



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
presentadas el 21 de febrero de 2013¹

Asunto C-648/11

MA,
BT,
DA,
contra

Secretary of State for the Home Department **Petición de decisión prejudicial planteada por la
Court of Appeal**

(England & Wales) (Civil Division) (Reino Unido)

«Reglamento (CE) n° 343/2003 (Dublín II) — Determinación del Estado miembro responsable del examen de una demanda de asilo presentada por menores no acompañados, nacionales de un tercer Estado — Pluralidad de demandas de asilo — Interés superior del menor»

1. En el contexto de un procedimiento de determinación del Estado miembro responsable del examen de sendas demandas de asilo presentadas por tres nacionales de terceros Estados que, además de ser menores, ni están acompañados ni tienen familiares legalmente establecidos en el territorio de la Unión, la Court of Appeal plantea al Tribunal de Justicia una cuestión, hasta ahora inédita, referida a la interpretación del artículo 6, párrafo segundo, del Reglamento Dublín II.²
2. En efecto, los criterios establecidos en el Reglamento n° 343/2003 para determinar el Estado miembro responsable del examen de una demanda de asilo pueden dar lugar a supuestos de concurrencia que, como demuestra el presente caso, no tienen fácil solución con arreglo a las previsiones literales del propio Reglamento, pudiendo casi afirmarse que el supuesto que nos ocupa no ha sido previsto.
3. Consciente de las dificultades interpretativas de la cuestión planteada, claramente puestas de manifiesto en las posiciones contrapuestas de quienes han comparecido en este proceso, propondré una interpretación integradora del artículo 6, apartado 2, del Reglamento n° 343/2003, regida por la consideración primordial del interés superior del menor (artículo 24, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; en adelante, «CDFUE») y de los objetivos de claridad y celeridad pretendidos por este Reglamento para el procedimiento de determinación del Estado responsable del examen de una demanda de asilo.

1 — Lengua original: español.

2 — Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (DO L 50, p. 1; en lo sucesivo, también, «Reglamento Dublín II» o «Reglamento»). A tenor del artículo 3 del Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Reino Unido notificó, por carta de 30 de octubre de 2001, su deseo de participar en la adopción y aplicación de este Reglamento.

I. Marco normativo

A. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

4. En virtud del artículo 24, apartado 2, CDFUE, «[e]n todos los actos relativos a los niños llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del niño constituirá una consideración primordial».

B. Reglamento n° 343/2003

5. Los considerandos 3, 4 y 15 del Reglamento Dublín II declaran lo siguiente:

«(3) Las conclusiones de Tampere precisaron [...] que [el] sistema europeo común de asilo debería incluir, a corto plazo, un procedimiento de determinación claro y viable del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo.

(4) Dicho procedimiento 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 determinación de la condición de refugiado y no comprometer el objetivo de celeridad en la tramitación de las solicitudes de asilo.

[...]

(15) El presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios consagrados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En particular, tiene por objeto asegurar el pleno respeto del derecho de asilo garantizado en su artículo 18.»

6. De conformidad con el artículo 1 del Reglamento, éste «establece los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país».

7. El artículo 2 del Reglamento contiene las siguientes definiciones de interés para este proceso, disponiendo que, a sus efectos, se entenderá por:

«c) *solicitud de asilo*: la solicitud presentada por un nacional de un tercer país que pueda entenderse como una petición de la protección internacional de un Estado miembro en el sentido de la Convención de Ginebra. [...]

d) *solicitante o solicitante de asilo*: el nacional de un tercer país que ha presentado una solicitud de asilo sobre la cual todavía no se ha adoptado una resolución definitiva;

[...]

h) *menor no acompañado*: la persona menor de 18 años que no está casada y que llega al territorio de los Estados miembros sin ir acompañada de un adulto responsable de ella, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres, y mientras no esté efectivamente al cuidado de tal adulto; este concepto incluye a los menores que quedan sin compañía después de su llegada al territorio de los Estados miembros».

8. En virtud del artículo 3 del repetido Reglamento:

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

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, cualquier Estado miembro podrá examinar una solicitud de asilo que le sea presentada por un nacional de un tercer país, aun cuando este examen no le incumba en virtud de los criterios establecidos en el presente Reglamento. En tal caso, dicho Estado miembro se convertirá en el Estado miembro responsable en el sentido del presente Reglamento y asumirá las obligaciones vinculadas a esta responsabilidad. Informará de ello, en su caso, al Estado miembro anteriormente responsable, al que lleve a cabo un procedimiento de determinación del Estado miembro responsable o al que haya sido requerido para hacerse cargo del solicitante o readmitirlo.

[...]»

9. De acuerdo con el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento, «[e]l proceso de determinación del Estado miembro responsable se pondrá en marcha en el momento en que se presente una solicitud de asilo por primera vez ante un Estado miembro.»

10. En el capítulo III (artículos 5 a 14) del Reglamento, titulado «Jerarquía de criterios», se enumeran los pertinentes para determinar el «Estado miembro responsable» en el sentido del artículo 3, apartado 1, antes reproducido:

«*Artículo 5:*

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

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

Artículo 6:

Si el solicitante de asilo es un menor no acompañado, será responsable del examen de su solicitud el Estado miembro en el que se encuentre legalmente un miembro de su familia, siempre que ello redunde en el interés superior del menor.

En ausencia de un miembro de su familia, será responsable de examinar su solicitud el Estado miembro en el que el menor la haya presentado.

[...]

Artículo 13:

Cuando, con arreglo a los criterios enumerados en el presente Reglamento, no pueda determinarse el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de asilo, será responsable del examen el primer Estado miembro ante el que se haya presentado la solicitud de asilo.»

11. El capítulo IV del Reglamento, titulado «Cláusula humanitaria», contiene un único precepto, el artículo 15, cuyo apartado 3 prescribe lo siguiente:

«Si el solicitante de asilo es un menor no acompañado que tiene uno o varios familiares en otro Estado miembro que pueden ocuparse de él, los Estados miembros reunirán en lo posible al menor con su familiar o familiares, a menos que ello no redunde en el interés superior del menor.»

C. Reglamento (CE) n° 1560/2003 («Reglamento de aplicación»)

12. El Reglamento (CE) n° 1560/2003 de la Comisión, de 2 de septiembre de 2003, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento n° 343/2003,³ dispone en su artículo 12 lo que sigue:

«1. Cuando la decisión de confiar un menor no acompañado a un miembro de su familia distinto de su padre, madre o tutor legal pueda plantear dificultades particulares, en particular, cuando el adulto en cuestión resida fuera de la jurisdicción del Estado miembro donde el menor haya solicitado asilo, se facilitará la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros, en particular, las autoridades u órganos jurisdiccionales encargados de la protección de los menores, y se adoptarán las medidas necesarias para que estas autoridades puedan pronunciarse con pleno conocimiento de causa sobre la capacidad del adulto o adultos en cuestión para hacerse cargo del menor en condiciones que respondan al interés de éste.

A tal efecto, se tendrán en cuenta las posibilidades abiertas en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil.

2. El hecho de que la duración de los procedimientos relativos a la instalación del menor implique un rebasamiento de los plazos fijados en los apartados 1 y 6 del artículo 18 y en el apartado 4 del artículo 19 de Reglamento (CE) n° 343/2003, no se opondrá necesariamente a la continuación del procedimiento de determinación del Estado miembro responsable o a la ejecución del traslado.»

II. Hechos

13. Los tres asuntos acumulados en este proceso se refieren a tres menores, dos de nacionalidad eritrea (MA y BT) y uno de nacionalidad iraquí (y origen kurdo; DA).

14. Habiendo solicitado todos ellos asilo en el Reino Unido, las autoridades británicas advirtieron que, en todos los casos, ya habían presentado previamente demanda de asilo en otros Estados miembros, Italia (MA y BT) y Países Bajos (DA). En un principio, y en aplicación de lo previsto en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n° 343/2003, se acordó el traslado de los menores a los indicados y respectivos Estados miembros.

15. Sin embargo, bien antes de ejecutarse el traslado (MA y DA), bien una vez ejecutado (BT), las autoridades británicas, en uso de la facultad prevista en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n° 343/2003, decidieron examinar ellas mismas las solicitudes de asilo. Ello supuso que en el caso de BT, que había sido trasladada a Italia, ésta pudiera regresar al Reino Unido.

16. Invitados MA y BT a retirar los recursos que habían interpuesto ante la jurisdicción británica contra las decisiones iniciales de traslado, ambas se negaron a hacerlo. No consta, por el contrario, que se hubiera dirigido similar invitación en el caso de DA.

³ — DO L 222, p. 3.

17. Por resolución de 21 de diciembre de 2010 la Administrative Court desestimó las diversas demandas de los menores contra las resoluciones de traslado, juzgando que debía aplicarse al caso el artículo 6 del Reglamento n° 343/2003.

18. Interpuesto recurso ante la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), ésta ha acordado plantear la presente cuestión al Tribunal de Justicia.

III. Cuestión planteada

19. La cuestión se articula en una única pregunta, cuyo tenor es el siguiente:

«En el marco del Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (DO L 50, p. 1), cuando un solicitante de asilo, que es un menor no acompañado, ningún miembro de cuya familia se encuentra legalmente en otro Estado miembro, ha presentado solicitudes de asilo ante más de un Estado miembro, ¿cuál es el Estado miembro responsable de examinar la solicitud de asilo según el artículo 6, párrafo segundo?»

20. Básicamente, la duda de la Court of Appeal es si «el interés superior del menor» –que, de acuerdo con el artículo 6 del Reglamento n° 343/2003, es determinante para señalar como Estado responsable a aquél en el que se encuentre legalmente un miembro de su familia– es también el criterio que debe aplicarse cuando no existe un familiar en esas circunstancias. De ser así, el Estado responsable no tendría que ser fatalmente aquél en el que el menor hubiera presentado su primera demanda de asilo. Sin embargo, a su juicio, la literalidad del párrafo segundo del artículo 6 del Reglamento n° 343/2003 podría abocar a la idea de que el interés del menor no juega en este segundo supuesto.

21. Ello no obstante, se plantearía aún la cuestión de si dicho interés podría operar con carácter facultativo, dado que el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n° 343/2003 permite que cualquier Estado miembro examine una solicitud de asilo que le sea presentada por un nacional de un tercer país, aun cuando este examen no le incumba en virtud de los criterios establecidos en el propio Reglamento. Siendo así, el interés del menor podría ser perfectamente el criterio atendido por ese Estado para hacerse cargo de la demanda.

IV. El procedimiento ante el Tribunal de Justicia

22. La cuestión prejudicial se registró en el Tribunal de Justicia el 19 de diciembre de 2011.

23. Por auto de 7 de febrero de 2012 fue denegada la solicitud de tramitación por el procedimiento acelerado.

24. Han presentado observaciones escritas los recurrentes en el proceso principal, Advise on Individual Rights in Europe («AIRE Centre»), en cuanto que parte interviniente en aquel proceso, los Gobiernos belga, británico, checo, griego, húngaro, neerlandés, sueco y suizo, así como la Comisión.

25. En la vista, celebrada el 5 de noviembre de 2012, han comparecido, formulando oralmente sus observaciones, los recurrentes principales, AIRE Centre, los Gobiernos británico, neerlandés y sueco, así como la Comisión.

V. Alegaciones

26. El Gobierno belga considera, en primer lugar, que la cuestión planteada es irrelevante para el proceso principal, toda vez que el Reino Unido ha aceptado finalmente examinar las demandas de asilo, de manera que la duda suscitada por la Court of Appeal tendría sólo un valor académico y doctrinal.

27. Por lo que hace ya al fondo de la cuestión, los recurrentes principales, AIRE Centre, el Gobierno griego y la Comisión coinciden en que el artículo 6, párrafo segundo, del Reglamento Dublín II debe interpretarse en el sentido de que, en las circunstancias del caso, el Estado miembro responsable del examen de la demanda de asilo es aquél en el que se ha presentado la *última* demanda, es decir, aquél en el que se encuentra el menor, siempre, en todo caso, que ello redunde en su interés superior.

28. Esta interpretación se apoya, con mayor o menor énfasis, según los casos, en varias razones, que cabe sintetizar de la siguiente manera.

29. En primer lugar, a juicio de los referidos comparecientes, de la génesis y el sistema del Reglamento Dublín II se desprende que el legislador ha querido dispensar a los menores un trato diferente al de los adultos, sin que sea determinante la circunstancia de que el principio del interés del menor sólo sea mencionado en el párrafo primero del artículo 6, pues el artículo 24, apartado 2, CDFUE obliga a los Estados miembros a respetar ese principio en todo caso.

30. En segundo lugar, alegan que el objetivo del acceso efectivo a los procedimientos y la protección de los menores deben primar sobre el de prevenir la presentación de demandas múltiples. Una conclusión que, a su juicio, se corrobora por el dato de que los menores no acompañados ocupan el primer lugar en la jerarquía de los criterios fijados por los artículos 6 a 13 del Reglamento.

31. De otro lado, a su juicio, si no quiere hacerse del párrafo segundo del artículo 6 un precepto superfluo es preciso que su interpretación aporte un *plus* por relación a la regla residual del artículo 13.

32. En fin, sostienen que tanto la literalidad del artículo 6, párrafo segundo, como el sistema mismo del Reglamento deberían interpretarse en el sentido de que la expresión «haya presentado» ha de entenderse como «haya presentado en último lugar» y no como «haya presentado por primera vez», destacándose el hecho de que cuando el legislador ha querido referirse a la primera solicitud, lo ha hecho de manera expresa, como es el caso con el artículo 5, apartado 2, del Reglamento.

33. Por su lado, los Gobiernos británico, checo, húngaro, neerlandés, sueco y suizo, así como, con carácter subsidiario, el Gobierno belga, entienden que el Estado miembro responsable es aquél en el que se ha presentado la *primera* demanda de asilo.

34. Las razones invocadas por estos Estados son igualmente plurales, siendo posible resumirlas del siguiente modo.

35. De un lado, destacan que, dada la importancia atribuida por el Reglamento al Estado miembro en el que se presenta la primera demanda, el legislador habría especificado cualquier supuesto en el que la demanda relevante fuera la más reciente.

36. De otro lado, sostienen que la interpretación integrada de los artículos 5 y 6 del Reglamento confirmaría que ambos preceptos sólo pueden referirse a la primera demanda de asilo. Además, al imponer el Reglamento, como resulta de sus artículos 3, apartado 1, y 4, apartado 1, que se designe un único Estado responsable, la incoación del procedimiento desde el momento de presentación de la primera demanda no puede conciliarse con el hecho de que una demanda posterior presentada en otro Estado miembro prevalezca sobre la primera.

37. En fin, a juicio de estos Estados, nada en el Reglamento permite sostener que éste haya querido crear una excepción al régimen general para todos los menores no acompañados, sino sólo la expresamente contemplada en el párrafo primero del artículo 6. La protección dispensada a los menores referidos en el párrafo segundo del artículo 6 consistiría en la introducción de una excepción al principio que subyace a los artículos 7 a 14 del Reglamento, de acuerdo con los cuales el Estado miembro responsable es aquél que ha desempeñado el papel más importante para que el demandante haya podido acceder al territorio de la Unión.

38. Como conclusión, los referidos Gobiernos convienen en que la interpretación que defienden facilita, en interés tanto de los menores como de los Estados, el objetivo de establecer «un procedimiento de determinación claro y viable del Estado responsable» y de «hacer posible, en particular, una determinación rápida del Estado miembro responsable con el fin de garantizar un acceso efectivo a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado y no comprometer el objetivo de celeridad en la tramitación de las solicitudes de asilo». Por el contrario, si el criterio determinante fuera el lugar de presentación de la última demanda sería imposible determinar de manera objetiva y uniforme un solo Estado miembro responsable, se propiciaría una forma de «forum shopping» y se incitaría a los menores no acompañados a desplazarse entre los Estados miembros introduciendo sucesivas demandas.

39. Finalmente, los Gobiernos belga, checo, húngaro, sueco y suizo señalan que, sin necesidad de distorsionar el sentido del artículo 6 del Reglamento, los Estados miembros pueden hacer uso de la cláusula contenida en su artículo 3, apartado 2, cuya aplicación puede ser obligada en determinadas circunstancias.

VI. Apreciación

A. Sobre la admisibilidad de la cuestión prejudicial

40. Tal como acabo de indicar, el Gobierno belga se opone a la admisión de la presente cuestión por hipotética, dado que el Reino Unido ha asumido ya la condición de Estado miembro responsable en virtud del artículo 3, apartado 2, del Reglamento n° 343/2003. Determinar ahora si estaba o no obligado a asumir esa condición en virtud del artículo 6 del mismo Reglamento es, para el Gobierno belga, una cuestión de interés académico o doctrinal, pero irrelevante para la resolución del caso planteado ante la Court of Appeal, a cuyos efectos sólo importa que el Reino Unido ha asumido la condición de Estado responsable que en un principio rechazó.

41. A mi juicio, la cuestión es admisible.

42. Ciertamente, a las decisiones iniciales de traslado adoptadas por el Gobierno británico en aplicación del artículo 3, apartado 1, del Reglamento n° 343/2003 les siguieron sendas decisiones que, adoptadas con arreglo al artículo 3, apartado 2, del mismo Reglamento, dejaban sin efecto lo acordado en un principio. La consecuencia ha sido que, finalmente, el Reino Unido ha asumido la condición de Estado responsable a los efectos del Reglamento n° 343/2003, haciendo suyas con ello las obligaciones vinculadas a esa responsabilidad.

43. Lo anterior supone que se ha alcanzado materialmente el mismo resultado al que habría conducido la aplicación del Reglamento n° 343/2003 si su artículo 3, apartado 1, se hubiera interpretado en términos distintos a los auspiciados por el Gobierno británico en este proceso y sobre cuya corrección con arreglo al Derecho de la Unión se pregunta ahora al Tribunal de Justicia. En pocas palabras, el resultado alcanzado en el caso ha sido fruto de una decisión que, siendo discrecional y libre en cuanto basada en la opción abierta por el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n° 343/2003, habría sido imperativa si fuera consecuencia de lo previsto en el artículo 6 del mismo Reglamento.

44. La cuestión debatida en este proceso es, justamente, si el Derecho de la Unión exige una interpretación del Reglamento n° 343/2003 de la que resulte que la decisión adoptada por el Reino Unido no era potestativa, sino obligada. El hecho de que en el presente caso la solución acordada sea materialmente la misma que se habría adoptado si se entendiera que el Reino Unido no podía adoptar una solución distinta no priva de interés a la cuestión de fondo debatida, pues precisamente su objeto es la corrección jurídica del fundamento normativo de la decisión de las autoridades británicas, más allá de sus consecuencias prácticas o materiales.

45. En todo caso, y como quiera que sea, el hecho de que el Reino Unido haya devenido a la postre el Estado responsable a los efectos del Reglamento n° 343/2003 no implica que la cuestión planteada por la jurisdicción *a quo* tenga ahora sólo un interés doctrinal o académico, pues ante la Court of Appeal penden aún sendos recursos contra las decisiones gubernamentales que en un principio declinaron la responsabilidad del Reino Unido para examinar las demandas de asilo litigiosas. Con independencia de que seguramente la estimación de esos recursos no podría perjudicar en sus efectos a las decisiones adoptadas posteriormente en virtud del artículo 3, apartado 2, del Reglamento, lo cierto es que el examen de la corrección jurídica de las primeras decisiones es inexcusable para resolver sobre la petición de indemnización planteada por uno de los menores –concretamente aquél que llegó a ser trasladado a Italia (BT)– para reparar los daños y perjuicios padecidos por su causa.

46. En la medida en que esa pretensión indemnizatoria efectivamente subsiste a día de hoy, según afirma la Court of Appeal, no estamos ante el caso de una cuestión eventual o hipotética, como sucedía en el supuesto del auto de 10 de junio de 2011, Mohamad Imran,⁴ sino ante «una necesidad intrínseca para la solución efectiva de un litigio».⁵

B. Sobre el fondo

47. La Court of Appeal pregunta al Tribunal de Justicia cuál es, de conformidad con el artículo 6, párrafo segundo, del Reglamento n° 343/2003, y en un supuesto de sucesión de solicitudes de asilo presentadas por una misma persona, el Estado miembro responsable de su examen cuando el solicitante es un menor no acompañado, nacional de un tercer Estado, que no cuenta con algún miembro de su familia residiendo legalmente en un Estado miembro.

48. En efecto, en los supuestos planteados ante la jurisdicción nacional han concurrido dos solicitudes de asilo planteadas sucesivamente por cada uno de los tres menores implicados: Una primera solicitud presentada en un Estado miembro que no es el Reino Unido, seguida de otra planteada en este último.

49. Así planteada la cuestión, conviene partir de la previsión contenida en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n° 343/2003, en el que se hacen dos declaraciones básicas. Por un lado, dispone que la solicitud de asilo «será examinada por un solo Estado miembro». Por otro, prescribe que dicho Estado miembro «será aquel que los criterios designados en el capítulo III [de este Reglamento] designen como responsable». Quiere decirse con ello que el problema que se nos plantea es muy específicamente el de determinar, de modo previo al examen de fondo de la solicitud, cuál es el Estado miembro que debe examinar la solicitud de asilo.

50. A lo anterior debe añadirse que el apartado 2 del artículo 3 del Reglamento n° 343/2003 introduce una salvedad notable a las previsiones del apartado 1, de la que el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de ocuparse y que, como hemos visto, ha sido objeto de aplicación en los casos del proceso *a quo*. En efecto, en virtud del artículo 3, apartado 2, las previsiones del artículo 3, apartado 1, sólo son operativas si el Estado miembro ante el que se ha presentado una solicitud de asilo no hace uso de la

4 — Asunto C-155/11 PPU, Rec. p. I-5095.

5 — *Ibid.*, apartado 21.

llamada «cláusula de soberanía» contemplada en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n° 343/2003, y en cuya virtud «cualquier Estado miembro podrá examinar una solicitud de asilo que le sea presentada por un nacional de un tercer país, aun cuando este examen no le incumba en virtud de los criterios establecidos en el presente Reglamento».⁶

51. El ejercicio de esa facultad soberana le convierte, de acuerdo con el mismo precepto, en «el Estado miembro responsable en el sentido del presente Reglamento», con la asunción de «las obligaciones vinculadas a esta responsabilidad». Y ello aunque exista un «Estado miembro anteriormente responsable» o un Estado miembro «que lleve a cabo un procedimiento de determinación del Estado miembro responsable» o, en fin, un Estado miembro «que haya sido requerido para hacerse cargo del solicitante o readmitirlo». Frente a estos Estados miembros, aquel que decide asumir la condición de Estado miembro responsable en virtud de la «cláusula de soberanía» no tiene otra obligación que la de informarles de su decisión, *prima facie* discrecional, aunque, como es sabido, la doctrina establecida en la sentencia NS, citada,⁷ ha introducido un principio de limitación a la libertad de los Estados miembros cuando exista riesgo grave de infracción sistémica de derechos fundamentales en situaciones que no son, sin embargo, las del supuesto que aquí nos ocupa.

52. Debe hacerse notar, sin embargo, ya en este momento, que el problema interpretativo suscitado en torno al artículo 6, apartado 2, del Reglamento n° 343/2003 no puede, en mi opinión, reconducirse o trasladarse al ámbito del artículo 3, apartado 2, del mismo Reglamento en el sentido impulsado por la sentencia N.S., citada. Aquí no nos encontramos ante un riesgo relativamente cierto de atentado sistémico a derechos fundamentales subsiguiente a la devolución de la persona afectada, sino, de modo mucho más genérico, ante un problema interpretativo central del artículo 6, es decir, la regla aplicable a la determinación del Estado miembro que debe examinar la solicitud de asilo efectuada por un menor.

53. Por lo demás, y como cláusula de cierre, en el supuesto de que no sea posible determinar el Estado miembro responsable «con arreglo a los criterios enumerados en el presente Reglamento [...] será responsable del examen el primer Estado miembro ante el que se haya presentado la solicitud de asilo» (artículo 13 del Reglamento n° 343/2003).

54. Cabría decir que el sistema del Reglamento se articula así entre los extremos de una «cláusula de soberanía», por un lado, y una cláusula residual, por otro. Entre ambos se extiende una diversidad de posibles soluciones, arbitradas a partir de unos criterios de determinación específicamente previstos en el capítulo III del propio Reglamento.

55. Conviene destacar que, por imperativo del artículo 5, apartado 1, del Reglamento, tales criterios han de aplicarse en el orden en el que figuran en el capítulo III, como reza expresamente su título («jerarquía de criterios»).

56. Por otra parte, los «criterios» en cuestión deben aplicarse «atendiendo a la situación existente en el momento en que el solicitante de asilo presentó su solicitud *por primera vez* ante un Estado miembro» (artículo 5, apartado 2, del Reglamento).⁸ La primera solicitud de asilo es, por tanto, determinante para identificar la situación relevante a los efectos de aplicar los criterios del Reglamento. No para señalar al

6 — El Tribunal de Justicia se ha ocupado de la cláusula del artículo 3, apartado 2, del Reglamento n° 343/2003 en la sentencia de 21 de diciembre de 2011, N.S. (asuntos acumulados C-411/10 y C-493/10, Rec. P. I-13905), apartados 65 a 68. Sobre la llamada «cláusula humanitaria» establecida en el artículo 15 del mismo Reglamento y que opera como una variante de la prevista en el artículo 3, apartado 2, se ha pronunciado la sentencia de 6 de noviembre de 2012, K (C-245/11), apartados 27 a 54.

7 — Apartados 75 a 86 y 95 a 108.

8 — Cursiva añadida.

primer Estado miembro que haya recibido una solicitud como el Estado que debe ser considerado responsable de su examen. En este precepto se trata sólo de establecer las condiciones en las que deben aplicarse los criterios del capítulo III, no de anticipar el resultado que ha de producir la aplicación de los mismos.

57. El primero de los «criterios» establecidos en el capítulo III es el contemplado en el artículo 6, referido en realidad a un supuesto concreto, el de que el solicitante sea, simplificadoamente, un menor no acompañado. El criterio aplicable a dicho supuesto, del que inmediatamente me ocuparé, ha de ser también el primero en encontrar aplicación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5, apartado 1, según se ha visto ya.

58. Conviene comenzar diciendo que, siendo el único precepto referido específicamente a menores de edad no acompañados, entiendo que en el artículo 6 deben encontrarse también los únicos criterios aplicables a la determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud presentada por menores sin compañía. En efecto, los criterios establecidos en los restantes artículos del capítulo III atienden siempre a situaciones fácticas o jurídicas en las que puede encontrarse cualquier solicitante de asilo. También, por tanto, los menores. Ahora bien, si para los menores no acompañados se contempla un criterio específico en el artículo 6, considero que, con independencia de que dichos menores puedan también encontrarse en las situaciones contempladas en otros preceptos, la única situación que importa, a sus efectos, es, justamente, la que los define como «menores no acompañados». Como ha destacado en la vista oral el representante procesal de los recurrentes en el proceso principal, el artículo 6 del Reglamento constituye una suerte de «código especial» para los menores no acompañados, en el que deben encontrarse las respuestas a todas las situaciones en las que puedan encontrarse.

59. Buena parte del debate trabado entre los comparecidos en este proceso se ha centrado en la cuestión de si la solicitud mencionada en el párrafo segundo del artículo 6 es la *primera* o la *última* de las eventualmente presentadas por el menor no acompañado. A mi juicio, sin embargo, el precepto se refiere a la solicitud en singular, sin especificar o contemplar, del modo que sea, la hipótesis de la presentación de más de una solicitud. Así se desprende tanto de la literalidad de la norma («[...] será responsable de examinar su solicitud el Estado miembro en el que el menor la haya presentado»),⁹ como de su misma economía.

60. En efecto, el artículo 6 contempla, ante todo, la situación más sencilla: un menor no acompañado que presenta una solicitud de asilo en un Estado miembro. Dicho Estado miembro, en aplicación del Reglamento n° 343/2003, deberá determinar cuál es el Estado miembro responsable del examen de esa solicitud. Dejando a un lado la eventual aplicación de la «cláusula de soberanía» (artículo 3, apartado 2, del Reglamento), el Estado que ha recibido la solicitud deberá comprobar si el menor tiene un miembro de su familia residiendo legalmente en algún Estado miembro. De ser así, en aplicación del párrafo primero del artículo 6, el Estado miembro responsable del examen de la solicitud será aquél en el que reside el familiar del menor solicitante, si bien esta previsión se acompaña de una importante cautela, consistente en que ello ha de ser así «siempre que [...] redunde en [su] interés superior». En caso contrario, es decir, de no acreditarse la existencia de un familiar en esas condiciones, el Estado miembro responsable será entonces aquél en el que el menor «haya presentado [la solicitud]»; o sea, el mismo Estado miembro que está determinando cuál es el Estado miembro responsable, cuya intervención viene así impuesta en virtud de esa cláusula de salvaguardia.

9 — Expresión inequívoca también en otras versiones lingüísticas del artículo 6 del Reglamento n° 343/2003: «[...] celui dans lequel le mineur a introduit sa demande d'asile»; «[...] that where the minor has lodged his or her application for asylum»; «[...] in dem der Minderjährige seinen Asylantrag gestellt hat [...]»; «[...] in cui il minore ha presentato la domanda d'asilo»; «[...] em que o menor apresentou o seu pedido de asilo».

61. La regla de principio es, por tanto, que, salvo que se oponga a ello el interés superior del menor, la responsabilidad del examen de la solicitud de asilo corresponde al Estado miembro en el que residen legalmente familiares del menor no acompañado. Con carácter residual –sea porque el menor no cuenta con familiares en otros Estados miembros, sea porque, contando con ellos, no redundaría en su interés que el Estado miembro en el que aquéllos residen sea el competente para examinar la solicitud de asilo– su petición deberá ser examinada por el Estado miembro en el que la ha presentado.

62. Con arreglo a este sistema, contamos con una regla principal (competencia del Estado miembro de residencia de los familiares) susceptible de una excepción (fundada en el interés superior del menor) y en cuyo defecto se aplica una regla subsidiaria (competencia del Estado miembro que ha recibido la solicitud).

63. Las cosas son, evidentemente, muy distintas cuando, como en el presente caso, el menor no acompañado ha presentado sucesivas solicitudes en más de un Estado miembro. En este supuesto, el hecho de tener familiares en otro (u otros) Estados miembros puede permitir que se resuelvan las posibles alternativas atribuyendo la responsabilidad a uno de ellos, siempre en función del interés del menor y si dicho interés no excluye, precisamente, esa solución. Ahora bien, tanto en el caso de que el interés del menor impida que se atribuya la responsabilidad al Estado miembro en el que residen sus familiares como en el supuesto de que, sencillamente, no cuente con familiares en el territorio de la Unión, se plantea la cuestión que nos ocupa, es decir la de determinar cuál es, entre todos los que han recibido una solicitud de asilo, el Estado miembro que debe asumir la responsabilidad de examinarla. La cuestión, en definitiva, de qué Estado miembro decide qué Estado miembro debe pronunciarse sobre la solicitud de asilo.

64. En estos términos, una interpretación sistemática del Reglamento, reforzada con una interpretación conforme con los postulados de la CDFUE, me lleva a entender que el criterio del interés superior del menor no sólo es relevante para determinar si, en el supuesto de una única solicitud de asilo, el Estado miembro responsable ha de ser aquél en el que reside legalmente un familiar del menor o aquél que, por haber recibido aquella solicitud, está determinando cuál es el Estado miembro responsable. Por las razones que expondré a continuación, el interés superior del menor también ha de ser determinante para decidir cuál es el Estado miembro responsable entre todos aquéllos que han recibido una solicitud de asilo.

65. En su literalidad, el artículo 6 del Reglamento n° 343/2003 no contempla el supuesto planteado en este proceso. Como ya he dicho, el precepto está partiendo de la hipótesis de que sólo ha habido una *única* solicitud de asilo. Entiendo que, en estas condiciones, el debate sobre si el precepto en su propio enunciado está determinando ya si se trata de la primera o de la última de las solicitudes puede prolongarse indefinidamente.

66. En estas condiciones, se impone, en mi criterio, un esfuerzo dirigido a alcanzar una interpretación integradora del artículo 6, en la que el sistema como tal del Reglamento n° 343/2003 se integre con los postulados derivados, en particular, de la CDFUE, haciéndose así expresamente eco de la referencia al interés superior del niño en su artículo 24, apartado 2.

67. En esta línea, el interés superior del menor, diversamente presente en el propio Reglamento, debe constituir el fundamento de la interpretación del Reglamento n° 343/2003 y, en consecuencia, el supuesto de la concurrencia de solicitudes de asilo debe resolverse, en línea de principio, con la preferencia de la presentada en último lugar, asumiendo que es allí donde ese interés puede ser mejor aprehendido.

68. Antes de continuar es preciso prevenir un equívoco. Del procedimiento de reforma en curso del Reglamento n° 343/2003 se desprende que, por el momento, el Parlamento Europeo no ha querido introducir una referencia explícita a la última solicitud,¹⁰ dándose a entender por algunos de los comparecientes en este proceso que en ese punto el sistema no debe cambiar y que, por tanto, éste no atribuye relevancia, a estos efectos, a la última solicitud. No creo, sin embargo, que quepa otorgar mayor transcendencia a esta circunstancia.

69. Teniendo en cuenta, además, los objetivos de claridad y celeridad en la determinación del Estado miembro responsable, considero, concretamente, que la competencia en cuestión debe atribuirse a aquel Estado miembro que esté en mejores condiciones para valorar cuál es el interés superior del menor, siendo así que, como a continuación explico, tal Estado miembro ha de ser, normalmente, aquél en el que el menor se encuentra, que, por lo común, será el Estado miembro que haya recibido la última solicitud de asilo. Dado que esta atribución de responsabilidad no se basa directamente en el criterio de la última demanda, sino en el del interés del menor (que indirectamente ha de conducir, aunque no de manera ineluctable, a la última solicitud), mi propuesta se aviene sin problema con la idea de que no es conveniente establecer en el artículo 6 una remisión incondicional al Estado miembro en el que se ha presentado la última petición de asilo.

70. Continuando con mi planteamiento, conviene comenzar recordando que el mismo Reglamento n° 343/2003 hace expresa declaración de su respeto a los derechos fundamentales y a los principios consagrados en la CDFUE, con especial referencia al derecho de asilo (considerando 15).¹¹ Más allá de esa declaración, lo cierto es que, con el cualificado valor jurídico que le confiere el artículo 6, apartado 1, TUE, la CDFUE prescribe que, «[e]n todos los actos relativos a los niños llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del niño constituirá una consideración primordial» (artículo 24, apartado 2, CDFUE).¹²

71. Tal prescripción, por otro lado, y en virtud del artículo 51, apartado 1, de la propia CDFUE, obliga a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión. Que, en un supuesto como el de autos, las autoridades nacionales aplican el Derecho de la Unión es algo que ha quedado fuera de toda duda en la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2011, N.S., citada, donde se afirmó que el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n° 343/2003, en la medida en que «forma parte de los mecanismos de determinación del Estado miembro responsable de una solicitud de asilo previstos por dicho Reglamento [...] no es más que un elemento del sistema europeo común de asilo[por lo que] debe considerarse que un Estado miembro que ejerce [la] facultad de apreciación [conferida por ese precepto] aplica el Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta» (apartado 68). Otro tanto ha de decirse, y por las mismas razones, del artículo 6 del Reglamento n° 343/2003.

10 — Proyecto de reforma de la Comisión [COM(2008) 820] y resolución legislativa del Parlamento europeo (A6-0284/2009).

11 — Aun sin hacer referencia expresa a los derechos fundamentales del menor enunciados en el artículo 24 CDFUE, como hace el Reglamento (CE) n° 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1347/2000 (DO L 338, p. 1), puede decirse respecto del Reglamento n° 343/2003, como se dijo de aquél en la sentencia de 5 de octubre de 2010, McB (asunto C-400/10 PPU, Rec. p. I-8965), apartado 60, que sus disposiciones «no pueden interpretarse de modo que viole el mencionado derecho fundamental[,] cuyo respeto se confunde indudablemente con el interés superior del menor». La declaración genérica de respeto a los derechos reconocidos en la Carta vale tanto, a estos efectos, como la referencia específica a un derecho concreto.

12 — Como se advierte en las Explicaciones sobre la CDFUE (DO 2007, C 303, p. 17), el artículo 24 CDFUE está basado en la Convención de Nueva York sobre los Derechos del Niño, firmada el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por todos los Estados miembros, cuyo artículo 3 prescribe que, «[e]n todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño».

72. En consecuencia, el interés superior del menor está llamado a constituirse, por imperativo del Derecho primario de la Unión, en objeto de «consideración primordial» por parte de los aplicadores del Derecho de la Unión y, en el contexto que ahora nos ocupa, del conjunto del Reglamento n° 343/2003 por las autoridades nacionales llamadas a determinar el Estado miembro responsable de una solicitud de asilo presentada por un menor no acompañado y sin familiares legalmente establecidos en el territorio de la Unión.

73. Así las cosas, y con independencia del tenor literal del Reglamento n° 343/2003, en los supuestos en los que la autoridad nacional deba decidir entre varios Estados miembros eventualmente responsables, de manera concurrente, con arreglo a los criterios de dicho Reglamento, para examinar la solicitud de asilo presentada por un menor no acompañado, el Derecho de la Unión impone que la opción por uno u otro de tales Estados miembros se resuelva siempre en función del interés superior del menor.

74. Ahora bien, llegados a este punto conviene incorporar una reflexión. Para determinar cuál es, en las circunstancias de cada caso particular, el interés superior del menor y ponderar qué decisión es la que mejor se aviene con la satisfacción de ese interés, es necesario contar con el concurso del menor.¹³ En este sentido, el dato de la localización del menor en el momento de resolver cuál es el Estado responsable de examinar su solicitud de asilo ha de merecer una especial consideración, pues, por principio, para la adecuada defensa de los intereses del menor es preciso que cualquier decisión que le afecte sea adoptada por la autoridad que esté en situación de examinar de manera directa las circunstancias que le acompañan.

75. Ciertamente, siempre cabría devolver al solicitante menor de edad al Estado miembro en el que presentó su primera solicitud. Sin embargo, entiendo que ni por motivos temporales ni en atención al mejor trato debido a los menores conviene someter a desplazamientos que no sean inevitables a estos solicitantes de asilo. Recuérdese, a este respecto, que el considerando 4 del Reglamento n° 343/2003 subraya la necesidad de que el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable «[d]ebe hacer posible, en particular, una determinación rápida del Estado miembro responsable con el fin de garantizar un acceso efectivo a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado y no comprometer el objetivo de celeridad en la tramitación de las solicitudes de asilo».

76. Ha de reconocerse, desde luego, que la solución propuesta puede producir el efecto indeseado de una suerte de «forum shopping», como han destacado varios comparecientes en este proceso. Este eventual riesgo, que no cabe ni corresponde en este momento cuantificar, encuentra, sin embargo, justificación suficiente en el hecho de que sólo de esa manera puede darse la atención debida al interés superior del menor, tributario, como tengo repetido en estas páginas, de una «consideración primordial», con arreglo al artículo 24, apartado 2, CDFUE.

77. El examen del menor y la posibilidad de atender a su propia percepción de lo que constituyen sus intereses sólo están al alcance de la autoridad del Estado miembro en el que el menor se encuentra en el momento de resolver sobre su demanda de asilo.¹⁴ Normalmente ese Estado miembro ha de ser aquél en el que se ha presentado la última solicitud, aunque no cabe descartar otros supuestos; de ahí la necesidad de atenerse a las peculiaridades de cada caso, cuyo juicio sólo puede hacer con pleno conocimiento la jurisdicción nacional correspondiente.

13 — El propio artículo 24 CDFUE prescribe en su apartado 1 que la opinión libremente expresada de los menores «será tenida en cuenta para los asuntos que les afecten, en función de su edad y madurez». Al respecto me he referido en las conclusiones del asunto X (sentencia de 21 de diciembre de 2011, C-507/10, Rec. p. I-14241), puntos 46 a 49, trayendo a colación la sentencia de 22 de diciembre de 2010, Aguirre Zarraga (C-491/10 PPU, Rec. p. I-14247), apartados 64 a 67.

14 — A esta misma idea responde también, a mi juicio, el artículo 12, apartado 1, del Reglamento n° 1560/2003, al disponer que la decisión de confiar un menor no acompañado a un miembro de su familia distinto de su padre, madre o tutor legal y residente en otro Estado miembro debe ir precedida de la adopción de las medidas necesarias para que *las autoridades del Estado miembro en el que reside el familiar* «puedan pronunciarse con pleno conocimiento de causa sobre la capacidad del adulto o adultos en cuestión para hacerse cargo del menor en condiciones que respondan al interés de éste».

78. En todo caso, la misma aplicación de la regla que, según mi propuesta, atribuye la responsabilidad al Estado miembro en el que se ha presentado la última solicitud ha de poder ser excepcionada si, una vez más, así lo impone el interés superior del menor. Si el artículo 6, párrafo primero, del Reglamento n° 343/2003 dispone que la responsabilidad del Estado miembro en el que residen los familiares del menor puede ser excepcionada si así lo impone el interés superior de este último, ha de entenderse que, en el caso de varias solicitudes, la responsabilidad del Estado miembro de la última solicitud también debe excepcionarse si así lo exige ese mismo interés. En otros términos, el criterio de la última solicitud sólo se justifica por ser el que mejor se presta, en principio, a la atención del interés superior del menor, de manera que si, en un caso determinado, esa consideración de principio resulta improcedente, el propio interés del menor exige que sea excepcionada.

79. En definitiva, y como regla de principio que cabe derivar de una interpretación integradora del artículo 6 del Reglamento n° 343/2003 y del artículo 24, apartado 2, CDFUE, propongo al Tribunal de Justicia que, por mejor servir a la consideración primordial que ha de merecer en todo caso el interés superior del menor, el Estado miembro responsable del examen de una petición de asilo que ha sido objeto de varias solicitudes en diferentes Estados miembros sea, en principio, aquél en el que se ha presentado la última de ellas.

VII. Conclusión

80. En virtud de las consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión planteada en los términos siguientes:

«En el marco del Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, cuando un solicitante de asilo, que es un menor no acompañado, ningún miembro de cuya familia se encuentra legalmente en otro Estado miembro, ha presentado solicitudes de asilo ante más de un Estado miembro, el Estado miembro responsable de examinar la solicitud de asilo según el artículo 6, párrafo segundo, debe ser, en principio, en atención al interés superior del menor, y salvo que ese mismo interés demande otra solución, aquél en el que se haya presentado la última solicitud.»