicia Abdullahi⁷³ es aplicable al asunto del Sr. Mengesteab. El asunto Abdullahi versaba sobre una nacional somalí que entró por primera vez en el territorio de la Unión por Grecia. Posteriormente, la Sra. Abdullahi continuó a través de Hungría hasta Austria, donde solicitó asilo. Las autoridades austriacas consideraron que, con arreglo al criterio pertinente del capítulo III, Hungría era el Estado

70 Párrafo tercero del artículo 21, apartado 1. Véanse también los anteriores puntos 18 y 19 en relación con las peticiones de readmisión. Respecto de la interpretación de los artículos 23 y 24 del Reglamento Dublín III y la aplicación de los plazos, véase el asunto C-360/16 Hasan, pendiente de sentencia.

71 Véanse los posteriores puntos 96 y 97.

72 La interpretación del artículo 29 es el objeto del asunto C-201/16 Shiri, pendiente de sentencia actualmente.

73 Sentencia de 10 de diciembre de 2013 (C-394/12, EU:C:2013:813).

miembro responsable.⁷⁴ Las autoridades húngaras aceptaron examinar su solicitud. En cambio, la Sra. Abdullahi alegó que el Estado miembro responsable era Grecia, dado que entró en la Unión Europea por primera vez a través de su territorio.⁷⁵ El Tribunal de Justicia declaró que el derecho de recurso o de revisión previsto en el artículo 19, apartado 2, del Reglamento Dublín II debe interpretarse en el sentido de que, cuando un Estado miembro ha aceptado hacerse cargo de un solicitante de asilo basándose en que, en efecto, es el primer Estado miembro en que se produjo la entrada en territorio de la Unión Europea, el solicitante únicamente podría combatirlo si invoca deficiencias sistemáticas del procedimiento de asilo y de las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo en ese Estado miembro que constituyan motivos serios y acreditados para creer que dicho solicitante correrá un riesgo real de ser sometido a tratos inhumanos o degradantes, en el sentido del artículo 4 de la Carta.

78. En mi opinión, la conclusión alcanzada en el asunto Abdullahi se limita a las circunstancias específicas de ese asunto, pero la situación del Sr. Mengesteab es diferente.

79. En primer lugar, el Sr. Mengesteab no impugna la aplicación del criterio pertinente del capítulo III (artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III). En segundo lugar, la interpretación del Reglamento Dublín II en el asunto Abdullahi ha sido en gran medida sustituida como resultado de las modificaciones introducidas en el desarrollo posterior del Reglamento Dublín.⁷⁶ Los objetivos y el sistema general del Reglamento han evolucionado. Como consecuencia de ello, el derecho de recurso o de revisión es menos restrictivo de lo que era con arreglo al artículo 19, apartado 2, del Reglamento Dublín II. Ni las disposiciones contenidas en el Reglamento Dublín III relativas a las garantías de los solicitantes en relación con la información que los Estados miembros deben poner a su disposición ni la obligación de celebrar una entrevista personal figuraban en la versión anterior del Reglamento.⁷⁷ Las modificaciones del sistema legal han sido confirmadas por los objetivos declarados de mejorar la protección garantizada a los solicitantes en el sistema de Dublín e introducir una tutela judicial efectiva que comprenda tanto el examen de la aplicación del Reglamento Dublín III como de la situación de hecho y de Derecho existente en el Estado miembro al que el solicitante es trasladado.⁷⁸

80. El artículo 27, apartado 1, del Reglamento Dublín III, que dispone que el solicitante debe tener derecho a la tutela judicial efectiva en forma de recurso o de revisión contra la decisión de traslado, fue examinado recientemente por el Tribunal de Justicia en los asuntos Ghezelbash⁷⁹ y Karim.⁸⁰

81. En ambos asuntos, un solicitante de protección internacional pretendía impugnar la decisión de las autoridades competentes del Estado miembro en el que se encontraba de trasladarlo a otro Estado miembro que había acordado con el primer Estado miembro asumir la responsabilidad del examen de su solicitud. En la sentencia de 7 de junio de 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), el Tribunal de Justicia declaró [en relación con una supuesta aplicación errónea del criterio del capítulo III relativo a los visados (artículo 12 del Reglamento Dublín III)] que, a fin de garantizar el respeto del Derecho internacional, la tutela judicial efectiva establecida por el Reglamento Dublín III contra las decisiones de traslado debe comprender, por un lado, el examen de la solicitud según el presente Reglamento y, por otro, el examen de la situación de hecho y de Derecho en el Estado miembro al

74 El artículo 10, apartado 1, del Reglamento Dublín II era el equivalente al artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III.

75 En ese momento, se había suspendido la devolución de solicitantes de asilo a Grecia, lo que permitía a la Sra. Abdullahi pedir que su solicitud fuera examinada en Austria.

76 La Comisión modificó el texto de las disposiciones relativas al derecho del solicitante a recurrir o revisar una decisión de traslado en su propuesta COM(2008) 820 final; véase en particular la propuesta de considerando 17 y artículo 26, titulado «Recursos». El texto fue después modificado en el transcurso de un procedimiento de codecisión. El texto relativo a los recursos de los actuales considerandos 9 y 19 y artículo 27, apartado 1, fue introducido por el legislador. El Consejo adoptó su posición en primera lectura sobre la base de un compromiso alcanzado con el Parlamento Europeo que establecía, en particular, un refuerzo de las salvaguardias jurídicas y de los derechos de los solicitantes de protección internacional; véase el expediente interinstitucional 2008/243/COD.

77 Véanse, en particular, los artículos 4, apartado 1, letra d), 5 y 26 del Reglamento Dublín III.

78 Considerandos 9 y 19 del Reglamento Dublín III.

79 Sentencia de 7 de junio de 2016 (C-63/15, EU:C:2016:409).

80 Sentencia de 7 de junio de 2016 (C-155/15, EU:C:2016:410).

que se traslade al solicitante.⁸¹ En la sentencia de 7 de junio de 2016, Karim (C-155/15, EU:C:2016:410), el Tribunal de Justicia declaró que la aplicación errónea del artículo 19, apartado 2 (que, aunque no es ninguno de los criterios del capítulo III, forma parte del capítulo V del Reglamento Dublín III) podía ser objeto de recurso o revisión con arreglo al artículo 27, apartado 1, de dicho Reglamento, razonando que: «[...] la aplicación del [Reglamento Dublín III] se basa esencialmente en la dirección del proceso de determinación del Estado miembro responsable, que es designado con arreglo a los criterios establecidos en el capítulo III de este Reglamento [...]».⁸²

82. El Sr. Mengesteab y Hungría sostienen que las conclusiones alcanzadas en los asuntos Ghezelbash y Karim son aplicables al presente asunto. Alemania, el Reino Unido y la Comisión son de la opinión de que estos casos sólo se aplican en circunstancias determinadas, a saber, cuando un solicitante de protección internacional alega que los criterios establecidos en el capítulo III se han aplicado erróneamente o cuando la disposición en cuestión está estrechamente ligada a la aplicación de estos criterios. Asimismo, la Comisión propone al Tribunal de Justicia que aclare su decisión en los asuntos Ghezelbash y Karim, así como que señale inequívocamente los límites de los derechos de los solicitantes con arreglo al artículo 27, apartado 1, del Reglamento Dublín III.

83. En mi opinión, si bien los asuntos Ghezelbash y Karim no abordaban expresamente la cuestión de si un solicitante de asilo puede alegar el incumplimiento de los plazos previstos en el artículo 21, apartado 1, del Reglamento Dublín III, los principios allí sentados son también aplicables al presente asunto.⁸³

84. Quiero dedicar ahora algunas consideraciones acerca de las razones que se aducen para negar que un solicitante en la situación del Sr. Mengesteab pueda invocar el artículo 21, apartado 1, en los procedimientos de revisión o de recurso de las decisiones de traslado.

85. El primer argumento esgrimido por Alemania, el Reino Unido y la Comisión (esta última durante la vista) es que un solicitante no puede invocar un incumplimiento de los plazos previstos en el artículo 21, apartado 1, dado que dichos plazos regulan las relaciones interestatales entre el Estado miembro requirente y el Estado miembro requerido. Así pues, estas relaciones no deberían ser objeto de impugnación por un particular.

86. Esta opinión no me convence, pues el sistema de Dublín ha dejado de ser un mecanismo meramente interestatal. Como demuestran los trabajos preparatorios del Reglamento Dublín II,⁸⁴ la situación cambió cuando el sistema de Dublín fue incorporado al acervo de la Unión como tal reglamento. La situación se hizo aún más patente con la introducción del Reglamento Dublín III.⁸⁵

87. La segunda objeción, formulada principalmente por el Reino Unido, es que los plazos que se han establecido constituyen materia de procedimiento. El Reino Unido propone al Tribunal de Justicia que establezca una distinción entre las cuestiones de las que se derivan derechos sustantivos (como una aplicación errónea de los criterios establecidos en el capítulo III) y las que, a su juicio, se refieren únicamente al procedimiento.

88. Desde mi punto de vista, la situación no es tan simple como sugiere el Reino Unido. En mi opinión, establecer tal distinción podría dar lugar a una aplicación forzada del Reglamento que, de hecho, incurriría en una vulneración de la Carta.

81 Apartados 38 y 39.

82 Apartado 23.

83 Sentencia de 7 de junio de 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), apartados 44 a 46 y 51 a 53; véase también el punto 62 anterior.

84 Véase, por ejemplo, COM(2001) 447 final, p. 3.

85 Véanse, por ejemplo, el punto 74 anterior y el considerando 19 del Reglamento Dublín III.

89. Es cierto que la fijación de plazos se considera en general una cuestión de procedimiento. Sin embargo, la aplicación del plazo del artículo 21, apartado 1, del Reglamento Dublín III, tiene consecuencias materiales tanto para los solicitantes como para el Estado miembro de que se trate.⁸⁶

90. Está generalmente admitido en el Derecho de la Unión, en relación con los actos adoptados por las instituciones de la Unión, que el incumplimiento de un requisito sustancial de forma vicia el ejercicio de una facultad si dicho ejercicio de la facultad puede afectar al resultado del procedimiento. A este respecto, se ha considerado que el principio de tutela judicial efectiva y el derecho a ser oído son requisitos sustanciales de forma.⁸⁷ En cuanto a la petición de toma a cargo, una vez que se agote el plazo establecido en el párrafo primero del artículo 21, apartado 1, se producirán las consecuencias que figuran en el párrafo tercero, en particular, que el Estado miembro requirente será el responsable del examen de la solicitud de protección internacional.

91. El Tribunal de Justicia declaró, en relación con las impugnaciones de la validez de decisiones relativas a la inclusión en una lista, que el control jurisdiccional debe centrarse, en particular, en la observancia de las normas procesales, y que los órganos jurisdiccionales de la Unión son competentes para pronunciarse sobre si la autoridad de la Unión ha respetado las garantías de procedimiento correspondientes.⁸⁸ Desde mi punto de vista, estos principios son igualmente aplicables al presente asunto.

92. La mecánica de los plazos del artículo 21, apartado 1, del Reglamento Dublín III, que determina la legalidad de una petición de toma a cargo y una ulterior decisión de traslado en respuesta a aquélla, afecta a circunstancias de hecho y de Derecho relativas a la aplicación de dicho Reglamento sobre las que los órganos jurisdiccionales nacionales deben poder ejercer un control judicial de conformidad con el artículo 27, apartado 1, del Reglamento Dublín III.

93. Cabe señalar que una decisión del Tribunal de Justicia en tal sentido no condicionará nunca el proceso en sede nacional. El artículo 27, apartado 1, del Reglamento Dublín III reconoce el derecho a la tutela judicial, pero ello no implica que todas las impugnaciones que se planteen prosperarán en cuanto al fondo. Sin embargo, para que el derecho a una tutela judicial efectiva previsto en el artículo 27, apartado 1, se ejerza eficazmente, los órganos jurisdiccionales nacionales deben tener la posibilidad de determinar si una decisión de traslado basada en un acuerdo de toma a cargo con arreglo al artículo 21, apartado 1, del Reglamento Dublín III fue adoptada en cumplimiento de los procedimientos establecidos en dicha disposición y de las garantías básicas previstas en dicho Reglamento.⁸⁹

94. Para que tal derecho sea efectivo, en circunstancias en las que un solicitante impugna una decisión de traslado alegando que el Estado miembro requirente incumplió el plazo previsto en el artículo 21, apartado 1, para formular una petición de toma a cargo, el órgano jurisdiccional nacional necesita examinar, en particular, la aplicación del Reglamento Dublín III, de acuerdo con su tenor, su sistema y los objetivos del legislador. Ya he señalado que los plazos del artículo 21, apartado 1, no contienen ningún indicio de flexibilidad.⁹⁰ Autorizar el acceso a los tribunales de un solicitante cuando se ha incumplido el plazo permite que el control judicial garantice que, cuando las circunstancias lo justifiquen, asista al solicitante realmente una tutela judicial efectiva.

86 Véase el punto 73 anterior.

87 Sentencia de 3 de septiembre de 2008, *Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión* (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461), apartados 326 y 338.

88 Sentencia *Kadi II*, apartados 117 y 118.

89 Véase, por analogía, la sentencia de 28 de julio de 2011, *Samba Diouf* (C-69/10, EU:C:2011:524), apartado 61. En relación con las garantías procesales, véanse, en particular, los artículos 4, 5 y 26 del Reglamento Dublín III.

90 Véase el punto 72 anterior.

95. El Reino Unido y la Comisión declaran acertadamente que el artículo 21, apartado 1, no confiere derechos individuales. Sin embargo, de ello no se sigue que el legislador haya pretendido impedir que los particulares invoquen el incumplimiento del plazo previsto en el Reglamento Dublín III. Los plazos obligatorios se introdujeron por primera vez en el Reglamento Dublín II para incentivar a los Estados miembros a determinar lo antes posible el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo y evitar que los solicitantes de protección internacional sean reenviados de un país a otro durante un tiempo prolongado.⁹¹ En consecuencia, el solicitante está interesado en que el sistema de Dublín funcione eficazmente, para que se determine sin dilación el Estado miembro responsable y su asunto avance hasta la fase de examen del fondo de su solicitud. Evitar las demoras, primero, en la determinación del Estado miembro responsable y, después, en el examen y la resolución de una petición de protección internacional también presenta ventajas para los Estados miembros. Un procedimiento rápido y eficaz reduce la probabilidad de que, indirectamente, se tienda a acudir a determinados Estados por estimarse que las solicitudes de Dublín se tramitan en ellos con mayor celeridad.

96. ¿Una petición de toma a cargo que se efectúa un día después de la finalización del plazo de tres meses del artículo 21, apartado 1, del Reglamento Dublín III sería suficiente para dejar sin efectos cualquier traslado posterior o, por el contrario, sólo deberían prohibirse los traslados en caso de incumplimiento grave del plazo, como por ejemplo, una demora superior a un año?

97. A este respecto, deseo señalar que el artículo 31, apartado 3, de la Directiva Procedimientos señala seis meses como el período en que debe resolverse la petición sustantiva de protección internacional. Considero que el plazo para efectuar la petición de toma a cargo no puede, en circunstancias normales, ser superior al período previsto para la evaluación en cuanto al fondo.⁹² En consecuencia, un plazo de más de seis meses (que es más del doble del tiempo previsto por el legislador) presentaría indicios de que los objetivos del Reglamento Dublín III están siendo socavados. En efecto, la determinación del Estado miembro responsable no se habría llevado a cabo «lo antes posible» y el solicitante estaría «en tierra de nadie» mientras se resuelve esta fase preliminar previa a la evaluación de su solicitud sustantiva. Dicho esto, corresponde obviamente al órgano jurisdiccional nacional apreciar cada caso específico a la luz de todas las circunstancias.

98. Me gustaría añadir que, puesto que los recursos al amparo del artículo 27, apartado 1, tienen efecto suspensivo, no prejuzgan la posición del Estado miembro requerido por haberse impugnado una decisión de traslado. Los solicitantes cuyo recurso resulta estimado no se ven «premiados» en ese sentido. Que una impugnación prospere sólo quiere decir que debe aplicarse la solución «por defecto» contenida en el Reglamento Dublín III y que el Estado miembro requirente es el responsable del examen de la solicitud de protección internacional.

99. Una tercera objeción, formulada por el Reino Unido y la Comisión, se basa en el argumento de que un derecho de recurso o revisión contra un incumplimiento de los plazos incentivaría el «forum shopping».

100. No me convence tal argumento.

91 Véanse las observaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre la propuesta de la Comisión de un Reglamento Dublín IV [COM(2016) 270], p. 21; la Exposición de motivos de la propuesta de la Comisión de un Reglamento Dublín II [COM(2001) 447 final], y la propuesta de la Comisión de un Reglamento Dublín III [COM(2008) 820 final].

92 La información que se facilita a los solicitantes prevista en el artículo 4 y en el anexo X del Reglamento de aplicación del Reglamento de Dublín precisa lo siguiente: «si decidimos que otro país es el responsable de su solicitud, trataremos de proceder a su traslado a ese país lo antes posible a fin de que su solicitud pueda ser examinada allí. En total, el procedimiento de Dublín *puede durar, hasta su traslado al país correspondiente, hasta 11 meses en circunstancias normales*». El subrayado no es mío: refleja el texto del anexo X del Reglamento de aplicación del Reglamento de Dublín. Este plazo es casi el doble de los seis meses previstos para la solicitud sustantiva, y sugiere, en mi opinión, que la fase de determinación del Estado miembro responsable es excesivamente prolongada. La evaluación sustantiva puede ser delicada y compleja, y puede incluir más de una etapa, puesto que algunos regímenes nacionales evalúan, en primer lugar, si debe concederse al solicitante el estatuto de refugiado y, de no ser así, si se le debe conceder el estatuto de protección subsidiaria: véase, por ejemplo, la sentencia de 8 de mayo de 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302), apartados 55 y ss. No acierto a comprender por qué la fase preliminar (la determinación del Estado miembro responsable) debería exigir más tiempo que la evaluación sustantiva.

101. No consta en ninguna parte que el Sr. Mengesteab sea sospechoso de haber realizado una actividad de ese tipo. Por lo tanto, no se suscita en este caso esa particular preocupación. Procede tener en cuenta también que el Reglamento Dublín III contiene disposiciones específicas para luchar contra este fenómeno, en especial, las medidas relativas a las peticiones de readmisión previstas en los artículos 23 a 25.⁹³ Impugnar una decisión de traslado adoptada con arreglo al artículo 21, apartado 1, alegando la expiración del plazo de tres meses es una cuestión diferente del «forum shopping».

102. Si un solicitante presentara dos solicitudes en dos Estados miembros diferentes, estaríamos ante un supuesto que entraría en la definición de «forum shopping». En tal caso, se aplicaría el plazo previsto en el artículo 23, y las autoridades competentes estarían sujetas al preceptivo plazo de tres meses. Si no se cumplen los plazos, entonces el responsable será el Estado miembro en el que se haya presentado la nueva solicitud. Sin embargo, esto es consecuencia de lo que dispone el propio marco legal, y no del derecho de recurso o de revisión.⁹⁴

103. La cuarta objeción ha sido formulada únicamente por la Comisión. Ésta solicita al Tribunal de Justicia que limite el derecho de revisión o de recurso previsto en el artículo 27, apartado 1, ligándolo exclusivamente a aquellas disposiciones que afectan a los derechos fundamentales del solicitante.⁹⁵ Entiendo que este argumento se basa en la premisa de que el derecho de asilo está garantizado, en la medida en que, naturalmente, se va a respetar el principio de no devolución. La Comisión sostiene que, por lo tanto, sólo debería haber un derecho de recurso o de revisión cuando entren en juego el derecho a la vida familiar y los derechos de los menores o cuando existan deficiencias sistémicas en el sistema de asilo del Estado al que se va a trasladar al solicitante.⁹⁶

104. No forma parte de las funciones del Tribunal de Justicia en este procedimiento revisar el contenido de la propuesta de la Comisión de un «Reglamento Dublín IV». Dicho esto, yo tampoco interpreto la expresión «derecho a la tutela judicial efectiva» en el sentido apuntado. Dicha expresión debe interpretarse en relación con los artículos 41 y 47 de la Carta,⁹⁷ como hizo del Tribunal de Justicia en los asuntos Ghezelbash y Karim.⁹⁸

105. La interpretación que hace la Comisión también daría lugar a una distinción arbitraria en la aplicación de los criterios del capítulo III, en la medida en que los asuntos relacionados con la aplicación errónea de los criterios relativos a los menores o a los vínculos familiares (artículos 8 a 11) estarían sujetos al artículo 27, apartado 1, mientras que los casos de aplicación errónea de los criterios de los artículos 12 y 15 (visados y requisitos de entrada) generalmente no lo estarían.

106. No me queda claro en absoluto que una situación semejante se ajustara a las exigencias de la Carta.

93 Véanse también los artículos 3, apartado 1, y 20, apartados 4 y 5, del Reglamento Dublín III.

94 La Comisión sugiere en su propuesta de un Reglamento Dublín IV que el Estado miembro requirente no debe volver a asumir la responsabilidad en relación con las peticiones de readmisión. Sin embargo, no formula la misma sugerencia en relación con las peticiones de toma a cargo (como sucede en el asunto del Sr. Mengesteab). Véase la página 16 de la Exposición de motivos relativa a COM(2016) 270 final.

95 Cabe señalar también que el derecho limitado de recurso o de revisión que propone la Comisión significaría que la consecución del derecho a la tutela judicial rara vez prosperaría. En primer lugar, Grecia es el único Estado miembro al que los solicitantes de asilo no son devueltos. Antes de que se adoptase en 2011 la decisión de no trasladar a los solicitantes a Grecia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos conocía de una serie de asuntos en los que se condenaban las condiciones de acogida en Grecia y se disponía de numerosos datos recopilados por las organizaciones no gubernamentales a dicho respecto. Sería un desafío importante para una persona plantear un asunto similar sin contar con un nivel de ayuda equivalente en relación con otros Estados miembros. En segundo lugar, los criterios relativos a la familia establecidos en el capítulo III rara vez son invocados por los solicitantes individuales y los Estados miembros se han mostrado reticentes a aceptar dichas pretensiones cuando se han formulado [véase la página 10 de la Exposición de motivos relativa a la propuesta para COM(2016) 270 final].

96 Véase la Exposición de motivos relativa a la propuesta para COM(2016) 270 final. En esencia, la Comisión propone la solución que ya sugirió, sin éxito, ante el Tribunal de Justicia en los asuntos Ghezelbash y Karim.

97 Si bien el artículo 41 de la Carta se expresa en términos de las instituciones de la Unión, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia indica que los Estados miembros están sujetos a los principios de buena administración cuando actúan en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión; véanse las sentencias de 22 de noviembre de 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744), apartado 82, y de 8 de mayo de 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302), apartados 49 y 50. En relación con el derecho a ser oído y el derecho a una tutela judicial efectiva, véanse los anteriores puntos 62 y 63.

98 Sentencias de 7 de junio de 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), y Karim (C-155/15, EU:C:2016:410).

107. El examen del derecho a una tutela judicial efectiva previsto en el artículo 27, apartado 1, del Reglamento Dublín III exige que dicha disposición se interprete en relación con el artículo 26, apartado 1. Este último impone la obligación de notificar al solicitante la decisión de traslado adoptada contra él. El artículo 27, apartado 1, por un lado, garantiza el derecho a ser oído, que es un derecho de defensa, y por otro, ha sido adoptado para conceder una tutela judicial efectiva contra las decisiones de traslado erróneas.⁹⁹ De no existir los requisitos de notificación del artículo 26, apartado 1, el artículo 27, apartado 1, no podría cumplir estas funciones. De la formulación inequívoca del artículo 27, apartado 1 —«de recurso o de revisión, de hecho o de derecho»— se desprende que la aplicación de los plazos está incluida en el ámbito de aplicación de dicho artículo. Esta interpretación es coherente con los derechos de defensa y con el principio de tutela judicial efectiva, que están relacionados, como explicó el Tribunal de Justicia en la sentencia Kadi II.¹⁰⁰

108. A falta de una exclusión expresa en el artículo 27, apartado 1, en relación con los plazos previstos en el artículo 21, apartado 1, considero que sería contrario al tenor, a los objetivos y al sistema del Reglamento Dublín III restringir, del modo que se ha sugerido, el derecho a una tutela judicial efectiva y el acceso a la justicia.

109. Es evidente que la crisis de los refugiados ocurrida entre finales de 2015 y principios de 2016 dio lugar a una situación excepcional que puso a los Estados miembros en una posición difícil y redujo drásticamente los recursos disponibles.¹⁰¹ Sin embargo, no acepto tal circunstancia como justificación para recortar la protección jurisdiccional conferida por las normas previstas en el Reglamento Dublín III.

110. En consecuencia, considero que el artículo 27, apartado 1, del Reglamento Dublín III, en relación con el considerando 19 del mismo Reglamento, debe interpretarse en el sentido de que a un solicitante de protección internacional le asiste el derecho a recurrir o solicitar la revisión de una decisión de traslado adoptada como resultado de una petición de toma a cargo cuando el Estado miembro requirente haya presentado tal petición incumpliendo el plazo establecido en el artículo 21, apartado 1, del antedicho Reglamento.

Segunda cuestión prejudicial

111. El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si un solicitante de asilo puede impugnar una decisión de traslado aun cuando el Estado miembro requerido acepte tomar a cargo a ese solicitante y se convierta en el Estado miembro responsable del examen de su solicitud de protección internacional.

112. En el caso del Sr. Mengesteab, Italia no respondió a la petición de toma a cargo formulada por Alemania. Se le designó como Estado miembro responsable en virtud del artículo 22, apartado 7, del Reglamento Dublín III, debido a que las autoridades italianas no actuaron dentro del plazo de dos meses previsto en el artículo 22, apartado 1, de dicho Reglamento.

113. En mi opinión, el derecho a la tutela judicial efectiva de un solicitante, consagrado en el artículo 27, apartado 1, no depende de la reacción (o de la falta de reacción) del Estado miembro requerido. El tenor del artículo 27, apartado 1, indica que la posibilidad de recurso que ofrece se refiere a la decisión de traslado adoptada por el Estado miembro requirente. Su finalidad consiste en garantizar la supervisión judicial, de manera que se compruebe si la decisión fue adoptada sobre la

⁹⁹ Véase también el artículo 4, apartado 1, letra d), del Reglamento Dublín III, que exige al Estado miembro que informe al solicitante de la posibilidad de impugnar una decisión de traslado. Véase también el asunto C-647/16, Hassan (pendiente ante el Tribunal de Justicia).

¹⁰⁰ Apartados 115 a 117.

¹⁰¹ En la vista, Alemania señaló que durante el período comprendido entre 2007 y 2011, el número medio de solicitantes de protección internacional era de 39 000 al año. En 2012, esta cifra se duplicó hasta 78 000; en 2013, el número ascendía a 127 000; en 2014, 202 000; en 2015, 477 000 y 746 000 en 2016. No se han indicado las cifras correspondientes al primer trimestre de 2017.

base de un fundamento fáctico y de Derecho adecuados. Éstos son los elementos que estarán sujetos al control mediante el recurso o la revisión, y no las acciones del Estado miembro requerido, que debe proceder a las verificaciones necesarias en el plazo de dos meses desde la recepción de la petición de toma a cargo (artículo 22, apartado 1).

114. Así, si un solicitante impugna una decisión de traslado alegando el incumplimiento de los plazos previstos en el artículo 21, apartado 1, del Reglamento Dublín III, carece de relevancia si el Estado miembro requerido acepta o no la petición de toma a cargo. La misma situación se produce cuando el Estado miembro requerido se convierte en el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional en virtud del artículo 22, apartado 7.

115. Habida cuenta de las respuestas que he propuesto para las cuestiones primera y segunda, no ha lugar a responder a la tercera cuestión prejudicial.

Sobre la cuarta cuestión prejudicial

116. El párrafo segundo del artículo 21, apartado 1, del Reglamento Dublín III dispone que, en caso de que Eurodac dé una respuesta positiva respecto de un nacional de un tercer país que ha sido interceptado por las autoridades de un Estado miembro con ocasión del cruce irregular de fronteras en el sentido del artículo 14, apartado 1, del Reglamento Eurodac, la petición de toma a cargo deberá enviarse dentro del plazo de dos meses a partir de la recepción de esa respuesta.

117. Mediante la cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si dicho plazo de dos meses comienza tras la expiración del plazo de tres meses previsto en el párrafo primero del artículo 21, apartado 1, del Reglamento Dublín III, de manera que el Estado miembro requirente dispondría de un plazo total de cinco meses para efectuar la petición de toma a cargo. Con carácter subsidiario, ¿el párrafo segundo del artículo 21, apartado 1, prevé un plazo más breve para el caso de que Eurodac proporcione una respuesta positiva?¹⁰²

118. Hungría y la Comisión sostienen que el plazo de dos meses se computa de forma independiente y no comienza tras finalizar el plazo de tres meses del párrafo primero del artículo 21, apartado 1, del Reglamento Dublín III. El Reino Unido no comparte este punto de vista. Considera que, dado el tenor de dicho Reglamento, el párrafo segundo del artículo 21, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que esos dos meses se adicionan al plazo de tres meses.

119. El tenor del párrafo primero del artículo 21, apartado 1, del Reglamento Dublín III indica que el plazo general para efectuar la petición de toma a cargo es de tres meses. La expresión «no obstante» al comienzo del párrafo segundo indica que, a pesar de esa norma general, se establece una disposición específica para los casos en que Eurodac proporciona una respuesta positiva. A mi modo de ver, el plazo de dos meses, más que añadirse, es una alternativa que sustituye al plazo general de tres meses, por las razones que voy a exponer a continuación.

¹⁰² Podría interpretarse la cuarta cuestión del tribunal nacional (véase el punto 42 anterior) en el sentido de que pregunta si el período de dos meses puede aplicarse como una extensión del ordinario de tres meses en los casos en que el Estado miembro se demora en formular la petición a la base de datos Eurodac. No obstante, en la vista, se consideró, en particular por el Reino Unido y la Comisión, que se trataba de dilucidar si el período relevante era de [3 + 2] meses en lugar de solamente dos meses cuando se efectúa una petición a Eurodac. Ni la postura del Sr. Mengesteab ni la de Alemania negaron tal tesis. Yo, por lo tanto, voy a considerar del mismo modo la cuestión.

120. En primer lugar, una respuesta positiva de Eurodac a raíz de la comparación de las impresiones dactilares del solicitante con impresiones recogidas en virtud del artículo 14, apartado 1, del Reglamento Eurodac constituirá la prueba de una entrada irregular por una frontera exterior de los Estados miembros de la Unión Europea.¹⁰³ Se trata de una prueba formal que determinará si un Estado miembro es efectivamente responsable a los efectos del Reglamento Dublín III.¹⁰⁴ Una respuesta positiva de Eurodac permite que el proceso se tramite con mayor diligencia que en los casos en que no existe una prueba de esta índole.¹⁰⁵ De este modo, el Estado miembro requirente debería necesitar menos tiempo para determinar si procede efectuar una petición de toma a cargo.

121. En segundo lugar, la opinión de que una respuesta positiva de Eurodac facilita la tramitación rápida de los procedimientos previstos en el Reglamento Dublín III coincide con lo dispuesto en las normas que regulan las peticiones de readmisión.¹⁰⁶ En tales casos, la petición de readmisión se cursará lo antes posible y, en todo caso, dentro de los dos meses siguientes a la recepción de la respuesta positiva de Eurodac, de conformidad con el párrafo primero del artículo 23, apartado 2, del Reglamento Dublín III. Si la petición de readmisión se basa en pruebas distintas de la respuesta positiva de Eurodac, el período será de tres meses a partir de la fecha de presentación de la solicitud de protección internacional con arreglo al artículo 23, apartado 2.

122. Del mismo modo, en los casos a los que se aplica el artículo 24 del Reglamento Dublín III (que se refiere a las peticiones de readmisión relativas a las personas que permanecen en el territorio de un Estado miembro sin un documento de residencia y que no han presentado una nueva solicitud de protección internacional), se establece una distinción en función de si existe una respuesta positiva de Eurodac o no existe tal prueba. El párrafo primero del artículo 24, apartado 2, prevé un plazo de dos meses cuando Eurodac facilite una respuesta positiva y el párrafo segundo de dicha disposición establece un plazo de tres meses cuando no exista tal prueba. Con arreglo al artículo 25, apartado 1, el Estado miembro requerido debe responder a la petición de readmisión lo antes posible, sin superar en ningún caso el plazo de un mes a partir de la fecha en que se hiciera la petición. No obstante, el plazo para responder a la petición de readmisión será únicamente de dos semanas cuando ésta se base en una respuesta positiva de Eurodac.

123. En tercer lugar, los plazos previstos en los párrafos primero y segundo del artículo 21, apartado 1, tienen desencadenantes diferentes. Respecto del primero, el hecho relevante es la presentación de la solicitud de protección internacional. En cuanto al segundo, lo relevante es la comunicación recibida del sistema central de Eurodac informando de una respuesta positiva. Para llegar al plazo de cinco meses, sería necesario considerar que el período de dos meses del párrafo segundo del artículo 21, apartado 1, del Reglamento Dublín III, sólo comienza cuando finaliza el plazo de tres meses, con independencia del momento en que se dispone de la información de la respuesta positiva. Esta interpretación, sin embargo, es contraria al propio tenor literal del texto.

124. Para el Reino Unido, son un motivo de preocupación las dificultades que encuentran, en ocasiones, los Estados miembros para aplicar el Reglamento Eurodac. Explicó que hay casos en los que las personas se han autolesionado voluntariamente para hacer más difícil la obtención de huellas por las autoridades competentes. Existen también casos en los que ha sido difícil obtener las impresiones debido a los daños que presentan las yemas de los dedos de una persona que ha estado largo tiempo ejecutando trabajos manuales.

103 Véase el Reglamento de aplicación del Reglamento de Dublín, anexo II, punto 7, primer guion. Esta información resulta pertinente para los argumentos de hecho y de Derecho expuestos en la petición de toma a cargo, como figura en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1560/2003.

104 Artículo 22, apartado 3, letra a), inciso i), del Reglamento Dublín III.

105 Considerando 30 del Reglamento Dublín III. Véase también el Reglamento de aplicación del Reglamento de Dublín, anexo X, parte B, donde figura la información enviada a los solicitantes con arreglo al artículo 4 del Reglamento Dublín III.

106 Véanse los artículos 23 a 25 del Reglamento Dublín III y los anteriores puntos 18 y 19.

125. Aunque no dudo de que las preocupaciones expresadas por el Reino Unido sean legítimas, no creo que los problemas que ha descrito puedan resolverse mediante una interpretación del párrafo segundo del artículo 21, apartado 1, del Reglamento Dublín III como la que propugna.

126. El artículo 9, apartado 1, del Reglamento Eurodac, es el que introduce la obligación de tomar las impresiones dactilares.¹⁰⁷ Con arreglo a este Reglamento, las impresiones dactilares deberían tomarse sin demora, cuanto antes tras la presentación de la solicitud de protección internacional y, en cualquier caso, a más tardar en las 72 horas siguientes.¹⁰⁸ El plazo del párrafo segundo del artículo 21, apartado 1, del Reglamento Dublín III afecta únicamente a las obligaciones de los Estados miembros relativas a las peticiones de toma a cargo. No especifica el plazo durante el cual deberían tomarse las impresiones dactilares de un nacional de un tercer país después de que haya presentado su solicitud de protección internacional. Para que Eurodac pueda facilitar una respuesta positiva, las impresiones dactilares deben, por definición, haberse registrado con anterioridad en el sistema Eurodac [por haber sido tomadas y transmitidas, por ejemplo, con ocasión de un cruce irregular de fronteras de otro Estado miembro (con arreglo al artículo 14, apartado 1, del Reglamento Eurodac)]. Esta fase del proceso es anterior a la petición de toma a cargo. Por consiguiente, soy de la opinión de que, en la medida en que el Reino Unido manifiesta preocupación por que los Estados miembros puedan verse perjudicados por un plazo más breve de dos meses de conformidad con el párrafo segundo de esta disposición, su argumentación se basa en una interpretación errónea del artículo 21, apartado 1, del Reglamento Dublín III. El plazo de dos meses no puede ponerse en marcha en los casos en que no se han tomado impresiones dactilares con arreglo al artículo 9 del Reglamento Eurodac para su comparación con impresiones ya existentes en el sistema central Eurodac o cuando, por cualquier razón, no se encuentran coincidencias en el sistema. En tales casos, el plazo aplicable es el general de tres meses.

127. Ciertamente, la respuesta a la cuestión de si el plazo de dos meses previsto en el párrafo segundo del artículo 21, apartado 1, se solapa con el plazo general de tres meses o si comienza tras la expiración del plazo general de tres meses no se deduce de forma inequívoca del texto de la disposición.

128. Sin embargo, habida cuenta de que el objetivo principal del procedimiento de Dublín es la pronta determinación del Estado miembro responsable, sería incompatible con este objetivo que el período de dos meses se entendiera como que comienza tras la expiración del período de tres meses previsto en el párrafo primero del artículo 21, apartado 1 (dando lugar a un período de cinco meses).¹⁰⁹ En consecuencia, cuando exista una respuesta positiva de Eurodac, el plazo para presentar una petición de toma a cargo comienza en el momento en que el Estado miembro requirente recibe la información que confirma que las impresiones dactilares coinciden con las registradas en el sistema central Eurodac. Tal coincidencia demuestra una entrada irregular por una frontera exterior de un Estado miembro, por lo que, lógicamente, el plazo para una petición de toma a cargo en esas circunstancias debería ser más breve que el general de tres meses.

129. Por consiguiente, debo concluir que el plazo de tres meses previsto en el párrafo primero del artículo 21, apartado 1, del Reglamento Dublín III constituye el plazo general en el que deben presentarse las peticiones de toma a cargo. El plazo inferior de dos meses previsto en el párrafo segundo del artículo 21, apartado 1, se aplica en los casos en que una comparación de las impresiones dactilares obtenidas con arreglo al artículo 9, apartado 1, del Reglamento Eurodac da lugar a una respuesta positiva en el sentido de los artículos 2, letra d), y 14, apartado 1, de dicho Reglamento. El período de dos meses no se añade al plazo general de tres meses, por lo que no puede comenzar

¹⁰⁷ Véase también el artículo 14, apartado 1, del Reglamento Eurodac.

¹⁰⁸ Los mismos plazos figuran en el artículo 14, apartado 2, del Reglamento Eurodac. Actualmente, hay en curso dos procedimientos de infracción incoados por la Comisión contra Italia y Grecia por incumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud del Reglamento Eurodac.

¹⁰⁹ Véase el considerando 30 del Reglamento Dublín III y el punto 24 anterior.

después de que el período previsto en el párrafo primero del artículo 21, apartado 1, del Reglamento Dublín III haya expirado. En los casos en que las autoridades competentes reciben una respuesta positiva, el plazo de dos meses comienza en ese momento, y la consecuencia es que se acorta el plazo general de tres meses previsto en el párrafo primero del artículo 21, apartado 1.

Quinta cuestión prejudicial

130. Mediante la quinta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea que se dilucide el significado de la expresión «se considerará que se ha presentado una solicitud de protección internacional a partir del momento en el que llegue a las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate un formulario presentado por el solicitante o un acta redactada por las autoridades» que figura en el artículo 20, apartado 2, del Reglamento Dublín III. El mencionado órgano jurisdiccional explica que, con arreglo al sistema alemán, como respuesta a una petición de asilo informal inicial, se expide por primera vez un certificado que acredita que el nacional del tercer país en cuestión es un solicitante de asilo. Una vez que se registra la petición, el nacional del tercer país debe presentar una solicitud formal de protección internacional a la BAMF, la autoridad competente designada de conformidad con el artículo 35, apartado 1, del Reglamento Dublín III. ¿El certificado que emiten las autoridades una vez formulada la petición informal equivale a la «presentación» de la solicitud de protección internacional con arreglo al Reglamento Dublín III o, por el contrario, no se produce la presentación de la solicitud hasta que no se registra una solicitud formal como presentada ante las autoridades competentes?

131. Alemania, el Reino Unido y la Comisión sostienen que la presentación de la solicitud sólo tiene lugar cuando ha llegado a las autoridades competentes una solicitud formal. El Sr. Mengesteab y Hungría no opinan lo mismo. El Sr. Mengesteab aduce que la presentación de la petición informal de asilo equivale a la presentación de la solicitud de protección internacional a los efectos del artículo 20, apartado 2, del Reglamento Dublín III y que dicho acontecimiento marca el inicio del período de tres meses previsto en el párrafo primero del artículo 21, apartado 1. Hungría sostiene que el certificado emitido tras la petición informal de asilo constituye el «acta» enviada por las autoridades en el sentido del artículo 20, apartado 2, del Reglamento Dublín III.

132. El órgano jurisdiccional remitente entiende que una solicitud de protección internacional se considera presentada cuando las autoridades nacionales expiden un certificado al solicitante que acredita que éste tiene derecho a residir en el Estado miembro de que se trate a la espera de que se resuelva el procedimiento de asilo, así como a recibir prestaciones asistenciales, como subsidios de vivienda y prestaciones de seguridad social.

133. A mi juicio, la opinión de Alemania, el Reino Unido y la Comisión refleja la interpretación más adecuada del artículo 20, apartado 2, del Reglamento Dublín III.

134. Según reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición de Derecho de la Unión no sólo debe tenerse en cuenta su tenor literal, sino también el contexto y el objetivo perseguido por la normativa de la que forma parte.¹¹⁰

135. El artículo 2, letra h), de la Directiva de reconocimiento define «solicitud de protección internacional» como «petición de protección presentada a un Estado miembro por un nacional de un tercer país o un apátrida que pueda presumirse aspira a obtener el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria, y que no pida expresamente otra clase de protección que esté fuera del ámbito de aplicación de la presente Directiva y pueda solicitarse por separado».¹¹¹ Este tenor es lo

¹¹⁰ Sentencia de 6 de junio de 2013, MA y otros (C-648/11, EU:C:2013:367), apartado 50.

¹¹¹ El artículo 4 de la Directiva de reconocimiento regula la valoración de las solicitudes de protección internacional. Con arreglo al artículo 4, apartado 1, se podrá exigir a los solicitantes que presenten lo antes posible todos los elementos necesarios para fundamentar su solicitud.

suficientemente amplio para incluir tanto una petición informal de protección internacional presentada a las autoridades de un Estado miembro (como la policía, los guardias de frontera, las autoridades de inmigración y el personal de un centro de acogida), como una solicitud formal presentada a las autoridades competentes designadas de conformidad con el artículo 35, apartado 1, del Reglamento Dublín III.

136. El propio Reglamento Dublín III no define qué debe entenderse por la «presentación» de una solicitud de protección internacional. En relación con las cuestiones procedimentales relativas a la concesión de protección internacional, es evidente que la Directiva Procedimientos está estrechamente ligada a las normas contenidas en el Reglamento Dublín III.¹¹²

137. El artículo 6 de la Directiva Procedimientos distingue dos momentos en el procedimiento de solicitud: en primer lugar, cuando una persona efectúa una solicitud de protección internacional y, en segundo lugar, cuando dicha persona tiene la oportunidad de presentar tal solicitud.¹¹³ En relación con el primer momento, el artículo 6, apartado 1, prevé que la solicitud debe registrarse en el plazo máximo de los tres días hábiles siguientes a que se formule la solicitud.¹¹⁴ En lo que atañe al segundo momento (que no está incluido en los plazos del artículo 6, apartado 1), el artículo 6, apartado 2, dispone que la persona que haya formulado una solicitud debe tener la oportunidad de presentarla «lo antes posible».¹¹⁵ El artículo 6, apartado 4, de la Directiva Procedimientos reproduce lo dispuesto en el artículo 20, apartado 2, del Reglamento Dublín III, afirmando que «una solicitud de protección internacional se considerará presentada a partir del momento en el que el solicitante presente el formulario o, cuando así lo prevea el Derecho nacional, las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate reciban un informe oficial». La Directiva Procedimientos, al igual que el Reglamento Dublín III, no define qué constituye la «presentación» de una solicitud de protección internacional ni establece normas de procedimiento específicas. En consecuencia, estas cuestiones quedan sujetas a la normativa nacional.

138. La expresión «se ha presentado» que figura en el artículo 20, apartado 2, del Reglamento Dublín III sugiere un procedimiento formal de presentación de solicitud de protección internacional.¹¹⁶ Dicha solicitud se formula bien completando un formulario, o bien mediante un acta oficial que alguien extiende en nombre del solicitante. Ni la Directiva Procedimientos ni la Directiva de reconocimiento incluyen un formulario normalizado para las solicitudes de protección internacional. En consecuencia, corresponde a cada Estado miembro determinar el contenido exacto del formulario y del acta. Es posible que los solicitantes sean habitualmente los responsables de completar los formularios por sí mismo, quizás con la asistencia de organizaciones no gubernamentales o de las autoridades competentes de un Estado miembro. Sin embargo, puede suceder que un solicitante sea incapaz de completar el formulario y, en consecuencia, está previsto que un tercero pueda redactar un acta que podrá utilizarse en lugar del formulario de solicitud. Esta opinión parece confirmada por el artículo 20, apartado 2, que dispone que «en caso de solicitud no escrita, el plazo entre la declaración de intenciones y el levantamiento de un acta deberá ser lo más corto posible». A mi entender, el certificado expedido por las autoridades responsables de la acogida de solicitantes no es ni un formulario ni un acta en el sentido de esta disposición. La única finalidad

112 Véase el considerando 12 del Reglamento Dublín III y el punto 30 anterior.

113 Véanse, respectivamente, los apartados 1 y 2 del artículo 6 de la Directiva Procedimientos.

114 Este período se ampliará a seis días hábiles si la solicitud se formula ante autoridades nacionales que no están designadas a tal efecto conforme al Derecho nacional, como la policía (véase el párrafo segundo del artículo 6, apartado 1). La Directiva de acogida no establece ninguna distinción entre la formulación de una petición informal de protección internacional y la presentación de una solicitud formal. La palabra «presentación» se utiliza en ambos casos.

115 Los Estados miembros pueden exigir que las solicitudes se presenten personalmente o en un lugar determinado (artículo 6, apartado 3, de la Directiva Procedimientos).

116 El término «lodge» (presentación) está definido en el Oxford English Dictionary como «to present (a complaint, appeal, claim etc.) formally to the proper authorities» [formular (una queja, un recurso, una reclamación, etc.) formalmente ante las autoridades competentes]. La traducción del término «lodged» que figura en el artículo 1 del Reglamento Dublín III en francés es «introduite». Sin embargo, dado que el término «lodge» no se utiliza de manera coherente en los textos que componen el Sistema Europeo Común de Asilo, no voy a formular ningún argumento puramente lingüístico con el objeto de aclarar su interpretación (véase la nota 113).

del certificado es confirmar el estatuto del solicitante, a la espera de que finalice el examen de su solicitud, y garantizar que se cumplen los requisitos previstos en la Directiva de acogida.¹¹⁷ No se expide con el fin de registrar la clase de información detallada sobre un solicitante, necesaria para que las autoridades competentes puedan tramitar su solicitud sustantiva de asilo.

139. Un requisito adicional que figura en el artículo 20, apartado 2, es que las autoridades competentes deben haber recibido el formulario o el acta para que pueda considerarse que la solicitud se ha presentado. En el marco del Reglamento Dublín III, las autoridades competentes serán las designadas con arreglo al artículo 35, apartado 1, y no una autoridad nacional que tenga obligaciones generales en el sistema de un Estado miembro relacionado con la acogida de solicitantes de protección internacional. Esto se debe a que el acto de presentar la solicitud de protección internacional desencadena una serie de acontecimientos en el sistema del procedimiento de Dublín. En efecto, marca el inicio de: 1) el proceso de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud (artículo 1); 2) la obligación de facilitar al solicitante información sobre el procedimiento de Dublín (artículo 4, apartado 1); 3) la capacidad de un Estado miembro de decidir si debe hacer uso de su facultad discrecional para convertirse en el Estado miembro responsable como excepción a la determinación de la responsabilidad mediante la aplicación de los criterios establecidos en el capítulo III (artículo 17, apartado 1), y 4) los plazos para las peticiones de toma a cargo o de readmisión (con arreglo al párrafo primero del artículo 21 y el párrafo segundo del artículo 23, respectivamente).¹¹⁸

140. En consecuencia, para tener cabida dentro del ámbito de aplicación del artículo 20, apartado 2, del Reglamento Dublín III, la solicitud de protección internacional se efectuará utilizando un formulario o un acta con arreglo a las normas procesales nacionales y deberá llegar a la autoridad competente designada con arreglo al artículo 35, apartado 1, del Reglamento Dublín III. Dicha autoridad es responsable, en particular, de acusar recibo de la solicitud. La cuestión de si se trata de la misma autoridad que presta asistencia a los solicitantes para cumplimentar la solicitud está determinada por la Directiva Procedimientos.

141. El órgano jurisdiccional remitente afirma que, con arreglo al sistema alemán, un nacional de un tercer país que formula *una petición de protección internacional* (la primera fase) a las autoridades nacionales, como las responsables del control de fronteras, la policía o inmigración, será trasladado a un centro de acogida para su registro. A continuación, el centro de acogida debe informar a la BAMF (la autoridad competente designada con arreglo al artículo 35, apartado 1, del Reglamento Dublín III) de la petición de protección internacional, y a la persona en cuestión se le expedirá un certificado. Estas medidas deben llevarse a cabo antes de la presentación de *una solicitud de protección internacional* (la segunda fase) ante la BAMF.

142. Parece, por tanto, que el documento que es pertinente para la petición informal de protección internacional (la primera fase), no se presenta ante la BAMF, y tampoco hay indicio alguno de que la petición informal se haya realizado mediante un formulario con arreglo al artículo 20, apartado 2.¹¹⁹ La petición informal no es un acta a los efectos de esta disposición porque no la elaboran las autoridades nacionales, sino el propio solicitante.

¹¹⁷ Véanse los anteriores puntos 32 y 34.

¹¹⁸ Procede añadir, para el correcto desarrollo de mis conclusiones, que no todos los plazos previstos con arreglo al Reglamento Dublín III dependen de la presentación de la solicitud de protección internacional. Con arreglo al artículo 13, apartado 1, cuando el solicitante haya cruzado la frontera de un Estado miembro de forma irregular procedente de un tercer país, la responsabilidad de dicho Estado miembro respecto del examen de la solicitud de protección internacional cesará 12 meses después de la fecha en que se haya producido el cruce irregular de fronteras. La responsabilidad no está vinculada a la presentación de una solicitud de protección internacional.

¹¹⁹ Del artículo 20, apartado 2, del Reglamento Dublín III resulta que la solicitud formal de protección internacional debe efectuarse en un formulario que se presentará ante las autoridades nacionales, a no ser que la solicitud se formule en un acta que se enviará a estas autoridades; véase el punto 15 anterior.

143. Opino igualmente que el certificado expedido como respuesta a la petición informal tampoco es un acta en el sentido del artículo 20, apartado 2, del Reglamento Dublín III, puesto que no constituye una petición de protección internacional formulada por un nacional de un tercer país en el sentido del artículo 2, letra h), de la Directiva de reconocimiento. Se trata más bien de una respuesta oficial a la petición informal formulada por el solicitante. Registra el estatuto provisional de la persona en cuestión, a la espera de que se resuelva su solicitud de protección internacional, y confirma que está autorizada a recibir la asistencia que se le debe conceder con arreglo a la Directiva de acogida.¹²⁰ Probablemente, puede afirmarse que se trata, de hecho, del documento conforme al Derecho nacional expedido con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la Directiva de acogida, por el que se certifica su condición de solicitante y se acredita que está autorizado a permanecer en el territorio del Estado miembro de que se trate mientras su solicitud de protección internacional esté pendiente de examen.

144. La interpretación opuesta que efectúa el órgano jurisdiccional remitente del artículo 20, apartado 2, se basa en las especificidades de procedimiento del sistema alemán. No obstante, puede que tales particularidades no se plasmen en otros países de la Unión Europea. Los demás Estados miembros no tienen por qué expedir un certificado formal como respuesta a una petición informal de protección internacional. Por lo tanto, considero que la fecha de expedición del certificado no puede equivaler al momento de presentación de la solicitud.

145. Hungría alega que considerar que la presentación de la solicitud de protección internacional se produce cuando llega a las autoridades competentes implica dejar a los Estados miembros un margen de maniobra excesivo. Concretamente, les permitiría controlar el tiempo que transcurre entre el momento en que el nacional del tercer país formula la primera petición de protección internacional y el momento en que, en su caso, presenta su solicitud, y de este modo asegurarse de que las solicitudes no se presentan hasta que la administración nacional pueda garantizar que cumplirá los plazos para efectuar peticiones de toma a cargo o de readmisión. Ello podría llevar a un trato arbitrario de casos individuales, en perjuicio de la aplicación de los procedimientos de Dublín, en particular en cuanto al requisito de que la determinación del Estado miembro responsable sea llevada a cabo con celeridad. El órgano jurisdiccional remitente ha formulado consideraciones en este mismo sentido.

146. Es cierto que el Reglamento Dublín III no contiene ninguna norma que regule el período que ha de transcurrir entre la petición informal y la presentación de una solicitud formal de protección internacional. Ninguna disposición exige a los Estados miembros actuar en un plazo determinado, salvo en lo que se refiere al artículo 6, apartado 2, de la Directiva Procedimientos, que obliga a los Estados miembros a garantizar que la persona que haya formulado una solicitud de protección internacional tenga efectivamente la oportunidad de presentarla lo antes posible. El resultado es que, de hecho, cada Estado miembro podrá «gestionar» la celeridad con que permite que sean presentadas las solicitudes de asilo.

147. Los inconvenientes que puedan derivarse para los particulares de esta flexibilidad deben evaluarse tomando como referencia los problemas que se plantearían en el marco del procedimiento de Dublín si los artículos 20, apartado 2, y 35, apartado 1, fueran ignorados y las peticiones informales formuladas ante las autoridades nacionales distintas de las designadas con arreglo a esta última disposición se consideraran equivalentes a la presentación de una solicitud. Desde mi punto de vista, esta interpretación menoscabaría probablemente el procedimiento de Dublín e introduciría un elemento de incertidumbre en cuanto al momento efectivo de presentación de una solicitud. Lo que es más, haría imposible el cálculo de los plazos.

148. Por consiguiente, considero que la interpretación más correcta del artículo 20, apartado 2, es la que se basa ante todo en la letra de dicha disposición, leída en relación con el artículo 35, apartado 1.

¹²⁰ Véanse, respectivamente, el artículo 9 de la Directiva Procedimientos y el artículo 6, apartado 1, de la Directiva de acogida.

149. En mi opinión, el legislador ha reservado a las normas procesales nacionales la determinación del momento en que el formulario o el acta en el sentido del artículo 20, apartado 2, llega a las autoridades competentes del Estado miembro en cuestión. En los casos en que los Estados miembros apliquen el artículo 6, apartado 3, de la Directiva Procedimientos, este aspecto del procedimiento se prestará menos a la confusión, ya que la solicitud debe presentarse personalmente (como es el caso de Alemania) o en un lugar determinado.¹²¹ Éste será el momento en el que el acta «llega» a las autoridades competentes en el sentido del artículo 20, apartado 2.

150. De ello se sigue que la petición informal de protección internacional formulada por el Sr. Mengesteab y los certificados expedidos por las autoridades nacionales el 14 de septiembre de 2015 y el 8 de octubre de 2015 no equivalían a la presentación de una solicitud de protección internacional en el sentido del artículo 20, apartado 2 del Reglamento Dublín III, y los mencionados certificados tampoco constituían un acta en el sentido de esta disposición. Por consiguiente, el plazo en el que las autoridades competentes estaban obligadas a formular la petición de toma a cargo no comenzó en ninguna de estas fechas, sino el 22 de julio de 2016, que es cuando el Sr. Mengesteab presentó su solicitud formal de protección internacional ante la BAMF. Por lo tanto, la petición de toma a cargo del 19 de agosto de 2016 se formuló dentro del plazo previsto en el párrafo segundo del artículo 21, apartado 1.

151. En consecuencia, a mi modo de ver, una solicitud de protección internacional se considerará presentada en el sentido del artículo 20, apartado 2, del Reglamento Dublín III cuando el formulario o el acta llegue a las autoridades competentes que hayan sido designadas para el cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros previstas en el artículo 35, apartado 1, de dicho Reglamento. A este respecto: 1) un certificado de registro como solicitante de asilo no es ni un formulario ni un acta, 2) la autoridad competente designada es la responsable de la recepción de una solicitud de protección internacional que se ha presentado en el Estado miembro de que se trate y 3) se considerará que la solicitud ha llegado a la autoridad competente con arreglo a las normas nacionales que apliquen las disposiciones de la Directiva Procedimientos.

Cuestiones prejudiciales sexta y séptima

152. Habida cuenta de la respuesta que he propuesto para la quinta cuestión prejudicial, y aunque el asunto incumbe, en última instancia, al órgano jurisdiccional remitente, considero que la petición de toma a cargo formulada en el asunto del Sr. Mengesteab surtió efectos, y que, por lo tanto, la responsabilidad del examen de su solicitud de protección internacional no volverá a atribuirse automáticamente a Alemania con arreglo al párrafo tercero del artículo 21, apartado 1, del Reglamento Dublín III. En tal contexto, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el espacio de diez meses transcurrido entre el 8 de octubre de 2015 (fecha en la que se expidió el segundo certificado) y el 19 de agosto de 2016 (fecha en la que se formuló la petición de toma a cargo), implica que Alemania está obligada a examinar la solicitud del Sr. Mengesteab con arreglo al artículo 17, apartado 1, del Reglamento Dublín III (sexta cuestión prejudicial). Si así fuera, el órgano jurisdiccional remitente pregunta qué período de tiempo debe transcurrir entre la expedición de un certificado y la formulación de una petición de toma a cargo para que se considere que se ha incurrido en una demora injustificada en la presentación de esta última petición (séptima cuestión).

¹²¹ Véanse los anteriores puntos 33 y 34.

153. La respuesta, formulada brevemente, es que no puede exigirse a los Estados miembros que ejerzan su facultad discrecional con arreglo al artículo 17, apartado 1, del Reglamento Dublín III para examinar una solicitud de protección internacional por motivos humanitarios. En tales circunstancias, no es estrictamente necesario examinar la séptima cuestión prejudicial.¹²²

154. La interpretación del artículo 17, apartado 1, es indudablemente una cuestión de Derecho de la Unión.¹²³ De su tenor se deduce que la disposición constituye una excepción a la norma general del artículo 3, apartado 1, según la cual el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional se determinará de acuerdo con los criterios del capítulo III. La expresión «cualquier Estado miembro podrá decidir examinar una solicitud de protección internacional» indica que la aplicación de la opción del artículo 17, apartado 1, es facultad discrecional del Estado miembro. El Reglamento Dublín III no prevé ningún mecanismo por el que un Estado miembro se vea compelido a aplicar la citada disposición. Por tanto, la premisa en la que se basa la cuestión del órgano jurisdiccional remitente en el sentido de que una demora entre el certificado y la petición de toma a cargo podría tener como consecuencia que el Estado miembro se viera obligado a aplicar el artículo 17, apartado 1, es incorrecta.¹²⁴ Tampoco hay base jurídica en el Reglamento Dublín III para declarar injustificado un concreto período de tiempo.

155. En mi opinión, una demora entre la expedición de un certificado de registro como solicitante de protección internacional y la presentación de una petición de toma a cargo no puede tener como consecuencia que se obligue al Estado miembro requirente a ejercer su facultad discrecional contemplada en el artículo 17, apartado 1, del Reglamento Dublín III. En vista de tal conclusión, no es necesario responder a la séptima cuestión prejudicial.

Octava cuestión prejudicial

156. Mediante la octava cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita orientación acerca de la información que debe facilitarse en la petición de toma a cargo para que dicha petición sea eficaz. Desea saber, en esencia, si basta con hacer constar la fecha de entrada en el Estado miembro requirente y la fecha en la que el solicitante presentó la solicitud formal de protección internacional, o si es también necesario incluir la fecha de la petición informal de protección, así como la fecha de expedición del certificado.

157. El anexo I del Reglamento de aplicación del Reglamento de Dublín contiene un formulario normalizado para la determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional, que debe cumplimentarse al formular la petición de toma a cargo. El referido formulario no incluye los datos relativos a la primera petición informal de asilo o a la fecha de expedición del certificado. El artículo 21 tampoco exige menciones de esa clase.

158. Existe una relación entre las ocho cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente. Teniendo esto en cuenta, y a la luz de las opiniones que he expuesto, en particular, en la respuesta a las cuestiones prejudiciales primera a quinta, considero, por tanto, que no existe una obligación de que la petición de toma a cargo incluya dato alguno sobre la solicitud informal de protección internacional ni sobre la fecha de expedición del documento.

¹²² Véase también el párrafo segundo del artículo 3, apartado 2, del Reglamento Dublín III, que se aplica cuando sea imposible trasladar a un solicitante debido a que hay razones fundadas para temer que existen deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida de los solicitantes en ese Estado miembro.

¹²³ Sentencia de 16 de febrero de 2017, C. K. y otros (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), apartado 54.

¹²⁴ Es poco probable que pueda considerarse que un Estado miembro que se limita a abstenerse de actuar tras haber expedido un certificado está aplicando el artículo 17, apartado 1, del Reglamento Dublín III, a no ser que el Estado miembro de que se trate haya realizado las notificaciones necesarias en la red de comunicación electrónica «DubliNet», establecida con arreglo al Reglamento de aplicación del Reglamento de Dublín y al Eurodac; véanse los párrafos segundo y tercero del artículo 17, apartado 1. No voy a adentrarme en la cuestión de si (ni en qué medida) una abstención continuada en el tratamiento de una solicitud de protección internacional determina la responsabilidad del Estado miembro inactivo en la evaluación sustantiva ni en qué plazo.

159. En consecuencia, considero que, aunque la petición de toma a cargo contemplada en el artículo 21, apartado 1, del Reglamento Dublín III debe efectuarse en un formulario como el establecido en el anexo I del Reglamento de aplicación del Reglamento de Dublín, no es necesario que los Estados miembros consignen en él la fecha de la primera petición informal de protección internacional ni la fecha de expedición del certificado de registro como solicitante de protección internacional.

Conclusión

160. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, opino que el Tribunal de Justicia debería responder a las cuestiones planteadas por el Verwaltungsgericht Minden (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Minden, Alemania) en los siguientes términos:

- 1) El artículo 27, apartado 1, 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, en relación con el considerando 19 del mismo Reglamento, debe interpretarse en el sentido de que a un solicitante de protección internacional le asiste el derecho a recurrir o solicitar la revisión de una decisión de traslado adoptada como resultado de una petición de toma a cargo cuando el Estado miembro requirente haya presentado tal petición incumpliendo el plazo establecido en el artículo 21, apartado 1, del antedicho Reglamento.
- 2) En tales circunstancias, carece de relevancia la cuestión de si el Estado miembro requerido acepta la petición de toma a cargo. La misma situación se produce cuando el Estado miembro requerido se convierte en el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional en virtud del artículo 22, apartado 7, del Reglamento n.º 604/2013.
- 3) No ha lugar a responder a la tercera cuestión prejudicial.
- 4) El plazo de tres meses previsto en el párrafo primero del artículo 21, apartado 1, del Reglamento n.º 604/2013 constituye el plazo general en el que deben presentarse las peticiones de toma a cargo. El plazo inferior de dos meses previsto en el párrafo segundo del artículo 21, apartado 1, se aplica en los casos en que una comparación de las impresiones dactilares obtenidas con arreglo al artículo 9, apartado 1, del Reglamento Eurodac da lugar a una respuesta positiva en el sentido de los artículos 2, letra d), y 14, apartado 1, de dicho Reglamento. El período de dos meses no se añade al plazo general de tres meses, por lo que no puede comenzar después de que el período previsto en el párrafo primero del artículo 21, apartado 1, del Reglamento n.º 604/2013 haya expirado.
- 5) Una solicitud de protección internacional se considerará presentada en el sentido del artículo 20, apartado 2, del Reglamento n.º 604/2013 cuando el formulario o el acta llegue a las autoridades competentes que hayan sido designadas para el cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros previstas en el artículo 35, apartado 1, de dicho Reglamento. A este respecto: 1) un certificado de registro como solicitante de asilo no es ni un formulario ni un acta, 2) la autoridad competente designada es la responsable de la recepción de una solicitud de protección internacional que se ha presentado en el Estado miembro de que se trate y 3) se considerará que la solicitud ha llegado a la autoridad competente con arreglo a las normas nacionales que apliquen las disposiciones de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

- 6) Una demora entre la expedición de un certificado de registro como solicitante de protección internacional y la presentación de una petición de toma a cargo no puede tener como consecuencia que se obligue al Estado miembro requirente a ejercer la facultad discrecional contemplada en el artículo 17, apartado 1, del Reglamento n.º 604/2013.
- 7) No ha lugar a responder a la séptima cuestión prejudicial.
- 8) Aunque la petición de toma a cargo contemplada en el artículo 21, apartado 1, del Reglamento n.º 604/2013 debe efectuarse en un formulario como el establecido en el anexo I del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 118/2014 de la Comisión, de 30 de enero de 2014, que modifica el Reglamento (CE) n.º 1560/2003, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 343/2003 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, no es necesario que los Estados miembros consignen en él la fecha de la primera petición informal de protección internacional ni la fecha de expedición del certificado de registro como solicitante de protección internacional.