



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PRIIT PIKAMÄE
presentadas el 2 de junio de 2022¹

Asuntos acumulados C-245/21 y C-248/21

Bundesrepublik Deutschland vertreten durch Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
contra
MA,
PB (C-245/21)
y
LE (C-248/21)

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

«Procedimiento prejudicial — Reglamento (UE) n.º 604/2013 — Determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional — Traslado del interesado al Estado miembro responsable del examen de la solicitud — Artículos 27 y 29 — Suspensión del traslado debido a la pandemia de COVID-19 — Relación con la tutela judicial — Consecuencias en el plazo de traslado»

I. Introducción

1. Las peticiones de decisión prejudicial elevadas por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo, Alemania), con arreglo al artículo 267 TFUE, versan sobre la interpretación de los artículos 27, apartado 4, y 29, 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.²

2. Estas peticiones de decisión prejudicial han sido formuladas en el contexto de unos litigios entre tres nacionales de terceros países y la República Federal de Alemania en relación con unas resoluciones adoptadas por la Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Oficina Federal de Migración y Refugiados, Alemania; en lo sucesivo, «Oficina Federal»), que declaró inadmisibles las solicitudes de asilo de aquellos tras constatar que no concurrían prohibiciones de expulsión, ordenó su devolución a Italia y dictó contra ellos sendas prohibiciones de entrada y de residencia.

¹ Lengua original: francés.

² DO 2013, L 180, p. 31 (en lo sucesivo, «Reglamento Dublín III»).

La propia Oficina Federal suspendió las decisiones de traslado a Italia, considerado por las autoridades alemanas, con arreglo al Reglamento Dublín III, el Estado miembro responsable del examen de las referidas solicitudes de asilo, basándose en que, debido a la pandemia de COVID-19, era materialmente imposible ejecutar las mencionadas decisiones.

3. Los presentes asuntos brindan al Tribunal de Justicia la ocasión de pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas de una decisión de suspensión de un traslado adoptada por las autoridades administrativas del Estado miembro requirente ante los desafíos planteados por la pandemia, como fenómeno que ha perturbado sensiblemente el buen funcionamiento del sistema europeo común de asilo. Más concretamente, el Tribunal de Justicia tendrá que pronunciarse sobre la cuestión de si esa decisión de suspensión produce la interrupción del plazo de traslado o, de no efectuarse tal traslado en dicho plazo, si el Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de protección internacional queda exento de la obligación de hacerse cargo de la persona interesada, habida cuenta de que la responsabilidad de examinar la solicitud de asilo de esta se transfiere al Estado miembro requirente. Desde ese punto de vista, y dado que la pandemia persiste, los presentes asuntos revisten una gran importancia para la gestión del sistema europeo común de asilo.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

4. El Reglamento Dublín III establece 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 por un apátrida. Los considerandos 4, 5 y 19 del Reglamento enuncian, a este respecto, lo siguiente:

«(4) Las conclusiones [del Consejo Europeo en su sesión especial celebrada en Tampere los días 15 y 16 de octubre de 1999] precisaron igualmente que el [sistema europeo común de asilo] debería incluir, a corto plazo, un procedimiento de determinación claro y viable del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo.

(5) 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 concesión de protección internacional y no comprometer el objetivo de celeridad en la tramitación de las solicitudes de protección internacional.

[...]

(19) 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 de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. A fin de garantizar el respeto del Derecho internacional, una tutela judicial efectiva ha de comprender tanto el examen de la solicitud según el presente Reglamento como de la situación de hecho y de derecho en el Estado miembro al que se traslade al solicitante.»

5. El artículo 27, apartados 3 y 4, del mencionado Reglamento dispone:

«3. En caso de recurso o revisión de la decisión de traslado, los Estados miembros establecerán en su Derecho nacional que:

- a) el recurso o la revisión otorga a la persona interesada el derecho de permanecer en el Estado miembro en cuestión hasta la resolución del recurso o revisión, o
- b) el traslado se suspende automáticamente y dicha suspensión expirará después de un plazo razonable, durante el cual un órgano jurisdiccional tendrá que adoptar, tras un examen pormenorizado y riguroso, una decisión sobre si se concede un efecto suspensivo del recurso o revisión, o
- c) se ofrece a la persona interesada la oportunidad de pedir a un órgano jurisdiccional, en un plazo razonable, que suspenda la ejecución de la decisión de traslado hasta la resolución de su recurso o revisión. Los Estados miembros se asegurarán de que se produce la tutela efectiva mediante la suspensión del traslado hasta que se adopte la decisión sobre la primera petición de suspensión. Cualquier decisión sobre la suspensión de la ejecución de una decisión de traslado se adoptará en un plazo razonable que permita un examen pormenorizado y riguroso de la petición de suspensión. Una decisión que no suspenda la ejecución de la decisión de traslado tendrá que motivarse.

4. Los Estados miembros podrán disponer que las autoridades competentes puedan decidir actuar de oficio para suspender la ejecución de la decisión de traslado hasta la resolución del recurso o revisión.»

6. El artículo 28, apartado 3, párrafo tercero, del citado Reglamento establece:

«Cuando una persona sea internada con arreglo al presente artículo, el traslado de esa persona del Estado miembro requirente al Estado miembro responsable se efectuará en cuanto sea materialmente posible y a más tardar en el plazo de seis semanas a partir de la fecha de aceptación expresa o tácita de la petición de toma a cargo o de readmisión de la persona interesada o a partir del momento en que el recurso o la revisión ya no tengan efecto suspensivo con arreglo al artículo 27, apartado 3.»

7. El artículo 29, apartados 1 y 2, del mismo Reglamento está redactado en estos términos:

«1. El traslado del solicitante [...] desde el Estado miembro requirente al Estado miembro responsable se efectuará [...] 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.

[...]

2. Si el traslado no se produce en el plazo de seis meses, el Estado miembro responsable quedará exento de la obligación de hacerse cargo o de readmitir a la persona interesada, y la responsabilidad se transferirá al Estado miembro requirente. Este plazo podrá ampliarse hasta un año como máximo en caso de que el traslado no pudiera efectuarse por motivo de pena de prisión

de la persona interesada o hasta un máximo de [dieciocho] meses en caso de fuga de la persona interesada.»

B. Derecho alemán

1. Ley de Asilo

8. El artículo 29 de la Asylgesetz (Ley de Asilo) regula las solicitudes de asilo inadmisibles. Su apartado 1 dispone, en particular:

«Una solicitud de asilo se considerará inadmisibile cuando:

1. otro Estado sea responsable de la tramitación el procedimiento de asilo
 - a) de conformidad con el [Reglamento Dublín III] o
 - b) con arreglo a otras disposiciones del Derecho de la Unión Europea o de un tratado internacional,

[...]».

9. El artículo 34a de la Ley de Asilo, titulado «Orden de expulsión», está redactado en los siguientes términos (extractos):

«(1) Si el nacional extranjero ha de ser expulsado a un tercer país seguro (artículo 26a) o a un Estado responsable de la tramitación del procedimiento de asilo (artículo 29, apartado 1, punto 1), la Oficina Federal ordenará la expulsión a dicho Estado en cuanto conste que esta puede llevarse a cabo. [...] La orden de expulsión será ejecutiva sin necesidad de apercibimiento previo ni de establecimiento de plazos. Si no se puede dictar orden de expulsión con arreglo a las frases primera o segunda del presente apartado, la Oficina Federal apercibirá [a la persona interesada] de la expulsión hacia el Estado correspondiente.

(2) Las solicitudes formuladas al amparo del artículo 80, apartado 5, de la Verwaltungsgerichtsordnung [(Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa)] contra la orden de expulsión se presentarán en el plazo de una semana desde la notificación. Si la solicitud se ha presentado dentro del plazo, no podrá procederse a la expulsión antes de que recaiga una decisión judicial.»

2. Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

10. El artículo 80, apartados 4 y 5, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece lo siguiente:

«(4) La autoridad que haya dictado el acto administrativo o que deba decidir sobre la impugnación podrá suspender la ejecución en los supuestos previstos en el apartado 2, salvo que la ley federal disponga otra cosa. [...]

(5) A petición del interesado, el órgano jurisdiccional que conozca del fondo del asunto podrá ordenar el efecto suspensivo [...] en todo o en parte. [...]»

III. Hechos que han originado los litigios principales, procedimientos principales y cuestiones prejudiciales

A. Asunto C-245/21

11. MA y PB presentaron, en noviembre de 2019, sendas solicitudes de asilo en Alemania. El 19 de noviembre de 2019, a la vista de que, a través de una consulta a Eurodac, se averiguó que habían entrado ilegalmente en Italia y que habían sido registrados como solicitantes de protección internacional en ese Estado miembro, la Oficina Federal cursó a las autoridades italianas una petición de toma a cargo de MA y de PB con arreglo al Reglamento Dublín III. Las autoridades italianas no dieron respuesta a dicha petición de toma a cargo.

12. Mediante resolución de 22 de enero de 2020, la Oficina Federal declaró inadmisibles las solicitudes de asilo de MA y PB, constató que no concurrían prohibiciones de expulsión, ordenó su devolución a Italia y dictó contra ellos una prohibición de entrada y de residencia.

13. El 1 de febrero de 2020, MA y PB recurrieron la mencionada resolución de la Oficina Federal ante el tribunal de lo contencioso-administrativo competente. PB formuló, junto con su recurso, una solicitud de suspensión de la ejecución de la decisión de traslado. Dicha solicitud fue desestimada con fecha 11 de febrero de 2020.

14. Mediante escrito de 8 de abril de 2020, la Oficina Federal suspendió, hasta nueva orden, la ejecución de las órdenes de expulsión con arreglo al artículo 80, apartado 4, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y al artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III, basándose en que, a la vista de la evolución de la pandemia de COVID-19, era imposible llevar a cabo los traslados.

15. Mediante resolución de 14 de agosto de 2020, el tribunal de lo contencioso-administrativo que conocía del recurso contra la resolución de la Oficina Federal la anuló. La resolución se basaba en la apreciación de que, suponiendo que la República Italiana hubiese sido responsable del examen de las solicitudes de asilo de MA y de PB, tal responsabilidad había sido transferida a la República Federal de Alemania al haber expirado el plazo de traslado establecido en artículo 29, apartado 1, del Reglamento Dublín III, dado que la decisión de suspensión de la Oficina Federal de 8 de abril de 2020 no había interrumpido dicho plazo.

16. La República Federal de Alemania interpuso directamente ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo) un recurso de casación contra la mencionada resolución de 14 de agosto de 2020.

B. Asunto C-248/21

17. En agosto de 2019, LE presentó una solicitud de asilo en Alemania. A la vista de que, a través de una consulta a Eurodac, se había averiguado que, el 7 de junio de 2017, LE había presentado una solicitud de protección internacional en Italia, la Oficina Federal cursó a las autoridades italianas una petición de readmisión de LE con arreglo al Reglamento Dublín III. Las autoridades italianas accedieron a la referida petición de readmisión.

18. La Oficina Federal declaró inadmisibles las solicitudes de asilo de LE, constató que no concurría ninguna prohibición de expulsión, ordenó su devolución a Italia y dictó contra él una prohibición de entrada y de residencia.

19. El 11 de septiembre de 2019, LE interpuso recurso contra la mencionada resolución de la Oficina Federal ante el tribunal de lo contencioso-administrativo competente. Además, formuló, junto con su recurso, una solicitud de suspensión de la ejecución de la decisión de traslado. Dicha solicitud fue desestimada con fecha 1 de octubre de 2019.

20. Mediante escrito de 24 de febrero de 2020, las autoridades italianas informaron a las autoridades alemanas de que, debido a la pandemia de COVID-19, ya no se llevarían a cabo traslados con arreglo al Reglamento Dublín III hacia Italia ni desde Italia.

21. Mediante escrito de 25 de marzo de 2020, la Oficina Federal suspendió hasta nueva orden, con arreglo al artículo 80, apartado 4, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y del artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III, la ejecución de la orden de expulsión, basándose en que, a la vista de la evolución de la pandemia de la COVID-19, era imposible llevar a cabo el traslado.

22. Después de haber desestimado, el 4 de mayo de 2020, una segunda solicitud de suspensión de la decisión de traslado, el tribunal de lo contencioso-administrativo que conocía del recurso contra la resolución de la Oficina Federal anuló esta última mediante sentencia de 10 de junio de 2020. Los fundamentos de la sentencia eran similares a los de la sentencia mencionada en el punto 15 de las presentes conclusiones.

23. La República Federal de Alemania interpuso directamente ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo) un recurso de casación contra la mencionada sentencia.

C. Consideraciones comunes a ambos asuntos

24. El órgano jurisdiccional remitente considera que procederá estimar los recursos interpuestos ante él si queda establecido que una suspensión de la ejecución de una orden de expulsión motivada por la imposibilidad material del traslado, debido a la pandemia de COVID-19, está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III y puede, en consecuencia, tener como efecto interrumpir el plazo de traslado establecido en el artículo 29, apartado 1, de dicho Reglamento.

25. Considera que, si bien el artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III exige que la suspensión de la ejecución de la decisión de traslado prevista por dicho artículo esté vinculada a la interposición de un recurso, cabe contemplar la posibilidad de aplicar dicho artículo a una situación como la del litigio principal, habida cuenta de que existe un recurso contra una

decisión de traslado pendiente de resolución y de que, según el Derecho alemán, la imposibilidad de proceder a la expulsión puede suscitar dudas sobre la legalidad de la mencionada decisión. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente considera que procede tener en cuenta los objetivos de dicho Reglamento y los respectivos intereses de las personas interesadas y del Estado miembro de que se trata, cuyo equilibrio debe garantizarse en el actual contexto sanitario.

26. En estas circunstancias, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III la suspensión de la ejecución de la decisión de traslado decidida con carácter revocable por las autoridades únicamente debido a la imposibilidad material (temporal) de los traslados causada por la pandemia de la COVID 19 durante la pendencia de un procedimiento de recurso judicial?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial: ¿una decisión de suspensión como la descrita interrumpe el plazo de traslado previsto en el artículo 29, apartado 1, del Reglamento Dublín III?
- 3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión prejudicial: ¿esto también se aplica si, antes del comienzo de la pandemia de la COVID-19, un tribunal ha rechazado una petición del solicitante de protección, de conformidad con el artículo 27, apartado 3, letra c), del Reglamento Dublín III, de que se suspenda la ejecución de la decisión de traslado hasta la resolución de su recurso?»

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

27. Las resoluciones de remisión de los asuntos C-245/21 y C-248/21, fechadas el 26 de enero de 2021, llegaron a la Secretaría del Tribunal de Justicia los días 19 y 21 de abril de 2021, respectivamente. Mediante resolución del Presidente del Tribunal de Justicia de 7 de junio de 2021, se acordó la acumulación de los presentes asuntos a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia.

28. Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente solicitó al Tribunal de Justicia que las presentes remisiones prejudiciales se tramitaran mediante el procedimiento acelerado, con arreglo al artículo 105, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. El 7 de junio de 2021, el Presidente del Tribunal de Justicia decidió, después de oír al Juez Ponente y al Abogado General, desestimar dicha solicitud.

29. Los Gobiernos alemán y suizo, así como la Comisión Europea, presentaron observaciones escritas en el plazo impartido, con arreglo al artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

30. Durante la vista de 9 de marzo de 2022, los representantes designados por MA y PB, por el Gobierno alemán y por la Comisión para este procedimiento formularon sus respectivas observaciones.

V. Análisis jurídico

A. Observaciones preliminares

1. Características del sistema europeo común de asilo

31. El derecho de asilo constituye un elemento esencial del Derecho internacional. Este derecho, reconocido por primera vez en 1951 en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951,³ confiere una protección internacional a las personas que huyen de la persecución en su propio país. En el ámbito de la Unión, la creación de un espacio de libre circulación con apertura de las fronteras interiores ha sido un aliciente para armonizar los procedimientos de asilo. En sus conclusiones de la cumbre de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999, el Consejo Europeo reiteró la importancia que la Unión y los Estados miembros concedían al respeto absoluto del derecho a solicitar asilo. Se acordó trabajar con vistas a la creación de un sistema europeo común de asilo, basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra; de ese modo, se lograría que ninguna persona fuera repatriada a un país en que sufriera persecución, lo que significaría que se observaría el principio de no devolución. El artículo 78 TFUE, apartado 1, y el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») dan fe de este compromiso.

32. En la actualidad, el sistema europeo común de asilo se rige por varios instrumentos jurídicos. El sistema denominado «de Dublín», por el lugar en el que se firmó, el 15 de junio de 1990, el Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas,⁴ se basa en el principio de que solo hay un Estado competente para cada solicitante de asilo, competencia que debe determinarse con arreglo a criterios objetivos. A raíz del Tratado de Ámsterdam, el Reglamento (CE) n.º 343/2003 (Dublín II)⁵ entró en vigor, estableciendo plazos de procedimiento y de traslado, así como el principio de protección de la unidad familiar. El Reglamento Dublín III, aprobado sobre la base del Tratado de Lisboa y en vigor desde el 19 de julio de 2013, ha incrementado las garantías de procedimiento que el Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de asilo debe proporcionar a las personas que pueden ser objeto de un traslado.⁶ La celeridad en la tramitación de las solicitudes de protección internacional y la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva contra las decisiones de traslado son dos principios cardinales del sistema de Dublín que resultan pertinentes para la apreciación de los presentes asuntos.

2. Pertinencia de las cuestiones prejudiciales para la resolución de los litigios principales

33. La importancia de la cuestión de si las autoridades administrativas nacionales tienen la facultad de suspender la ejecución de una decisión de traslado y de interrumpir el plazo de traslado se explica por las particularidades de las interacciones entre el Derecho de la Unión y el Derecho nacional, las cuales deben ser objeto de una breve explicación. Conforme al artículo 29, apartado 1, del Reglamento Dublín III, el período de traslado se inicia desde la aceptación de la

³ *Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954) (en lo sucesivo, «Convención de Ginebra»).

⁴ DO 1997, C 254, p. 1.

⁵ Reglamento del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (DO 2003, L 50, p. 1).

⁶ Warin, C. : «Le contentieux du règlement Dublin III», *Droit luxembourgeois et européen de l'asile*, Chaouche, F., Gerkrath, J., Silga, J., Sinnig, J., Warin, C. (dir.), Luxemburgo, 2019, p. 118.

petición de admisión por el otro Estado miembro. No obstante, si el solicitante recurre la decisión de traslado, el plazo no empezará a correr hasta la resolución definitiva del recurso, lo cual retrasa el inicio del plazo para proceder al traslado. Sin embargo, para ello se requiere, con carácter previo, que el recurso tenga efecto suspensivo, con arreglo al artículo 27, apartado 3, del Reglamento Dublín III.

34. Según el Derecho alemán, un recurso de anulación contra una orden de expulsión, con arreglo al artículo 75, apartado 1, de la Ley de Asilo, no tiene efectos suspensivos. No obstante, las personas interesadas pueden formular, con arreglo al artículo 34a, apartado 2, párrafo segundo, primera frase, de la Ley de Asilo, una solicitud de suspensión en el plazo de una semana. Si no se formula la solicitud de la medida cautelar de suspensión o si se desestima dicha solicitud, el plazo de traslado empieza a correr, todo lo cual ha expuesto a las autoridades administrativas, durante la pandemia de COVID-19, a dificultades para cumplir el plazo de traslado. En tales circunstancias, las autoridades administrativas alemanas han hecho uso de la posibilidad de interrumpir el plazo suspendiendo la ejecución de la decisión de traslado, con arreglo al artículo 80, apartado 4, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Ahora bien, esto suscita la cuestión de si semejante enfoque es compatible con el Derecho de la Unión.

35. Las tres cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente están intrínsecamente relacionadas, pues solo será necesario examinar las cuestiones prejudiciales segunda y tercera si se contesta de forma afirmativa a la primera. En aras de un análisis estructurado e inteligible de tales cuestiones prejudiciales, propongo que se examinen conjuntamente y que se les dé una respuesta clara que permita al órgano jurisdiccional resolver los litigios principales. Estas cuestiones prejudiciales tratan, en esencia, de la facultad de las autoridades administrativas nacionales de suspender, en virtud del artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III, la ejecución de una decisión de traslado e interrumpir el plazo establecido por el artículo 29, apartado 1, del citado Reglamento para el traslado.

36. Para analizar estas cuestiones prejudiciales, es preciso, en un primer momento, poner de manifiesto la articulación entre las disposiciones antes citadas⁷ y, en un segundo momento, examinar si la imposibilidad material de realizar tal traslado debido a la pandemia de COVID-19 constituye un motivo legítimo que permite a las autoridades nacionales acogerse a las disposiciones mencionadas.⁸ Examinaré con mayor detenimiento esta última cuestión, en la medida en que constituye el meollo de los presentes asuntos, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, las circunstancias específicas de cada uno de los procedimientos principales.⁹

B. Articulación entre los artículos 27, apartado 4, y 29, apartado 1, del Reglamento Dublín III

1. Interpretación de las disposiciones pertinentes a la luz de la jurisprudencia

37. El reconocimiento de la facultad de las autoridades administrativas nacionales de suspender la ejecución de una decisión de traslado y, en consecuencia, de interrumpir el plazo de traslado requiere analizar la articulación existente entre las disposiciones pertinentes.

⁷ Véanse los puntos 37 y ss. de las presentes conclusiones.

⁸ Véanse los puntos 47 y ss. de las presentes conclusiones.

⁹ Véanse los puntos 75 y ss. de las presentes conclusiones.

38. En virtud del artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III, «los Estados miembros podrán disponer que las autoridades competentes puedan decidir actuar de oficio para suspender la ejecución de la decisión de traslado». El artículo 29, apartado 1, del citado Reglamento, establece que el «traslado [...] desde el Estado miembro requirente al Estado miembro responsable se efectuará [...] 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».

39. Como se desprende de una lectura conjunta de las disposiciones antes citadas, la primera dificultad para determinar cómo se articulan entre sí resulta del hecho de que el artículo 29, apartado 1, del Reglamento Dublín III remite al apartado 3, y no al apartado 4, del artículo 27 de este Reglamento.

40. Sin embargo, no creo que el hecho de que no exista una referencia explícita al artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III pueda ser un obstáculo para interpretar que las autoridades administrativas nacionales deben tener la facultad de interrumpir el plazo de traslado a raíz de la suspensión de la ejecución de la decisión de traslado de que se trate. Al contrario, me parece que existen argumentos en favor de la tesis que sostiene que el artículo 29, apartado 1, del Reglamento Dublín III debe interpretarse en el sentido de que también abarca una suspensión ordenada por las autoridades nacionales con arreglo al artículo 27, apartado 4, de dicho Reglamento.

41. Del artículo 29, apartado 1, del Reglamento Dublín III se desprende que el plazo para efectuar el traslado no empieza a correr hasta que no se haya pactado y garantizado, en principio, la realización del futuro traslado y solo queden por concretar los detalles. Sin embargo, estas circunstancias no se dan mientras la ejecución de la decisión de traslado esté suspendida hasta que se resuelva el recurso o revisión.

42. En este sentido, debe señalarse que no existe *ninguna razón objetiva para establecer una distinción* entre la suspensión de la ejecución de la decisión de traslado con arreglo al artículo 27, apartado 3, o con arreglo al artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III. En ambos casos, la suspensión de la ejecución está relacionada con un recurso formulado contra la decisión de traslado y los Estados miembros afectados se enfrentan a las mismas dificultades prácticas a la hora de organizar el traslado. Por consiguiente, los Estados miembros afectados deberían disponer, en ambos casos, del mismo plazo de seis meses, que pueden emplear enteramente para resolver los aspectos técnicos de la ejecución del traslado.

43. Por otra parte, debe señalarse que, en el marco de la norma aplicable en materia de plazo, establecida en el artículo 28, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento Dublín III, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, aunque dicha norma se refiere únicamente al apartado 3, y no al apartado 4, del artículo 27 del Reglamento en lo relativo al inicio del plazo, dicho plazo solo empieza a correr en el momento en que el recurso o la revisión ya no tengan efecto suspensivo y cuando, como ocurre en el supuesto del artículo 27, apartado 4, del Reglamento, la suspensión de la ejecución de la decisión de traslado no haya sido solicitada específicamente por la persona interesada.¹⁰

¹⁰ Sentencia de 13 de septiembre de 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675), apartados 63 a 73.

44. El Tribunal de Justicia también ha subrayado *la similitud de los términos empleados* en los artículos 28, apartado 3, párrafo tercero, y 29, apartado 1, párrafo primero, del mismo Reglamento. A este respecto, ha señalado que una interpretación que considere que el plazo para efectuar el traslado debe computarse a partir de la aceptación de la petición de toma a su cargo o de readmisión, incluso cuando la autoridad competente hace uso de la facultad prevista en el artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III, privaría en gran medida de efecto útil a la citada disposición. En efecto, no podría ser utilizada sin riesgo de obstaculizar la realización del traslado en los plazos fijados por este Reglamento.¹¹

45. Las consideraciones expuestas más arriba me llevan a pensar que el plazo establecido en el artículo 29, apartados 1 y 2, del Reglamento Dublín III no puede empezar a correr mientras una decisión administrativa tomada con arreglo al artículo 27, apartado 4, de dicho Reglamento suspenda la ejecución de la decisión de traslado hasta la resolución del recurso formulado por la persona interesada.

2. Conclusión intermedia

46. De lo anterior resulta que las autoridades administrativas nacionales disponen, en principio, de la facultad de suspender la ejecución de una decisión de traslado y, por ende, de interrumpir el plazo de traslado.

C. Facultad de las autoridades administrativas nacionales de suspender la ejecución de una decisión de traslado y, en consecuencia, de interrumpir el plazo de traslado debido a una imposibilidad material relacionada con la pandemia

47. Como ya he señalado en mis observaciones preliminares, la cuestión de si las autoridades administrativas nacionales tienen esta facultad por el hecho de que no pueden efectuar materialmente un traslado debido a la pandemia de COVID-19 constituye el meollo de los presentes asuntos.

48. Antes de dar respuesta a esta cuestión, es necesario determinar, recurriendo a los métodos de interpretación reconocidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si una medida como la que han tomado las autoridades alemanas en los asuntos principales corresponde al ámbito de aplicación del artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III.

1. Aplicación de los métodos de interpretación reconocidos en la jurisprudencia

49. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, de la exigencia de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión se desprende que, cuando una de sus disposiciones no remite al Derecho de los Estados miembros en lo que respecta a un concepto concreto, este debe ser objeto en toda la Unión de una interpretación autónoma y uniforme, que debe efectuarse no solo teniendo en cuenta los términos de la disposición de que se trate, sino también su contexto y el objetivo perseguido por la normativa de la que dicha disposición forme parte.¹²

¹¹ Sentencia de 13 de septiembre de 2017, *Khair Amayry* (C-60/16, EU:C:2017:675), apartados 70 y 71.

¹² Sentencia de 19 de marzo de 2019, *Jawo* (C-163/17, EU:C:2019:218), apartado 55.

a) Interpretación literal

50. La redacción del artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III indica que dicha disposición se refiere a las resoluciones administrativas adoptadas a raíz de un recurso interpuesto por la persona interesada. En efecto, según dicha disposición, las autoridades competentes de los Estados miembros pueden decidir actuar de oficio «para suspender la ejecución de la decisión de traslado *hasta la resolución* del recurso o revisión». ¹³ La propia redacción de esta disposición presupone claramente *la existencia de una relación entre el recurso formulado por la persona interesada y la decisión de suspensión de las autoridades*.

51. Contrariamente a lo que sostiene el Gobierno alemán en sus observaciones, esta relación no se limita a una mera correspondencia temporal. El análisis de las distintas versiones lingüísticas permite interpretar el artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III en el sentido de que la decisión de suspensión debe haberse adoptado *con la intención de proteger el estatuto jurídico* del solicitante de asilo mientras dura todo el procedimiento de recurso o revisión. ¹⁴ Otros métodos interpretativos corroboran esta conclusión.

b) Interpretación sistemática

52. La ubicación sistemática del artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III confirma que esta disposición solo puede referirse a aquellas decisiones administrativas de suspensión de la ejecución que son *accesorias a un recurso* formulado por la persona interesada. En efecto, como resulta del título del artículo 27 del Reglamento («Recursos») y de su apartado 1, el citado artículo trata de los recursos formulados por la persona interesada. Por consiguiente, el artículo 27, apartado 4, del Reglamento *únicamente puede referirse a las decisiones administrativas adoptadas en relación con dichos recursos*.

53. La ubicación de esta disposición en la estructura del Reglamento Dublín III, en sentido amplio, aboga igualmente por la necesidad de esa relación. En particular, el hecho de que la disposición mencionada pertenezca a la sección IV («Garantías de procedimiento») permite resaltar el objetivo legislativo, enunciado en el considerando 19 del Reglamento, de garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas de que se trate, estableciendo 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.

c) Interpretación teleológica

1) Consideraciones relacionadas con el objetivo de garantizar una tutela judicial efectiva

54. Una interpretación teleológica obliga a recordar que, por su parte, el Tribunal de Justicia también ha destacado la importancia de la suspensión de la ejecución de una decisión de traslado solicitada por la persona interesada ante un tribunal en el marco de la aplicación del artículo 27,

¹³ El subrayado es mío.

¹⁴ Véanse las versiones en lengua española («para suspender [...] hasta la resolución del recurso o revisión»); danesa («udsætte [...] indtil resultatet af klagen eller indbringelsen foreligger»); alemana («um [...] bis zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung auszusetzen»); estonia («kuni vaidlustamise või läbivaatamise tulemuse selgumiseni»); inglesa («to suspend [...] pending the outcome of the appeal or review»); italiana («sospendere [...] in attesa dell'esito del ricorso o della revisione»); neerlandesa («[...] op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar»), y portuguesa («suspender [...] enquanto se aguarda o resultado do recurso ou da revisão»).

apartados 3 a 6, del Reglamento Dublín III. En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado en su jurisprudencia que el legislador de la Unión decidió asociar a los solicitantes de asilo a ese proceso, obligando a los Estados miembros a garantizarles un derecho de recurso efectivo contra la decisión de traslado adoptada en su caso a la conclusión del procedimiento.¹⁵

55. Por las razones expuestas en los puntos anteriores de las presentes conclusiones, estoy convencido de que la facultad otorgada a las autoridades administrativas nacionales, en virtud del artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III, de decidir actuar de oficio para suspender la ejecución de la decisión de traslado *no puede disociarse de su función de garantizar una tutela judicial efectiva* a la persona interesada.

56. En consecuencia, estimo que una interpretación excesivamente amplia del artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III, que permita a las autoridades administrativas nacionales suspender la ejecución de una decisión de traslado con independencia de un recurso interpuesto por la persona interesada conduciría inevitablemente a permitir a aquellas diferir, por cualquier motivo, el traslado de la persona interesada hacia el Estado miembro responsable, sin que ello acarree consecuencias en cuanto a la transferencia entre Estados miembros de la responsabilidad del examen de la solicitud de protección internacional.

57. Pues bien, a mi juicio, esta situación iría precisamente en contra del objetivo perseguido por el Reglamento Dublín III de establecer un procedimiento que permita determinar rápidamente el Estado miembro responsable sin comprometer el objetivo de celeridad en la tramitación de las solicitudes de asilo, mencionado en el considerando 5 del citado Reglamento. En efecto, un solicitante de asilo quedaría a merced de la voluntad de las autoridades administrativas nacionales, pues estas podrían alargar el tiempo de espera, siendo así que ese tiempo podría utilizarse de modo más eficaz en la tramitación de su solicitud de asilo.

58. Asimismo, considero que una prórroga del plazo de seis meses previsto para efectuar el traslado *solo puede justificarse por el interés de la persona interesada en que una autoridad judicial dilucide la legalidad de la decisión de traslado*, y no por el interés, sea cual sea, de las autoridades administrativas en que se suspenda la decisión. En efecto, debe mencionarse que el Tribunal de Justicia ha señalado, en varias ocasiones, que «el legislador de la Unión no pretendió sacrificar, en aras de la exigencia de celeridad en la tramitación de las solicitudes de asilo, la tutela judicial de los solicitantes de asilo».¹⁶ De ello se sigue que el Tribunal de Justicia nunca ha querido dejar a las autoridades administrativas nacionales un margen de maniobra ilimitado en el ejercicio de sus poderes. Esto es especialmente válido en relación con la facultad conferida en el artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III, que, como señala el propio órgano jurisdiccional remitente, establece ciertos límites al amplio margen de actuación que brinda el Derecho nacional.

59. Por lo tanto, soy de la opinión de que una interpretación de esta disposición que permita a las autoridades administrativas nacionales interrumpir como les plazca el plazo para el traslado en razón de una dificultad práctica, cualquiera que sea, surgida en el contexto de su actividad no sería conforme al sistema establecido por el Reglamento Dublín III.

¹⁵ Sentencia de 7 de junio de 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), apartados 50 a 52.

¹⁶ Sentencia de 7 de junio de 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), apartado 57.

2) Consideraciones relacionadas con la obligación de soportar el riesgo de una eventual imposibilidad material de traslado

60. En este contexto, procede recordar que casos similares al presente ya han sido objeto de regulación por parte del legislador de la Unión o han sido reconocidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y que, en tales casos, se determinó expresamente que la responsabilidad del examen de la solicitud de protección internacional debía transferirse al Estado miembro requirente. Considero pertinente, a los efectos del presente análisis, mencionar dos supuestos en los que la imposibilidad material de efectuar el traslado del solicitante de asilo ha supuesto precisamente esa transferencia de la responsabilidad.

61. Por una parte, está el supuesto contemplado en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento Dublín III, que prevé que el Estado miembro encargado de la determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo se convierta a su vez en Estado miembro responsable cuando el traslado sea imposible debido a «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 Estado miembro designado en primer lugar como responsable y cuando no pueda designarse como responsable a ningún otro Estado miembro. A este respecto, es preciso destacar que este precepto codifica la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en los términos establecidos en los asuntos N. S. y otros¹⁷

62. Por otra parte, deseo poner de relieve que el Tribunal de Justicia declaró, en la sentencia dictada en el asunto C. K. y otros, que, en el supuesto de que *el estado de salud* del solicitante de asilo de que se trate no permita al Estado miembro requirente proceder a su traslado antes de la expiración del plazo de seis meses establecido en el artículo 29, apartado 1, del Reglamento Dublín III, el Estado miembro responsable quedará exento de la obligación de hacerse cargo del solicitante de asilo y la responsabilidad se transferirá al Estado miembro requirente, conforme lo dispuesto en el apartado 2 de dicho artículo.¹⁸

63. Estos ejemplos revelan la clara intención del legislador de la Unión de obligar al Estado miembro requirente a *soportar el riesgo de una eventual imposibilidad material de trasladar* al solicitante de asilo al Estado miembro que es, en principio, responsable del examen de una solicitud de protección internacional.¹⁹ Como ya se ha indicado en las presentes conclusiones,²⁰ este tipo de riesgo no debiera perjudicar el derecho de la persona interesada a que su solicitud de asilo se tramite con toda la celeridad requerida.

64. Pues bien, una interrupción del plazo, probablemente *sine die*, por parte del Estado miembro requirente, a la más mínima dificultad para ejecutar una decisión de traslado, iría precisamente en detrimento de esta interpretación. Se estaría haciendo caso omiso de la solución preconizada por el legislador de la Unión en cuanto a la distribución de los riesgos en la gestión del sistema

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

¹⁸ Sentencia de 16 de febrero de 2017 (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), apartado 89.

¹⁹ Werdermann, D.: «Dublín-Überstellungsfristen in der Coronakrise: Die Taschenspielertricks des BAMF», *Legal Tribune Online*, 9 de abril de 2020. Este autor considera que los motivos de imposibilidad de un traslado que dan lugar a una prórroga del plazo han sido regulados pormenorizadamente en el artículo 29, apartado 2, del Reglamento Dublín III. Más concretamente, se contemplan los supuestos de pena de prisión y de fuga del solicitante de asilo. En todos los demás casos, el Estado miembro que no pueda cumplir el plazo soportará el riesgo de que el traslado pueda resultar materialmente imposible y prevalecerá el derecho del solicitante de asilo a que su solicitud de protección sea examinada con rapidez.

²⁰ Véase el punto 57 de las presentes conclusiones.

establecido por el Reglamento Dublín III si el Estado miembro tuviera la posibilidad de zafarse de sus obligaciones impidiendo la transferencia de la responsabilidad prevista en el artículo 29, apartado 2, del citado Reglamento.

65. Las consideraciones que acabo de expresar son válidas, con mayor motivo, en una situación como la de los procedimientos principales, a saber, una crisis sanitaria a escala mundial que, como *caso de fuerza mayor*, no puede imputarse ni al solicitante de asilo ni al Estado miembro en principio responsable del examen de la solicitud de protección internacional. A la luz de las consideraciones que se han expresado más arriba, el sistema establecido por el Reglamento Dublín III exige que el Estado miembro que haya ordenado la expulsión del solicitante de asilo sea el que tenga que soportar el riesgo de una eventual imposibilidad material de efectuar ese traslado.

66. En efecto, esta situación no presenta ninguna diferencia sustancial en relación con otras situaciones consideradas como casos de fuerza mayor y que pueden conducir al fracaso de dicho procedimiento de traslado, tales como la repentina enfermedad de la persona interesada, un fallo técnico inesperado en el avión que debe efectuar el vuelo de traslado o un cambio súbito en las condiciones meteorológicas que hagan imposible el transporte.²¹ Con arreglo al principio de igualdad de trato, estas situaciones, en gran medida comparables, no deberían tratarse de manera diferente.²²

67. Por añadidura, considero necesario llamar la atención sobre el hecho de que, en sus Directrices sobre la aplicación de las disposiciones pertinentes de la UE en materia de procedimientos de asilo y retorno y de reasentamiento, adoptadas debido a la pandemia de COVID-19,²³ la Comisión reconoce expresamente las dificultades con las que se enfrentan los Estados miembros en este contexto. Dicho esto, debe señalarse, sin embargo, que la Comisión subraya la necesidad de «*reanudar los traslados tan pronto como sea materialmente posible*, en función de la evolución de las circunstancias» (el subrayado es mío).

68. La aclaración de la Comisión, en el documento antes citado, en el sentido de que «si el traslado al Estado miembro responsable no se lleva a cabo dentro del plazo aplicable, la responsabilidad *se traspa*sa al Estado miembro que requirió el traslado, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, del Reglamento [Dublín III]» me parece especialmente pertinente a efectos del examen de los presentes asuntos. En efecto, esta afirmación debe leerse en relación con la apreciación contenida en el mismo párrafo, en la que se dice que «ninguna disposición del Reglamento [Dublín III] permite excepciones a esta regla en una situación como la derivada de la pandemia de COVID-19» (el subrayado es mío). Considero que esta apreciación es correcta y que, por otra parte, confirma la interpretación elegida en las presentes conclusiones.²⁴

²¹ Petterson, P.: «Abschiebungen und Corona – Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung», *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, n.º 7, 2020, p. 232. Este autor considera que el hecho de que un Estado miembro no pueda hacerse cargo de las personas por causa de la pandemia constituye un caso de fuerza mayor.

²² Sentencia de 15 de abril de 2010, Gualtieri/Comisión (C-485/08 P, EU:C:2010:188), apartado 70.

²³ Comunicación de la Comisión «COVID-19: Directrices sobre la aplicación de las disposiciones pertinentes de la UE en materia de procedimientos de asilo y retorno y de reasentamiento» (2020/C 126/02) (DO 2020, C 126, p. 12).

²⁴ Neumann, C.: «Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF», *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, n.º 9, 2020, p. 319. Este autor considera que la situación sanitaria no justifica que se interrumpa el curso de los plazos de traslado fijados en el Reglamento Dublín III. El autor también se pronuncia en contra de una aplicación analógica por cuanto, a su juicio, no existe ninguna laguna jurídica. Interpreta las Directrices de la Comisión en el sentido de que los plazos antes mencionados no queden al albur de la voluntad de los Estados miembros ni se dejen a la discreción de estos.

3) Consideraciones relacionadas con la seguridad jurídica en el contexto de la gestión del sistema europeo común de asilo

69. Me parece pertinente mencionar, en ese contexto, otros dos supuestos de imposibilidad material provisional, ya regulados por el legislador de la Unión, para los cuales el artículo 29, apartado 2, del Reglamento Dublín III tiene prevista no ya una interrupción *sine die* del plazo, sino una prórroga del plazo para el traslado hasta completar un año como máximo en caso de que el traslado no pudiera efectuarse por motivo de pena de prisión de la persona interesada o hasta completar dieciocho meses en caso de fuga de la persona interesada. Estos ejemplos muestran que el objetivo del legislador de la Unión es *fixar con claridad los plazos en aras de la seguridad jurídica*, haciendo que los procedimientos del sistema europeo común de asilo sean suficientemente previsibles para el conjunto de los Estados miembros.

70. Estos supuestos, que han sido objeto de una regulación específica, corroboran la conclusión de que, de acuerdo con la apreciación del legislador de la Unión, solo cabe admitir una excepción al objetivo de celeridad con carácter excepcional, y ello solo por ciertas razones consideradas legítimas. Entre esas razones figura el comportamiento (pena de prisión y fuga) imputable al solicitante de asilo. Otra razón es la necesidad de *garantizarle la tutela judicial efectiva*, como se colige de la articulación entre, por una parte, el artículo 27, apartados 3 y 4, y, por otra parte, el artículo 29, apartado 1, del Reglamento Dublín III. En otros términos, el objetivo de celeridad debe ceder ante otros intereses tutelados por el legislador. En cambio, en circunstancias que no sean imputables al solicitante o que no estén vinculadas con la tutela judicial de este último, es más bien el Estado miembro requirente el que deberá asumir el riesgo de que el traslado llegue a ser imposible o, cuando menos, difícil de organizar.²⁵

71. Por consiguiente, me parece que las consideraciones expresadas por el órgano jurisdiccional remitente, que sugieren la existencia de una «laguna legal involuntaria» que conduciría a una aplicación por analogía del artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III y a la interrupción del plazo de traslado previsto en el apartado 1 del artículo 29 del citado Reglamento, carecen de fundamento. Al contrario, los ejemplos que se han expuesto en los puntos anteriores de las presentes conclusiones abogan por una interpretación favorable *a que se transfiera la responsabilidad al Estado miembro requirente si el traslado no se produce en el plazo de seis meses*, conforme al artículo 29, apartado 2, de dicho Reglamento.

72. En consecuencia, comparto las dudas expresadas por el Gobierno suizo en relación con una interpretación excesivamente amplia del ámbito de aplicación del artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III. En particular, considero que permitir a las autoridades administrativas nacionales que suspendan la ejecución de la decisión de traslado «hasta nueva orden» (en alemán, «bis auf Weiteres») y, por lo tanto, al menos por el momento, de forma indefinida, *menoscaría la seguridad jurídica* por cuanto los Estados parte en el sistema de Dublín no podrían atenerse a unos plazos fijos.

73. Además, surgirían otras incertidumbres motivadas por el hecho de que, al realizar una interpretación como la que propone el órgano jurisdiccional remitente, los Estados parte en el sistema de Dublín podrían, en adelante, alegar obstáculos de orden fáctico al traslado, lo cual conduciría a que se interrumpiría, cada vez, el plazo de traslado, el cual no empezaría a correr de nuevo hasta que no volviera a ser posible el traslado. Ahora bien, es de temer que semejante

²⁵ Véase, en este sentido, Lehnert, M., y Werdermann, D.: «Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise», *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, vol. 39, n.º 18, 2020, p. 1310.

interpretación acarree problemas sensibles en relación con la competencia entre los Estados miembros afectados. En consecuencia, el correcto funcionamiento del sistema europeo común de asilo *se vería sensiblemente comprometido*.

2. Conclusión intermedia

74. Por los motivos antes expuestos, considero que debe interpretarse el artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III en el sentido de que comprende las decisiones de suspensión adoptadas por las autoridades administrativas nacionales debido a la existencia de *dudas acerca de la legalidad de la decisión de traslado surgidas en el marco de un recurso formulado por la persona interesada*. En cambio, la mencionada disposición no comprende las decisiones de las autoridades administrativas nacionales adoptadas por otros motivos, en particular, el interés de estas últimas en que se suspenda la decisión con el fin de evitar que la responsabilidad se transfiera al Estado requirente.

D. Motivos esgrimidos por las autoridades administrativas alemanas que ordenaron la suspensión de la ejecución de la decisión de traslado de los demandantes en los procedimientos principales.

1. La supuesta imposibilidad material de ejecución, que puede viciar de ilegalidad la decisión de traslado

75. La cuestión que se plantea a continuación es la de si, en las circunstancias descritas por el órgano jurisdiccional remitente, la supuesta imposibilidad material de efectuar el traslado de un solicitante de asilo debido a la pandemia de COVID-19 constituye un motivo legítimo que permita a las autoridades nacionales invocar las citadas disposiciones. Para dar respuesta a esta cuestión, ha de examinarse si la decisión tomada por las autoridades administrativas alemanas en los asuntos principales está incluida en el ámbito de aplicación del artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III, según se ha descrito en el punto 74 de las presentes conclusiones.

76. Como se ha explicado en los puntos anteriores, a la hora de examinar la extensión del ámbito de aplicación del artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III, resulta determinante averiguar si las dudas acerca de la legalidad de la decisión de traslado derivadas de la imposibilidad de efectuar el traslado debido a la pandemia de COVID-19 se han *planteado en el marco de un recurso* formulado por la persona interesada.

77. De acuerdo con la información facilitada por el órgano jurisdiccional remitente, la suspensión de la ejecución ordenada por las autoridades alemanas está relacionada con la tutela judicial en caso de imposibilidad temporal de traslado, pues la expulsión no puede ordenarse hasta que no conste que puede llevarse a cabo. El órgano jurisdiccional remitente explica que, conforme al Derecho alemán, si la expulsión no es posible, existirán dudas sobre la legalidad de la orden de expulsión. Cabe entender que esta argumentación significa que, con la suspensión, la Oficina Federal ha querido *evitar tener que ejecutar una resolución administrativa viciada de ilegalidad*.

78. Ahora bien, el examen de los antecedentes del litigio principal me hace pensar que, en realidad, las autoridades administrativas alemanas pueden haber decidido suspender la ejecución de traslado de los demandantes en los procedimientos principales por motivos no contemplados en el artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III. En efecto, algunos indicios permiten

suponer que las autoridades administrativas mencionadas adoptaron una medida que no encaja en el ámbito de aplicación material del citado precepto. Expondré primero mi punto de vista analizando cuáles son *los límites que el Derecho de la Unión impone al margen de maniobra de los Estados miembros a la hora de aplicar la mencionada disposición*. A continuación, señalaré los elementos que, a mi juicio, suscitan dudas en cuanto a si han sido aplicados correctamente.

2. El requisito de un «recurso» o de una «revisión» pendiente «ante un órgano jurisdiccional» nacional de lo contencioso-administrativo

79. De entrada, debe ponerse de relieve que el artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III enuncia inequívocamente que «las autoridades competentes [podrán] decidir actuar de oficio para suspender la ejecución de la decisión de traslado *hasta la resolución del recurso o revisión*» (el subrayado es mío). Como ya se ha señalado en las presentes conclusiones,²⁶ dicha disposición permite a las autoridades administrativas nacionales tener en cuenta el objetivo de garantizar al solicitante de asilo una tutela judicial efectiva.

80. Sobre este extremo, procede señalar que, como se desprende, primero, de la terminología utilizada en la citada disposición, y, segundo, de su lectura en relación con el apartado 1 («ante un órgano jurisdiccional»), las propias autoridades administrativas no pueden pronunciarse sobre tal «recurso» o tal «revisión», y que el órgano jurisdiccional competente que conoce del litigio es el único que tiene esta facultad. En otros términos, las autoridades administrativas pueden iniciar la *suspensión* de oficio, pero no el propio *control jurisdiccional* con vistas al cual se adopta tal medida.

81. En consecuencia, la suspensión por parte de las autoridades administrativas nacionales de la ejecución de una decisión de traslado sin que esté pendiente ningún litigio ante un órgano jurisdiccional no puede considerarse una medida amparada por la base jurídica mencionada, dado que no se adoptaría «hasta la resolución del recurso o revisión». En consecuencia, tal suspensión de la ejecución de la decisión de traslado no puede producir el efecto de interrumpir el plazo de traslado con arreglo al artículo 29, apartado 1, del Reglamento Dublín III. Lo mismo ocurre con la decisión de suspensión que se adopte posteriormente, es decir, una vez sea firme la sentencia pronunciada por el órgano jurisdiccional competente.

82. El Gobierno alemán aseguró en la vista, en respuesta a una pregunta sobre el alcance de la práctica administrativa controvertida de la Oficina Federal, que no se había suspendido la ejecución de las resoluciones relativas a todos los solicitantes de asilo, sino *solo las de aquellos que habían presentado un recurso ante los órganos jurisdiccionales nacionales de lo contencioso-administrativo*. Por otra parte, este es el caso de los demandantes en los procedimientos principales. En consecuencia, llegados a este punto del análisis, procede tomar nota de que concurre, en este asunto, un requisito esencial a los efectos de la aplicación del artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III, relativo a la existencia de un recurso.

²⁶ Véase el punto 55 de las presentes conclusiones.

3. La suspensión de la ejecución de una decisión de traslado «hasta nueva orden» sobrepasa los límites establecidos por el Derecho de la Unión

83. Si bien el Reglamento Dublín III es directamente aplicable en los Estados miembros, no es menos cierto que varias de sus disposiciones requieren acudir al Derecho nacional para su efectiva aplicación. Así ocurre, señaladamente, con las normas nacionales procedimentales, que deben interpretarse de un modo conforme al texto y a la finalidad del Derecho de la Unión. Como se desprende de la exégesis realizada en las presentes conclusiones,²⁷ el artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III exige que exista una relación intrínseca entre el recurso formulado ante el órgano jurisdiccional contra una decisión de traslado y los efectos suspensivos que le atribuyan las autoridades administrativas. La expresión «*hasta la resolución del recurso*» (el subrayado es mío) indica que la decisión de suspensión de la ejecución de la decisión de traslado *debe estar vigente hasta que finalice la tramitación del procedimiento judicial*.

84. En este aspecto, debe señalarse que la Oficina Federal suspendió la ejecución de las órdenes de expulsión «hasta nueva orden», con arreglo al artículo 80, apartado 4, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Es decir, cabe prever que la decisión de traslado de que se trata se llevará a efecto en cuanto la Oficina Federal lo estime oportuno. Los términos «hasta nueva orden» implican, desde el punto de vista semántico, el reconocimiento de un *amplio margen de maniobra* que, a mi juicio, va mucho más allá de la libertad conferida por el artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III a las autoridades administrativas nacionales.

85. En efecto, contrariamente a lo establecido por la citada disposición, una suspensión con arreglo al artículo 80, apartado 4, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no exige, en modo alguno, que se haya interpuesto un «recurso» o solicitado una «revisión» ante un órgano jurisdiccional. A mayor abundamiento, la expresión «hasta nueva orden» implica que la suspensión de la ejecución de un acto administrativo se ordena sin perjuicio de una decisión ulterior, *que se deja únicamente a la discreción de las autoridades administrativas*.²⁸

86. Al faltar información precisa, es lógico suponer que este poder discrecional, reivindicado en este caso por las autoridades administrativas, comprende incluso la facultad de *determinar la duración de la suspensión*, mientras que el artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III solo permite semejante suspensión hasta «*la resolución del recurso o revisión*» (el subrayado es mío), es decir, durante el tiempo de *duración del procedimiento contencioso-administrativo*, asegurándose así que el solicitante de asilo no será devuelto a la frontera hasta que el órgano jurisdiccional que conozca del recurso o revisión se haya pronunciado acerca de la legalidad de la decisión de traslado. Por lo tanto, el margen de maniobra concedido por el legislador de la Unión a las autoridades administrativas nacionales va dirigido a *una finalidad determinada* y, en principio, está *limitado en el tiempo*. Estos aspectos me reafirman en la idea de que existen divergencias fundamentales entre el enfoque seguido por la Oficina Federal y el marco normativo fijado por el Derecho de la Unión.

²⁷ Véanse los puntos 47 a 74 de las presentes conclusiones.

²⁸ Neumann, C.: «Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF», *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, n.º 9, 2020, p. 318. Este autor reconoce que, en una situación de pandemia, puede haber dudas sobre la legalidad de una decisión de traslado. No obstante, considera que una suspensión de la ejecución basada en el artículo 80, apartado 4, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no pretende verdaderamente garantizar el control jurisdiccional, sino más bien posibilitar que las autoridades administrativas estén en condiciones de reiniciar los traslados por mor de una revocación de la decisión por la que se suspende la ejecución, en cuanto desaparezcan las dificultades prácticas vinculadas a la pandemia.

87. Más concretamente, no cabe excluir que la suspensión de la ejecución de las decisiones de traslado esté motivada por intereses propios de las autoridades administrativas y, especialmente, por el *interés de impedir que se transfiera la responsabilidad* al Estado miembro requirente, a saber, en los presentes asuntos, la República Federal de Alemania, con arreglo al artículo 29, apartado 1, del Reglamento Dublín III, debido a la dificultad de las autoridades administrativas de dicho Estado miembro para efectuar los traslados dentro del plazo durante la crisis sanitaria.²⁹ La interrupción del plazo de seis meses con arreglo al artículo 29, apartado 1, del Reglamento Dublín III habría permitido que las autoridades administrativas dispusieran de un «tiempo adicional» para ejecutar los traslados.

88. Considero que esta hipótesis se ve corroborada, al menos en parte, por las explicaciones de los demandantes en los procedimientos principales, quienes se refirieron, durante la vista, a los desafíos organizativos a los que deben enfrentarse las autoridades alemanas. Sin embargo, una aplicación del artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III motivada por este tipo de consideraciones contradiría el objetivo de celeridad en la tramitación de las solicitudes de asilo a que se refiere el considerando 5 de dicho Reglamento.³⁰ En efecto, una suspensión de la ejecución de una decisión de traslado por un *tiempo indeterminado* produce una prolongación inútil del tiempo de espera de la persona interesada, cuando ese tiempo podría utilizarse para examinar su solicitud de asilo.

89. Como subrayó con razón la Comisión durante la vista, resulta inaceptable mantener a una persona que ha solicitado protección internacional en una situación de incertidumbre jurídica durante un largo período de tiempo. Además, es preciso tener en cuenta que, en la medida en que el final de una pandemia mundial como la de COVID-19 no puede predecirse con suficiente certeza, el enfoque seguido por la Oficina Federal vendría a ser, en la práctica, un aplazamiento *sine die*, lo cual supondría una paralización del sistema europeo común de asilo. Pues bien, es evidente que semejante resultado no es en absoluto deseable. Tal enfoque menoscabaría la seguridad jurídica y comprometería el buen funcionamiento del sistema europeo común de asilo.³¹

4. El objetivo principal de la suspensión de la ejecución de una decisión de traslado no puede ser evitar la responsabilidad del Estado requirente

90. Por lo se refiere específicamente a las razones concretas que han llevado a la Oficina Federal a suspender la ejecución de las decisiones de traslado, observo que la argumentación expuesta por el Gobierno alemán y por el órgano jurisdiccional remitente, que pone más bien el acento en *la prevalencia del interés del Estado miembro que desea efectuar el traslado sobre el solicitante de asilo*, entra hasta cierto punto en contradicción con el razonamiento, también expuesto por dicho Gobierno, a tenor del cual la decisión de suspensión antes mencionada se tomó en aras de garantizar una tutela judicial efectiva del solicitante de asilo. Esta incoherencia argumentativa suscita dudas respecto de los verdaderos motivos del enfoque adoptado por la Oficina Federal.

²⁹ Petterson, P.: «Abschiebungen und Corona – Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung», *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, n.º 7, 2020, p. 232. Este autor estima que una autoridad administrativa nacional no puede interrumpir, como le plazca, el curso del plazo de traslado. Este plazo es necesario para cumplir los requisitos del artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III, a saber, garantizar la tutela judicial del solicitante de asilo. Una suspensión dirigida únicamente a interrumpir el curso de dicho plazo constituiría más bien un «abuso de derecho». El autor considera que el objetivo del enfoque adoptado por la Oficina Federal no es garantizar la tutela judicial.

³⁰ Véase el punto 57 de las presentes conclusiones.

³¹ Véanse los puntos 69 y ss. de las presentes conclusiones.

91. Debe señalarse, a mayor abundamiento, que de las resoluciones de remisión se deduce que la decisión de la Oficina Federal de suspender la ejecución de la decisión de traslado no se adoptó hasta que un tribunal alemán desestimó la demanda de medidas cautelares de los demandantes dirigida a que se dotara a su recurso de efectos suspensivos. Por consiguiente, el órgano jurisdiccional competente ya se había pronunciado, previamente y en sentido desfavorable, acerca de la necesidad de conceder a los demandantes en los procedimientos principales una tutela judicial provisional. En consecuencia, es lógico suponer que *esta resolución judicial estaba motivada por razones muy distintas a las de la decisión adoptada más tarde*, es decir, la que tomaron las autoridades administrativas durante la crisis sanitaria.

92. Por lo tanto, considero que la decisión adoptada por la Oficina Federal de suspender la ejecución de la decisión de traslado *no ha sido tomada con la intención de esperar a «la resolución» del procedimiento judicial*, como así lo exige el artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III, sino sobre la base de consideraciones ajenas a las contempladas por la citada disposición, a saber, el objetivo de impedir que se trasfiera la responsabilidad con arreglo al artículo 29, apartado 1, del Reglamento Dublín III. En tal supuesto, la existencia, en su caso, de un litigio ante un órgano jurisdiccional solo habría sido *un hecho fortuito*.³² Desde ese punto de vista, la alegación formulada por el Gobierno alemán según la cual, a fin de cuentas, las autoridades administrativas alemanas han «dado a la solicitud de tutela judicial de los demandantes en los procedimientos principales una tramitación favorable» no me parece convincente.

93. En estas circunstancias, se plantea la cuestión de si no habría sido más apropiado, a la vista de la imposibilidad material de proceder a un traslado, revocar la decisión de expulsión adoptada contra la persona interesada y asumir la responsabilidad de examinar su solicitud de protección internacional, con arreglo a las cláusulas discrecionales del artículo 17, apartado 1, del Reglamento Dublín III. Debe recordarse que, con arreglo a los artículos 67 TFUE, apartado 2, y 80 TFUE, el sistema europeo común de asilo, en el que se integra el Reglamento Dublín III, se basa en «la solidaridad entre los Estados miembros» y «el reparto equitativo de la responsabilidad» entre estos últimos. Como se desprende del considerando 22 de este Reglamento, esa solidaridad constituye un «elemento central» de este sistema. El enfoque propuesto habría reflejado una mayor solidaridad, especialmente, en relación con aquellos Estados miembros que se enfrentan simultáneamente a las consecuencias de la crisis sanitaria y a importantes flujos migratorios.³³

94. Ciertamente, no cabe excluir que, en los supuestos en los que un litigio esté pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, el argumento relativo a la imposibilidad material de ejecutar una decisión de traslado pueda también formar parte del objeto del litigio pendiente ante el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo. Ahora bien, ello exige que *el Derecho procesal nacional autorice a las partes a invocar este argumento en el marco de tal litigio*. En tal caso, sería legítimo afirmar que, en efecto, la decisión de suspensión ha sido adoptada *«hasta la resolución del recurso o revisión»* en el sentido del artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III (el subrayado es mío). Como ya he explicado en las presentes conclusiones,³⁴ la referida disposición

³² Lehnert, M., y Werdermann, D.: «Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise», *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, vol. 39, n.º 18, 2020, pp. 1310 y 1311. Estos autores consideran que la decisión de suspender la ejecución de las decisiones de traslado no se ha adoptado «en razón de un recurso», sino más bien «con ocasión de un recurso» (el subrayado es mío). Según dichos autores, las decisiones de suspensión no permiten identificar un motivo que tenga que ver con las personas afectadas que justifique una excepción al objetivo de celeridad.

³³ Véase la sentencia de 26 de julio de 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586), apartado 100.

³⁴ Véase el punto 74 de las presentes conclusiones.

debe interpretarse en el sentido de que contempla las decisiones de suspensión adoptadas por las autoridades administrativas nacionales debido a las dudas planteadas en el recurso formulado por la persona interesada sobre la legalidad de la decisión de traslado.

95. Sobre este extremo, basta señalar, en lo que atañe a los procedimientos principales, que no existe ningún indicio de que la supuesta ilegalidad basada en la imposibilidad material de llevar a cabo el traslado haya sido alegada en el marco de los recursos presentados por los demandantes en los procedimientos principales. Sea como fuere, las resoluciones de remisión no recogen ningún dato preciso al respecto. Por lo tanto, considero que, incluso en ese supuesto, no se dan en el presente asunto los requisitos para la aplicación del artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III.

96. Dicho esto, considero que corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar los hechos con vistas a determinar, con la necesaria certeza, si la motivación en que se ha fundado la Oficina Federal para suspender la ejecución de las decisiones de traslado consistía *exclusivamente en impedir que la responsabilidad se transfiriera* a la República Federal de Alemania con arreglo al artículo 29, apartado 2, del Reglamento Dublín III, debido a las dificultades experimentadas por las autoridades administrativas alemanas para efectuar los traslados dentro del plazo durante la crisis sanitaria o para *garantizar una tutela judicial efectiva* a los demandantes en el procedimiento principal.³⁵ En el primer supuesto, debería excluirse una interrupción del plazo de traslado.

97. En el segundo supuesto, *la posibilidad de interrumpir el plazo de traslado debería supeditarse a determinados requisitos*. Más concretamente, la Oficina Federal debería tener derecho a alegar los artículos 27, apartado 4, y 29, apartado 1, del Reglamento Dublín III por imposibilidad material de carácter temporal de efectuar los traslados motivada por la pandemia de COVID-19 siempre que la adopción de la decisión de suspensión se deba a la existencia de dudas acerca de la legalidad de la decisión de traslado que se hayan suscitado en el marco de un recurso o revisión de la decisión de traslado de la persona interesada.

5. Conclusión intermedia

98. Algunos indicios permiten suponer que la Oficina Federal puede haber suspendido la ejecución de las decisiones de traslado con objeto de evitar una transferencia de la responsabilidad una vez expirado el plazo de seis meses establecido en el artículo 29, apartado 2, del Reglamento Dublín III, debido a las dificultades para llevar a cabo dentro del plazo los traslados de solicitantes de asilo a otros Estados miembros durante la crisis sanitaria.

99. En la medida en que *semejante motivo no constituye, por sí solo, una razón legítima que pueda justificar la interrupción del plazo de traslado* con arreglo a los artículos 27, apartado 4, y 29, apartado 1, del mencionado Reglamento, resulta indicado solicitar al órgano jurisdiccional remitente que determine si la decisión de suspensión se ha adoptado *principalmente debido a las dudas acerca de la legalidad de la decisión de traslado*.

³⁵ En este contexto, es preciso señalar que el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo) reconoce, en su jurisprudencia, el riesgo de «abuso de derecho» en la aplicación del artículo 27, apartado 4, del Reglamento Dublín III, entre otras, en la hipótesis de que las autoridades administrativas alemanas hayan adoptado una decisión de suspensión del traslado *con la única finalidad de interrumpir el curso del plazo* por no haberse podido cumplir dicho plazo debido a deficiencias de la Administración (véase la sentencia del Bundesverwaltungsgericht [Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo] de 8 de enero de 2019, BVerwG 1 C 16.18, apartado 27).

100. Ahora bien, debe precisarse que este motivo solo es pertinente a los efectos de la aplicación de las disposiciones antes citadas si las dudas respecto de la legalidad se han *planteado ante un órgano jurisdiccional en el marco de un procedimiento contencioso-administrativo*, en particular, un recurso contra una decisión de traslado o una solicitud de revisión de una decisión de traslado de la persona interesada.

VI. Conclusión

101. A la luz de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que conteste a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo, Alemania) en el siguiente sentido:

- «1) La Administración del Estado miembro requirente dispone, bajo determinadas condiciones, de la facultad de suspender la ejecución de una decisión de traslado y, en consecuencia, de interrumpir el plazo de traslado con arreglo a los artículos 27, apartado 4, y 29, 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.
- 2) La Administración del Estado miembro requirente puede ejercer esta facultad siempre que la suspensión de la ejecución haya sido ordenada principalmente debido a las dudas acerca de la legalidad de la decisión de traslado planteadas ante un órgano jurisdiccional nacional en el marco de un recurso o de una revisión de una decisión de traslado de la persona interesada.
- 3) Dado que el interés de la Administración en evitar que la responsabilidad se transfiera al Estado requirente una vez expirado el plazo de seis meses establecido en el artículo 29, apartado 2, del Reglamento n.º 604/2013, debido a las dificultades para llevar a cabo dentro del plazo traslados de solicitantes de asilo a otros Estados miembros durante la pandemia de COVID-19, no constituye, por sí solo, una razón legítima que pueda justificar la interrupción del plazo de traslado, incumbe al órgano jurisdiccional remitente determinar los motivos que han llevado a la Administración a suspender la ejecución de las decisiones de traslado de que se trata.»