Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. ELEANOR SHARPSTON
presentadas el 29 de noviembre de 2018 [1]

Asuntos acumulados C-582/17 y C-583/17

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
contra
H. (C-582/17)
R. (C-583/17)

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos)]

«Procedimiento prejudicial — Reglamento (UE) n.º 604/2013 — 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 — Solicitudes sucesivas presentadas en dos Estados miembros — Petición de readmisión — Aplicación de los criterios de determinación del Estado miembro responsable por el Estado miembro requirente — Artículo 27 — Cuestión de si el control jurisdiccional comprende también la incorrecta aplicación de los criterios del capítulo III por parte del Estado miembro requirente»

1. Con las dos presentes peticiones de decisión prejudicial, el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos) solicita orientación acerca de la aplicación del Reglamento (UE) n.º 604/2013, 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] En un caso en que nacionales de un tercer país se desplazan de un Estado miembro a otro Estado miembro y presentan solicitudes de protección internacional en cada uno, el segundo Estado miembro remite una petición de readmisión y adopta la decisión de trasladar a la persona afectada al primer Estado miembro. El órgano jurisdiccional remitente desea saber: i) si el segundo Estado miembro está autorizado (o incluso obligado) a aplicar los criterios establecidos en el Reglamento Dublín III (en particular, los relativos a la unidad familiar) para determinar cuál es el Estado miembro responsable, y ii) si los derechos de revisión o recurso garantizados por dicho Reglamento pueden ejercerse para impugnar una incorrecta aplicación de los mencionados criterios.

1 Lengua original: inglés.

2 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 (DO 2013, L 180, p. 31; en lo sucesivo, «Reglamento Dublín III»). Este Reglamento forma parte del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Otros actos jurídicos del SECA son la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO 2011, L 337, p. 9; en lo sucesivo, «Directiva de reconocimiento»), y la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO 2013, L 180, p. 60; en lo sucesivo, «Directiva sobre los procedimientos»).

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

2. El artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») [3] consagra el derecho al respeto de la vida familiar. [4] El primer párrafo del artículo 47 dispone que toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva. [5]

3. El artículo 52, apartado 3, de la Carta establece que, en la medida en que esta «contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el [CEDH], su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere [el CEDH]. Esta disposición no obstará a que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa».

Reglamento Dublín III

4. El sistema de Dublín proporciona los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de protección internacional. [6]

5. El preámbulo del Reglamento Dublín III incluye las siguientes manifestaciones:

– El SECA establece un procedimiento de determinación claro y viable del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo. [7]

– 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. [8]

– De conformidad con el CEDH y con la Carta, el respeto de la vida familiar debe constituir una consideración primordial de los Estados miembros en la aplicación del Reglamento Dublín III. [9]

– Para garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas de que se trate, deben establecerse garantías jurídicas y el derecho a la tutela judicial efectiva con respecto a las decisiones sobre traslados al Estado miembro responsable, de conformidad en particular con el artículo 47 de la Carta. A fin de garantizar el respeto del Derecho internacional, una tutela judicial efectiva ha de comprender tanto el examen de la solicitud según el Reglamento Dublín III como de la situación de hecho y de Derecho en el Estado miembro al que se traslade al solicitante. [10]

3 DO 2010, C 83, p. 391.

4 El artículo 7 corresponde a los derechos reconocidos por el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH»).

5 Los derechos correspondientes a los que reconoce el artículo 47 de la Carta se establecen en los artículos 6 y 13 del CEDH.

6 Aparte del Reglamento Dublín III, dicho sistema comprende el Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del [Reglamento n.º 604/2013] y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (DO 2013, L 180, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento Eurodac»), y el Reglamento (CE) n.º 1560/2003 de la Comisión, de 2 de septiembre de 2003, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 343/2003 del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (DO 2003, L 222, p. 3), en su versión dada por el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 118/2014 de la Comisión, de 30 de enero de 2014, que modifica el Reglamento n.º 1560/2003 (DO 2014, L 39, p. 1).

7 Considerando 4.

8 Considerando 5.

9 Considerando 14.

10 Considerando 19.

– En relación con el tratamiento de las personas comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento Dublín III, los Estados miembros se hallan vinculados por sus obligaciones establecidas en razón de instrumentos de Derecho internacional, incluida la jurisprudencia pertinente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.[11] El Reglamento Dublín III respeta los derechos fundamentales y tiene por objeto asegurar el pleno respeto del derecho de asilo garantizado en el artículo 18 de la Carta, así como, entre otros, los derechos reconocidos en los artículos 4, 7 y 47 de esta.[12]

6. El artículo 1 dispone que 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 un apátrida ("el Estado miembro responsable")».[13]

7. El artículo 2 define los siguientes términos:

«c) "solicitante": el nacional de un tercer país […] que ha formulado una solicitud de protección internacional sobre la cual todavía no se ha adoptado una resolución definitiva;

d) "examen de una solicitud de protección internacional": todo examen de una solicitud de protección internacional o toda resolución o sentencia sobre una solicitud de protección internacional dictada por las autoridades competentes conforme a la [Directiva sobre los procedimientos] y a la [Directiva de reconocimiento], con excepción de los procedimientos de determinación del Estado responsable en virtud de las disposiciones del [Reglamento Dublín III];

e) "retirada de la solicitud de protección internacional": las diligencias por las que el solicitante pone término a los procedimientos iniciados mediante la presentación de su solicitud de protección internacional conforme a la [Directiva sobre los procedimientos], ya sea expresa o tácitamente;

[…]

g) "miembros de la familia": siempre que la familia ya existiera en el país de origen, los siguientes miembros de la familia del solicitante que estén presentes en el territorio de los Estados miembros:

– el cónyuge del solicitante o la pareja de hecho con la que mantenga una relación estable, si el Derecho o la práctica del Estado miembro de que se trate otorgan a las parejas no casadas un trato comparable al de las casadas con arreglo a su normativa sobre los nacionales de terceros países,

[…]».

11 Considerando 32.

12 Considerando 39.

13 De conformidad con el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre los criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en un Estado miembro o en Suiza, que entró en vigor el 1 de marzo de 2008, el Reglamento Dublín III resulta aplicable a dicho Estado. Dicho Acuerdo fue aprobado mediante las Decisiones del Consejo 2008/147/CE, de 28 de enero de 2008 (DO 2008, L 53, p. 3), y 2009/487/CE, de 24 de octubre de 2008 (DO 2009, L 161 p. 6). El sistema de Dublín también es aplicable al Principado de Liechtenstein. Islandia y Noruega aplican el sistema de Dublín en virtud de acuerdos bilaterales con la Comunidad Europea aprobados mediante la Decisión 2001/258/CE del Consejo, de 15 de marzo de 2001 (DO 2001, L 93, p. 38).

8. El artículo 3 lleva por título «Acceso al procedimiento de examen de una solicitud de protección internacional». Presenta el siguiente tenor:

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

2. Cuando, con arreglo a los criterios enumerados en el [Reglamento Dublín III], no pueda determinarse el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional, será responsable del examen el primer Estado miembro ante el que se haya presentado la solicitud de protección internacional.

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

Cuando el traslado no pueda hacerse, con arreglo al presente apartado, al Estado miembro designado sobre la base de los criterios fijados en el capítulo III o al primer Estado miembro en el que se presentó la solicitud, el Estado miembro encargado de la determinación pasará a ser el Estado miembro responsable.

[…]»

9. El capítulo III del Reglamento («Criterios de determinación del Estado miembro responsable») comienza con el artículo 7, que establece la jerarquía de los «criterios del capítulo III» y presenta el siguiente tenor:

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

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

3. Con vistas a la aplicación de los criterios mencionados en los artículos 8, 10 y 16, los Estados miembros tomarán en consideración cualquier elemento de prueba disponible relativo a la presencia en el territorio de un Estado miembro de miembros de la familia, parientes o cualesquiera otros familiares del solicitante, siempre que dicha prueba se haya presentado antes de que otro Estado miembro acepte la petición de toma a cargo o de readmisión de la persona en cuestión, con arreglo a los artículos 22 y 25, respectivamente, y que las solicitudes anteriores de protección internacional del solicitante no hayan sido objeto de una primera decisión en cuanto al fondo.» [14]

14 Otros artículos del capítulo III contienen algunos criterios más dirigidos a promover la unidad familiar. En particular, el artículo 8 dispone que, en el caso de menores no acompañados, el Estado miembro responsable será aquel en el que se encuentre legalmente un miembro de la familia o un hermano de dicho menor. El artículo 10 se refiere a los solicitantes con un miembro de la familia en un Estado miembro en el cual su solicitud de protección internacional en ese Estado miembro todavía no haya sido objeto de una primera decisión en cuanto al fondo. El artículo 16 se dedica a los solicitantes dependientes de un miembro de la familia residente legalmente en uno de los Estados miembros. Con arreglo a su apartado 2, cuando un solicitante de protección internacional dependa de la asistencia de sus hijos, hermanos o padres que residan legalmente en uno de los Estados miembros o cuando los hijos, hermanos o padres dependan del solicitante y residan legalmente en otro Estado miembro distinto de aquel en el que se encuentra el solicitante, el Estado miembro responsable será (en general) aquel en el que resida legalmente el miembro de la familia. En lo sucesivo me referiré a los artículos 8, 10 y 16 colectivamente como «criterios de la unidad familiar».

10. El artículo 9 (incluido en el capítulo III) se refiere a los miembros de la familia beneficiarios de protección internacional. Dispone que, «si se hubiera autorizado a algún miembro de la familia del solicitante a residir como beneficiario de protección internacional en un Estado miembro, independientemente del hecho de que la familia se hubiera constituido previamente en el país de origen, ese Estado miembro será responsable del examen de la solicitud de protección internacional, siempre que los interesados hubieran manifestado por escrito que así lo desean».

11. El artículo 17, apartado 1, establece que, «no obstante lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, cualquier Estado miembro podrá decidir examinar una solicitud de protección internacional que le sea presentada por un nacional de un tercer país o un apátrida, aun cuando este examen no le incumba en virtud de los criterios establecidos en el [Reglamento Dublín III]». [15]

12. Las obligaciones del Estado miembro responsable se recogen en el capítulo V. Entre ellas figuran, en el artículo 18, apartado 1, letra a), la obligación de «hacerse cargo, en las condiciones establecidas en los artículos 21, 22 y 29, del solicitante que haya presentado una solicitud en otro Estado miembro» y, en la letra b), la obligación de «readmitir, en las condiciones establecidas en los artículos 23, 24, 25 y 29, al solicitante cuya solicitud esté siendo examinada y que haya formulado una solicitud en otro Estado miembro o se encuentre en el territorio de otro Estado miembro sin un documento de residencia». [16]

13. El capítulo VI establece los procedimientos de toma a cargo y de readmisión de solicitantes de protección internacional. Con arreglo al artículo 20, que se incluye en la sección I de este capítulo:

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

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

[…]

5. El Estado miembro ante el cual se haya presentado por primera vez la solicitud de protección internacional estará obligado, en las condiciones establecidas en los artículos 23, 24, 25 y 29, y al objeto de finalizar el proceso de determinación del Estado miembro responsable, a readmitir al solicitante que se encuentre en otro Estado miembro sin un documento de residencia o que presente en este Estado miembro una solicitud de protección internacional, después de haber retirado su primera solicitud formulada en un Estado miembro diferente durante el proceso de determinación del Estado miembro responsable.

[…]»

15 Los artículos 16 y 17 contienen las disposiciones relativas a las personas dependientes y las cláusulas discrecionales establecidas en el capítulo IV.

16 El artículo 22 establece las condiciones para responder a la petición de toma a cargo. En resumen, el Estado miembro requerido debe efectuar las verificaciones necesarias y resolver sobre la petición de toma a cargo en el plazo de dos meses. El artículo 24 contempla la presentación de una petición de readmisión cuando no se haya presentado una nueva solicitud de protección internacional en el Estado miembro requirente. El artículo 25 establece las normas de respuesta a la petición de readmisión, y el artículo 29 dispone las modalidades y plazos para los traslados.

14. La sección II del capítulo VI se refiere a los procedimientos de petición de toma a cargo. Su artículo 21, apartado 1, dispone que «el Estado miembro ante el que se haya presentado una solicitud de protección internacional y que estime que otro Estado miembro es el responsable del examen de dicha solicitud, podrá pedir que este último se haga cargo del solicitante, lo antes posible y en cualquier caso dentro de un plazo de tres meses desde la presentación de la solicitud en el sentido del artículo 20, apartado 2».

15. La sección III del capítulo VI establece los procedimientos de petición de readmisión. El artículo 23 regula los casos en que un Estado miembro presenta una petición de readmisión cuando se ha presentado una nueva solicitud en el Estado miembro requirente. Presenta el siguiente tenor:

«1. Cuando un Estado miembro en el que una persona mencionada en el artículo 18, apartado 1, letras b), c) o d), haya presentado una nueva solicitud de protección internacional considere que es responsable otro Estado miembro, de conformidad con el artículo 20, apartado 5, y el artículo 18, apartado 1, letras b), c) o d), podrá pedir a ese otro Estado miembro que readmita al solicitante.

2. La petición de readmisión se cursará lo antes posible y, en todo caso, dentro de los dos meses siguientes a la recepción de la respuesta positiva de Eurodac, con arreglo al artículo 9, apartado 5, del [Reglamento Eurodac].

Si la petición de readmisión se basa en pruebas distintas de los datos procedentes del sistema Eurodac, se enviará al Estado miembro requerido dentro de los tres meses siguientes a la fecha de presentación de la solicitud de protección internacional en el sentido del artículo 20, apartado 2.

3. Cuando la petición de readmisión no se formule en los plazos establecidos en el apartado 2, la responsabilidad del examen de la solicitud de protección internacional corresponderá al Estado miembro en que se haya presentado la nueva solicitud.

[…]» [17]

16. El artículo 27, apartado 1, dispone que el solicitante de protección internacional tendrá derecho a la tutela judicial efectiva en forma de recurso o de revisión, de hecho o de Derecho, contra la decisión de traslado, ante un órgano jurisdiccional.

Directiva sobre los procedimientos

17. El artículo 27, apartado 1, de la Directiva sobre los procedimientos dispone que, cuando los Estados miembros prevean la posibilidad de que se retire una solicitud de protección internacional de manera expresa, garantizarán que la autoridad decisoria deba o bien suspender el examen o bien denegar la solicitud. De conformidad con el artículo 28, cuando existan indicios razonables de que un solicitante ha retirado implícitamente su solicitud o ha desistido implícitamente de ella, los Estados miembros velarán igualmente por que la autoridad decisoria resuelva suspender su examen o denegar la solicitud. Una lista no taxativa enumera las circunstancias en que un Estado miembro puede presumir que se ha desistido de una solicitud de protección internacional. [18]

17 Véase la nota 16 de las presentes conclusiones.

18 Entre dichas circunstancias figuran la de que el solicitante deje de responder a las peticiones de que facilite información esencial para su solicitud y la de que se evada de la justicia o abandone sin autorización el lugar en donde vivía.

18. El artículo 33 establece las condiciones en que los Estados miembros pueden considerar inadmisible una solicitud de protección internacional. Entre ellas figuran los casos en que otro Estado miembro haya concedido la protección internacional y, si se trata de una solicitud posterior, cuando no hayan surgido nuevas circunstancias o datos relativos al examen de la cuestión de si el solicitante cumple los requisitos para ser beneficiario de protección internacional en virtud de la Directiva de reconocimiento. [19]

Legislación nacional

19. La Vreemdelingenwet 2000 (Ley de Extranjería de 2000) dispone que un extranjero solo tendrá derecho a residir legalmente en los Países Bajos si cuenta con un permiso de residencia de duración limitada. No se examinará una solicitud de concesión de un permiso de residencia de duración limitada si se comprueba, en virtud del Reglamento Dublín III, que otro Estado miembro es el responsable de examinar la solicitud presentada por el nacional del tercer país en cuestión.

Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales

Sra. H

20. El 21 de enero de 2016, la Sra. H presentó una solicitud de protección internacional en los Países Bajos. Tras recibir una respuesta positiva de la base de datos Eurodac, las autoridades neerlandesas comprobaron que la Sra. H había sido registrada en Grecia el 27 de diciembre de 2015 y había presentado una solicitud de protección internacional en Alemania el 5 de enero de 2016. La Sra. H lo niega. Alega que se le aconsejó facilitar sus huellas dactilares para que las autoridades alemanas pudieran determinar los antecedentes de su situación y que se le dijo que la información de Eurodac no tendría consecuencias para su solicitud de protección internacional en los Países Bajos. El 21 de marzo de 2016, las autoridades neerlandesas remitieron una petición de readmisión a sus homólogas alemanas con arreglo al artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento Dublín III. Las autoridades alemanas no respondieron a la petición en el plazo de dos semanas, lo cual, en opinión de los Países Bajos, significaba que Alemania era el Estado miembro responsable de examinar la solicitud de protección internacional de la Sra. H. [20] La Sra. H alegó posteriormente que las autoridades neerlandesas no habían aplicado correctamente el criterio del capítulo III que contiene el artículo 9 del Reglamento Dublín III y que se le debía permitir solicitar protección internacional en los Países Bajos, puesto que a su marido ya se le había concedido asilo en ese país y ella deseaba reunirse con él. Mediante decisión de 6 de mayo de 2016, las autoridades nacionales declararon inválido dicho motivo y confirmaron que la Sra. H debía ser trasladada a Alemania. Dicha decisión fue anulada en primera instancia por el rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Groninga, Países Bajos) por otras razones, y dicho tribunal declaró que las autoridades competentes debían adoptar una nueva decisión. [21]

21. La Sra. H recurrió en apelación ante el órgano jurisdiccional remitente, alegando que la sentencia de primera instancia era incorrecta en la medida en que declaraba infundado su recurso basado en la incorrecta aplicación del criterio del capítulo III que contiene el artículo 9.

19 Artículo 33, apartado 2, letras a) y d), respectivamente. El concepto de «solicitud posterior» se define en el artículo 2, letra q), como una nueva solicitud de protección internacional formulada después de que se haya adoptado una resolución definitiva sobre una solicitud anterior. Se incluyen los casos de retirada expresa y los de retirada en el sentido del artículo 28, apartado 1, de la Directiva sobre los procedimientos.

20 Véase el artículo 25, apartado 2, del Reglamento Dublín III.

21 Así entiendo yo los hechos del asunto de la Sra. H, basándome en la información que contienen los autos del procedimiento nacional.

La Sra. R

22. El 9 de marzo de 2016, la Sra. R, de nacionalidad siria, presentó una solicitud de protección internacional en los Países Bajos.

23. La Sra. R había presentado previamente una solicitud de protección internacional en Alemania. Las autoridades neerlandesas consideraron que Alemania era el Estado miembro responsable de examinar su solicitud, por lo que remitieron una petición de readmisión en virtud del artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento Dublín III. Las autoridades alemanas desestimaron inicialmente dicha petición, pues la Sra. R estaba casada con una persona que disfrutaba de protección internacional en los Países Bajos.

24. Las autoridades neerlandesas solicitaron a sus homólogas alemanas que reconsiderasen la petición de readmisión, al haber comprobado que el acta de matrimonio de la Sra. R era falsa, por lo que el matrimonio alegado no se consideraba auténtico. El 1 de junio de 2016, Alemania aceptó la petición de readmisión. [22]

25. En consecuencia, las autoridades neerlandesas desestimaron examinar la solicitud de protección internacional de la Sra. R.

26. La Sra. R objetó que, en virtud del artículo 9 del Reglamento Dublín III, los Países Bajos eran el Estado miembro responsable del examen de su solicitud de protección internacional, porque allí vivía su esposo (que disfruta de protección internacional).

27. Mediante decisión de 14 de julio de 2016, las autoridades neerlandesas declararon que, dado que no podía considerarse auténtico el matrimonio de la Sra. R, su supuesto marido no era un miembro de la familia a efectos del artículo 2, letra g), del Reglamento Dublín III. En consecuencia, la Sra. R no podía invocar el artículo 9 de dicho Reglamento para sustentar su pretensión. Además, dado que se trataba de una situación de readmisión y no de toma a cargo, no había lugar a aplicar el criterio del capítulo III que contiene el artículo 9.

28. Mediante sentencia de 11 de agosto de 2016, el rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, Países Bajos) anuló dicha decisión por dos motivos. En primer lugar, consideró que las autoridades neerlandesas no habían examinado si la Sra. R mantenía una relación estable con su pareja en el sentido del artículo 2, letra g), del Reglamento Dublín III. Además, declaró que los nacionales de un tercer país pueden invocar el artículo 9 de dicho Reglamento, ya hayan remitido las autoridades competentes una petición de toma a cargo o una petición de readmisión.

29. Las autoridades neerlandesas recurrieron dicha sentencia en apelación ante el órgano jurisdiccional remitente.

30. La resolución de remisión del asunto C-582/17 señala que los hechos y circunstancias son en esencia idénticos a los del asunto C-583/17. Por lo tanto, las consideraciones en que se basa la petición de decisión prejudicial en aquel asunto reproducen la resolución de remisión del asunto C-583/17. La misma sala del Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos) se ocupó de ambos casos y remitió las correspondientes peticiones de decisión prejudicial el mismo día.

22 Entiendo que los Países Bajos solicitaron a Alemania que reconsiderase su postura con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento n.º 1560/2003; véanse también las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en los asuntos acumulados X y X (C-47/17 y C-48/17, EU:C:2018:212), punto 81 (sentencia de 13 de noviembre de 2018, X y X, C-47/17 y C-48/17, EU:C:2018:900).

31. El órgano jurisdiccional remitente considera que, con arreglo al Reglamento Dublín III, un solicitante de protección internacional puede impugnar una decisión de traslado alegando la aplicación incorrecta de los criterios de determinación del Estado miembro responsable establecidos en el capítulo III *únicamente* en el Estado miembro donde haya presentado la *primera* solicitud. Si dicha decisión es el resultado de una petición de readmisión, la impugnación se puede realizar en el Estado miembro requirente (en este caso, los Países Bajos) solo en circunstancias excepcionales, a saber: i) si la petición es incompleta o comprende información inexacta; ii) si la petición no ha sido enviada dentro de plazo; iii) si la regla formulada en el artículo 19, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento Dublín III se ha aplicado de forma errónea;[23] iv) si en el Estado miembro responsable se dan deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo que constituyan razones serias y acreditadas para creer que el solicitante correrá un riesgo real de ser sometido a tratos inhumanos o degradantes en el sentido del artículo 4 de la Carta, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, del Reglamento Dublín III, o v) si el traslado es contrario al artículo 4 de la Carta.

32. Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente desea aclarar si su interpretación del Reglamento Dublín III es conforme con la interpretación del artículo 27 de dicho Reglamento realizada por el Tribunal de Justicia.[24] Recuerda que el Tribunal de Justicia aún no se ha pronunciado sobre la cuestión de si un solicitante puede impugnar una decisión de traslado alegando que se han aplicado incorrectamente los criterios del capítulo III únicamente en el primer Estado miembro donde haya presentado una solicitud de protección internacional. En consecuencia, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se responda a las siguientes cuestiones:

«1) ¿Debe interpretarse el [Reglamento Dublín III] en el sentido de que únicamente el Estado miembro en el que se presentó la solicitud de protección internacional por primera vez es a quien corresponde determinar el Estado miembro responsable, con la consecuencia de que el extranjero únicamente puede oponerse judicialmente en dicho Estado miembro, en virtud del artículo 27 del [mencionado Reglamento], a la aplicación errónea de uno de los criterios para determinar la responsabilidad establecidos en el capítulo III [del Reglamento Dublín III], que comprende el artículo 9? [25]

2) ¿En qué medida resulta pertinente para responder a la primera cuestión el hecho de que en el Estado miembro en el que se presentó la solicitud de protección internacional por primera vez ya se haya adoptado una decisión sobre dicha solicitud o de que el extranjero haya retirado anticipadamente dicha solicitud?»

33. Han presentado observaciones escritas la Sra. R, los Gobiernos de Finlandia, Alemania, Países Bajos, Suiza y Reino Unido, y la Comisión Europea. La Sra. H, Alemania, Finlandia, Países Bajos, Reino Unido y la Comisión asistieron a la vista oral, celebrada el 4 de septiembre de 2018, y presentaron observaciones orales.

23 Conforme al artículo 19, apartado 2, del Reglamento Dublín III, las obligaciones del Estado miembro requerido de readmitir a un solicitante cesan si el Estado en cuestión consigue demostrar que la persona de que se trata ha abandonado el territorio de los Estados miembros durante un período de al menos tres meses. Esta disposición permite apreciar al Estado miembro requerido si realmente es el Estado miembro responsable a efectos del Reglamento Dublín III, teniendo en cuenta las pruebas e indicios que resulten pertinentes, conforme al artículo 22, apartado 2, del Reglamento Dublín III y al Reglamento n.º 1560/2003.

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

25 En el asunto C-582/17, H., el órgano jurisdiccional remitente formula una cuestión prejudicial idéntica a la primera cuestión del asunto C-583/17, R., y no formula una segunda cuestión prejudicial.

Apreciación

Observaciones preliminares

34. El órgano jurisdiccional remitente expone que las autoridades competentes consideraron que los respectivos matrimonios de la Sra. H y de la Sra. R con nacionales de terceros países que gozaban de protección internacional en los Países Bajos no eran auténticos. Al menos en el caso de la Sra. R, en primera instancia se consideró que no había acreditado su matrimonio a satisfacción de las autoridades competentes.

35. Con arreglo al artículo 2, letra g), del Reglamento Dublín III, el concepto de «miembros de la familia» no comprende solo a los cónyuges, sino también a las parejas de hecho que mantengan una relación estable.[26] Por lo tanto, es preciso que las autoridades competentes examinen si el presunto esposo es en cada caso un miembro de la familia en el sentido de dicha disposición, a fin de determinar si el artículo 9 del Reglamento Dublín III es aplicable a la Sra. H o a la Sra. R.

Peticiones de readmisión

36. Tanto en el caso de la Sra. H como en el de la Sra. R, la base del procedimiento de readmisión es poco clara. El órgano jurisdiccional remitente señala que las autoridades neerlandesas remitieron las peticiones de readmisión para la Sra. H y para la Sra. R en virtud del artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento Dublín III. Sin embargo, en la vista oral, los Países Bajos afirmaron que ambas peticiones deberían haberse remitido sobre la base del artículo 20, apartado 5, de este Reglamento, pues tanto la Sra. H como la Sra. R se hallaban en los Países Bajos sin un documento de residencia y aún no había concluido el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable.

37. Las disposiciones de los artículos 18, apartado 1, letras b), c) y d), y 20, apartado 5, del Reglamento Dublín III regulan la situación en que un solicitante de protección internacional presenta una primera solicitud y después se desplaza a otro Estado miembro y presenta allí una segunda solicitud.[27] Dichas disposiciones hacen referencia expresa a las condiciones de readmisión de solicitantes de protección internacional, en particular, a las establecidas en el artículo 23 del Reglamento.

38. De conformidad con la definición de «examen de una solicitud de protección internacional» que contiene el artículo 2, letra d), el artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento Dublín III se aplica cuando dicho desplazamiento se produce durante el examen del fondo de una solicitud de asilo (en el sentido de la Directiva de reconocimiento). No se aplica si el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable aún no ha concluido. El artículo 18, apartado 1, letra c), de este Reglamento es la disposición pertinente cuando los solicitantes de protección internacional retiran la solicitud de asilo en el sentido del artículo 27 (retirada expresa) o del artículo 28 (retirada o desistimiento implícitos) de la Directiva sobre los procedimientos, mientras se examina el fondo de la solicitud.[28] El artículo 18, apartado 1, letra d), de dicho Reglamento es de aplicación cuando la solicitud de protección internacional ha sido rechazada en el primer Estado miembro.[29] El procedimiento de readmisión se inicia, con arreglo al artículo 20, apartado 5, si aún no ha comenzado el examen del fondo de la solicitud de protección internacional y el proceso se encuentra aún en la fase de determinación del Estado miembro responsable con arreglo al Reglamento Dublín III.

26 Véase el punto 7 de las presentes conclusiones.

27 Son disposiciones aplicables también al caso de que un solicitante se desplace entre Estados miembros a sin un permiso de residencia. Dado que tanto la Sra. H como la Sra. R presentaron sucesivas solicitudes en Alemania y los Países Bajos, esta es la condición de los artículos 18, apartado 1, letras b), c) y d), y 20, apartado 5, que resulta pertinente aquí.

28 Véase el punto 17 de las presentes conclusiones.

29 Véanse los puntos 85 a 87 de las presentes conclusiones.

39. La decisión acerca de cuál de estas disposiciones constituye la base adecuada para cada uno de los dos procedimientos de readmisión de que se trata aquí dependerá de los hechos. En el momento en que cada solicitante presentó una solicitud posterior en los Países Bajos, ¿se encontraban aún las autoridades alemanas en el proceso de determinación del Estado miembro responsable? ¿Habían comenzado ya el examen del fondo de cada solicitud? [30] ¿Fueron retiradas o rechazadas las primeras solicitudes en Alemania? Por lo tanto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente decidir, en función de las apreciaciones de los hechos, si el procedimiento de readmisión tiene su base correcta en el artículo 18, apartado 1, letras b), c) o d), o en el artículo 20, apartado 5.

40. Las cuestiones prejudiciales concretas planteadas por el órgano jurisdiccional remitente se refieren a la interpretación del Reglamento Dublín III en relación con la cuestión general de cómo se han de aplicar los criterios del capítulo III en el contexto de un procedimiento de readmisión. Pese a no estar clara aún la base jurídica de dichos procedimientos de readmisión, entiendo que el Tribunal de Justicia dispone de suficiente información para examinar estas cuestiones prejudiciales. [31]

Sobre la primera cuestión prejudicial

41. Con su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el Reglamento Dublín III debe interpretarse en el sentido de que la determinación del Estado miembro responsable solo la puede hacer el Estado miembro en que se presentó la *primera* solicitud de protección internacional. Si es así, el nacional de un tercer país solo tendrá la posibilidad de recurrir en dicho Estado miembro, en virtud del artículo 27 del Reglamento Dublín III, la incorrecta aplicación de los criterios del capítulo III.

Observaciones generales sobre el sistema de Dublín

42. La estructura general del Reglamento Dublín III abarca el proceso de determinación del Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de protección internacional, designado conforme a los criterios enumerados en el capítulo III. [32] El fondo de la solicitud lo examina (en principio) un solo Estado miembro, aquel al que dichos criterios designen como responsable. [33] El objetivo principal del sistema de Dublín es determinar rápidamente cuál es ese Estado miembro. [34] Si un solicitante de protección internacional presenta solicitudes en distintos Estados miembros, el Reglamento Eurodac ayuda a los Estados miembros afectados a determinar cuál es el Estado miembro responsable con arreglo al Reglamento Dublín III. [35]

30 Véase el punto 75 de las presentes conclusiones.

31 El artículo 18, apartado 1, letra a), es de aplicación cuando se formula una petición de toma a cargo. Sin embargo, dado que en la resolución de remisión no hay ningún elemento que sugiera que las autoridades neerlandesas presentaron tal petición a sus homólogas alemanas, no abordaré dicha disposición.

32 Sentencia de 7 de junio de 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), apartado 41.

33 Sentencia de 16 de febrero de 2017, C. K. y otros (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), apartado 56. Véase asimismo la definición de «examen de una solicitud de protección internacional» en el punto 7 de las presentes conclusiones.

34 Sentencia de 16 de febrero de 2017, C. K. y otros (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), apartado 57. Véase también el considerando 5 del Reglamento Dublín III. Véanse asimismo los puntos 37 y 39 de las presentes conclusiones.

35 Véase el artículo 1 del Reglamento Eurodac.

43. Los cambios introducidos por el Reglamento Dublín III respecto al sistema anterior dejan entrever que el legislador de la Unión quiso asociar a dicho proceso a los solicitantes de protección internacional. [36] Así pues, se debe informar a los solicitantes acerca de los criterios para determinar la responsabilidad y se les ha de ofrecer la oportunidad de facilitar la información que permita la correcta aplicación de esos criterios. [37] Los mencionados derechos se basan en el derecho a la tutela judicial efectiva contra la decisión de traslado adoptada al final del proceso. [38]

44. Aunque el proceso de designación del Estado miembro responsable se basa esencialmente en los criterios del capítulo III, también son importantes para el resultado del proceso el capítulo VI (relativo a las peticiones de toma a cargo y de readmisión) y la observancia de los estrictos plazos establecidos en relación con dichas disposiciones. Si un Estado miembro no responde a una petición en el plazo previsto, se considera que la ha aceptado y, por lo tanto, se convierte en el responsable de examinar el fondo de la solicitud de protección internacional. [39]

45. El Reglamento Dublín III también incluye ciertas excepciones expresas al principio general de que el Estado miembro responsable se determina únicamente atendiendo a los criterios del capítulo III. En efecto, el párrafo segundo del artículo 3, apartado 2, prevalece sobre dichos criterios cuando hay razones fundadas para creer que existen deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida de los solicitantes en ese Estado miembro que implican un riesgo de trato inhumano o degradante, en el sentido del artículo 4 de la Carta. [40] El objetivo del artículo 16, apartado 2, se alcanza tanto cuando el solicitante depende de un miembro de su familia y se encuentra en un Estado miembro distinto de aquel responsable en virtud de los criterios establecidos en el capítulo III como, a la inversa, cuando es ese miembro de la familia quien depende de la asistencia del solicitante. [41] El artículo 17, apartado 1, dispone que, no obstante lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, cualquier Estado miembro puede decidir examinar una solicitud de protección internacional que le sea presentada, aun cuando no sea el Estado miembro responsable en virtud de los criterios del capítulo III.

46. En resumen: el sistema de Dublín se basa primordialmente en la aplicación de los criterios del capítulo III, pero un Estado miembro diferente puede resultar responsable, bien por no haber observado los plazos para responder a una petición de toma a cargo o de readmisión, o bien en virtud de una excepción explícita al sistema «normal» prevista en el Reglamento Dublín III. [42]

Criterios del capítulo III: presentación de solicitudes posteriores de protección internacional en distintos Estados miembros por un mismo solicitante

47. Finlandia, los Países Bajos, Suiza y el Reino Unido alegan, en esencia, que cuando una misma persona presenta sucesivas solicitudes de protección internacional en un Estado miembro A y en un Estado miembro B y este último remite una petición de readmisión al primero, el Estado miembro B no está obligado a aplicar los criterios del capítulo III con motivo de la petición de readmisión.

36 El Reglamento Dublín III derogó y sustituyó el Reglamento (CE) n.º 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (DO 2003, L 50, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento Dublín II»), que formaba parte del sistema anterior.

37 Sentencia de 7 de junio de 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), apartados 45 a 47.

38 Sentencias de 7 de junio de 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), apartado 51, y de 26 de julio de 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), apartado 45.

39 Sentencia de 26 de julio de 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), apartados 49, 50 y 52. Véase también la sentencia de 25 de octubre de 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), apartado 39.

40 Sentencia de 16 de febrero de 2017, C. K. y otros (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), apartados 59 a 63. Véase también el considerando 9 del Reglamento Dublín III.

41 Sentencia de 6 de noviembre de 2012, K (C-245/11, EU:C:2012:685), apartado 36. Véase también la nota 14 de las presentes conclusiones.

42 Véanse los artículos 3, apartado 2, párrafo primero, y 17, apartado 1.

48. Finlandia y Suiza consideran que el Estado miembro A está obligado a readmitir a dicha persona con arreglo al capítulo VI del Reglamento Dublín III y, acto seguido, aplicar los criterios del capítulo III.

49. Los Países Bajos argumentan que del tenor del artículo 7, apartado 2, se deduce que el Estado miembro responsable se ha de determinar en función de la situación existente cuando se presentó la primera solicitud de protección internacional. Conforme a esto, el Estado miembro A es el único que aplica los criterios del capítulo III. Sin embargo, existen ciertas excepciones previstas en el artículo 7, apartado 3, en que otro Estado miembro puede aplicar dichos criterios: en concreto, cuando son de aplicación los artículos 8, 10 o 16.

50. El Reino Unido sostiene que el Reglamento Dublín III diferencia claramente entre las peticiones de toma a cargo y de readmisión. En cuanto a las primeras, el Estado miembro A debe determinar el Estado miembro responsable de conformidad con los criterios del capítulo III [artículo 18, apartado 1, letra a)]. Los casos de readmisión se basan en el principio de que ha habido una solicitud previa en el Estado miembro A [artículos 18, apartado 1, letras b), c) y d), y 20, apartado 5]. En tal caso, dicho Estado miembro está obligado a readmitir al solicitante. En estos supuestos, la responsabilidad con arreglo al sistema de Dublín ya ha quedado determinada en el momento de presentarse la solicitud posterior.

51. La Sra. H, la Sra. R, Alemania y la Comisión difieren del anterior punto de vista. La Sra. H y la Sra. R consideran que el tenor del Reglamento Dublín III no admite una interpretación restrictiva en el sentido de que solo el Estado miembro A puede aplicar los criterios del capítulo III. La Comisión comparte esta opinión. Remitiéndose al artículo 7, apartado 3, argumenta que los Estados miembros deben tener en cuenta *todas las pruebas* relativas a la presencia en su territorio de miembros de la familia a los que atañe una solicitud de protección internacional cuando examinen la aplicación de los criterios del capítulo III. El hecho de que el artículo 7, apartado 3, no haga referencia expresa al artículo 9 es una omisión legislativa involuntaria. Alemania alega que las disposiciones del capítulo VI sobre la toma a cargo y la readmisión dejan totalmente claro que tanto el Estado miembro A como el Estado miembro B están obligados a comprobar si se han aplicado correctamente los criterios del capítulo III en el caso concreto.

52. A mi parecer, el tenor del Reglamento Dublín III no permite extraer una conclusión clara a favor de una u otra opción. El Reglamento no establece que solo el Estado miembro A pueda aplicar los criterios del capítulo III, ni menciona expresamente que *ambos* Estados miembros *deban* efectuar tal análisis.

53. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, no solo debe tenerse en cuenta su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte. [43] Las normas del Derecho derivado de la Unión, lo que incluye las disposiciones del Reglamento Dublín III, deben interpretarse y aplicarse respetando los derechos fundamentales garantizados por la Carta. [44] Además, cuando las disposiciones del Derecho de la Unión puedan ser objeto de varias interpretaciones, deberá darse prioridad a la que permita garantizar la eficacia de la normativa de que se trate. [45]

54. El Reglamento Dublín III sí que utiliza términos expresos para indicar que se impone una obligación a un solo Estado miembro o al primer Estado miembro en que se presente una solicitud de protección internacional. [46] Así, el artículo 3, apartado 1, dispone que el fondo de la solicitud de protección internacional debe examinarlo un solo Estado miembro. De igual manera, el artículo 3,

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

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

45 Sentencia de 25 de enero de 2018, Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35), apartados 73 y 74.

46 Sentencia de 26 de julio de 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), apartado 93.

apartado 2, párrafo primero, dispone que cuando, con arreglo a los criterios del capítulo III, no pueda determinarse el Estado miembro responsable, el primer Estado miembro ante el que se haya presentado la solicitud será responsable de examinarla. El artículo 7, apartado 2, establece expresamente que la determinación del Estado miembro responsable se hará atendiendo a la situación existente en el momento en que el solicitante presentó su solicitud de protección internacional por primera vez. De conformidad con el artículo 20, apartado 1, el proceso de determinación del Estado miembro responsable se iniciará en el momento en que se presente tal solicitud por primera vez ante un Estado miembro. [47]

55. No sorprende que se utilicen términos expresos para imponer obligaciones a un solo Estado miembro o al primer Estado miembro en tales supuestos. Los reglamentos son de aplicación directa. Por lo tanto, resulta especialmente importante que dichas obligaciones se expresen de forma clara e inequívoca. En el presente asunto también son relevantes los antecedentes legislativos, que demuestran que el legislador rechazó la opción de establecer un sistema en que la responsabilidad recayese solamente sobre el Estado miembro donde se presentó por primera vez una solicitud de asilo. [48]

56. Desde el principio, el sistema de Dublín se ha basado en dos componentes distintos, cada uno con el propósito particular de alcanzar el objetivo general de la determinación del Estado miembro responsable, y las características esenciales de dicho sistema se mantienen en el Reglamento Dublín III. [49] El primer componente son los criterios del capítulo III y el segundo, las normas de readmisión, que se aplican cuando un solicitante que ha presentado una solicitud de protección internacional en un Estado miembro se halla posteriormente en un segundo Estado miembro. [50] Solo si no es aplicable *ninguno* de los criterios del capítulo III el Estado miembro donde se presentó la primera solicitud de asilo es responsable de examinar el fondo de esta. El objetivo de las normas de readmisión es garantizar que un solicitante de protección internacional no presente una solicitud en un Estado miembro diferente del designado como responsable de tramitar su solicitud con arreglo al Reglamento.

57. La cuestión novedosa que se plantea en el presente asunto es si el Estado miembro B debe tener en cuenta los criterios del capítulo III al formular una petición de readmisión al Estado miembro A o si existe algún grado de automatismo (como aducen Finlandia y Suiza) y el Estado miembro B está facultado para obviar totalmente dichos criterios simplemente porque el solicitante se ha desplazado de un Estado miembro A a un Estado miembro B.

58. A mi parecer, es demasiado simplista reducir esta cuestión a una elección entre dos opciones.

59. Puede darse con frecuencia el caso de que el Estado miembro B reciba una respuesta positiva de Eurodac, carezca de cualquier otra información sobre las circunstancias del solicitante y, en consecuencia, formule (legítimamente) una petición de readmisión al Estado miembro A basándose en esa respuesta positiva de Eurodac. Sin embargo, si el Estado miembro B posee información según la cual él mismo es el Estado miembro responsable conforme a los criterios del capítulo III, se me antojaría contrario a los objetivos del Reglamento Dublín III que dicho Estado rechazase automáticamente la aplicación de los criterios del capítulo III por tener la intención de remitir una petición de readmisión. En particular, carece de respaldo en el tenor literal de este Reglamento la

47 Véase, por analogía, el tenor del Reglamento Dublín II, examinado en la sentencia de 6 de junio de 2013, MA y otros (C-648/11, EU:C:2013:367), apartados 51 a 53.

48 Exposición de motivos de la propuesta de la Comisión COM(2001) 447, punto 2.1; véase también el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2000) 522, punto 22.

49 Véanse el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2000) 522, la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión COM(2001) 447, punto 3.1, y la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión COM(2008) 820, punto 3.2.

50 Véase el punto 44 de las presentes conclusiones.

opinión según la cual el Estado miembro B puede pasar por alto los criterios de la unidad familiar, cuya aplicación lo harían responsable *prima facie* de examinar el fondo de la solicitud, para formular una petición de readmisión que, si prospera, supondrá alejar al solicitante de los miembros de su familia.

60. Tal interpretación sería contraria al compromiso expresado en el considerando 32 de dicho Reglamento, de tratar a las personas comprendidas en su ámbito de aplicación conforme a los instrumentos de Derecho internacional y a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.[51] También entraría en colisión con los derechos fundamentales mencionados en el considerando 39 del mismo Reglamento, incluido el derecho a la vida familiar, que consagra el artículo 7 de la Carta. Por lo tanto, considero que el Reglamento Dublín III no se puede interpretar en el sentido de que, en todos los casos en que un solicitante de protección internacional presente solicitudes de asilo sucesivas en un Estado miembro A y en un Estado miembro B, este último esté facultado para remitir una petición de readmisión al Estado miembro A sin considerar la aplicación de los criterios del capítulo III.

61. ¿Incentiva esta interpretación que se abuse del sistema de Dublín?

62. Todos los Estados miembros que han presentado observaciones al Tribunal de Justicia han subrayado que el Reglamento Dublín III no se puede interpretar de manera que se incentiven los abusos. Han destacado la importancia de disuadir a los solicitantes de protección internacional de desplazarse de un Estado miembro a otro presentando solicitudes sucesivas de protección internacional en cada uno de ellos. Por lo tanto, resulta necesario examinar estas alegaciones con detenimiento.

63. El objetivo fundamental del Reglamento Dublín III es la rápida determinación del Estado miembro responsable. No se trata (en sí) de una medida de ejecución, pues su objetivo primordial declarado no es imponer restricciones a los desplazamientos de los solicitantes de asilo entre los Estados miembros.[52] Las disposiciones sobre la readmisión, con las que se pretende garantizar que los solicitantes no presenten solicitudes de asilo en un Estado miembro distinto del Estado miembro responsable, constituyen el método elegido para prevenir que se abuse de los procedimientos de asilo.[53]

64. Como ya he señalado,[54] en defecto de información que indique la aplicabilidad de otro criterio del capítulo III, el Estado miembro en cuestión podrá remitir una petición de readmisión acogiéndose a una respuesta positiva de Eurodac. La interpretación que he adelantado únicamente exige que, si dispone de información adicional pertinente para la aplicación de los criterios del capítulo III, dicho Estado miembro no pase por alto deliberadamente tal información.

65. Otra cuestión planteada fue cómo tratar a un solicitante de asilo que viaja a través de diversos Estados miembros presentando solicitudes de protección internacional en cada uno de ellos. Esa no es la situación de los presentes asuntos, y a mi parecer las normas de readmisión, junto con el Reglamento Eurodac, garantizan que un solicitante de protección internacional no pueda presentar múltiples solicitudes simultáneamente.

51 El concepto de familia que maneja el artículo 8 del CEDH no se limita únicamente a las relaciones basadas en el matrimonio, sino que comprende también otros lazos familiares de hecho en que las partes conviven sin casarse: TEDH, sentencia de 18 de diciembre de 1986, Johnston y otros c. Irlanda (CE:ECHR:1986:1218JUD000969782), apartado 56. Incluso en defecto de cohabitación puede haber suficientes vínculos para determinar una vida familiar: TEDH, sentencia de 7 de noviembre de 2013, Vallianatos y otros c. Grecia (CE:ECHR:2013:1107JUD002938109), apartados 49 y 73.

52 Este punto de vista fue rechazado como principio básico para determinar el Estado miembro responsable: véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2000) 522, punto 56, cuarto guion.

53 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2000) 522, punto 6.

54 Véase el punto 59 de las presentes conclusiones.

66. Los Países Bajos alegan que existen situaciones excepcionales, identificadas en el artículo 7, apartado 3, del Reglamento Dublín III, en que el Estado miembro que formula la petición de readmisión sí puede aplicar los criterios del capítulo III. No obstante, argumenta que el artículo 9 no figura entre las disposiciones enumeradas en el artículo 7, apartado 3, donde se describen tales situaciones excepcionales, de modo que la Sra. H y la Sra. R no pueden invocarlo.

67. A mi parecer, los artículos 8, 10 y 16 se mencionan en el artículo 7, apartado 3, del Reglamento Dublín III como reflejo del objetivo (expresado en el considerando 14) de que el respeto de la vida familiar sea objeto de consideración primordial por los Estados miembros cuando apliquen el Reglamento. [55]

68. Los antecedentes legislativos demuestran que, en la propuesta de la Comisión, lo que actualmente es el artículo 9 estaba inicialmente incluido en la lista de las disposiciones enumeradas en lo que acabó siendo el artículo 7, apartado 3, del Reglamento Dublín III. [56] La inclusión del artículo 9 en dicha lista suscitó una encendida controversia. Durante las negociaciones en el Consejo, algunos Estados miembros expresaron su preocupación por que se abusase de los procedimientos de Dublín: «No obstante, existe riesgo de abusos por lo que respecta al artículo 9 de la propuesta [(artículo 7 del Reglamento Dublín III)], en cuanto a la reunificación con un miembro de la familia que sea refugiado, independientemente de si la familia se formó en el país de origen o no. En este caso, cabe argumentar que un solicitante de asilo podría casarse con un refugiado en otro Estado miembro solo para evitar la aplicación de las normas de Dublín y elegir el Estado miembro de residencia.» [57] Por lo tanto, se excluyó de la lista el artículo 9.

69. En mi opinión, *a sensu contrario*, cuando no haya *pruebas de abusos*, el solicitante de protección internacional y el miembro de su familia siguen estando comprendidos en el ámbito de aplicación material de las disposiciones del Reglamento Dublín III que tratan de la unidad familiar en relación con la aplicación de los criterios del capítulo III. Esta postura es coherente con los objetivos del Reglamento Dublín III y garantiza su efectividad. [58] Cualquier otra interpretación del Reglamento sería contraria a la Carta y a los objetivos y garantías expresados en los considerandos 14, 32 y 39 del Reglamento Dublín III.

70. Corresponde a las autoridades competentes comprobar, bajo la supervisión de los órganos jurisdiccionales nacionales, si en un caso concreto hay indicios de que un matrimonio haya sido contraído para elegir el Estado miembro de residencia, eludiendo así la aplicación de los criterios del capítulo III del Reglamento Dublín III no relativos a la unidad familiar. [59] Lo mismo sucede con las solicitudes basadas en una relación estable.

71. Los Países Bajos alegan que, al adoptar el Reglamento Dublín III, el legislador tuvo en cuenta que la Directiva 2003/86/CE del Consejo, sobre el derecho a la reagrupación familiar, vela por la unidad familiar. [60] En su opinión, no hay necesidad de que un Estado miembro que formula una petición de readmisión tome en consideración el artículo 9 del capítulo III, pues las disposiciones de dicha Directiva confieren suficientes garantías para la unidad familiar en casos como los de la Sra. H y la Sra. R.

55 Véase la exposición de motivos de la Propuesta de la Comisión COM(2008) 820, punto 4, cuarto guion.

56 Véase la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión COM(2008) 820, punto 4.

57 Documento interinstitucional 2008/0243 (COD), 12364/09 Asile 56 CODEC 1000, de 27 de julio de 2009, anexo II, p. 37.

58 Considerando 14 del Reglamento Dublín III.

59 El criterio del capítulo III aplicado más frecuentemente es el artículo 13: véanse la sentencia de 26 de julio de 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586), apartado 87, y el estudio redactado por ICF International para la Comisión Europea el 18 de marzo de 2016, «Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation — Final Report».

60 Directiva de 22 de septiembre de 2003 (DO 2003, L 251, p. 12).

72. Si bien es cierto que la Directiva 2003/86 contiene disposiciones sobre la unidad familiar, se trata de una Directiva dirigida básicamente a garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que (ya) residan legalmente en el territorio de los Estados miembros, y a promover la estabilidad sociocultural. [61] Las normas sobre la designación del Estado miembro responsable de examinar una solicitud de protección internacional persiguen un fin muy diferente. Fueron introducidas para contribuir a la eficacia del sistema de Dublín en general. [62] La determinación del Estado miembro responsable es el primer paso del proceso, antes de llegar al examen del fondo de la solicitud. Aunque es indudable que los criterios de la unidad familiar que contiene el Reglamento Dublín III pretenden tener en cuenta las relaciones familiares, estas disposiciones no persiguen el mismo objetivo que la Directiva 2003/86, sino que se centran en el solicitante de protección internacional, no en el miembro de la familia que ya es residente legal.

73. Por lo tanto, en contra de la opinión expresada por los Países Bajos, soy del parecer de que dicha Directiva no puede ser tenida en cuenta para determinar el Estado miembro responsable a efectos del Reglamento Dublín III.

74. Asimismo, entiendo que no se sostiene el argumento de que incumbe al primer Estado miembro formular una petición de toma a cargo al segundo Estado miembro, si lo estima oportuno, a fin de asegurarse de que este último se haga responsable de examinar las solicitudes de asilo. Dicho argumento pasa por alto la cuestión fundamental de si el segundo Estado miembro está facultado para aplicar los criterios del capítulo III en virtud del Reglamento Dublín III.

75. En muchos casos, la obligación de observar los estrictos plazos para formular la petición de toma a cargo que establece el artículo 21 del Reglamento Dublín III significará que, en la práctica, el primer Estado miembro (en este caso, Alemania) no pueda hacer tal petición. [63] Así lo ilustra el caso de la Sra. H. La solicitud de protección internacional se presentó en Alemania el 5 de enero de 2016. [64] Conforme al artículo 21, apartado 1, párrafo primero, la petición de toma a cargo, en su caso, debía formularse el 5 de abril de 2016, a más tardar. Las huellas dactilares y los datos de la Sra. H estaban registrados en Eurodac y, en caso de una respuesta positiva de Eurodac, dicho período se reduce a dos meses (5 de marzo de 2016). Las autoridades alemanas recibieron una petición de readmisión de sus homólogas neerlandesas el 21 de marzo de 2016. Por lo tanto, el plazo para formular la petición de toma a cargo ya había *expirado* antes de que las autoridades alemanas recibiesen la petición de readmisión. En tales circunstancias no podía utilizarse el mecanismo de toma a cargo para resolver la situación del solicitante de asilo o de los Estados miembros afectados designando al Estado miembro responsable de conformidad con los criterios de la unidad familiar establecidos en el capítulo III del Reglamento Dublín III.

76. En vista del tenor literal y de la finalidad del Reglamento Dublín III, la mejor lectura que se puede hacer de las normas de readmisión es interpretar el texto de forma que confirme las garantías de la Carta que protegen el derecho a la vida familiar. De este modo, cuando un solicitante de protección internacional pueda acreditar una relación con un miembro de la familia en el sentido del artículo 2, letra g), del Reglamento Dublín III e invoque el artículo 9 de este, el Estado miembro que pretenda remitir una petición de readmisión deberá tener en cuenta los criterios de la unidad familiar al determinar el Estado miembro responsable, de conformidad con el artículo 3, apartado 1, a no ser que las autoridades competentes puedan demostrar que la persona de que se trata ha iniciado una relación familiar con el fin de eludir la aplicación del Reglamento Dublín III.

61 Véanse los considerandos 3 y 4 de la Directiva 2003/86.

62 Esto es así porque las investigaciones sobre los antecedentes y circunstancias del solicitante pueden ser más eficaces cuando un Estado miembro examina las circunstancias de miembros de la familia que son nacionales del mismo país de origen; véase la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión COM(2001) 447 final, p. 7.

63 Sentencia de 26 de julio de 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), apartado 50.

64 Afortunadamente, en la vista oral el Gobierno alemán aportó detalles sobre el desarrollo de los asuntos de la Sra. H. y la Sra. R.

Artículo 27 del Reglamento Dublín III

77. El Reglamento Dublín III no hace distinción alguna entre el recurso o la revisión de las decisiones de traslado basadas en una petición de toma a cargo o en una petición de readmisión. Por lo tanto, en ambos casos el solicitante de protección internacional debe poder ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva en el Estado miembro en que alega que se han aplicado erróneamente los criterios del capítulo III.[65] Dicha interpretación garantiza que el derecho de recurso o revisión del artículo 27 no se vea privado de su eficacia.[66]

78. En la sentencia Ghezelbash, el Tribunal de Justicia declaró que, conforme al tenor del artículo 27, apartado 1, del Reglamento Dublín III, el recurso previsto en dicha disposición debe ser efectivo y ha de referirse tanto a las cuestiones de hecho como a las de Derecho. Además, dicho artículo no menciona ninguna limitación de las alegaciones que pueden ser formuladas por el solicitante de protección internacional en el marco de dicho recurso.[67] El Tribunal de Justicia también señaló que el considerando 19 de este Reglamento indica que, a fin de garantizar el respeto del Derecho internacional, la tutela judicial efectiva establecida por el Reglamento Dublín III respecto a las decisiones de traslado debe comprender, por un lado, el examen de la solicitud según dicho Reglamento y, por otro, el examen de la situación de hecho y de Derecho en el Estado miembro al que se traslade al solicitante de asilo.[68] Aquí es pertinente el primer aspecto de dicho examen, y a mi parecer la resolución anterior del Tribunal de Justicia puede y debe aplicarse a la presente situación. Ello sería plenamente conforme con el expreso objetivo del Reglamento Dublín III, consistente en permitir el control judicial de la observancia del Reglamento.[69]

79. Quisiera añadir que el problema aquí no es si los solicitantes de protección internacional han de tener derecho a recurrir *todas* las decisiones de traslado posteriores a la decisión de un Estado miembro de aceptar una petición de readmisión. La necesidad de tal derecho se plantea solo en los casos en que el solicitante puede invocar otro criterio de los enumerados en el capítulo III, en particular los criterios de la unidad familiar, y en que, en consecuencia, la incorrecta aplicación de dichos criterios pueda ser pertinente.

80. Por lo tanto, llego a la conclusión de que el Reglamento Dublín III debe interpretarse en el sentido de que, cuando una persona presenta una solicitud de protección internacional en un Estado miembro y posteriormente se desplaza a otro Estado miembro, donde presenta una nueva solicitud y pretende recurrir una decisión de traslado derivada de una petición de readmisión alegando que el segundo Estado miembro ha aplicado incorrectamente los criterios del capítulo III, en particular las disposiciones sobre la unidad familiar, entre las que figura el artículo 9 de dicho Reglamento, las autoridades competentes están obligadas a aplicar los correspondientes criterios del capítulo III. Con arreglo al artículo 27, apartado 1, del Reglamento Dublín III, esas decisiones están sujetas a la supervisión de los órganos jurisdiccionales nacionales a fin de garantizar la correcta aplicación de dichos criterios.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

81. Con su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si en las circunstancias a que se refiere la primera cuestión prejudicial es relevante que el primer Estado miembro ya haya adoptado una decisión sobre la primera solicitud de protección internacional o que el solicitante la haya retirado.

65 Sentencia de 26 de julio de 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), apartados 57 y 58.

66 Sentencia de 26 de julio de 2017, A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585), apartado 34.

67 Sentencia de 7 de junio de 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), apartado 36.

68 Sentencia de 7 de junio de 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), apartados 39 y 44.

69 Sentencia de 26 de julio de 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), apartado 46.

82. En primer lugar, la resolución de remisión no aclara la relación que existe entre la segunda cuestión prejudicial y los hechos y circunstancias del caso. El órgano jurisdiccional remitente no especifica si la decisión del primer Estado miembro a la que alude es una decisión de designación del Estado miembro responsable o la decisión sobre el fondo de la solicitud de protección internacional.

83. En segundo lugar, en el asunto de la Sra. H no se ha constatado que las autoridades alemanas hayan adoptado una decisión de ninguno de esos dos tipos. Por lo que respecta a la Sra. R, el Gobierno alemán confirmó en la vista oral que, cuando las autoridades neerlandesas remitieron la petición de readmisión (el 23 de abril de 2016), sus homólogas alemanas no habían adoptado ninguna decisión sobre el fondo del asunto. No fue hasta el 6 de octubre de 2016 que se le concedió la protección subsidiaria. No hay apreciaciones de los hechos en el sentido de que ninguna de las dos solicitantes retirase la solicitud de protección internacional a efectos de los artículos 27 o 28 de la Directiva sobre los procedimientos.

84. No obstante, pese a ese fundamento de hecho poco claro de la segunda cuestión prejudicial, voy a examinarla brevemente a efectos aclaratorios.

85. Del artículo 7, apartado 2, del Reglamento Dublín III se deduce que la determinación del Estado miembro responsable se hará atendiendo a la situación existente en el momento en que el solicitante presentó su solicitud de protección internacional por primera vez. Este es el punto de referencia. El Estado miembro responsable ha de designarse atendiendo a las circunstancias imperantes en ese momento, mediante la aplicación de los criterios del capítulo III, incluidos los de la unidad familiar (primera fase). Acto seguido, procede efectuar la valoración del fondo de la solicitud a los efectos de la Directiva de reconocimiento (segunda fase). [70]

86. Si los hechos revelan que la solicitud en el primer Estado miembro estaba siendo examinada o había sido retirada o rechazada en ese Estado miembro y el segundo Estado miembro llega a la conclusión de que él no es el Estado miembro responsable, la situación de la solicitud de protección internacional en el primer Estado miembro tendrá relevancia para la primera fase del examen en la medida en que las circunstancias de hecho constituyen la base de la petición de readmisión que, en su caso, formule el segundo Estado miembro con arreglo al artículo 18, apartado 1, letras b), c) o d). [71] Sin embargo, en caso de que dicho Estado miembro se considere a sí mismo el Estado miembro responsable y proceda a la segunda fase (examen del fondo), la eventual decisión sobre la solicitud de protección internacional o su retirada en el primer Estado miembro tendrán relevancia a la hora de valorar la admisibilidad de la solicitud con arreglo a la normativa nacional que transponga el artículo 33 de la Directiva sobre los procedimientos. [72] En aras de la integridad, añadiré que, si el solicitante ya ha obtenido protección internacional por parte del primer Estado miembro cuando presenta una solicitud posterior en un segundo Estado miembro, esa persona ya no estará amparada por el Reglamento Dublín III, pues no será un «solicitante» a los efectos del artículo 2, letra c).

87. Por lo tanto, el que ya se haya tomado una decisión sobre la solicitud en el primer Estado miembro o el que el solicitante la haya retirado no son circunstancias necesariamente determinantes para la valoración que las autoridades competentes hagan de la correcta aplicación de los criterios del capítulo III en el segundo Estado miembro a fin de aclarar si este es el Estado miembro responsable a efectos del Reglamento Dublín III.

70 Véase el punto 42 de las presentes conclusiones.

71 Véase el punto 37 de las presentes conclusiones.

72 Véase el punto 17 de las presentes conclusiones.

Conclusión

88. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos) de la siguiente manera:

«– El 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, debe interpretarse en el sentido de que, cuando una persona presenta una solicitud de protección internacional en un Estado miembro y posteriormente se desplaza a otro Estado miembro, donde presenta una nueva solicitud y pretende recurrir una decisión de traslado derivada de una petición de readmisión alegando que el segundo Estado miembro ha aplicado incorrectamente los criterios del capítulo III, en particular las disposiciones sobre la unidad familiar, entre las que figura el artículo 9 de dicho Reglamento, las autoridades competentes están obligadas a aplicar los correspondientes criterios del capítulo III. Con arreglo al artículo 27, apartado 1, del citado Reglamento, esas decisiones están sujetas a la supervisión de los órganos jurisdiccionales nacionales a fin de garantizar la correcta aplicación de dichos criterios.

– El que ya se haya tomado una decisión sobre la solicitud en el primer Estado miembro o el que el solicitante la haya retirado no son circunstancias necesariamente determinantes para la valoración que las autoridades competentes hagan de la correcta aplicación de los criterios del capítulo III en el segundo Estado miembro a fin de aclarar si este es el Estado miembro responsable a efectos del Reglamento n.º 604/2013.»