

eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

LUCES Y SOMBRAS DEL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO

La nueva Agencia de Asilo de la Unión Europea

Grado en Derecho. UPV-EHU Donostia.

Año académico 2021-2022.

Trabajo realizado por **Xabier Rodríguez Barreira**

Dirigido por **Maite Zelaia Garagarza**

Índice

1. INTRODUCCIÓN.....	5
1.1. ELECCIÓN DEL TEMA.....	5
1.2. PLANTEAMIENTO Y ESTRUCTURA.....	5
1.3. HIPÓTESIS Y OBJETIVOS.....	6
1.4. METODOLOGÍA.....	7
2. MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA COMÚN DE ASILO.....	9
2.1. ORIGEN DE LA POLÍTICA COMÚN DE ASILO Y NACIMIENTO DEL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO.....	9
2.2. ASPECTOS ESENCIALES Y MARCO NORMATIVO.....	11
2.3. LAS CRISIS MIGRATORIAS EN EUROPA Y LAS MEDIDAS EXCEPCIONALES ADOPTADAS.....	13
3. NUEVO PACTO DE ASILO EN LA UE.....	16
3.1. ANTECEDENTES: LOS DOS PAQUETES DE LA COMISIÓN (2016).....	17
3.1.2. EL SEGUNDO PAQUETE.....	19
3.2. EL NUEVO PACTO DE ASILO DE LA COMISIÓN (2020).....	21
3.2.1. PLANTEAMIENTO.....	21
3.2.2. ASPECTOS BÁSICOS DEL PACTO.....	23
3.2.3. DIFICULTADES EN LA CONSECUCCIÓN DE OBJETIVOS.....	25
4. AGENCIA DE ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA (“AAUE”).....	28
4.1. ANTECEDENTES: ANÁLISIS COMPARADO ENTRE LA ANTIGUA OFICINA DE ASILO Y LA NUEVA AGENCIA DE ASILO DE LA UE.....	28
4.2. NATURALEZA JURÍDICA.....	31
4.3. COMPETENCIAS.....	32
4.4. RESOLUCIONES QUE ADOPTA.....	34
4.4.1. SUPERVISIÓN DE LA APLICACIÓN DEL SECA (ART. 14).....	34
4.4.2. PLANES OPERATIVOS (ART. 18).....	35
4.5. COORDINACIÓN CON LOS EEMM: REFERENCIA AL ESTADO ESPAÑOL.....	37
4.5.1. APLICACIÓN DE LAS DECISIONES DE LA AGENCIA EN ESPAÑA.....	37
4.5.1.1. Plan operativo de apoyo a la acogida de solicitantes (EASO, 2021).....	38

4.5.1.2. Plan operativo de asistencia técnica y apoyo (EASO/AAUE, 2022-2023)	41
4.5.2. RESPONSABILIDAD DE LOS EE.MM. EN LA CONCESIÓN DE ASILO.	42
4.5.2.1. Principio general en la determinación de la responsabilidad del Estado.	42
4.5.2.2. Los obstáculos en la determinación de la responsabilidad.	43
4.5.2.3. Posibles soluciones alternativas.	47
5. CONCLUSIONES.	51
6. BIBLIOGRAFÍA.	55
6.1. DOCTRINA.	55
6.2. RECURSOS “ON-LINE”	56
6.3. NORMATIVA Y DOCUMENTOS INSTITUCIONALES.	58
6.3.1. <i>Normativa</i> .	58
6.3.2. <i>Comunicaciones e informes de las instituciones europeas</i> .	59
6.3.3. <i>Planes operativos de la AAUE</i> .	63
6.4. JURISPRUDENCIA.	64

ABREVIATURAS

- AAUE: Agencia de Asilo de la Unión Europea
- ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- DGIAH: Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria
- CAR: Centros de Acogida a Refugiados
- CDFUE: Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
- CEDH: Convenio Europea de Derechos Humanos
- CETI: Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes
- CLIBE: Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Exterior
- DGIAH: Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria
- DUE: Derecho de la Unión Europea
- EASO: Oficina Europea de Apoyo al Asilo
- EM: Estado Miembro
- EEMM: Estados Miembros
- ELSJ: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
- EURODAC: Sistema Europeo de Comparación de Impresiones Dactilares de los Solicitantes de Asilo
- EUROPOL: Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial
- FRONTEX: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
- GEFC: Guardia Europea de Fronteras y Costas
- JRNA: Evaluación Rápida y Conjunta de Necesidades
- MISSM: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
- ONG: Organización No Gubernamental
- ONU: Organización de las Naciones Unidas
- SECA: Sistema Europeo Común de Asilo
- SEM: Secretaría de Estado de Migración
- TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos
- TFG: Trabajo de Fin de Grado
- TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- TUE: Tratado de la Unión Europea
- UE: Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ELECCIÓN DEL TEMA

El tema que se abordará en este TFG es el papel que juega la recién constituida AAUE en el SECA. A raíz de las prácticas universitarias que hice en la asociación “SOS Racismo”, y de las tareas que me asignaron durante este periodo de prácticas, sentí la necesidad de involucrarme e investigar acerca del funcionamiento del asilo y la migración en España y Europa, y averiguar cómo se relaciona con el Derecho de la UE y el Derecho Internacional. En las prácticas, pude conocer de primera mano los obstáculos que las personas extranjeras viven a la hora de intentar acceder a España de forma regular, o para regularizar su estancia aquí.

Me sorprendió encontrarme con un sistema complejo y completamente imperfecto que parecía tener más en cuenta la seguridad en las fronteras y frente al tráfico irregular de personas migrantes o extranjeras, que facilitar la regularización de su estancia en España. Este descubrimiento me incitó a adentrarme en una materia en la que, desde el inicio, se podía observar la conexión entre el DUE y el Derecho estatal. Le planteé mis intereses a mi directora del trabajo de fin grado, y ella me indicó los aspectos del Derecho de la UE, y de las materias relacionadas, que debíamos analizar. A partir de dicho momento, comencé a indagar acerca del funcionamiento del asilo en los EEMM de la UE, de su origen y formación, y de las cuestiones de actualidad en la materia. La bibliografía que la directora del trabajo me facilitó ha sido de gran ayuda en el inicio de este procedimiento de aprendizaje e investigación.

1.2. PLANTEAMIENTO Y ESTRUCTURA

El TFG se divide fundamentalmente en tres partes. La primera parte, consiste en un análisis general de la política común de asilo y del SECA. En ella, se atienden al origen y a los aspectos más importantes del sistema, además de realizar una aproximación de su marco normativo. Para finalizar esta parte, nos acercamos a la crisis migratoria de 2015, y de las medidas excepcionales que adoptaron los EEMM de la UE para hacerle frente.

En la segunda parte, se procede al examen de las propuestas más significativas para la reforma del SECA que la Comisión Europea ha planteado en los últimos años. En ellas, se atienden a los aspectos más necesitados del Sistema, que pueden considerarse como soluciones necesarias a un SECA insuficiente para afrontar los desafíos que se le plantean.

La tercera parte, se centra en la recién constituida Agencia de Asilo (“AAUE”) y las funciones que desempeña en el ámbito del SECA. También, se estudia su naturaleza jurídica; se realiza un análisis de sus competencias más importantes, la implicación que las mismas tienen en la consecución de una política común de asilo más comprometida con sus principios inspiradores; y finalmente, se observa la relación que puede tener la operatividad de la Agencia con el correcto funcionamiento del sistema de determinación de la responsabilidad de los EEMM en materia de asilo.

Tras este análisis, realizaremos unas conclusiones en las que además del estudio normativo, jurisprudencial y doctrinal, adquirirá peso la experiencia práctica desarrollada en la asociación “SOS Racismo”.

1.3. HIPÓTESIS Y OBJETIVOS

El presente TFG va dirigido a averiguar qué supone la creación de la AAUE para la política europea en materia de asilo y migración, y cómo puede influir su constitución como Agencia descentralizada en la reforma del SECA. Se plantea, a su vez, qué diferencia puede llegar a marcar en dicho aspecto respecto a su antecesora, la EASO, partiendo de la hipótesis de que la nueva normativa incorporada por el Reglamento de creación de la Agencia incorpora elementos beneficiosos para el desarrollo y mejoría del SECA.

El objetivo principal de este TFG es determinar qué beneficios puede aportar la AAUE a un SECA disfuncional cuyas reformas llevan años en situación de *impasse*, y que parece no avanzar con el paso del tiempo. Se analiza, por lo tanto, la utilidad de la Agencia como instrumento de la UE para fomentar la cooperación entre los EEMM, y como posible solución a los problemas de los que adolece el Sistema en la actualidad. Sobre la premisa planteada, se lleva a cabo un análisis que pretende desgranar las competencias de la recién creada Agencia, examinando la relevancia de las aportaciones que esta pueda hacer al Sistema.

Como objetivo secundario, se pretende analizar el estado actual en el que el SECA se encuentra respecto a su pasado. Para ello, se exponen y desarrollan los aspectos más relevantes del mismo, y los acontecimientos más importantes que han sucedido durante los últimos años en materia de migración y asilo. Así mismo, se examinan las deficiencias del Sistema para averiguar si aún están presentes en la actualidad, y determinar cuáles son las posibles soluciones frente a las deficiencias que persisten.

1.4. METODOLOGÍA

La metodología que he seguido para realizar el TFG la comencé acudiendo a la biblioteca de la universidad, y documentándome con todo el material útil que encontrase relativo al SECA y al asilo en el ámbito de la UE. El material disponible en la biblioteca sobre el ELSJ es abundante, pero no tanto el relativo al SECA y a la AAUE dada su reciente creación. Para poder obtener más fuentes de investigación de las que pude encontrar, acudí a sistemas de bases de datos bibliográficas como “*Dialnet*” o “*Google Académico*”. En ellas, pude encontrar una variedad de documentos que, a pesar de no ser muchos, resultaron ser adecuados para comenzar a fundamentar las ideas principales sobre las que se asienta el trabajo.

Una de las fuentes básicas que más me han servido para orientarme cuando aún estaba tratando de estructurar el trabajo ha sido el libro titulado “Migraciones y Asilo en la Unión Europea” de José María PORRAS RAMÍREZ.

Además de las fuentes bibliográficas, el análisis de las normas europeas y españolas, así como de la jurisprudencia dictada en la materia, han sido fundamentales. De modo que, la tarea ha sido la de ensamblar correctamente la doctrina, la normativa y la jurisprudencia, siguiendo la metodología utilizada en la realización de investigaciones jurídicas.

Después de leer las fuentes bibliográficas que había recabado, pude hacerme una idea del “guión” o estructura que quería seguir para las ideas que buscaba exponer. A falta de más fuentes bibliográficas de las que pude recabar, la directora del trabajo me remitió fuentes adicionales que me fueron de gran ayuda para articular gran parte del mismo.

Lo que más me ha ayudado en la redacción del trabajo ha sido tener un índice desde el comienzo de la redacción, que podía cambiar en cualquier momento, pero que sostuviera las ideas principales que quería sostener a lo largo de su desarrollo. Esto me ha facilitado tener en todo momento una imagen muy clara de lo que debía plasmar en él, sobre todo, teniendo en cuenta el alto nivel de complejidad de la materia de la que trata.

Podría decirse que redactar el trabajo ha sido toda una experiencia desde principio a fin. Cuando comencé a investigar, no tenía un concepto claro y definido de lo que era el asilo, partí de la curiosidad científica, y eso me llevo a investigar acerca de esta materia. Ahora que he finalizado el trabajo creo que, a pesar de las dificultades atravesadas por investigar una materia que me era desconocida, ha sido todo un proceso de aprendizaje.

2. MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA COMÚN DE ASILO

2.1. ORIGEN DE LA POLÍTICA COMÚN DE ASILO Y NACIMIENTO DEL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO

Los orígenes de la legislación en materia de asilo se remontan años atrás. En el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992¹, entre los objetivos de la Unión, se habla por primera vez de «la creación de un espacio sin fronteras interiores». Ello daría lugar al compromiso por parte de los Estados firmantes de crear un “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia” (ELSJ) en el cual se garantizaría la libre circulación de personas, siempre bajo la aplicación de una serie de medidas en materia de control de fronteras exteriores, asilo e inmigración. El Tratado de Amsterdam, de 2 de octubre 1997², dedicaría un título entero a implementar dichas medidas. Y no es hasta el año 1999, cuando la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere se pronuncia en sus conclusiones sobre la creación de una política común de asilo e inmigración en la Unión Europea. Esta idea sería reproducida en los próximos Consejos Europeos³. Finalmente, con la ratificación del Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007⁴, que es implementado en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), se trata por primera vez la materia de asilo como una política común de la UE.⁵

Desde entonces, los EEMM de la UE, a través de sus instituciones, han propiciado la creación de numerosos instrumentos legislativos con el objetivo de conformar un marco normativo común en materia de asilo. Entre ellos, podemos observar los Reglamentos de creación de las diferentes Agencias independientes que existen en la UE (AAUE (la

1 Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Página web de EUR-Lex. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT> [Última consulta 15/06/2022].

2 Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Web de EUR-Lex. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A11997D%2FTXT> [Última consulta el 15/06/2022].

3 Los Consejos Europeos de Laeken (2001), de Sevilla (2002) y de Salónica (2003).

4 Tratado de Lisboa, hecho el 13 de diciembre de 2007. Web de EUR-Lex. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT> [Última consulta el 15/06/2022].

5 CASTILLO DAUDÍ, Mireya. “El asilo en la Unión Europea: aportaciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”. *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 34, 2018, p. 902.

antigua “EASO”)⁶, FRONTEX (o “GEFC”)⁷, y “EURODAC” para la comparación de huellas dactilares y correcta aplicación del Reglamento Dublín III⁸); el Reglamento Dublín III, que regula la determinación de qué Estado miembro es responsable frente a una solicitud de protección internacional⁹; y las diferentes Directivas que establecen las normas básicas en importantes aspectos como lo son: los requisitos para el reconocimiento de la protección internacional o de la subsidiaria¹⁰; los procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección¹¹, y las condiciones de acogida de los solicitantes de protección¹².

Todos estos textos legislativos europeos han compuesto el marco jurídico que completa un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), cuyo objetivo consiste en coordinar los flujos migratorios tanto en la dimensión interior como en la exterior del territorio de la UE, además de tratar de garantizar el correcto funcionamiento del procedimiento de concesión de protección internacional o asilo. Con dicho objeto, se constituye el SECA bajo los principios de solidaridad común y de coordinación entre los Estados miembros de la Unión.

-
- 6 La Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE), regulada por el Reglamento (UE) 2021/2303, de 15 de diciembre de 2021, por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010, de la creación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. EUR-Lex. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32021R2303> [Última consulta 15/06/2021]
 - 7 La Agencia “Frontex” (también, conocida como: Guardia Europea de Fronteras y Costas o “GEFC”), regulada por el Reglamento (UE) 2019/1896, de 13 de noviembre de 2019, por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624. EUR-Lex. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32019R1896> [Última consulta 15/06/2021]
 - 8 La Agencias “Eurodac”, regulado por el Reglamento (UE) n.º 603/2013, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares. EUR-Lex. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1654372092055&uri=CELEX%3A32013R0603>
 - 9 El Reglamento Dublín III, regulado por el Reglamento (UE) n.º 604/2013, 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 EEMM por un nacional de un tercer país o un apátrida. Web de EUR-Lex. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013R0604> [Última consulta 15/06/2021]
 - 10 Requisitos para el reconocimiento de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria. Regulado en la Directiva 2011/95/UE, de 13 de diciembre de 2011. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:32011L0095> [Última consulta 15/06/2021]
 - 11 Procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. Regulado en la Directiva 2013/32/UE, de 26 de junio de 2013. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013L0032> [Última consulta 15/06/2021]
 - 12 Condiciones para la acogida de los solicitantes de protección internacional. Regulado en la Directiva 2013/33/UE, de 26 de junio de 2013. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013L0033> [Última consulta 15/06/2021]

En la consecución del referido objetivo, juegan un papel relevante, la AAUE y la Agencia FRONTEX, que en la práctica actúan como organismos de apoyo para los Estados miembros de la UE que se ven sometidos a presiones extraordinarias en sus sistemas de asilo y recepción, con la ocasión de grandes flujos migratorios.¹³

A pesar del gran despliegue normativo e institucional que podemos observar, los obstáculos que los EEMM tendrían que afrontar con el paso del tiempo dejarían ver la insuficiencia del Sistema de Asilo (SECA)¹⁴. Dicha insuficiencia se ha manifestado, y aún se manifiesta, en la falta de consenso y solidaridad entre los EEMM, y en la ausencia de auténticos mecanismos legislativos que actúen como medidas coercitivas frente a aquellos EEMM que no asuman sus obligaciones en materia de asilo y protección internacional.

2.2. ASPECTOS ESENCIALES Y MARCO NORMATIVO

Para el aseguramiento de un proceso legal, y con todas las garantías de que los derechos fundamentales de las personas migrantes se van a ver satisfechas, el Sistema de Asilo se propone a sí mismo regular un proceso de reconocimiento de protección internacional para los solicitantes del mismo¹⁵. Este proceso común de reconocimiento, se puede dividir en los siguientes aspectos: 1) la determinación del EEMM responsable del examen de las solicitudes de asilo mediante el «sistema Dublín»; 2) los requisitos para el reconocimiento de la protección internacional; 3) los procedimientos comunes para la concesión o para la retirada de la protección; y, 4) las condiciones de acogida.

Todos estos aspectos van dirigidos a hacer frente a los retos que la UE se ha propuesto en el ámbito de la política común de asilo, y componen el desarrollo de lo que percibimos como el «SECA».

13 FERNÁNDEZ ROJO, David. “Los hotspots: expansión de las tareas operativas y cooperación multilateral de las Agencias europeas FRONTEX, EASO y EUROPOL”. *Revista de Derecho Europeo*, n.º 61, 2018, p. 1017.

14 Sobre un análisis crítico del desarrollo del SECA puede verse, por todos: DE LUCAS, Javier. “Sobre el proceso de vaciamiento del derecho de asilo por parte de los Estados de la UE”, *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 4, 2016, p. 23.

15 Art. 3 de la Directiva 2013/32/UE, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, establece el ámbito de aplicación del procedimiento de reconocimiento de la protección internacional.

En primer lugar, el «sistema de Dublín», permite determinar qué Estado miembro de la UE debe responder frente a una solicitud de asilo. Para ello, el Reglamento “Dublín III” establece normas de determinación de la responsabilidad de los EEMM frente a dichas solicitudes¹⁶.

En segundo lugar, los requisitos para el reconocimiento de la protección internacional sirven a determinar la aptitud del solicitante de la protección internacional o de asilo para ser beneficiario del mismo. Tanto los requisitos para ser refugiado, como las causas de exclusión, vienen establecidas por la Directiva 2011/95 (UE), que está dirigida a regular las normas de reconocimiento de la protección internacional, de la protección subsidiaria, y de la concesión del estatuto de refugiado.

En tercer lugar, los procedimientos comunes para la concesión y la retirada del asilo, comprenden un conjunto de normas recogidas en la Directiva 2013/32/UE, las cuales van dirigidas a establecer un procedimiento común de asilo en la UE y a regular los criterios mínimos que todos los EEMM deben respetar en el marco de dicho procedimiento.

Y en cuarto lugar, las condiciones de acogida vienen a garantizar una serie de garantías y de derechos mínimos con los que los solicitantes de asilo en la UE deben de contar (p. ej., la igualdad de trato entre solicitantes¹⁷). Estas condiciones se encuentran reguladas en la actualidad por la Directiva 2013/33/UE, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

16 Reglamento 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.

17 Considerando n.º 8 de la Directiva 2013/33/UE, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional: «Para garantizar la igualdad de trato de los solicitantes en toda la Unión, la presente Directiva deberá aplicarse en todas las fases y tipos de procedimientos de solicitud de protección internacional, en todos los lugares e instalaciones en los que se alojen los solicitantes y a todo el período en que se les permita permanecer en el territorio de los Estados miembros como solicitantes.».

2.3. LAS CRISIS MIGRATORIAS EN EUROPA Y LAS MEDIDAS EXCEPCIONALES ADOPTADAS

Todos los aspectos analizados del SECA, y su desarrollo hasta el momento, serían puestos a prueba con los movimientos migratorios masivos en el año 2015. A lo largo del año, la UE llegaría a registrar más de 1.216.000 solicitudes de asilo en todo el territorio, y 1.822.000 de llegadas irregulares a sus costas¹⁸. Se trata del flujo migratorio más grande que la UE ha registrado en los últimos años; y que además, ha dejado al descubierto la insuficiencia del SECA para dar una respuesta coordinada a flujos masivos de extranjeros.

Los sistemas nacionales de asilo y de recepción de los EEMM de la costa del mar mediterráneo con fronteras exteriores, especialmente Grecia e Italia, se vieron desbordados frente a la situación. Para mayor complicación, el Reglamento Dublín III, que no fue concebido para estas situaciones, aún establece que el Estado de primera entrada al territorio de la UE es el que debe hacerse responsables de responder frente a las solicitudes de asilo¹⁹.

La obsoleta norma de determinación de la responsabilidad, junto a la falta de solidaridad de los Estados del centro y norte de Europa para el reparto de la carga de las solicitudes, llevó al colapso total del Sistema. Podemos afirmar, por tanto, que la crisis migratoria de 2015, ha puesto de manifiesto la clara necesidad de una reforma íntegra del SECA. Desde entonces, y hasta la actualidad, la Comisión Europea ha planteado múltiples propuestas de reforma que, sin embargo, han sido entorpecidas en numerosas ocasiones por algunos EEMM²⁰.

A finales de 2016, se hace un recuento de personas migrantes fallecidas en el mar mediterráneo entre 2014 y 2016, que asciende a la terrorífica cifra de 11.277. Frente a los

18 PARDO, José Luis. “El nuevo Pacto de Migración y Asilo: la posición española”. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, n.º 125, 2020, p. 1.

19 ABRISKETA URIARTE, Joana. *Rescate en el mar y asilo en la Unión Europea. Límites del Reglamento Dublín III*, Editorial Aranzadi, 2020, p. 27.

20 “La reforma de la UE del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) es un desastre”, *EU Reform of the Common European Asylum System (CEAS) is in a mess*. Publicación en STATEWATCH. Enlace: <https://www.statewatch.org/news/2018/october/eu-reform-of-the-common-european-asylum-system-ceas-is-in-a-mess/> [Última consulta 15/06/2022].

datos expuestos, la UE llega a la conclusión de que la única manera de combatir la crisis migratoria es tomando medidas excepcionales al respecto²¹.

Entre las medidas extraordinarias, destaca el controvertido Acuerdo adoptado por los EEMM de la UE con Turquía, de 18 de marzo de 2016, para la devolución de migrantes EEMM se estableció como medida temporal para paliar la crisis²². Según la declaración, todo extranjero que llegase a las islas griegas desde Turquía, con independencia de que fuese “migrante económico” o no, sería considerado como “ilegal” y expulsado de las para ser devuelto a Turquía. A cambio, por cada persona devuelta, los EEMM reasentarían a un nacional sirio que se encontrase en Turquía en el territorio de la UE. La recompensa a recibir por Turquía fue de 6.000 millones de euros destinados a financiar políticas de integración, además de eliminar la exigencia de visado a los ciudadanos turcos para poder entrar a la UE²³.

Con todo ello, hay que decir que la Declaración UE-Turquía fue impugnada a través de tres recursos de anulación, por dos nacionales paquistaníes y un afgano frente al Consejo Europeo, que recurrieron el Acuerdo alegando el quebrantamiento de las normas del TFUE sobre la celebración de los tratados por la Unión. El recurso acabaría siendo desestimado por la falta de jurisdicción del TJUE para conocer del asunto, porque el Acuerdo no fue ratificado en ninguna institución de la Unión Europea, sino que fue adoptado en base una decisión multilateral de los Estados miembros que la componen, al margen de la UE²⁴.

Esta Declaración de los Estados miembros junto a otros acuerdos que han adoptado al margen de la Unión, contribuye a la “externalización de los controles migratorios” que

21 “Migraciones a través del Mediterráneo”, *Migration within the Mediterranean*, Missing Migrants Project (Organización internacional para las Migraciones (IOM)), actualizado al 08/06/2022. Enlace: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> [Última consulta 15/06/2022].

22 Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016. Consejo de la UE. Web del Consejo Europeo. Enlace: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> [Última consulta 15/06/2022].

23 PORRAS RAMÍREZ, José María. *Migraciones y Asilo en la Unión Europea*, Editorial Aranzadi, 2020, p. 156.

24 Auto del Tribunal General de 28 de febrero de 2017, NF/Consejo Europeo, T-129/16, EU: T:2017:128, apartado 73. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62016TO0192> [Última consulta 15/06/2022].

debería realizar la UE²⁵; al ser el asilo una política común de la Unión Europea²⁶, y no un ámbito secundario que deba ser regulado por decisiones multilaterales de los EEMM fuera de las instituciones europeas.

Más allá de que la Declaración sea completamente contraria a los principios en los que se funda la política común de asilo, también impide a toda persona migrante ejercer su derecho a no ser devuelto a su país de origen o residencia.²⁷

En conclusión, la Decisión multilateral entre los EEMM y Turquía constituye un evidente quebrantamiento del principio de no devolución (“*non refoulement*”)²⁸, y poco o nada se puede hacer al respecto, tal y como ha quedado reflejado en el Auto del Tribunal General de la UE que resolvía acerca de las impugnaciones a la Decisión.

Como consecuencia de todo ello, se consiguió frenar los flujos migratorios hasta la más reciente crisis migratoria de Siria del 2020, descendiendo las cifras de solicitudes de asilo y de llegadas irregulares en una gran cantidad²⁹. En el 2020, la cifra de personas solicitantes de asilo en los EEMM de la UE llegó a 417.070; representando así los mínimos históricos desde 2016, año en el que la cifra alcanzó su cúspide con 1.166.815 de personas que solicitaron asilo en la UE. En el pasado año (2021), la cifra de personas solicitantes volvió a ascender hasta 536.050³⁰. Y a pesar de que aún no hay datos publicados sobre la cantidad de solicitudes presentadas en el 2022, sabemos que 61.038 personas migrantes trataron de cruzar el mar mediterráneo; y que, al menos, la mitad de ellas llegaron de forma irregular a la costa europea, mientras que el resto de las personas fueron interceptadas en el mar mediterráneo³¹.

25 PORRAS RAMÍREZ, José María. 2020, *Op. cit.*, p. 157.

26 El artículo 78.1 del TFUE, implementado por el Tratado de Lisboa de 2007, define la materia en asilo como una política común de la Unión Europea: «La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal [...]».

27 ABRISKETA URIARTE, Joana. “La dimensión externa del derecho de la Unión Europea en materia de refugio y asilo: un examen desde la perspectiva del non-refoulement”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 56, 2017, pp. 119-158.

28 Art. 78.1, TFUE: «La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada [...] a garantizar el respeto del principio de no devolución [...]».

29 En 2019, se registraron 612.000 solicitudes de asilo (en 2015, 1.216.000) y 141.000 llegadas irregulares (en 2015, 1.822.000).

30 “Solicitantes de asilo por tipo de solicitante, ciudadanía, edad y sexo - datos agregados anuales (redondeados)”, EUROSTAT, última actualización 07/06/2022 (datos sobre el 2022 aún no disponibles). Enlace: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza/default/bar?lang=en [Última consulta 15/06/2022].

Sin embargo, bajo un éxito aparente, la legitimidad de la UE como “Comunidad de Derecho” se ha visto socavada al haber buscado una solución, que a pesar de ser fructífera, incumple por completo los estándares y principios de la CDFUE³². De forma que, aunque la Declaración UE-Turquía aparentemente haya conseguido reducir los flujos migratorios hacia el sur de Europa, es también la manifestación de que el actual SECA es incapaz de dar una respuesta uniforme a multitud de solicitudes de asilo sin quebrantar los valores más básicos del derecho al asilo: la solidaridad, la cooperación entre los EEMM, y el respeto de los derechos fundamentales de las personas (art. 2 TUE)³³.

3. NUEVO PACTO DE ASILO EN LA UE

Como hemos podido observar, la reforma del SECA es una medida necesaria para la supervivencia de la UE. Para ello, esta reforma deberá suplir las carencias más graves de las que sufre la política común de asilo, que se centran en las siguientes materias³⁴.

En primer lugar, hay una gran falta de consenso entre los EEMM sobre el reparto de responsabilidades. El problema radica en que la política de asilo siempre ha sido una de las materias del núcleo competencial de los Estados. Y por este motivo, algunos EEMM se muestran reticentes a permitir que la UE decidida quién entra y quién sale de sus fronteras nacionales. Y ello, pese a que el TFUE establece que el asilo es una materia compartida entre los EEMM y la UE (art. 4.1, letra “j”³⁵)³⁶.

31 “Migraciones a través del Mediterráneo”, *Migration within the Mediterranean*, Missing Migrants Project (Organización internacional para las Migraciones (IOM)), actualizado al 08/06/2022. Enlace: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> [Última consulta 15/06/2022].

32 CARRERA, Sergio, DEN HERTOOG, Leonhard, y STEFAN, Marco. “The UE-Turkey deal: reversing ‘Lisbonisation’ in EU migration and asylum policies”, en CARRERA, Sergio, SANTOS VARA, Juan, STRIK, Tineke (Eds.). *Constitutionalising the external dimensions of EU migration policies in times of crisis. Legality, rule of law and fundamental rights reconsidered*, Edward Elgar publishing, 2019, pp. 155-173.

33 PORRAS RAMÍREZ, José María. 2020, *Op. cit.*, p. 222.

34 FAGGIANI, Valentina. “¿Hacia una reforma integral o solo aparente y más involutiva del Sistema Europeo Común de Asilo?”, *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 52, 2020, pp. 4-5.

35 Artículo 4, apartado 2, letra “j” del TFUE: «Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales: el espacio de libertad, seguridad y justicia».

36 FAGGIANI, Valentina. 2020, *Op. cit.*, p. 5.

Como segunda carencia, podemos encontrar las prioridades dentro del SECA. Esta cuestión hace referencia a que la UE, o sus EEMM, están dando preferencia a una política de gestión de inmigración y asilo cada vez más orientada a restringir el acceso de personas extranjeras. El patrón se repite hasta tal punto, que algunos autores han denunciado la existencia de una obsesión de la UE por la seguridad en las fronteras exteriores³⁷.

En tercer lugar, al analizar el SECA nos encontramos con un sistema heterogéneo, que radica en las numerosas diferencias entre los respectivos sistemas nacionales de asilo de los EEMM, y en el diferente grado de cumplimiento del SECA por cada uno de ellos.

En último lugar, hay que señalar la falta de confianza mutua y de solidaridad entre los EEMM en la asunción de responsabilidades en materia de asilo. Esta situación se ha manifestado en la nula cooperación de los Estados cuyos sistemas de asilo no se vieron afectados por la crisis migratoria de 2015, mientras que los de Italia y Grecia se encontraban desbordados.

Como resultado, nos encontramos con un sistema cuyo marco jurídico es calificable como débil e insuficiente, que solamente se ha visto reforzado por soluciones incompletas y medidas de armonización parciales. Esta debilidad del SECA deja un amplio margen de actuación a los Estados miembros, lo cual, como ya hemos podido observar, puede resultar peligroso para la integridad del SECA³⁸.

3.1. ANTECEDENTES: LOS DOS PAQUETES DE LA COMISIÓN (2016)

La Comisión Europea, en 2016, con el objetivo de avanzar en la construcción de un SECA más garantista de los principios reguladores del mismo (solidaridad y cooperación), y de los derechos de los solicitantes, crea dos paquetes de propuestas para la reforma.

37 En palabras de FAGIANNI, Valentina. 2020, *Op. cit.*, p. 7, «Otro aspecto a considerar» en el marco de las deficiencias estructurales de la política común de asilo «es el carácter fuertemente politizado, que ha llevado a la UE a dar prioridad a una política de inmigración y asilo, dirigida a restringir la entrada de los extranjeros y preocupada solo por exigencias de seguridad y contención, más que por tutelar los derechos de estas personas». También, v. PORRAS RAMÍREZ, José María. 2020, *Op. cit.*, pp. 155-161. Así como, DE LUCAS, Javier. 2016, *Op. cit.*, pp. 21-23

38 PORRAS RAMÍREZ, José María. 2020, *Op. cit.*, pp. 198-199.

3.1.1. EL PRIMER PAQUETE

El primer paquete de la Comisión, de 4 de mayo de 2016, se propone refundir el Reglamento Dublín III³⁹, el Reglamento EURODAC⁴⁰, e instituir una nueva Agencia de Asilo que sustituya a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO)⁴¹.

La reforma del Reglamento Dublín, es uno de los puntos clave en la superación de las vicisitudes del Sistema Europeo de Asilo, al ser su criterio general del Estado de llegada una barrera en el reparto de las responsabilidades y la cooperación entre los EEMM.

Con dicho objetivo en mente, y basándose en las enmiendas del informe Wikström, el Parlamento propone suprimir el criterio del Estado de llegada⁴². También propone que se establezca un mecanismo de asignación según el cual se tengan en cuenta las condiciones personales del solicitante, de forma que éste fuese reasentado en un EM distinto al que conoció de la solicitud donde el individuo tenga vínculos familiares.

Con la reforma del Reglamento EURODAC⁴³, la UE pretende ampliar el ámbito de aplicación del sistema de huellas dactilares para que pueda alcanzar a los migrantes de

39 COM/2016/270, “Propuesta de Reglamento 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 (texto refundido)”, 21/08/2016, EUR-Lex. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0270> [Última consulta 15/06/2022].

40 COM/2016/272, “Propuesta de Reglamento relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) 604/2013 y de la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación ilegal, 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 (texto refundido)”, 04/05/2016, EUR-Lex. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=COM%3A2016%3A272%3AFIN> [Última consulta 15/06/2022].

41 COM/2016/271, “Propuesta de Reglamento relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010”, 04/05/2016, EUR-Lex. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0271> [Última consulta 15/06/2022].

42 Informe sobre la propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo del establecimiento de criterios y mecanismos de determinación del EEMM responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los EEMM [COM(2016)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD)], Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Exterior, Cecilia Wikström, A8-0345/2017, 06/11/2017.

43 Informe sobre la propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del Sistema EURODAC para la comparación de impresiones dactilares y correcta aplicación del «sistema de Dublín» [COM(2016)0272 – C8-0179/2016 – 2016/0132(COD)], Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, Monica Macovei, A8-0212/2017, 08/06/2017.

terceros países que entran al territorio de la UE de forma irregular. Con ello, se pretende ayudar al EM de entrada y utilizar la información para retornar a dichos migrantes.

La creación de la Agencia de Asilo de la Unión (o “AAUE”), que propiciaría la derogación de la EASO⁴⁴, es uno de los puntos principales a tratar en el presente trabajo. En líneas generales, es preciso decir que el desarrollo competencial a nivel normativo y la capacidad para operar sobre el terreno de la Agencia, se vería ampliamente incrementada con su reforma reglamentaria⁴⁵. Estos aspectos serán analizados más adelante.

3.1.2. EL SEGUNDO PAQUETE

El segundo paquete, de 13 de julio de 2016, prevé la propuesta de reglamentos que derogan la directiva de cualificación⁴⁶ y la directiva sobre procedimientos⁴⁷, la reforma de la directiva de acogida⁴⁸, y el reglamento que establece el marco de reasentamiento⁴⁹.

Mediante la primera propuesta del segundo paquete, se busca crear un Reglamento sobre el reconocimiento de protección internacional a personas extranjeras, de un estatuto uniforme de las personas refugiadas o de protección subsidiaria⁵⁰. La razón de ser de la

44 Informe sobre la propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de asilo de la UE, y por el que se deroga el Reglamento (UE) 439/2010 [COM(2016)0271 – C8-0147/2016 – 2016/0131(COD)], Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, Péter Niedermüller, 21/12/2016.

45 PORRAS RAMÍREZ, José María. 2020, *Op. cit.*, pp. 203-212.

46 COM/2016/466, “Propuesta de Reglamento por el 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 y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración”, 13/07/2016, EUR-Lex. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0466> [Última consulta 15/06/2022].

47 COM/2016/467, “Propuesta de Reglamento por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE”, 13/07/2022, EUR-Lex. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2016%3A0467%3AFIN> [Última consulta 15/06/2022].

48 COM/2016/465, “Propuesta de Directiva por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)”, 13/07/2016, EUR-Lex. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0465> [Última consulta 15/06/2022].

49 COM/2016/468, “Propuesta de Reglamento por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo”, 13/07/2016, EUR-Lex. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0468&from=SV> [Última consulta 15/06/2022].

50 Informe sobre la propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de protección internacional, un estatuto uniforme de refugiados o para la protección subsidiaria, y que modifica la Directiva 2003/109/CE del estatuto de los nacionales de

propuesta reside en que no tiene sentido diferenciar entre tipos de estatutos existentes, ni hacer una distinción entre asilo y protección subsidiaria, por cubrir ambas las mismas clases de supuestos.

Al hilo anterior, sería coherente pensar que la ratificación de este Reglamento implicaría a su vez la derogación de la vigente Directiva 2011/95/UE, que tiene el mismo ámbito de aplicación material y subjetivo que el Reglamento que se propone. Es decir, se trataría más bien de una transformación de la existente Directiva en Reglamento, implementando las novedades previstas en la propuesta.

La segunda propuesta de este paquete radica en la transformación en Reglamento de la Directiva 2013/13/UE, para establecer un procedimiento común de protección internacional o asilo bajo un marco jurídico común más armonizado para todos los EEMM. Esta propuesta tendría el objetivo de homogeneizar el procedimiento en todos los Estados de la Unión, simplificándolo para hacerlo más claro, breve y con plazos más cortos⁵¹.

La propuesta también pretende establecer mayores garantías de los derechos de los solicitantes a lo largo del procedimiento, regulando con especial atención el derecho a la defensa, a la interpretación, a la asistencia letrada, y a la representación gratuita.

Mediante la tercera propuesta se pretende refundir la Directiva 2013/33/UE por la que se establecen las condiciones de acogida de solicitantes de asilo. Los objetivos de la nueva Directiva serían: armonizar las condiciones de recepción y reducir los movimientos secundarios; ya que los EEMM todavía ofrecen condiciones de acogida muy dispares⁵².

Finalmente, como cuarta propuesta el paquete prevé la propuesta de un Reglamento para establecer *ex novo* un marco de reasentamiento dentro de la UE⁵³. Ello supone,

terceros países residentes de larga duración [COM(2016)0466 – C8-0324/2016 – 2016/0223(COD)], Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Exterior, Tanja Fajó, A8-0245/2017, 28/06/2017.

51 Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de un procedimiento común en materia de protección internacional en la UE y de la derogación la Directiva 2013/32/UE [COM(2016)0467 – C8-0321/2016 – 2016/0224(COD)], Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, Laura Ferrara, A8-0171/2018, 22/05/2018.

52 Informe sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas para la acogida de solicitantes de protección internacional (versión refundida) [COM(2016)0465 – C8-0323/2016 - 2016/0222(COD)], Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, Sophia in't Veld, A8-0186/2017, 10/05/2017.

53 Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de un Marco de Reasentamiento en la UE, y que modifique el Reglamento (UE) 516/2014 que crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración. [COM(2016)0468 – C8-035/2016 – 2016/0225(COD)], Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, Malin Björk, A8-0316/2017, 19/10/2017.

necesariamente, la externalización del control de fronteras, que ayudaría a fomentar la cooperación con terceros Estados delegando en los países más próximos en las fronteras exteriores a la Unión la responsabilidad de retener y garantizar la protección internacional de las personas migrantes que tuviesen intención de acceder al territorio de la UE.

A pesar de que la cooperación entre la Unión y terceros Estados parece algo, cuanto menos, positivo, no se debe olvidar el peligro que ello supone. En primer lugar, la medida de externalizar la responsabilidad de gestionar las solicitudes de asilo debería de ser tratada como extraordinaria al ser, en principio, responsabilidad de los EEMM acoger y evaluar la solicitud de asilo a todo aquel que llegue a las fronteras de la Unión. En segundo lugar, hay que señalar que no se debe caer en la institucionalización de la Declaración UE-Turquía, ya que a pesar de que sirvió para frenar la crisis migratoria de 2015, fue una violación en toda regla de los principios reguladores de la política común de asilo y de la CDFUE. Y en tercer lugar, el mecanismo de externalización debe ser tratado, en todo caso, como una medida extraordinaria y subsidiaria al sistema del Reglamento Dublín III, y no como un sistema alternativo al mismo⁵⁴.

3.2. EL NUEVO PACTO DE ASILO DE LA COMISIÓN (2020)

3.2.1. PLANTEAMIENTO

Con las propuestas de los dos paquetes de reforma del Sistema de Asilo por la Comisión se trataría de proteger al SECA, tras las violaciones sistemáticas de los derechos fundamentales de los solicitantes de protección llevadas a cabo en Grecia. Estas acciones serían gravemente condenadas por la jurisprudencia del TEDH (asunto *M.S.S. c. Bélgica y Grecia*⁵⁵ ; asunto *Sharifi et Autre c. Italie et Grèce*⁵⁶) y del TJUE (asunto *N.S. y otros*)⁵⁷; que a pesar de ser posteriores a la gran crisis del 2015, serían perfectamente trasladables a los acontecimientos acaecidos durante dicho año y el siguiente (2015-2016).

54 PORRAS RAMÍREZ, José María. 2020, *Op. cit.*, pp. 213-221.

55 STEDH (Gran Sala), de 21 de enero de 2011, *M.S.S. contra Bélgica y Grecia*, recurso n.º 30696/09.

56 STEDH, de 9 de septiembre de 2014, asunto *Sharifi et Autres c. Italie et Grèce*, recurso n.º 16643/09.

57 STJUE, de 21 de diciembre de 2011, *N.S. y otros*, C-411/10, ECLI:EU:C:2011:865. Vid., STJUE, de 14 de noviembre de 2013, *Bundersrepublik Deutschland y Kaveh Puid*, C-4/11.

En el asunto *M.S.S. contra Bélgica y Grecia*, el sentencia del TEDH se pronuncia sobre los problemas suscitados por el sistema de Dublín para la determinación del Estado responsable del examen de la solicitud de asilo. Concretamente, los demandantes, tras haber sido expulsados de Bélgica a Grecia, Estado de entrada, denuncian las condiciones de su detención en Grecia, y la falta de un recurso efectivo sobre las mismas. Bélgica tras ordenar la expulsión de los denunciados a Grecia, advierte a este último Estado sobre el riesgo que podría suponer devolver a su país de origen a los denunciados, para la vida e integridad física de los mismos. En consecuencia, el TEDH señala la obligación de los EEMM de asegurarse de que el procedimiento de asilo que se aplica al solicitante garantice que éste no sea expulsado a su país de origen sin evaluar antes el riesgo de las posibles torturas y tratos degradantes que éste podría sufrir de ser devuelto a su país o residencia (art. 3, en relación con el art. 13, del CEDH).

En la misma línea, en el caso *Sharifi contra Austria*, se reitera la misma doctrina, determinando el momento en el que surgía la obligación de los Estados de conocer la existencia del riesgo al que se refieren los art. 3 (CEDH), siendo dicho momento la fecha en que el solicitante es expulsado al Estado de primera entrada a la UE⁵⁸.

Así mismo, el TEDH tanto en el asunto *Sharifi y Austria contra Italia y Grecia*, como en *Affaire Tarakhel contra Suiza*⁵⁹, en ambas sentencias, manifiesta el carácter ilícito de las expulsiones colectivas de solicitantes de asilo (nacionales de terceros países), resaltando que en vez de recurrir a la expulsión en bloque de los denunciados se debería haber procedido al examen individual de cada una de sus peticiones de asilo. Concretamente dice lo siguiente: «Ninguna forma de expulsión colectiva e indiscriminada puede justificarse con referencia al Sistema de Dublín, cuya aplicación, debe realizarse de forma compatible con el Convenio (CEDH)».

Respecto a la jurisprudencia del TJUE, es reseñable el asunto *N.S. contra otros*, donde el Tribunal adopta una perspectiva similar a la del TEDH en el asunto *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, señalando el ataque a los derechos fundamentales que supuso el traslado del demandante “M.S.S.” a Grecia. Concretamente, el TJUE señala lo siguiente: «para que la Unión y sus Estados miembros puedan respetar sus obligaciones relativas a la

58 STEDH, de 5 de diciembre de 2013, *Case Sharifi vs. Austria*, solicitud n.º 60104/08.

59 STEDH, de 4 de noviembre de 2014, *Affaire Tarakhel c. Suisse*, recurso n.º 29217/12.

protección de los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo, incumbe a los Estados miembros, incluidos los órganos jurisdiccionales nacionales, no trasladar a un solicitante de asilo al “EM responsable”». Este pronunciamiento del Tribunal en su sentencia, trae como causa que desde el 2011 se suspendieran el traslado de solicitantes de protección internacional al Estado de entrada en base al Reglamento Dublín.

Tras los intentos de reforma del SECA en el marco de la crisis migratoria del 2015, y a pesar de las buenas intenciones de las propuestas de la Comisión, los principios de solidaridad y cooperación entre EEMM de la UE, se ven una vez más insatisfechos. De las siete propuestas formuladas en los dos paquetes de reforma de 2016, sólo 5 llegarían al Parlamento Europeo, en concreto, el Reglamento de cualificación, la Directiva sobre las condiciones de acogida, el Reglamento de la AAUE, el Reglamento EURODAC y el nuevo Reglamento sobre el marco de reasentamiento.

Tanto las propuestas de reforma del Reglamento Dublín III, la de la creación del Reglamento de procedimientos comunes de asilo, no llegarían a la etapa de ratificación del Parlamento justo al resto de propuesta, por la falta de consenso y aprobación en el Consejo.

3.2.2. ASPECTOS BÁSICOS DEL PACTO

Bajo la comunicación que realiza la nueva presidenta de la Comisión Europea el 23 de septiembre de 2019⁶⁰, en su discurso de toma de posesión ante el Parlamento Europeo, se anuncia la intención de deliberar acerca de un nuevo Pacto Europeo de Asilo⁶¹. El nuevo Pacto, que en un inicio iba a ser lanzado para marzo de 2020, se retrasa y finalmente sale a la luz el 23 de septiembre del mismo año a causa de la crisis sanitaria del Covid-19⁶².

Este nuevo Pacto de Asilo establece cinco propuestas legislativas y una serie de propuestas no legislativas.

En el plano de las propuestas legislativas, la primera de ellas, se refiere a la creación de un Reglamento por el que se introduciría un sistema de control previo (o

60 Political guidelines of the Commission, 2019. Consultado el 15/06/2022. Enlace: https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.

61 PARDO, José Luis. 2020, *Op. cit.*, p. 4.

62 FAGGIANI, Valentina. 2020, *Op. cit.*, p. 12.

screening) en las fronteras exteriores sobre los nacionales de terceros países que quieren acceder al territorio de la UE⁶³.

La segunda, consiste en una modificación de la propuesta de 2016 formulada en el segundo paquete, mediante la cual se buscaba transformar la Directiva 2013/32/UE en un Reglamento que regulase un procedimiento común para la concesión de asilo o protección internacional a los solicitantes⁶⁴.

La tercera, pretende sustituir la novedosa propuesta para la reforma del Reglamento Dublín III⁶⁵, que se planteó en el primer paquete de 2016, por un mecanismo de solidaridad cuya implementación se debatiría en un acuerdo político a finales de 2020⁶⁶.

La cuarta, pretende establecer un Reglamento para las situaciones de crisis y fuerza mayor en materia de migración y asilo. Y la quinta propuesta, también busca modificar la ya planteada en el primer paquete de 2016, sobre la reforma del Reglamento EURODAC⁶⁷.

Más allá de ello, el nuevo Pacto de Asilo, reitera las propuesta ya formuladas acerca del Reglamento para la armonización de requisitos de concesión de asilo, y de la propuesta de refundir la Directiva 2013/33/UE sobre condiciones de acogida, haciendo énfasis en la necesidad de que ambos textos sean ratificados lo antes posible⁶⁸. La Comisión europea, también incita que se revise la Directiva sobre residentes de larga duración, y la Directiva relativa al permiso único⁶⁹.

63 COM/2020/612, “Propuesta de Reglamento por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores”, 23/09/2020, EUR-Lex. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2020%3A612%3AFIN> [Última consulta 15/06/2022].

64 COM/2020/611, “Propuesta modificada de Reglamento por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE”, 23/09/2020, EUR-Lex. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2020%3A611%3AFIN> [Última consulta 15/06/2022].

65 COM/2016/270, 21/08/2016, *Op cit.*

66 COM/2020/610, “Propuesta de un Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE”, 23/09/2020, EUR-Lex. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2020%3A610%3AFIN> [Última consulta 15/06/2022].

67 COM/2020/613, “Propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo”, 23/09/2020, EUR-Lex. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0613> [Última consulta 15/06/2022].

68 COM/2020/209, “Comunicación de la comisión relativa al Nuevo pacto sobre Migración y Asilo”, 23/09/2020, EUR-Lex, pp. 4 y ss. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN> [Última consulta 15/06/2022].

69 *Ibid.*, p. 30.

En cuanto a las propuestas no legislativas, el Pacto contempla una Recomendación para la cooperación entre los EEMM sobre las operaciones de rescate en el mar que realizan los buques privados que se dedican a la búsqueda y al salvamento de personas migrantes que naufragan en el mar mediterráneo y sus costas⁷⁰, además de unas orientaciones de la Comisión a los EEMM sobre como aplicar la normativa europea en relación a la entrada, tránsito y residencia irregulares⁷¹.

3.2.3. DIFICULTADES EN LA CONSECUCCIÓN DE OBJETIVOS

Uno de los puntos más preocupantes, sin lugar a dudas, del nuevo Pacto de Asilo es el desestimiento por parte de la Comisión de la reforma del Reglamento Dublín III frente a la falta de consenso por parte de los EEMM en la ratificación de la propuesta⁷².

La propuesta formulada, en el primer paquete de 2016, para la reforma del Sistema de Dublín, es probablemente la mejor opción y la más necesaria para cubrir los defectos y necesidades de los que todavía sufre el SECA. Que hoy en día, el criterio general para determinar cuál es el Estado miembro responsable de responder frente a las solicitudes de asilo, todavía sea el del criterio del primer Estado de entrada del solicitante al territorio de la UE es, cuanto menos, preocupante⁷³.

La razón detrás de la ausencia de consenso es clara: la falta de motivación por parte de determinados Estados a colaborar en el reparto de las cargas, que se aprovechan de las deficiencias de un sistema de determinación de la responsabilidad totalmente obsoleto para no asumir sus obligaciones en materia de asilo⁷⁴.

70 C (2020) 6468, “Recomendación (UE) 2020/1365 de la Comisión sobre la cooperación entre Estados miembros en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques que sean propiedad de entidades privadas o estén explotados por entidades privadas”, 23/09/2020, EUR-Lex. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32020H1365> [Última consulta 15/06/2022].

71 C (2020) 6470, “Comunicación de la Comisión Orientaciones de la Comisión sobre la aplicación de las normas de la UE destinadas a definir y prevenir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares”, 23/09/2020, EUR-Lex. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52020XC1001%2801%29> [Última consulta 15/06/2022].

72 Nota de la Presidencia al Comité de Representantes Permanentes/Consejo, 6600/19, Consejo de la UE, 26/02/2019, EUR-Lex. Enlace: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_6600_2019_INIT&from=EN [Última consulta 15/06/2022]. Vid. “CEAR, Reforma Sistema Europeo Común de Asilo (SECA): actualización enero 2019”. Enlace: www.cear.es/wp-content/uploads/2019/03/SECA_Actualizacion_2019.pdf. [Última consulta 15/06/2022].

73 PORRAS RAMÍREZ, José María. 2020, *Op. cit.*, p. 223.

74 *Ibid.*, p. 224.

La imposibilidad de que la UE pueda llevar adelante la reforma del Sistema Dublín se manifiesta, por lo tanto, en un procedimiento legislativo que requiere la aprobación de la propuesta de aquellos Estados que se niegan a colaborar en el reparto de las cargas; y en consecuencia, a ratificar la reforma del Reglamento Dublín III.

Puede afirmarse con FAGGIANI que muchas de las propuestas para la reforma del SECA que son vitalmente necesarias se encuentran en situación de *impasse*⁷⁵. Este bloqueo frente a la ratificación de las propuestas legislativas tiene su origen en el Consejo⁷⁶. Recordemos, que para que una norma comunitaria sea ratificada, debe pasar por la aprobación de las tres instituciones principales de la UE (Comisión, Consejo y Parlamento)⁷⁷. En consecuencia, nos encontramos con una clara falta de solidaridad de algunos EEMM⁷⁸, que impiden que las reformas necesarias del SECA salgan hacia delante; y a su vez, con un procedimiento legislativo ordinario de ratificación de las normas en el que se escudan, al no existir ningún mecanismo que les obligue a hacer frente al reparto de cargas, y cumplir con los principios de solidaridad y de cooperación del SECA.

La imposibilidad de reaccionar frente al entorpecimiento por parte de los EEMM en el proceso de ratificación de las propuestas legislativas, se explica en que la materia de migración y asilo, es una materia compartida entre los EEMM y la UE⁷⁹. Frente a dicha imposibilidad, la Comisión Europea plantea como alternativa que las propuestas sean aprobadas de forma separada (*step by step*). Sin embargo, los EEMM que más carga soportan, y llevan soportando durante años (España, Italia y Grecia), no están de acuerdo con el enfoque “*step by step*”. Consideran, que es contraproducente aprobar las propuestas de forma individualizada al estar concebidas para ser ratificadas en bloque⁸⁰.

75 FAGGIANI, Valentina. 2020, *Op. cit.*, p. 12.

76 “La reforma de la UE del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) es un desastre”, STATEWATCH, *Op. cit.*

77 “Procedimiento legislativo ordinario”. Explicación didáctica en la página web del Parlamento Europeo. Enlace: https://www.europarl.europa.eu/infographic/legislative-procedure/index_es.html [Última consulta 15/06/2022]. También, v. el artículo 249 (consolidado) del TFUE, antiguo art. 251 (TCE).

78 Especialmente, los Estados miembros de la Unión que integran el denominado “Grupo de Visegrado”: Polonia, Hungría, Chequia y Checoslovaquia.

79 Arts. 4.2., letra “j”; 78; y, 79 (TFUE). También, v. PORRAS RAMÍREZ, José María, “El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 175, 2017, pp. 212-213.

80 FAGGIANI, Valentina. 2020, *Op. cit.*, pp. 11-12

En conclusión, la falta de consenso de los EEMM en el contexto de la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo ha sido, y sigue siendo, uno de los mayores obstáculos en la consecución de un marco europeo común de asilo y migración solidario, respetuoso con los derechos de los extranjeros que solicitan protección internacional, y coherente con los principios que rigen la comunidad de la Unión Europea (CDFUE).

La CDFUE respalda el derecho al asilo (art. 18), y a la tutela judicial efectiva (art. 47). Concretamente, y en relación a la tutela judicial efectiva, los derechos a la asistencia letrada a un recurso efectivo en el marco de un procedimiento de asilo (contenidos en el art. 47 CDFUE; y contemplados en los arts. 6.3 (letra “c”), y 13 CEDH, respectivamente), se verían comprometidos tras la sentencia del TEDH en relación al asunto *N.D. y N.T. contra España*⁸¹, en la que el TEDH respalda la suspensión de tales derechos por la entrada irregular en el país de las personas migrantes en cuestión. En relación al derecho al asilo (art. 18 CDFUE, interpretado en conjunto con el Estatuto de los Refugiados de 1951⁸² y su Protocolo (1967)⁸³), cabe señalar la imposibilidad en la práctica de solicitar un visado por las personas extranjeras para acceder de forma regular a un EM de la UE⁸⁴.

81 Sentencia del TEDH, de 13 de febrero de 2020, *asunto N.D. y N.T.* Vid. PORRAS RAMÍREZ, José María. 2020, *Op. cit.*, p. 159

82 “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, Ginebra, 22 de abril 1951, Naciones Unidas. Web de ACNUR. Enlace: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf> [Última consulta 15/06/2022].

83 “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, Nueva York, 31 de enero de 1967, Naciones Unidas. Web de ACNUR. Enlace: <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf> [Última consulta 15/06/2022].

84 Según, PORRAS RAMÍREZ, José María. 2020, *Op. cit.*, p. 160, «[...] dado que su obtención requiere la satisfacción de condiciones prácticamente imposibles de asumir, al hallarse la mayoría de los Estados de los que proceden incluidos en una suerte de “lista negra”, [...] expresada en el Reglamento 539/2001, del Consejo, de 15 de marzo de 2001, se imposibilita a sus ciudadanos su adquisición impidiéndoles cruzar las fronteras exteriores de la Unión para alcanzar en su caso la protección requerida». Vid., SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel. “El arriesgado acceso de protección internacional en la Europa fortaleza: la batalla por el visado humanitario europeo”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 57, 2017, pp. 433-472.

4. AGENCIA DE ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA (“AAUE”)

4.1. ANTECEDENTES: ANÁLISIS COMPARADO ENTRE LA ANTIGUA OFICINA DE ASILO Y LA NUEVA AGENCIA DE ASILO DE LA UE

Desde el Programa de Tampere, en el contexto de la construcción de un Sistema Europeo Común de Asilo a través del desarrollo de múltiples instrumentos legislativos e institucionales, surge la necesidad de constituir una institución capaz de operar de forma autónoma que cumpliera la función de coordinar y apoyar la acción de los EEMM⁸⁵.

En este contexto, surge la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (o “EASO”) como una agencia independiente de la UE. La Oficina Europea de Apoyo al Asilo nació con el objeto de impulsar la cooperación entre los EEMM, apoyar a los EEMM cuyos sistemas de asilo estén sufriendo especialmente, y tratar de mejorar la aplicación SECA⁸⁶.

En lo referido a impulsar la cooperación entre EEMM, la EASO trata de mejorar la puesta en común de buenas prácticas, organiza actividades relativas a la recogida, el análisis y la disponibilidad de información en los países de origen de las personas que soliciten protección internacional, facilita el reasentamiento de los beneficiarios de la protección, desarrolla actividades de formación para las distintas administraciones de los EEMM, y recaba información útil para identificar posibles riesgos de flujo masivo de solicitantes de asilo con el objeto de poder reaccionar a tiempo⁸⁷.

En sus tareas relativas a apoyar las presiones específicas que puedan estar sufriendo los EEMM, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo ofrece ayuda urgente a los EEMM cuyos sistemas de asilo e instalaciones de acogida estén sufriendo una presión elevada. Para dicha actividad, cuenta con equipos de apoyo al asilo cuya experiencia en materia de interpretación es útil para aportar información sobre los países de origen de las personas

85 ZAPATER DUQUE, Esther. *La dimensión exterior de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO): una agencia esencial en la implementación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)*, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2014, p. 184.

86 “Oficina Europea de Apoyo al Asilo”, *European Asylum Support Office*. Web de la AAUE. Enlace: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822ESC.pdf> [Última consulta 15/06/2022]. También, v. “La Propuesta de la Comisión Europea para un Reglamento que establezca una Oficina Europea de Apoyo en materia de Asilo (EASO)”, *La Oficina Europea de Apoyo al Asilo*. Web ACNUR. Enlace: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2010/7365.pdf> [Consultado por última vez 15/06/2022].

87 “Oficina Europea de Apoyo al Asilo”. Publicación en EUR-Lex. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:jl0022> [Última consulta 15/06/2022].

solicitante, y conocimiento de la tramitación y gestión de los expedientes de asilo de las mismas. Cuando la Oficina se veía obligada a desplegar varios equipos de apoyo, esta trazaba un plan operativo junto con el EEMM en cuestión⁸⁸.

Finalmente, para la mejora de la aplicación del SECA, la EASO actúa de forma externa así como interna a la Unión. En su dimensión interna la Oficina, sobre todo, trata de recabar información sobre el tratamiento de las solicitudes de protección internacional en los EEMM y la legislación nacional en materia de asilo, además de realizar un informe anual al respecto. En su dimensión externa, coordina las acciones de los EEMM que reasientan a refugiados de terceros países, y cooperan con terceros Estados con el objeto de fomentar la creación de sus propias instalaciones de asilo⁸⁹.

Fundamentalmente, estas son las funciones que ha venido desempeñando la Oficina de Apoyo al Asilo hasta ahora. Sin embargo, visto el desarrollo de la crisis migratoria en la costa del sur de Europa desde el 2015⁹⁰, cabe cuestionarse si las tareas desempeñadas por la EASO, desde que fue creada hasta que ha sido sustituida por la Agencia de Asilo de la UE (AAUE), han sido suficientes o no para paliar los defectos de los que adolece el SECA. Y más allá de ello, debemos preguntarnos –¿cuáles son las expectativas que nos ofrece la nueva Agencia de Asilo?–.

En un inicio, la Agencia de Asilo (AAUE) nace de una propuesta de la Comisión Europea en la que plantea un sistema de acogida común que centralizase las demandas de asilo que llegasen de los diferentes países, y se registrasen en la base de datos EURODAC. Todo ello, para que la nueva Agencia después en función de ciertos criterios objetivos, realizase un reparto de equitativo de la responsabilidad entre los EEMM a través de un sistema de cuotas para responder frente a las solicitudes de asilo⁹¹.

La propuesta de la Comisión, surge como una respuesta necesaria al inminente desbordamiento que sufrieron los sistemas de asilo de los respectivos EEMM del sur de

88 “Oficina Europea de Apoyo al Asilo”. *Op cit.*

89 *Idem.*

90 Hasta el 7 de diciembre de 2015, ACNUR (la Agencia de la ONU para los Refugiados) registra más de 911.000 refugiados e inmigrantes que han llegado a las costas europeas, y al menos 3.550 personas que han perdido la vida en el intento, a lo largo del año. “2015: El año de la crisis de refugiados en Europa”, Artículo de prensa publicado en la página web de ACNUR, William Spindler, 08/12/2015. Enlace: <https://www.acnur.org/noticias/historia/2015/12/5af94adf1a/2353-2015-12-30-16-24-16.html> [Última consulta 15/06/2022].

91 PORRAS RAMÍREZ, José María. 2020, *Op. cit.*, p. 149.

Europa que cuentan con fronteras exteriores, a lo largo de la gran crisis migratoria entre los años 2015 y 2016. Como bien es sabido, este desbordamiento se debe a la ausencia de solidaridad de los EEMM de la UE que no cuentan con fronteras exteriores; y, en segundo lugar, al criterio predominante que el Reglamento Dublín III establece, según el cual es responsable el Estado miembro por el cual el solicitante accede al territorio de la UE.⁹²

Por desgracia, esta propuesta no prosperó. Como alternativa la Comisión preveía un “mecanismo de equidad” que obligase al resto de EEMM a colaborar en el reparto de la carga que los Estados receptores de solicitantes estaban asumiendo, cuando estos tuviesen que soportar entradas masivas de personas. En caso de que los Estados no receptores se negasen a colaborar, sufrirían la imposición de multas de 250.000 euros por cada refugiado que tuviesen que acoger en su territorio según el mecanismo.

En caso de que el mecanismo de equidad se activase, la AAUE tendría que fijar el reparto de la responsabilidad, supervisando todo el proceso, y asumiendo para ello nuevas competencias. Sin embargo, esta propuesta de un mecanismo alternativo tampoco ha alcanzado la mayoría requerida en el Consejo para poder ser ratificado⁹³.

De esta manera, la Comisión plasma una pluralidad de ideas esperanzadoras que podrían llegar a resolver los agujeros del Sistema Europeo de Asilo, pero que se ven constantemente bloqueadas por la reticencia de un gran número de Estados miembros de la Unión a aceptar que estas urgentemente necesarias reformas se lleven adelante.

En un mapa europeo en el que los EE.MM. bloquean las propuestas planteadas por sus instituciones principales, que ganan relevancia y visibilidad en las mismas gracias a la perseverancia de algunos pocos Estados que sí las apoyan, surge la AAUE tras seis años de negociaciones entre los EEMM que abogaban por su ratificación (Grecia, Chipre, España, Italia y Malta), que a su vez son aquellos Estados que más sufren en este contexto a causa de la obsolescencia del Reglamento Dublín III; y el resto de ellos.⁹⁴

92 ABRISKETA URIARTE, Joana. 2020, *Op. cit.*, p. 27.

93 COM/2016/197 final. “*Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y el reforzamiento de las vías legales de llegada de personas a Europa*”, Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo, Bruselas, 06/04/2016. Sobre las propuestas de reforma del Sistema Dublín, cfr. entre otros, PORRAS RAMÍREZ, José María. 2017, *Op. cit.*, pp. 225 y ss.

94 “UE: Seguimiento del Pacto: el Consejo está listo para las negociaciones con el Parlamento sobre la Agencia Europea de Asilo”, *EU: Tracking the Pact: Council ready for negotiations with Parliament on European Agency for Asylum*, STATEWATCH. Enlace: <https://www.statewatch.org/news/2021/june/eu-tracking-the-pact-council-ready-for-negotiations-with-parliament-on-european-agency-for-asylum/>

4.2. NATURALEZA JURÍDICA

La nueva Agencia de Asilo de la Unión, al igual que la antigua Oficina de Apoyo al Asilo, es una agencia descentralizada de la UE. Estas agencias, son instituciones que han sido creadas con la característica esencial de ser “administrativamente independientes” respecto de los siete principales órganos de la propia UE (Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo de la UE, Comisión Europea, Tribunal de Justicia de la UE, Banco Central Europeo y Tribunal de Cuentas Europeo).

Precisamente, su carácter de “descentralizada” es lo que le debe permitir aplicar con mayor flexibilidad la normativa europea relativa al asilo, así como la aplicación más efectiva de los procedimientos de asilo y de las condiciones de recepción⁹⁵.

Sin embargo, la AAUE no es la única agencia descentralizada de la Unión Europea. La Unión cuenta con más de 30 agencias descentralizadas con personalidad jurídica propia, que se constituyeron por tiempo indefinido. Según el Parlamento, el Consejo, y la Comisión, las agencias descentralizadas se establecieron caso por caso atendiendo a las necesidades de la UE⁹⁶. Siguiendo lo señalado por la comunicación realizada por la Comisión titulada como “European agencies: the way forward”, remitida a Parlamento y al Consejo en marzo del 2008, las tres instituciones europeas han reconocido la importancia de la descentralización de estas Agencias, y afirman respetar su independencia legal como entidades autónomas que son⁹⁷.

[Última consulta 15/06/2022].

95 “European Union Agency for Asylum (EUAA)”. Portal web de la Unión Europea. Enlace: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-union-agency-asylum-euaa_en [Última consulta 15/06/2022].

96 Declaración conjunta y planteamiento común del (Parlamento, Consejo y Comisión) 2012 sobre las agencias descentralizadas, “Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies”, 19/07/2022.

97 COM/2008/135, “Comunicado de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo de la UE, European agencies – The way forward”, Comunicado sobre las Agencias europeas, Bruselas, 11/03/2008. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:EN:PDF> [Última consulta 15/06/2022].

4.3. COMPETENCIAS

La recién creada Agencia de Asilo, viene desarrollada en su nuevo Reglamento, que a su vez, deroga el antiguo Reglamento que venía regulando la actividad de la EASO⁹⁸. Este Reglamento de la Agencia, realiza una larga lista de competencias que se le atribuyen a la Agencia en cuestión⁹⁹.

Una de las novedades significativas que aporta la nueva AAUE respecto de la antigua Oficina Europea de Apoyo al Asilo, es su participación en el examen de solicitudes de protección internacional que los diferentes EEMM reciben. Es decir, la Agencia podrá tomar decisiones respecto a las solicitudes de asilo realizadas en EEMM por nacionales de terceros países, a solicitud del Estado en cuestión. A pesar de ello, esta nueva competencia no exime de responsabilidad al EEMM responsable de responder frente a las solicitudes.

Adicionalmente, la nueva AAUE también podrá exigir a las autoridades nacionales con competencia en materia fronteriza y de asilo que se aplique la legislación comunitaria de forma efectiva, y que se actúe de forma inmediata en casos extremos. Este segundo rasgo competencial de la nueva Agencia de Asilo, a pesar de que ya estaba presente en las distintas funciones que la antigua Oficina Europea de Apoyo al Asilo desempeñaba, nunca se había manifestado con tal intensidad en la propia institución.¹⁰⁰

Además, gran parte de las competencias con las que cuenta la AAUE son una réplica mejor desarrollada de las competencias con las que ya venía contando la EASO. A pesar de ello, el nuevo Reglamento de la AAUE sí que aporta nuevas competencias, y mecanismos para el desarrollo de las mismas, jamás antes vistas. Entre ellas, encontramos el denominado “mecanismo de supervisión”¹⁰¹, cuyo contenido es analizado en el próximo apartado de este trabajo.

98 Reglamento (UE) 2021/2303 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2021, relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010.

99 *Ibid.*, artículo 2.

100 FERNÁNDEZ ROJO, David. “FRONTEX, EASO y EUROPOL desde un papel secundario a uno operacional central tras la “crisis de refugiados””. *Anuario del Boletín de la Academia de Yuste: Reflexiones sobre Europa e Iberoamérica*, 2021. p. 111.

101 Reglamento (UE) 2021/2303, *Op. cit.*, artículos 14 y ss.

Más allá de ello, la gran parte de las competencias con las que cuenta la Agencia son de carácter asistencial, cuyo objeto es la armonización de los distintos sistemas de asilo con los que cuentan los EEMM de la UE, para poder alcanzar un Sistema de Asilo Común que difícilmente es denominable como “común” en la actualidad.

Tanto es así, que el 8 de junio del 2021, cuando aún la ratificación del Reglamento de la AAUE estaba bajo negociaciones, los Ministros de Interior y Asuntos Exteriores de Grecia, Chipre, España, Italia y Malta, firmaron una carta en la que solicitaban que varios artículos del proyecto de Reglamento solo entrasen en vigor una vez se hubiese llegado a un consenso global sobre el acuerdo de ratificación.

Según esta carta, dirigida a la directora ejecutiva de la EASO a la vicepresidenta de la Comisión Europea, al Ministro de Interior de Portugal y a la Comisión LIBE (Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior) del Parlamento Europeo, los referidos artículos entrañan una gran controversia política en cuanto al reparto de responsabilidad en la asunción de solicitantes se refiere.¹⁰²

Este señalamiento de los Estados firmantes de la carta, refleja la gran importancia de estos tres artículos en cuanto al reparto de responsabilidades se refiere. De estos tres artículos (arts. 13, 14 y 22 del Reglamento), sobre todo interesa fijarse en los artículos 14 y el 22. El artículo 14 se refiere al ya mencionado mecanismo de supervisión que aportaría una novedad significativa respecto de la antigua Oficina de Asilo (EASO).

Mientras que el artículo 22, concretamente su apartado 1, establece un mecanismo en función del cual la Comisión ante ciertos supuestos podría solicitar del Consejo un acto de ejecución que obligase a un Estado miembro tomar medidas respecto de su sistema de asilo. Uno de dichos supuestos, tiene lugar en el señalado mecanismo de supervisión.

102 “UE: Seguimiento del Pacto: el Consejo está listo para las negociaciones con el Parlamento sobre la Agencia Europea de Asilo”, STATEWATCH, *Op. cit.*

4.4. RESOLUCIONES QUE ADOPTA

4.4.1. SUPERVISIÓN DE LA APLICACIÓN DEL SECA (ART. 14)

Una de las funciones más relevantes, que permite a la Agencia controlar el correcto funcionamiento de los diferentes sistemas de asilo de todos los EE.MM. de la Unión, y por ende el correcto funcionamiento del SECA, es la de la supervisión.

En concreto, el Reglamento de la AAUE se refiere a un “mecanismo de supervisión de la aplicación operativa y técnica del SECA”, cuyo objeto es el de prevenir o detectar potenciales deficiencias en los sistemas de asilo y recepción.

Para lograr dicha finalidad, la supervisión comienza con una revisión profunda de las condiciones, capacidad, infraestructura y equipamiento de acogida de los sistemas de asilo nacionales de los EEMM¹⁰³. Así, el ámbito de aplicación del mecanismo abarca todos los aspectos del SECA: el «sistema de Dublín» para la determinación del Estado miembro responsable, los procedimientos de protección internacional, los criterios de concesión, la clase de protección que se concede, y la protección de las personas vulnerables¹⁰⁴.

Con dicha finalidad, el Consejo de Administración de la AAUE, a propuesta del director ejecutivo de la Agencia de Asilo y en consulta con la Comisión Europea, adopta un “programa de supervisión” para aplicar el referido mecanismo, que indica los sistemas de acogida y asilo de los EEMM que se deben supervisar en un año concreto, garantizando que tales Estados continuarán bajo una supervisión anual cada 5 años desde entonces¹⁰⁵.

El ejercicio de supervisión de la AAUE sobre un sistema de asilo en concreto, se suscitará en base a preocupaciones graves que surjan del análisis de información que la Agencia haya hecho sobre dicho sistema. La Agencia puede realizar la supervisión a iniciativa propia bajo consulta de la Comisión, o a petición de la Comisión.

Una vez llevada a cabo la supervisión, el director ejecutivo de la Agencia envía los resultados al Estado miembro en cuestión para que señale las observaciones necesarias. En consecuencia, el director elabora un proyecto de recomendaciones que le remite una vez más al Estado miembro cuyo sistema de asilo se haya en estado crítico¹⁰⁶.

103 Reglamento (EU) 2021/2303, de 15 de diciembre de 2021, artículo 14, apartado 1.

104 *Ibid.*, artículo 14, apartado 3.

105 *Ibid.*, artículo 15, apartados 1 y 2.

106 *Ibid.*, artículo 15, apartado 3.

En caso de que el Estado miembro en cuestión no aplique las recomendaciones dadas por el director, la Comisión podrá organizar visitas *in situ* al Estado, o bien presentar una propuesta de acto de ejecución del Consejo, que en caso de aprobarse forzaría al Estado miembro aplicar las medidas contenidas en el proyecto de recomendaciones de la Agencia de Asilo de la UE¹⁰⁷.

Nótese que toda decisión que pueda adoptar la Agencia de Asilo en relación al procedimiento de supervisión de los sistemas de asilo, se encuentra supeditada a lo que la Comisión pueda decir al respecto. Esto en principio parece lógico. Sin embargo, debemos recordar que la AAUE es un Agencia independiente, y este adjetivo fundamental es lo que debería definir su naturaleza jurídica, diferenciándola del resto de instituciones de la UE.

Tal vez, su falta de autonomía e independencia sea lo que hace su operatividad sea tan lenta. Ralentizando así, si cabe aún más, la construcción del Sistema Europeo Común de Asilo en un sistema más garantista de los derechos fundamentales de las personas que requieren de la protección internacional o el asilo.

4.4.2. PLANES OPERATIVOS (ART. 18)

Otra de las funciones más reseñables que puede desempeñar la AAUE, y la que tal vez más impacto pueda llegar a tener en un corto plazo de tiempo, sea la de ejecutar planes operativos. Estos planes son llevados a cabo por la AAUE cuando surge una necesidad asistencial respecto de un Estado miembro, en los casos en los que el sistema de asilo de dicho Estado miembro se encuentra sometido a una presión desproporcionada, o este sistema se enfrenta a un flujo migratorio al que no puede dar respuesta por sí mismo.¹⁰⁸

En tales casos, la Agencia realiza una evaluación organizada de todas las necesidades de las que precisa el sistema de asilo que se ve rebasado, normalmente mediante dialogo y consultas con su respectivo Estado miembro, con el objeto de definir cuales son las medidas de asistencia más adecuadas a tomar por la AAUE en cada caso.

Tales medidas, como los medios para aplicarlas, se concretan en un “plan operativo”, siendo este un documento acordado vinculante tanto para la Agencia de Asilo

107 Reglamento (UE) 2021/2303, *Op. cit.*, artículos 14, 15 y 22.1.

108 *Ibid.*, preámbulo, sección 25.

como para el Estado miembro participante. Junto con la asistencia inmediata y directa para hacer frente a la situación, siendo la Agencia consciente del carácter temporal de estos planes, el plan usualmente también incluye directrices a aplicar para reforzar la capacidad de los sistemas de acogida y de asilo del Estado en cuestión¹⁰⁹.

La AAUE ha comenzado a desarrollar su actuación con ocho operaciones distintas en Bélgica, Chipre, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Malta y España, para el apoyo a las autoridades de asilo y de acogida de los citados EEMM; contando para ello con 2.000 efectivos y 500 empleados, además de un presupuesto anual de 172 millones de euros para el presente año de 2022.¹¹⁰

El personal de la Agencia trabaja operando, tanto en equipos de apoyo al asilo, como en equipos de expertos en el mecanismo de supervisión de los procedimientos de asilo¹¹¹. Siendo los primeros de ellos, los equipos que se emplean en la aplicación de este tipo de planes. Tales equipos de apoyo al asilo, se encuentran a su vez compuestos, tanto por expertos del personal de la Agencia de Asilo, como por expertos de los EE.MM, o por expertos enviados por los EEMM a la Agencia¹¹².

Uno de los ejemplos en materia de Planes operativos con el que nos encontramos es el Plan Operativo en Lituania (Crisis UE-Bielorrusia, 2021-2022). De las ocho operaciones mencionadas que están siendo llevadas a cabo por la AAUE, puede que esta sea la más relevante. La necesidad del apoyo de la Agencia de Asilo en este país surgió a raíz del enfrentamiento diplomático entre la UE y Bielorrusia, después de que llegasen a la frontera entre Polonia y Bielorrusia miles de personas con la esperanza de acceder al territorio de la UE, que también alcanzó a la frontera lituana¹¹³.

109 “EUAA offers different kinds of tailor-made assistance to Member States.”. Portal web de la AAUE. Enlace: <https://euaa.europa.eu/operations/operational-assistance> [Última consulta 15/06/2022].

110 “New EU Agency for Asylum starts work with reinforced mandate”. Portal web oficial de la AAUE. Enlace: <https://euaa.europa.eu/news-events/new-eu-agency-asylum-starts-work-reinforced-mandate> [Última consulta 15/06/2022].

111 Reglamento (UE) 2021/2303 relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010, de 15 de diciembre de 2021, preámbulo, sección 8.

112 *Ibid.*, preámbulo, sección 25.

113 “Construyendo muros, restringiendo derechos: la respuesta de Lituania a la 'crisis' fronteriza UE-Bielorrusia”, *Building walls, restricting rights: Lithuania's response to the EU-Belarus border 'crisis*, STATEWATCH. Enlace: <https://www.statewatch.org/analyses/2022/building-walls-restricting-rights-lithuania-s-response-to-the-eu-belarus-border-crisis/> [Última consulta 15/06/2022].

Esta llegada masiva de personas extranjeras, ha sido instrumento de las represalias que Bielorrusia ha querido llevar a cabo respecto de la Unión Europea, después de que la Unión le sancionase económicamente por la violenta represión que las fuerzas de seguridad bielorrusas estaban ejerciendo contra las manifestantes bielorrusos que se pronunciaban en contra de los resultados electorales que se dieron en el país¹¹⁴.

Frente a los flujos migratorios, las autoridades lituanas toman una serie de acciones, entre los meses de julio y de diciembre del año 2021, que representan cambios legislativos con el objeto de frenar la llegada de extranjeros desde Bielorrusia. Así mismo, interviene la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, ahora la nueva Agencia de Asilo o “AAUE”) realizando un análisis de todos los acontecimientos, y de la situación del sistema de asilo lituano. Se inicia en consecuencia un plan operacional de la Agencia en Lituania.

La AAUE para prestar apoyo operacional a las autoridades lituanas, desplegó un equipo de 73 personas trabajando en las áreas de registro y procesamiento de solicitudes de asilo, también realizando entrevistas y redactando informes al respecto, así mejorando la capacidad para gestionar la recepción de solicitantes.

El plan operativo acordado, que en principio duraría hasta finales del 2021, se amplió hasta junio de 2022, según el cual la AAUE brindaría asistencia principalmente en las áreas de asilo, recepción y capacitación de Lituania. Así mismo, las autoridades lituanas recibirían apoyo para mejorar la gestión de la recepción de solicitudes en primera línea a través de la gestión “*in situ*”, la comunicación, y suministro de información y de puntos de vulnerabilidad del sistema de asilo¹¹⁵.

4.5. COORDINACIÓN CON LOS EEMM: REFERENCIA AL ESTADO ESPAÑOL

4.5.1. APLICACIÓN DE LAS DECISIONES DE LA AGENCIA EN ESPAÑA

En el caso español, dos han sido los planes en los que se ha incidido y que, a continuación, analizamos:

114 EKATERINA PIERSON, Lyzhina. “Carta de Europa: Bielorrusia, entre las sanciones de la UE y el apoyo ruso”, *Revista de Política Exterior*, vol. 35, n.º 202, 2021, pp. 14-20.

115 “Construyendo muros, restringiendo derechos: la respuesta de Lituania a la 'crisis' fronteriza UE-Bielorrusia”, STATEWATCH, *Op cit.*

4.5.1.1. Plan operativo de apoyo a la acogida de solicitantes (EASO, 2021)

Ya en diciembre de 2020, la Secretaria de Estado en Migración, Hana Jalloul Muro, firma con la directora ejecutiva de la EASO un plan operativo para dar a España un apoyo especial en materia de recepción de personas migrantes con vistas a ser aplicado a lo largo del año de 2021. La idea era la de elaborar y poner en práctica un nuevo modelo destinado a la acogida de solicitantes de asilo que fuese acorde al modelo estándar de la UE¹¹⁶.

Al Plan Operativo, como a todos ellos, le precedió un programa de supervisión de las necesidades del sistema de acogida de aquel momento en España, realizado en conjunto por la EASO y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de España¹¹⁷.

Así mismo, en el propio plan, se realiza un análisis de la situación migratoria en España en los años que anteceden al plan. Según la EASO, las distintas variaciones de las rutas en los flujos migratorios han afectado de forma general a España, y particularmente a las Islas Canarias. La Oficina de Apoyo al Asilo, afirma que en el primer semestre del año 2020, la llegada de personas migrantes ha superado en seis veces a lo esperado, suponiendo así una presión particular sobre el sistema de recepción, que no se encontraba preparado para la recepción de un número tan grande de migrantes.

A grandes rasgos, España ha experimentado aumentos anuales desde 2013 en la llegada de migrantes al país, y desde entonces las solicitudes presentadas son cada vez más. A lo que hay que añadir, que desde 2017 también ha habido un gran aumento de solicitudes por parte de migrantes que llegaron a la península desde países de América latina. El promedio de solicitudes de protección entre 2008 y 2012 fue de 3.200, que ascendió a 4.800 en 2013, subiendo hasta casi en 118.000 solicitudes solamente en el año de 2019, doblando así el récord de 54.000 de solicitudes en 2018.¹¹⁸

Según el plan operativo, la responsabilidades de responder a estas solicitudes recaen sobre el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM). El Ministerio

116 “Plan Operativo: Apoyo especial en la Recepción. Acordado por la EASO y España”, *Operating Plan: Special Support on Reception. Agreed by EASO and Spain*, 2020, EASO (actualmente: AAUE). Enlace: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/O_%202021_Spain_final_version_0.pdf [Última consulta 15/06/2022].

117 Véase el art. 15.1 del Reglamento (UE) 2021/2303, que establece: «El consejo de administración, sobre la base de una propuesta del director ejecutivo y en consulta con la Comisión, adoptará un programa a efectos del mecanismo de supervisión contemplado en el artículo 14 (en lo sucesivo, «programa de supervisión») [...]».

118 “Plan Operativo: Apoyo especial en la Recepción. Acordado por la EASO y España”, 2020, *Op. cit.* p. 5.

se encuentra integrado por la Secretaría de Estado de Migración (SEM), y por su Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria (DGIAH). La DGIAH es la encargada de planear, desarrollar y gestionar el sistema nacional para una recepción e integración justa de los solicitantes de asilo, refugiados, beneficiarios de protección internacional, apátridas y personas bajo protección temporal¹¹⁹.

Además del sistema de recepción para solicitantes de protección internacional, la DGIAH también gestiona un programa nacional humanitaria que cubre las necesidades básicas de las personas que llegan a España en embarcación¹²⁰. En este marco de trabajo, también son responsabilidad de la DGIAH los Centros Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), y los Centros de Acogida a Refugiados (CAR)¹²¹.

El informe realizado por la EASO en 2021, expone que España tiene un sistema de recepción mixto con una red pública de centros de migración, además de un programa gestionado por “ONG”-s que presta ayuda a los solicitantes de asilo.

Los solicitantes de asilo y beneficiarios de protección internacional pueden residir en España de forma regular como máximo durante 18 meses desde su llegada. Periodo que puede verse extendido hasta 24 meses para los solicitantes vulnerables¹²². Sobre el proceso de recepción, se encuentra dividido en dos fases: i) la primera fase, en la que la persona se encuentra en un centro de recepción; y ii) la segunda fase (fase de autonomía), en la que se le requiere al solicitante que consiga alojamiento privado dentro del territorio español.

Además de estas dos, hay una fase inicial que no entra en el cómputo de los 18 meses; en dicha fase inicial, se evalúan las condiciones personales del solicitante, y se toman decisiones en base a las conclusiones a las que se lleguen.

119 Artículo 7.1, subapartado “a” del Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MISSM.

120 Real Decreto 450/2019, de 19 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 441/2007, de 3 de abril, por el que se aprueban las normas reguladoras de la concesión directa de subvenciones a entidades y organizaciones que realizan actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes.

121 “Dirección General de Atención Humanitaria e Inclusión Social de la Inmigración”. Página web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Gobierno de España. Enlace: <https://www.inclusion.gob.es/es/organizacion/organigrama/migraciones/contenido/OM99.htm> [Última consulta 15/06/2022].

122 Esta situación de vulnerabilidad comprende algunas excepciones al límite de tiempo, que están sujetas a supuestos concretos, tales como: el acceso al mercado laboral (30 meses como máximo), asistencia psicológica, asistencia legal, aprendizaje del idioma y ayuda para la traducción (durante el periodo completo del procedimiento de asilo).

En este contexto, la EASO junto a los servicios de la SEM realizan una Evaluación Rápida y Conjunta de Necesidades (JRNA) a lo largo de los meses de septiembre y octubre de 2020. De ella derivan potenciales áreas de apoyo en las que la EASO puede prestar su asistencia:

1. El diseño, desarrollo, e implementación de un nuevo modelo nacional de sistema de acogida para la protección internacional de solicitantes extranjeros.
2. Despliegue de personal experto de la EASO para el apoyo a los centros de acogida.
3. Asistencia urgente a los centros nacionales de acogida, con especial atención a los centros ubicados en las Islas Canarias.
4. Formación y desarrollo de capacidades para la instauración de diferentes categorías de personal en el sistema nacional de acogida español.
5. Posible participación en el proyecto de Centro de Apoyo al Reasentamiento¹²³.

Este plan sería implementado desde el 1 de enero desde 2021 hasta el 31 de diciembre del mismo año, y su finalidad sería la de proporcionar asistencia efectiva a las recién señaladas necesidades que se identificaron en el JRNA¹²⁴.

Finalmente, como medidas definitivas, la EASO intervino en España, prestando ayuda a las autoridades españolas en la transición a un nuevo modelo de acogida; participó en el desarrollo de estructuras organizacionales y sistemas relativos a implementar el nuevo modelo de acogida en España; fortaleció las capacidades del sistema de acogida español mediante desarrollo, instrumentos y materiales profesionales; ayudó en la mejora de la capacidad de los servicios de acogida en las localidades que se encontraban bajo presiones específicas; y, comenzó a dar ayuda a las autoridades españolas competentes para facilitar el cumplimiento de sus promesas de reasentamiento¹²⁵.

123 Resettlement Support Facility (RSF) Project.

124 “Plan Operativo: Apoyo especial en la Recepción. Acordado por la EASO y España”, 2020, *Op cit.*, pp. 6-7.

125 “Plan Operativo: Apoyo especial en la Recepción. Acordado por la EASO y España”, 2020, *Op cit.* pp. 14-22.

4.5.1.2. Plan operativo de asistencia técnica y apoyo (EASO/AAUE, 2022-2023)

Según el diagnóstico previo que se ha llevado a cabo para analizar la situación del sistema de asilo y acogida y en España, se han recabado los siguientes datos.

En los años previos a 2020, el número de solicitantes de protección internacional que han ido llegando a España ha aumentado anualmente. El incremento anual de llegadas de personas migrantes en 2020 ha sido de 41.861 (96% llegadas por mar y 4% llegadas por tierra a Ceuta y/o Melilla), que en comparación con el año 2019, las llegadas fueron de 32.513 personas migrantes (80% por mar y 20% por tierra)¹²⁶.

Desde el mes de enero hasta septiembre de 2021, 25.820 personas llegan a España, representando esta cifra un incremento del 48% respecto del mismo periodo en el 2020. La cifra de la llegada irregular de personas por mar también se mantiene alta, alcanzado el total de 24.791, un incremento del 55% respecto del año 2020.

La Agencia ha registrado que los principales puntos de acceso a España por vía marítima son las Islas Canarias, Almería, Granada y Cádiz. Y que los flujos migratorios más recientes llegan desde Argelia, Marruecos, Guinea, Costa de Marfil y Senegal.¹²⁷

Así mismo, España ha tenido que enfrentar varias crisis migratorias y humanitarias a lo largo de 2021, soportando una presión excesiva y extraordinaria en sus sistemas de asilo y recepción. En las Islas Canarias, hacia finales de septiembre de 2021, el número de personas migrantes ascendió a 13.292 personas. En Ceuta, a lo largo de tres días del mes de mayo de 2021, se estima que llegaron aproximadamente 9000 personas.

Y a consecuencia de la crisis democrática en Afganistán, tras la toma del Gobierno afgano de los talibanes, en Agosto de 2021 en Madrid, se estableció un centro de recepción específicamente para nacionales afganos que se vieron obligados a evacuar el país.

Con la primera toma de contacto y colaboración entre España y la EASO con el Plan Operativo de Asistencia de 2020-2021, y los antecedentes analíticos recién expuestos; la AAUE fundamenta su Valoración de Necesidades (“*Need Assessments*”) para el Plan Operativo de 2022 en dichos antecedentes, que le han permitido determinar las necesidades

126 Informe sobre la llegada marítima y terrestre de Diciembre 2020, Página web de ACNUR. Enlace: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/84312> [Última consulta 15/06/2022].

127 Resumen semanal de la situación en España, Semana 37 (del 13 al 19 de Septiembre, 2021). ACNUR. Enlace: <https://data.unhcr.org/es/documents/details/88789> [Última consulta 15/06/2022].

concretas de España en materia de asilo. Finalmente, en 2021 se ratifica la Valoración de Necesidades, que especifica cuales son los objetivos operacionales a perseguir.¹²⁸

El primer objetivo del plan, consistiría en definir e implementar un nuevo modelo del sistema de recepción, y en reforzar de forma generalizada las estructuras institucionales y los procedimientos de acogida en España.

El segundo objetivo, iría dirigido a ofrecer procesos de recepción estandarizados a lo largo de todo el territorio del país con el apoyo de los equipos operativos de la Agencia. Y el tercero, sería el de ampliar la capacidad del sistema de acogida de España a través de instrumentos de desarrollo profesionales prestados por la AAUE.¹²⁹

Con estos objetivos preestablecidos, el Plan Operativo de la Agencia desarrolla en su “Anexo I” una serie de medidas dirigidas a la consecución de dichos objetivos¹³⁰. Las medidas consistirían en: (1) apoyo estructural a los sistemas de recepción nacionales¹³¹; (2) gestión en la recepción de personas migrantes o extranjeras¹³²; y, (3) entrenamiento de las autoridades españolas encargadas en materia de asilo¹³³.

Ahora, tocará esperar con la esperanza de que el apoyo prestado por la Agencia de Asilo, en el presente año y en el siguiente (2022-2023), tenga resultados positivos que se materialicen en un mejor funcionamiento de los sistemas nacionales de acogida en España.

4.5.2. RESPONSABILIDAD DE LOS EE.MM. EN LA CONCESIÓN DE ASILO

4.5.2.1. Principio general en la determinación de la responsabilidad del Estado

Como ya sabemos, es el actual y vigente Reglamento Dublín III el que establece el sistema de reparto de la responsabilidad de los EEMM de responder frente a las solicitudes de asilo o protección internacional, en base a determinados criterios, siendo el principal,

128 “Plan Operativo 2022-2023 acordado por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo y España”. *Operating Plan 2022-2023 agreed by the European Asylum Support Office and Spain*, 2021, p. 3. Enlace: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/ES_OP_2022_2023_0.pdf [Última consulta 15/06/2022].

129 *Ibid.*, p. 4.

130 *Ibid.*, Anex I.

131 *Ibid.*, pp. 19-21.

132 *Ibid.*, pp. 21-23.

133 *Ibid.*, pp. 23-24.

aquel según el cual es responsable el Estado de primera llegada del solicitante¹³⁴. Es decir, lo habitual es que las personas solicitantes vayan a parar al EM a través del cual accedieron al territorio de la UE, a pesar de que estas hayan presentado su solicitud en el EM sin competencia para conocer de la misma.

Ya se ha hablado antes de que en el primer paquete presentado por la Comisión Europea en 2016 se propuso la reforma del Reglamento Dublín¹³⁵, con el objeto de que los Estados de primera entrada no tuviesen que sufrir un colapso en sus sistemas nacionales de asilo y de recepción, a causa de los vigentes criterios de determinación del EM responsable. Para ello, se plantea que el criterio del Estado de entrada sea suprimido del Reglamento, y se implementen criterios más favorables para la persona solicitante, como que sea competente para conocer de su solicitud el EM donde tenga vínculos familiares; y que a su vez, se favorezca el reparto de las cargas y responsabilidades entre los EEMM en materia de asilo.

Por desgracia, esta propuesta no tuvo el respaldo suficientes en las instituciones para que pudiera ser ratificada, y finalmente es descartada como propuesta legislativa en el nuevo Pacto de asilo planteado por el ejecutivo de Von der Leyen (Comisión Europea)¹³⁶. Por lo tanto, todavía seguimos contando con el obsoleto «sistema de Dublín III», cuyas deficiencias aún son lo suficientemente manifiestas como para afirmar que es urgentemente necesaria una reforma del sistema del reparto de la responsabilidad entre los EEMM.

4.5.2.2. Los obstáculos en la determinación de la responsabilidad

En este marco normativo, en conjunción con la realidad práctica que el SECA vive en la actualidad, la política común de asilo se encuentra con una serie de obstáculos a la hora de aplicar el sistema de determinación de la responsabilidad («sistema Dublín»).

134 En relación a ello, el art. 13.1, establece lo siguiente: «Si se determina, atendiendo a pruebas o a indicios [...] que el solicitante ha cruzado la frontera de un Estado miembro de forma irregular por vía terrestre, marítima o aérea, procedente de un tercer país, el Estado miembro en el que haya entrado de tal forma será responsable del examen de la solicitud de protección internacional...».

135 COM/2016/270, 21/08/2016, *Op cit.*

136 En el nuevo pacto de asilo (2020), la propuesta de reforma de Reglamento Dublín III (“Dublín IV”), por un Reglamento sobre la gestión del asilo y de la migración. V. COM (2020) 611. *Op cit.*

En primer lugar, hay que hacer referencia a la externalización de la responsabilidad de los EEMM en materia de asilo a través del mecanismo de reasentamiento (*resettlement*)¹³⁷. A ello contribuiría el establecimiento *ex novo* de un marco de reasentamiento mediante la propuesta de reglamento formulada en el segundo paquete de la Comisión (2016)¹³⁸.

Antes de nada, debemos distinguir entre el mecanismo de “reasentamiento” y el de la “reubicación”. De una parte, el reasentamiento consiste en externalizar las obligaciones de protección de los EEMM enviando a las personas migrantes que llegan al territorio de la UE, al tercer país de origen o al tercer país de tránsito¹³⁹. De otra parte, la reubicación consiste en trasladar a una persona extranjera dentro del territorio de la UE, del EM en el que se encuentra a otro EM de la Unión.¹⁴⁰

En el informe que realiza el Parlamento Europeo respecto de la propuesta de la creación del Reglamento del segundo paquete de la Comisión, define el reasentamiento como “un acto de solidaridad consolidada con los países que acogen a refugiados basado en necesidades humanitarias”; a lo que añade que “tiene tres funciones interrelacionadas y complementarias: es un instrumento de protección, también una solución duradera, y un mecanismo de reparto de responsabilidades”¹⁴¹.

Sin embargo, debemos de recordar que el reparto de responsabilidades en materia de asilo y protección internacional de los EEMM, se debe dar entre los propios EEMM de la UE, y no delegarla en terceros países ajenos a la Unión. Sobre todo, por la preocupación que puede manifestar el retornar a una persona extranjera solicitante de protección, dejándole a su propia suerte en un país desconocido, o viéndose obligado a volver a su país de origen donde su seguridad personal y la de sus familiares pudiera estar en peligro.

137 En la Recomendación de 23 de noviembre de 2020, la Comisión insiste en que la propuestas sea ratificada lo antes posible, sobre la que en el año 2018 ya se había llegado a un acuerdo político provisional parcial. Sobre el acuerdo político, v. C (2020) 6467 final, “Recomendación de la Comisión sobre las vías legales para obtener protección en la UE: promoción del reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias”, Comisión Europea, Bruselas, 29/09/2020. Enlace: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2020\)6467&lang=es](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2020)6467&lang=es) [Última consulta 15/06/2022].

138 Informe sobre la propuesta de Reglamento por la que establece un marco de reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) 615/2014 [COM(2016)0468 – C8-0325/2016 – 2016/0225(COD)], Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, Malin Björk, 19/10/2017.

139 País de origen, hace referencia al Estado soberano del que provienen los migrantes que llegan al territorio de la Unión; mientras que país de tránsito, se refiere a aquellos Estados, que sin ser el país de origen de la persona migrante, han sido transitados por el sujeto facilitando el acceso del mismo a la UE.

140 FAGGIANI, Valentina. 2020, *Op. cit.*, p. 32.

141 COM/2020/610, 23/09/2020, *Op. cit.*, enmienda 1 de la Propuesta, considerando 1 bis (nuevo).

Es en este contexto donde hay que hablar del concepto de “tercer país seguro”. El Reglamento Dublín III faculta a los EEMM para proceder al reasentamiento de los solicitantes de asilo con las garantías establecidas en la Directiva 2013/32/UE (art. 3.3)¹⁴², siempre que sea reasentados en un “tercer país seguro”¹⁴³. Sin embargo, la realidad es que en muchos casos son reasentados en terceros países difícilmente calificables como seguros.

En el caso de la Declaración UE-Turquía donde se “normativizaba” el mecanismo de reasentamiento como algo estructural, en respuesta a las llegadas masivas de migrantes en las costas europeas del mediterráneo; la UE consideró a Turquía como “tercer país seguro” para poder reasentar en él de forma inmediata a todos las personas migrantes que llegaban desde el país a las fronteras de Grecia por vía marítima. La afirmación de que Turquía es un país seguro no es solo cuestionable, sino que además, las relaciones de Turquía con la UE llevan siendo muy inestables desde hace años atrás¹⁴⁴.

Por lo que, cabe cuestionarse si el reasentamiento, además de ser un mecanismo que permite a los EEMM “huir” de sus responsabilidades en materia de asilo de forma casi automática, también supone un peligro para las garantías y la seguridad de las personas solicitantes. En cualquier caso, que la propuesta del Reglamento para establecer un marco europeo de reasentamiento fuese ratificada sería cuanto menos preocupante, ya que podría llegar a constituir una institucionalización de la Declaración UE-Turquía¹⁴⁵.

En segundo lugar, se debe hablar del fenómeno denominado como “*rule of law backsliding*”. El “*law backsliding*” es la técnica a través de la cual los EEMM invocan su soberanía nacional como medio para renacionalizar las políticas migratorias y de asilo; recuperando de esta forma las competencias cedidas a la UE en dicha materia, con el objeto de no hacer frente a las responsabilidades que suponen el reparto de la carga y la cooperación con otros EEMM, en el marco del SECA¹⁴⁶.

Los grandes flujos migratorios que la UE ha experimentado en los últimos años, y el reciente resurgimiento de los movimientos nacionalistas en algunos países europeos, han

142 La Directiva 2013/32/UE define los conceptos de «tercer país seguro» (art. 38), y de «tercer país seguro europeo» (art. 39). Sobre el concepto de «Estado seguro», v. la STJUE, de 21 de diciembre de 2011, *N.S. y otros*, Secretary of State for the Home Department (C-411/10 y C-493/10).

143 CASTILLO DAUDÍ, Mireya. 2018, *Op. cit.*

144 FAGGIANI, Valentina. 2020, *Op cit.* pp. 33-34.

145 *Ibid.* p. 34.

146 PORRAS RAMÍREZ, José María. 2020, *Op. cit.*, p. 224.

favorecido a que en determinados Estados predomine la reticencia a recibir personas extranjeras. En consecuencia, estos EEMM se muestran contrarios a apoyar la construcción de una política común de asilo basada en la solidaridad y en el reparto equitativo de las responsabilidades. Entre ellos, encontramos los EEMM que forman parte del bloque de Visegrado, como Polonia y Hungría. Esto es preocupante, porque a pesar de que ambos países han tenido pasados difíciles que se han caracterizado por invasiones y opresión contra su pueblo, ninguno de ellos han sufrido nunca presiones altas en sus sistemas nacionales de acogida, ni tampoco son destinos habituales de migración¹⁴⁷. De modo que, el “*law backsliding*” se manifiesta en la adopción de políticas nacionales que son incompatibles con los objetivos de la política común de asilo y del SECA; y por lo tanto, en el continuo incumplimiento de las medidas europeas y de los estándares europeos, y en la falta de cooperación con el resto de EEMM.

De esta forma, la regla del “*law backsliding*” se presenta como otra forma más de disuasión de las responsabilidades en materia de asilo por determinados EEMM de la UE, y como un peligroso instrumento que puede llevar a la ruptura de una comunidad europea cada vez más fragmentada; fragmentación, entre la Europa occidental, donde se encuentran los EEMM de la UE que mayor implicación demuestran en materia de política común de asilo, y la centro-oriental, donde se ubican los EEMM que se muestran reticentes a avanzar en la construcción del SECA¹⁴⁸.

Un ejemplo reciente, es el de Lituania, cuyos sistemas de recepción se han visto excesivamente saturados, a pesar de que el flujo migratorio al que se enfrentaban no era demasiado grande. En este caso, la UE ha permitido a Lituania suspender parte del acervo comunitario en materia de asilo, suspendiendo el derecho de asilo de forma temporal¹⁴⁹. Lo mismo ha ocurrido con Grecia en marzo de 2020, fecha en la que declararon la suspensión de la aplicación del derecho de asilo durante un mes¹⁵⁰.

147 FAGGIANI, Valentina. 2020, *Op cit.*, p. 36.

148 *Idem*.

149 “Construyendo muros, restringiendo derechos: la respuesta de Lituania a la 'crisis' fronteriza UE-Bielorrusia”, STATEWATCH, *Op. cit.*

150 PORRAS RAMÍREZ, José María. 2020, *Op cit.*, p. 155.

4.5.2.3. Posibles soluciones alternativas

Como solución a un SECA disfuncional e ineficiente a causa de múltiples razones (entre ellas, la evasión del reparto de la responsabilidad, o la situación de *impasse* en el caso de las reformas formuladas por la Comisión Europea), se plantean diferentes posibilidades que faciliten la cooperación y solidaridad entre los EEMM de la UE.

La primera de ellas, sería la denominada “cooperación reforzada” entre los EEMM, que consiste en la armonización de unas políticas abordadas desde una perspectiva europea conjunta. Estas políticas conjuntas se manifiestan en decisiones multilaterales de los EEMM, como la “*declaración conjunta de intenciones*” sobre el reparto temporal de migrantes rescatados del mar mediterráneo central que solicitaban protección internacional o asilo, que fue acordada en Malta por sus ministros de Interior, y por los de Italia, Francia y Alemania, en septiembre de 2019¹⁵¹.

La Declaración de Malta de 2019, a pesar de haber sido también ratificada por Finlandia, Irlanda, Luxemburgo y Portugal, no cuenta con el apoyo de Grecia y España. La Declaración fundamentalmente prevé el reparto de la responsabilidad de responder frente a las solicitudes de protección internacional, fundado en los principios de solidaridad y cooperación. Esto nos lleva a cuestionarnos porqué España, y en especial Grecia, han decidido no ratificar la Declaración de Malta, sobre todo al ser ambos algunos de los EEMM que más presión han estado soportando en sus sistemas nacionales¹⁵².

En cualquier caso, la respuesta positiva por parte de numerosos EEMM de la UE frente al acuerdo, sugiere que el futuro del SECA tal vez se encuentre en las decisiones multilaterales que los EEMM pueden adoptar al margen de las instituciones europeas. Sin embargo, esto también puede suponer una problemática, pues toda decisión multilateral de los EEMM no quedaría supeditada a la jurisdicción del TJUE, dejando así un amplio margen de discrecionalidad donde los EEMM podrían actuar sin represalias¹⁵³.

151 THIELEMANN, Eiko. “Why asylum policy harmonization undermines refugee burden-sharing?” *European Journal of Migration and Law*, vol. 6, n.º 1, 2014, pp. 47-65. También, v. PORRAS RAMÍREZ, José María. 2020, *Op. cit.*, pp. 163-164.

152 PORRAS RAMÍREZ, José María. 2020, *Op. cit.*, p. 164.

153 Véase el Auto del Tribunal General de 28 de febrero de 2017, NF/Consejo Europeo, T-129/16, EU: T:2017:128, apartado 73, donde el Tribunal manifiesta su falta de jurisdicción para conocer de los recursos planteados contra la Declaración UE-Turquía por ser esta una decisión multilateral entre los EEMM firmantes y Turquía realizada al margen de las instituciones de la UE.

Esto nos deja con la segunda alternativa, la de incentivar la interoperatividad de los EEMM de la UE en lo relativo al marco común de asilo. Para ello, lo ideal sería perseguir la construcción de un SECA basado en un modelo más federal, que tenga en cuenta la perspectiva de cada uno de los EEMM acerca del futuro del Sistema¹⁵⁴.

Hemos podido observar la existencia de algunos planteamientos al respecto, como la perspectiva “*step by step*” de la Comisión Europea ante el bloqueo constante en el proceso de ratificación de las propuestas para la reforma del SECA, que consistiría en adoptar dichas propuestas una por una, y no en bloque como se pretende¹⁵⁵. El hecho de que esta perspectiva se aplicase, a pesar de poder suponer una ralentización en el proceso de reforma del SECA, podría flexibilizar el procedimiento de ratificación, dando lugar así a que el bloqueo en el Consejo por parte de determinados EEMM desapareciese.

Como consecuencia de ello, podrían llegar a ratificarse muchas de las propuestas de reforma que aún se encuentran pendientes, y cuya ratificación es eminentemente urgente y necesaria para la protección de los derechos y garantías de las personas solicitantes. Se trata, por lo tanto, de una carrera entre la urgencia y necesidad de que las reformas sean aprobadas, y de que los EEMM que en un inicio se muestran reticentes a ello las respalden.

Así mismo, en el principio de interoperatividad, juegan ya un papel muy importante las Agencias descentralizadas de la UE. El sistema EURODAC, que cuenta con su propia Agencia, podría verse modificado por una nueva enmienda planteada en el 2020 para que actúe como una base de datos europea común¹⁵⁶.

Otra de dichas agencia descentralizadas es la nueva AAUE, la cual presta ayuda operativa a los EEMM cuyos sistemas nacionales de recepción se están viendo sometidos a presiones extraordinarias¹⁵⁷. Así mismo, también se dedica a revisar los procedimientos de concesión de protección internacional y de análisis de las solicitudes, para garantizar que estos cumplan con todas las garantías legales¹⁵⁸.

154 FAGGIANI, Valentina. 2020, *Op cit.*, p. 21.

155 *Ibid.*, pp. 11-12

156 COM/2020/614, “Propuesta modificada para la regulación del sistema EURODAC”, 23/09/2020, p. 2.

157 Supervisión de la aplicación operativa y técnica del SECA. Reglamento (UE) 2021/2303, *Op. cit.*, arts. 14-15.

158 Asistencia técnica y operativa a los EEMM. *Ibid.*, arts. 16 y ss.

En el caso de que los procedimientos de concesión internacional por los EEMM no cumplieren con las garantías legales establecidas por el acervo comunitario de la UE en materia de asilo, existe un mecanismo mediante el cual la Agencia podría solicitar a la Comisión Europea que presentase una propuesta de acto de ejecución del Consejo, que en caso de ser aprobada, obligaría al EM infractor a llevar a cabo las medidas necesarias para legalizar su procedimiento¹⁵⁹.

Como podemos observar, la Agencia de Asilo jugaría un papel importante en la cohesión de las políticas nacionales que cada EM lleva a cabo para la consecución del cooperativismo entre Estados en materia de asilo. Parece ser que, gracias a las nuevas competencias otorgadas a la AAUE, contamos con una Agencia fuerte, y con el poder suficiente para poder organizar y prestar apoyo en los procedimientos de asilo.

Tal vez, la clave de ello resida en que los procedimientos de asilo se lleven de forma nacional, por el EM competente para conocer de la solicitud en cada caso, y no por una institución europea común que después remita a la persona beneficiaria de la protección a un EM en concreto. Nos encontramos en una realidad en la que la política de migración y asilo, a pesar de encontrarse en la búsqueda de ser cada vez una política europea más común entre los EEMM, sigue siendo una competencia compartida sobre la que los Estados ostentan un gran control¹⁶⁰.

Frente a la imposibilidad de establecer un procedimiento europeo de asilo, que pueda permitirse dejar al margen las decisiones individuales de los Estados, tenemos un SECA que depende completamente de la cooperación de los EEMM. La nueva AAUE con sus nuevas competencias, vendría a cumplir una función vital para el SECA que no es otra que la de garantizar dicha cooperación entre los EEMM, y también a asegurar que estos cumplan con la normativa europea de asilo. Por lo que, la AAUE sería lo más parecido a una institución común y europea para la armonización de la práctica de las políticas comunes de asilo por parte de cada uno de los EEMM de la UE.

A pesar de ello, es cierto que la Agencia de Asilo no tiene una incidencia directa en la determinación del EM responsable de responder frente a las solicitudes de asilo. Sin

159 Propuesta de acto de ejecución del Consejo. *Ibid.*, art. 15.7 en relación al art. 22.1.

160 Artículo 4, apartado 2, letra j) del TFUE: «Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales: el espacio de libertad, seguridad y justicia».

embargo, valiéndose de sus nuevas competencias adquiridas, facilita a través de los planes de cooperación que el EM determinado como responsable por el «sistema Dublín»¹⁶¹, pueda responder a las solicitudes de asilo presentadas en su territorio; y también, se asegura de que éste cumpla con los requisitos legales establecidos por el acervo comunitario en materia de asilo mediante el mecanismo de supervisión¹⁶².

Antes de que la AAUE se constituyese como tal, ya se preveía en la propuesta de la Comisión Europea del 2016, que esta tendría un papel más sólido en los procedimientos de la concesión de asilo, llegando a adquirir cierta “fuerza ejecutiva” para ello¹⁶³. Es importante destacar esta “fuerza ejecutiva” relativa, que en la actual AAUE se manifiesta a través de la ya mencionada posibilidad de que la Comisión Europea proponga un acto de ejecución al Consejo; en los casos en los que, un EM no cumpla con las recomendaciones de la Comisión en el marco de un procedimiento de supervisión por la Agencia, o el sistema de asilo del EM esté sometido a una presión desproporcionada y el Estado en cuestión no haga nada al respecto¹⁶⁴. Se habla, por lo tanto, de una fuerza ejecutiva “parcial” o “relativa” de la AAUE; porque la adopción de dicho acto, que es la única manifestación de la posible vinculatoriedad de los actos de la Agencia, queda a decisión discrecional de la Comisión Europea, y a la posterior aprobación del Consejo¹⁶⁵.

En conclusión, la AAUE juega un papel protagonista en la actualidad del SECA y de la política común de asilo, y lo seguirá jugando en los próximos años. A pesar las soluciones que se han dado hasta ahora sean parciales, no hay que restarle importancia a los avances legislativos que se han llevado a cabo en esta materia; y especialmente, con la ratificación del Reglamento (UE) 2021/2303, con el que se ha creado la nueva AAUE.

161 Reglamento (UE) 2021/2303, *Op. cit.*, arts. 16 y ss.

162 Reglamento (UE) 2021/2303, *Op. cit.*, arts. 14-15.

163 COM/2016/0271, “Propuesta de un Reglamento relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010”, 04/05/2016. Vid. TSOURDI, Evangelina. “El reconocimiento de los refugiados en la UE: el papel cambiante de la OEAA”, *Revista Migraciones Forzadas*, n.º 65, 2020, p. 29-31.

164 Reglamento (UE) 2021/2303, *Op. cit.*, artículo 22.1, letras “a” y “b”.

165 El apartado 1 del art. 22 del Reglamento (UE) 2021/2303, dice que «Sobre la base de una propuesta de la Comisión [...] el Consejo podrá adoptar sin demora una decisión, por medio de un acto de ejecución, por la que se determine una o varias de las medidas enunciadas en el artículo 16, apartado 2, que deberá adoptar la Agencia para prestar apoyo a un Estado miembro y en la que se requiera a dicho Estado miembro que coopere con la Agencia en la aplicación de dichas medidas».

Queda plasmada la importancia de las Agencias descentralizadas en la UE para el avance en la cooperación entre los Estados. La AAUE tal vez pueda ser el ejemplo que inspire a un futuro SECA basado en las instituciones independientes, en las que los EEMM depositen su confianza para llevar a cabo labores que solo estos pueden realizar, fuera de los debates parlamentarios en la que los Estados no se ponen de acuerdo para ratificar las propuestas y reformas legislativas del Sistema.

5. CONCLUSIONES

PRIMERA: Dificultades en la creación de políticas de asilo en contextos de migraciones masivas.

A lo largo del trabajo se han analizado las diversas adversidades que el SECA ha tenido que atravesar desde que la materia del asilo fue implementada como una política común de la UE en el TFUE en 2007. Desde entonces, y hasta la actualidad, la Comisión Europea ha planteado múltiples reformas con el objeto de suplir los vacíos en el Sistema.

Para poder situarnos en el contexto actual del SECA, se han examinado y expuesto los orígenes y aspectos principales de la política común de asilo, y el conjunto de normas en las que dichos aspectos se encuentran regulados. Como antecedente de referencia para el SECA, y fenómeno principal de los últimos años en materia de migración, se encuentra la crisis migratoria de 2015; que asentó precedentes en la jurisprudencia europea, y supuso un gran cambio en la línea de la reforma del Sistema.

En consecuencia, nos encontramos ante un fenómeno sin precedentes como lo son los movimientos migratorios masivos en la actualidad; que a pesar de ser este un desafío necesario de afrontar por la UE, e inevitable para el SECA, ha influido de forma profunda y permanente en la orientación de las políticas de la UE dirigidas reformar el Sistema.

SEGUNDA: Existencia de voluntad política de la Comisión Europea y, por ende, de la UE para la resolución de los aspectos conflictivos del SECA.

Como consecuencia de la crisis los defectos del SECA quedan al descubierto, y la Comisión Europea en 2016 plantea una serie de reformas y propuestas legislativas que aún siguen siendo necesarias para suplir los defectos del Sistema.

La Comisión Europea, por lo tanto, manifiesta conocer las dificultades que el SECA atraviesa, así como su voluntad de querer que se superen dichas dificultades a través de propuestas que permitan reforzar el Sistema. Es por ello que, podemos concluir la existencia de una voluntad política proactiva por parte de la UE de crear una política propia en materia de asilo incluso en escenarios complejos.

TERCERA: Ausencia de voluntad por parte de algunos EEMM para la resolución de dichos aspectos.

En el proceso de ratificación de las propuestas se observan múltiples obstáculos, y entre ellos, el bloqueo legislativo (*impasse*) por parte de determinados EEMM de la UE (Grupo Visegrado) que se muestran contrarios a apoyar las propuestas para la reforma del SECA, con tal de no asumir alguna carga en sus sistemas nacionales de asilo.

En el 2020, bajo el mandato de la nueva presidenta de la Comisión Europea, se vuelven a plantear una serie de propuestas legislativas y no legislativas. Entre las primeras se observan nuevas ideas, y otras que ya habían sido expuestas en 2016, pero que por la situación de *impasse* en el marco del procedimiento legislativo ordinario de la UE no llegaron a ser ratificadas.

Es decir, frente a la voluntad de la Comisión de que se aprueben varios proyectos legislativos que permitan superar las dificultades que atraviesa el SECA, nos encontramos ante la problemática de que algunos EEMM se niegan a ratificar los proyectos, bloqueando por completo el avance en la reforma del sistema.

CUARTA: Dificultades para alinear las políticas de la UE con los demás EEMM.

Es innegable la existencia de dificultades que la UE atraviesa en la consecución de sus objetivos en materia de política común de asilo, que principalmente tienen que ver con la obsolescencia del «Sistema Dublín», que establece el orden de determinación de la responsabilidad de los EEMM para responder frente a las solicitudes de asilo, el cual es la “piedra angular” del SECA; y también, con la mencionada situación de *impasse*.

La imposibilidad de avanzar en la reforma del SECA a causa del bloque propiciado por algunos EEMM, supone que el sistema de la determinación de la responsabilidad en materia de asilo, núcleo esencial del SECA, no funcione correctamente.

QUINTA: Creación de la AAUE como estrategia para evadir las dificultades en el desarrollo de las políticas comunes de asilo.

En el centro de este complejo entramado normativo y de propuestas para la reforma del SECA, se encuentra la AAUE. La AAUE nace como una propuesta más para tratar de reforzar la cooperación entre los Estados, sustituyendo a la antigua EASO. En una UE con grandes dificultades para perseguir los objetivos de solidaridad y respeto de las garantías legales en el marco de los procedimientos de concesión de asilo, surge la Agencia, que con un rango competencial mayor que el de la antigua Oficina ha generado un gran impacto en la política común de asilo.

De modo que, la AAUE que en un momento inicial fue concebida junto a otras propuestas de reforma, ha resultado ser un punto clave en las alternativas frente a la imposibilidad de ratificar las propuestas de la Comisión para la reforma del SECA.

SEXTA: Funcionalidad operativa de la AAUE, y su posible incidencia en la crisis del «sistema Dublín» de la determinación de la responsabilidad de los EEMM.

Desde el mecanismo de supervisión hasta los planes operativos, la AAUE cuenta con una gran capacidad operativa para asegurarse del cumplimiento de las garantías legales por parte de los EEMM en los procedimientos de asilo, y para prestar apoyo a los EEMM que sufren presiones especialmente altas en sus sistemas nacionales de recepción. Tanto es así, que la nueva Agencia operativa desde el mes de febrero del actual año de 2022, ya ha entablado un plan operativo con España para suplirle en sus necesidades en esta materia.

Así mismo, el sistema de responsabilidad de los EEMM de la UE en la concesión de asilo se encuentra en conflicto, al ser todavía el primer Estado de llegada su criterio predominante, que aún es motivo de imposibilidad en el avance de la reforma del SECA.

Por lo que, la AAUE a través de sus nuevas competencias es capaz de influir positivamente y de forma efectiva en el funcionamiento del SECA. Para ello, cuenta con múltiples herramientas y mecanismos regulados en su Reglamento. A su vez, llega a plantearse la cuestión de cuál podría llegar a ser la incidencia de la AAUE en el sistema de determinación de la responsabilidad de los EEMM en materia de asilo.

SÉPTIMA: Existencia de técnicas a disposición de los EEMM para evadir la responsabilidad en materia de asilo, que afectan al buen funcionamiento del SECA.

Puede considerarse que los obstáculos más significativos a la hora de determinar la responsabilidad son los siguientes: por un lado, se encuentra la propuesta para constituir un nuevo marco de reasentamiento (*resettlement*), que vendría a suponer una externalización de la responsabilidad de los EEMM hacia terceros países ajenos a la UE; fenómeno que ya se había experimentado con la controvertida Declaración UE-Turquía. Por el otro, está la regla del “*law backsliding*” que los EEMM utilizan como una suerte de mecanismo para suspender de forma temporal el derecho del asilo en el territorio de su Estado; mecanismo que resulta completamente contrario a los principios que inspiran la política común de asilo (solidaridad y cooperación) de la UE.

Encontramos, por lo tanto, además de la ya mencionada situación de *impasse*, dos técnicas a las que algunos EEMM recurren para eludir cumplir con sus responsabilidades en materia de asilo, y que afectan profundamente al correcto funcionamiento del SECA.

FINAL: Influencia de la AAUE en la reforma del SECA y perspectivas de futuro.

Para concluir, encontramos posibles soluciones alternativas a este tipo de técnicas que impiden que el «sistema Dublín» funcione correctamente. Entre estas soluciones cobra un papel vital la AAUE, que a pesar de no incidir directamente en la determinación de la responsabilidad, es capaz de fomentar la cooperación entre los EEMM, asegurando así el correcto funcionamiento del SECA. Con sus más y sus menos, la creación de la AAUE ha supuesto un gran avance en la política común de asilo, pudiendo llegar a significar un ejemplo a seguir en el futuro del SECA y de los objetivos principales de la UE en materia de asilo.

La creación de la AAUE, siendo concebida como un proyecto más para la reforma del SECA, ha resultado ser todo un referente para la UE sobre las nuevas directrices a seguir en materia de política común de asilo. Pese a las debilidades con las que también cuenta, porque la Agencia también las tiene, su creación ha sido uno de los mayores puntos de inflexión en el avance de la construcción del Sistema; hecho que cobra su importancia, al tener en cuenta todas las dificultades y obstáculos que se han encontrado por el camino.

6. BIBLIOGRAFÍA

6.1. DOCTRINA

ABRISKETA URIARTE, Joana. *Rescate en el Mar y Asilo en la Unión Europea: Límites del Reglamento de Dublín III*. Editorial Aranzadi, 2020.

ABRISKETA URIARTE, Joana. “La dimensión externa del derecho de la Unión Europea en materia de refugio y asilo: un examen desde la perspectiva del non-refoulement”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 56, 2017.

CARRERA, Sergio, SANTOS VARA, Juan, STRIK, Tineke. (Eds.), *Constitutionalising the external dimensions of EU migration policies in times of crisis. Legality, rule of law and fundamental rights reconsidered*, Edward Elgar publishing, 2019.

CASTILLO DAUDÍ, Mireya. “El asilo en la Unión Europea: aportaciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 34, 2018.

DE LUCAS, Javier. “Sobre el proceso de vaciamiento del derecho de asilo por parte de los Estados de la UE”, *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 4, 2016.

EKATERINA PIERSON, Lyzhina. “Carta de Europa: Bielorrusia, entre las sanciones de la UE y el apoyo ruso”, *Revista de Política Exterior*, vol. 35, n.º 202, 2021.

FAGGIANI, Valentina. “¿Hacia una reforma integral o solo aparente y más involutiva del Sistema Europeo Común de Asilo?”, *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 52, 2020.

FERNÁNDEZ ROJO, David. “FRONTEX, EASO y EUROPOL desde un papel secundario a uno operacional central tras la “crisis de refugiados””. *Anuario del Boletín de la Academia de Yuste: Reflexiones sobre Europa e Iberoamérica*, 2021.

FERNÁNDEZ ROJO, David. “Los hotspots: expansión de las tareas operativas y cooperación multilateral de las Agencias europeas FRONTEX, EASO y EUROPOL”. *Revista de Derecho Europeo*, n.º 61, 2018, p. 1017.

PARDO, José Luis. “El nuevo Pacto de Migración y Asilo: la posición española”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, n.º 125, 2020.

PORRAS RAMÍREZ, José María. *Migraciones y asilo en la Unión Europea*, Editorial Aranzadi, 2020.

PORRAS RAMÍREZ, José María. “El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 175, 2017.

SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel. “El arriesgado acceso de protección internacional en la Europa fortaleza: la batalla por el visado humanitario europeo”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 57, 2017.

THIELEMANN, Eiko. “Why asylum policy harmonization undermines refugee burden-sharing?” *European Journal of Migration and Law*, vol. 6, n.º 1, 2014.

TSOURDI, Evangelina. “El reconocimiento de los refugiados en la UE: el papel cambiante de la OEAA”, *Revista Migraciones Forzadas*, n.º 65, 2020.

ZAPATER DUQUE, Esther. *La dimensión exterior de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO): una agencia esencial en la implementación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)*, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2014.

6.2. RECURSOS “ON-LINE”

“Construyendo muros, restringiendo derechos: la respuesta de Lituania a la 'crisis' fronteriza UE-Bielorrusia”, *Building walls, restricting rights: Lithuania's response to the EU-Belarus border 'crisis'*. STATEWATCH.

Enlace: <https://www.statewatch.org/analyses/2022/building-walls-restricting-rights-lithuania-s-response-to-the-eu-belarus-border-crisis/> [Última consulta 15/06/2022].

“Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016”. Consejo de la UE. Web del Consejo Europeo. Enlace: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> [Última consulta 15/06/2022].

“Dirección General de Atención Humanitaria e Inclusión Social de la Inmigración”. Página web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Gobierno de España. Enlace: <https://www.inclusion.gob.es/es/organizacion/organigrama/migraciones/contenido/OM99.htm> [Última consulta 15/06/2022].

“EUAA offers different kinds of tailor-made assistance to Member States.”. Portal web de la AAUE. Enlace: <https://euaa.europa.eu/operations/operational-assistance> [Última consulta 15/06/2022].

“European Union Agency for Asylum (EUAA)”. Portal web de la Unión Europea. Enlace: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-union-agency-asylum-euaa_en [Última consulta 15/06/2022].

Informe sobre la llegada marítima y terrestre de Diciembre 2020, ACNUR. Enlace: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/84312> [Última consulta 15/06/2022].

“La Propuesta de la Comisión Europea para un Reglamento que establezca una Oficina Europea de Apoyo en materia de Asilo (EASO)”, *La Oficina Europea de Apoyo al Asilo*. ACNUR. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2010/7365.pdf> [Última consulta 15/06/2022].

“La reforma de la UE del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) es un desastre”, *EU Reform of the Common European Asylum System (CEAS) is in a mess*, Publicación en STATEWATCH. Enlace: <https://www.statewatch.org/news/2018/october/eu-reform-of-the-common-european-asylum-system-ceas-is-in-a-mess/> [Última consulta 15/06/2022].

“Migraciones a través del Mediterráneo”, *Migration within the Mediterranean*, Missing Migrants Project (Organización internacional para las Migraciones (IOM)), actualizado al 08/06/2022. Enlace: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>

“New EU Agency for Asylum starts work with reinforced mandate”. Portal web oficial de la AAUE. Enlace: <https://euaa.europa.eu/news-events/new-eu-agency-asylum-starts-work-reinforced-mandate> [Última consulta 15/06/2022].

“Oficina Europea de Apoyo al Asilo”. Publicación en EUR-Lex. Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:jl0022> [Última consulta 15/06/2022].

“Oficina Europea de Apoyo al Asilo”, European Asylum Support Office. Web de la AAUE. Enlace: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822ESC.pdf> [Última consulta 15/06/2022].

“Procedimiento legislativo ordinario”. Explicación didáctica en la página web del Parlamento Europeo. Enlace: https://www.europarl.europa.eu/infographic/legislative-procedure/index_es.html [Última consulta 15/06/2022].

“Solicitantes de asilo por tipo de solicitante, ciudadanía, edad y sexo - datos agregados anuales (redondeados)”, EUROSTAT, última actualización 07/06/2022. Enlace: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza/default/bar?lang=en [Última consulta 15/06/2022].

Resumen semanal de la situación en España, Semana 37 (del 13 al 19 de Septiembre, 2021). ACNUR. Enlace: <https://data.unhcr.org/es/documents/details/88789> [Última consulta 15/06/2022].

“2015: El año de la crisis de refugiados en Europa”, Artículo de prensa (web de ACNUR), William Spindler, 08/12/2015. Enlace: <https://www.acnur.org/noticias/historia/2015/12/5af94adf1a/2353-2015-12-30-16-24-16.html> [Última consulta 15/06/2022].

6.3. NORMATIVA Y DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

6.3.1. *Normativa.*

España (2019). Real Decreto 450/2019, de 19 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 441/2007, de 3 de abril, por el que se aprueban las normas reguladoras de la concesión directa de subvenciones a entidades y organizaciones que realizan actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes.

UE (1992). Tratado de la Unión Europea (TUE), de 29 de julio de 1992, DO C 191.

UE (1997). Tratado de Amsterdam, de 2 de octubre de 1997, DO C 306.

UE (2007). Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007, DO C 340.

UE (2011). Directiva 2011/95/UE, 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, OJ L 337.

UE (2012). Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), de 26 de octubre de 2012, DO C 326.

UE (2013). Directiva 2013/32/UE, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, OJ L 180.

UE (2013). Directiva 2013/33/UE, de 26 de junio de 2013 , por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, OJ L 180.

UE (2013). Reglamento Dublín III, regulado por el Reglamento (UE) n ° 604/2013 , 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 EEMM por un nacional de un tercer país o un apátrida,OJ L 180.

UE (2019). Reglamento (UE) 2019/1896, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624, DO L 295.

UE (2021). Reglamento (UE) 2021/2303, de 15 de diciembre de 2021, por el que se deroga el Reglamento (UE) nº. 439/2010, de la creación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, OJ L 468.

ONU (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, 22 de abril 1951, Naciones Unidas.

ONU (1967). Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, Nueva York, 31 de enero de 1967, Naciones Unidas.

6.3.2. Comunicaciones e informes de las instituciones europeas.

COM/2008/135 “Comunicado de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo de la UE, European agencies – The way forward”, Bruselas, 11/03/2008.

COM/2016/197 final. “Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y el reforzamiento de las vías legales de llegada de personas a Europa”, Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo, Bruselas, 06/04/2016.

COM/2016/270, “Propuesta de Reglamento 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 (texto refundido)”, 21/08/2016.

COM/2016/271, “Propuesta de Reglamento relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010”, 04/05/2016.

COM/2016/272, “Propuesta de Reglamento relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) 604/2013 y de la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación ilegal, 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 (texto refundido)”, 04/05/2016.

COM/2016/465, “Propuesta de Directiva por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)”, 13/07/2016.

COM/2016/466, “Propuesta de Reglamento por el 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 y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración”, 13/07/2016.

COM/2016/467, “Propuesta de Reglamento por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE”, 13/07/2022.

COM/2016/468, “Propuesta de Reglamento por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo”, 13/07/2016.

COM/2020/209, “Comunicación de la comisión relativa al Nuevo pacto sobre Migración y Asilo”, 23/09/2020.

COM/2020/610, “Propuesta de un Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE”, 23/09/2020.

COM/2020/611, “Propuesta modificada de Reglamento por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE”, 23/09/2020.

COM/2020/612, “Propuesta de Reglamento por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores”, 23/09/2020.

COM/2020/613, “Propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo”, 23/09/2020.

COM/2020/614, “Propuesta modificada para la regulación del sistema EURODAC” , 23/09/2020

C (2020) 6467 final, “Recomendación de la Comisión sobre las vías legales para obtener protección en la UE: promoción del reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias”, Comisión Europea, Bruselas, 29/09/2020.

C (2020) 6468, “Recomendación (UE) 2020/1365 de la Comisión sobre la cooperación entre Estados miembros en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques que sean propiedad de entidades privadas o estén explotados por entidades privadas”, 23/09/2020.

C (2020) 6470, “Comunicación de la Comisión Orientaciones de la Comisión sobre la aplicación de las normas de la UE destinadas a definir y prevenir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares”, 23/09/2020.

Dictamen motivado de la Cámara de Diputados del Parlamento de la República Checa relativo a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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 [COM(2016)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD)], 24/10/2016.

Declaración conjunta y planteamiento común del (Parlamento, Consejo y Comisión) 2012 sobre las agencias descentralizadas, “Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies”, 19/07/2022.

Informe sobre la propuesta de reglamento del establecimiento de criterios y mecanismos de determinación del EEMM responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los EEMM [COM(2016)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD)], Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Exterior, Cecilia Wikström, A8-0345/2017, 06/11/2017.

Informe sobre la propuesta de reglamento relativo a la creación del Sistema EURODAC para la comparación de impresiones dactilares y correcta aplicación del «sistema de Dublín» [COM(2016)0272 – C8-0179/2016 – 2016/0132(COD)], Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, Monica Macovei, A8-0212/2017, 08/06/2017.

Informe sobre la propuesta de Directiva sobre las normas para la acogida de solicitantes de protección internacional [COM(2016)0465 – C8-0323/2016 - 2016/0222(COD)], Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, Sophia in't Veld, A8-0186/2017, 10/05/2017.

Informe sobre la propuesta de reglamento sobre normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de protección internacional, un estatuto uniforme de refugiados o para la protección subsidiaria, y que modifica la Directiva 2003/109/CE del estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración [COM(2016)0466 – C8-0324/2016 – 2016/0223(COD)], Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Exterior, Tanja Fajo, A8-0245/2017, 28/06/2017.

Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de un procedimiento común en materia de protección internacional en la UE y de la derogación la Directiva 2013/32/UE [COM(2016)0467 – C8-0321/2016 – 2016/0224(COD)], Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, Laura Ferrara, A8-0171/2018, 22/05/2018.

Informe sobre la propuesta de un Marco de Reasentamiento en la UE, y que modifique el Reglamento (UE) 516/2014 que crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración. [COM(2016)0468 – C8-035/2016 – 2016/0225(COD)], Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, Malin Björk, A8-0316/2017, 19/10/2017.

Nota de la Presidencia al Comité de Representantes Permanentes/Consejo sobre la Reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y Reasentamiento, 6600/19, Consejo de la UE, 26/02/2019.

6.3.3. *Planes operativos de la AAUE.*

“Plan Operativo: Apoyo especial en la Recepción. Acordado por la EASO y España”, Operating Plan: Special Support on Reception. Agreed by EASO and Spain, 2020, EASO (actualmente: AAUE). Enlace: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/O%202021_Spain_final_version_0.pdf [Última consulta 15/06/2022].

“Plan Operativo 2022-2023 acordado por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo y España”. Operating Plan 2022-2023 agreed by the European Asylum Support Office and Spain, 2021. Enlace: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/ES_OP_2022_2023_0.pdf [Última consulta 15/06/2022].

6.4. JURISPRUDENCIA

Auto del Tribunal General, de 28 de febrero de 2017, NF/Consejo Europeo, T-129/16, EU:T:2017:128.

STEDH (Gran Sala), de 21 de enero de 2011, *M.S.S. contra Bélgica y Grecia*, recurso n.º 30696/09.

STEDH, de 5 de diciembre de 2013, *Case Sharifi vs. Austria*, solicitud n.º 60104/08.

STEDH, de 9 de septiembre de 2014, asunto *Sharifi et Autres c. Italie et Grèce*, recurso n.º 16643/09.

STEDH, de 4 de noviembre de 2014, *Affaire Tarakhel c. Suisse*, recurso n.º 29217/12.

STJUE, de 21 de diciembre de 2011, *N.S. y otros*, C-411/10, ECLI:EU:C:2011:865.

STJUE, de 21 de diciembre de 2011, *N.S. y otros contra Secretary of State for the Home Department*, C-411/10 y C-493/10 (asuntos acumulados).

STJUE, de 14 de noviembre de 2013, *Bundersrepublik Deutschland y Kaveh Puid*, C-4/11.