

# **La transposición de la Directiva de Procedimientos de Asilo y la efectividad coercitiva de las decisiones de infracción de la Comisión Europea**

The transposition of the Asylum Procedures Directive and the coercive effectiveness of the European Commission's infringement decisions

**Borja Fernández Burgueño<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Investigador de posgrado, Universidad Autónoma de Madrid (UAM), Madrid, España

---

*Recibido:* 30/07/2017

*Aceptado:* 05/10/2017

*Correspondencia:* Borja Fernández Burgueño. C/ Núñez Morgado, 7, 7º C, 28036, Madrid, España. E-mail: [borjabur@gmail.com](mailto:borjabur@gmail.com)

---

© Revista Internacional de Estudios Migratorios. CEMyRI. UAL (España)

## Resumen

En este trabajo se estudia el nivel de transposición de la Directiva de Procedimientos de Asilo, centrándose en el papel de la Comisión Europea como órgano supervisor de la implantación del Derecho de la Unión Europea (UE) en los Estados Miembros. En concreto, se analizará el estado de tramitación de los procedimientos de infracción a los Estados miembros incoados por la Comisión Europea por incumplir con sus obligaciones de transposición, llegando a las siguientes conclusiones: (i) los progresos en los procedimientos de infracción han sido mínimos y muchos de ellos han quedado congelados en fases intermedias; (ii) la inactividad de la Comisión Europea equivale *de facto* a un consentimiento implícito para que los Estados infractores continúen con sus prácticas contrarias al derecho de la UE; y (iii) resulta necesario un papel más activo de la Comisión Europea.

**Palabras Clave:** asilo, Sistema Europeo Común de Asilo, Directiva de Procedimientos, Comisión Europea, procedimientos de infracción

## **Abstract**

This paper studies the record on transposition of the Asylum Procedures Directive, focusing on the role of the European Commission as the monitoring body of the implementation of the European Union (EU) Law among Member States. In particular, it will be analysed the current status of the infringement proceedings brought by the Commission to State Members for failing to comply with their transposition obligations, finding that: (i) the progress made in the infringement proceedings has been marginal and many proceedings have been put on ice at intermediate stages; (ii) the Commission's inactivity amount to an implied consent for the infringing Member States to continue with their practices contrary to Community law; and (iii) a more active role of the European Commission is needed.

**Keywords:** asylum, Common European Asylum System, Procedures Directive, European Commission, infringement decisions

## 1. Introducción

En las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 1999 se acordó “trabajar con vistas a la creación de un sistema europeo común de asilo, basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra”. Desde entonces, la UE ha aprobado numerosas Directivas (*inter alia*, de Reconocimiento<sup>1</sup>, de Procedimientos<sup>2</sup> y de Acogida<sup>3</sup>) y Reglamentos (*inter alia*, de Eurodac<sup>4</sup>, de Dublín<sup>5</sup>, de EASO<sup>6</sup> y de Fondo de Asilo<sup>7</sup>) con el objeto de homogeneizar el trato a los solicitantes y beneficiarios de protección internacional en toda la UE.

No obstante, los esfuerzos de armonización legislativa no han derivado en el resultado deseado de la creación de un verdadero Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), sino en la consolidación de 28 procedimientos administrativos de asilo diferentes no solo desde un punto de vista jurídico-procedimental, sino también en relación con las condiciones de acogida e integración y en las tasas de reconocimiento

---

<sup>1</sup> Vid. por orden cronológico: Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida; y Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.

<sup>2</sup> Vid. por orden cronológico: Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado; y Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

<sup>3</sup> Vid. por orden cronológico: Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros; y Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

<sup>4</sup> Vid. por orden cronológico: Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín; Reglamento (CE) no 407/2002 del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por el que se establecen determinadas normas de desarrollo del Reglamento (CE) no 2725/2000; Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de las impresiones dactilares.

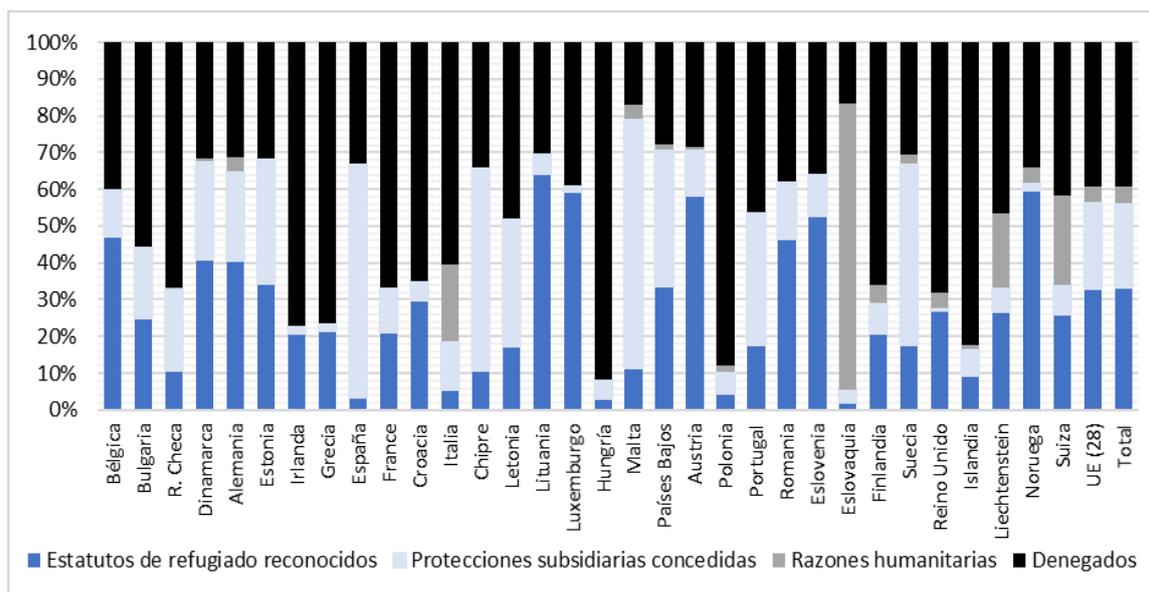
<sup>5</sup> Vid. por orden cronológico: Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país; Reglamento (UE) n° 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.

<sup>6</sup> Vid. por orden cronológico: Reglamento (UE) n° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

<sup>7</sup> Vid.: Reglamento (UE) n° 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, por el que se modifica la Decisión 2008/381/CE del Consejo y por el que se derogan las Decisiones no 573/2007/CE y no 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE del Consejo.

de protección internacional. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, mientras que Estados como Hungría denegaron en 2016 la práctica totalidad de las solicitudes de protección internacional; Eslovaquia concedió permisos de residencia por razones humanitarias a la mayoría de los solicitantes; Malta, España y Chipre, optaron por reconocer mayoritariamente la condición de beneficiario de protección subsidiaria; y otros como, Noruega, Austria, Lituania o Luxemburgo, reconocieron el estatuto de refugiados a más de la mitad de las solicitudes de protección internacional resueltas ese año.

**Figura 1. Tasas de reconocimiento de protección internacional**



\* Elaboración propia. Datos de fuente: EUROSTAT. First instance decisions on applications by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded), [migr\_asydcfst], Last update: 17-07-2017.

Asimismo, las cifras no sólo varían desde el punto de vista porcentual en relación con el tipo de protección concedida, sino, sobre todo, en el número absoluto de solicitudes anuales de protección internacional que tienen que tramitar cada Estado. En este sentido, mientras que Portugal tuvo tan solo 1.460 solicitudes en 2016, España tuvo 10 veces más que su vecino ibérico (15.755) y Alemania 510 veces más (745.155)<sup>8</sup>. Como es natural, este escenario heterogéneo incrementa el número de movimientos secundarios y satura los mecanismos de derivación de responsabilidad entre los Estados miembros en virtud del Reglamento de Dublín.

<sup>8</sup> Fuente: EUROSTAT. *Asylum and first-time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)* [migr\_asyappctza] Last update 17-07-2017.

En este contexto, este trabajo se centrará en las normas procedimentales comunitarias sobre la determinación de la protección internacional. De esta manera, como hilo conductor del presente estudio se tomará la implementación y trasposición de la normativa comunitaria en materia de procedimientos comunes de protección internacional.

Se partirá del análisis de la trasposición de la «Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para, conceder o retirar la condición de refugiado» (a continuación, Directiva 2005/85/CE de Normas Mínimas de Procedimientos). A continuación, se estudiarán los problemas de trasposición de la «Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional» (a continuación, Directiva 2013/32/UE de Procedimientos Comunes), que sustituyó a la antigua Directiva 2005/85/CE de Normas Mínimas de Procedimientos. Finalmente, se analizará la reciente propuesta de la Comisión Europea de sustituir la Directiva 2013/32/UE de Procedimientos Comunes por un Reglamento de Procedimiento Común (a continuación, propuesta 2016/0224 (COD) del Reglamento de Procedimiento Común)<sup>9</sup>.

Numerosos autores e instituciones han consagrado su dedicación al estudio de los aspectos sustantivos del SECA (*inter alia*, Cano Linares, 2016; Jiménez Sánchez, 2016; Pérez-Prat Durbán, 1998; Solanes Corella, 2014). No obstante, en este trabajo se va a argüir que el fracaso de la unificación de las normas mínimas y cooperación entre los Estados miembros de la UE en materia de asilo no radica –al menos no exclusivamente– en un problema de derecho sustantivo ni en la complejidad de gestionar los flujos de inmigrantes y refugiados, sino en un problema de voluntad política de las instituciones europeas y, especialmente, de la Comisión Europea.

## **2. La trasposición y aplicación efectiva de la normativa comunitaria en materia de procedimientos de asilo**

La Directiva 2005/85/CE de Normas Mínimas de Procedimientos fue la primera directiva comunitaria sobre las garantías del procedimiento de asilo tras las conclusiones de Tampere de 1999. Este hito marcó las bases sobre las que se ha

---

<sup>9</sup> European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU, COM(2016) 467, 13 Abril 2016.

cimentado el SECA, ya que los Estados miembros se vieron obligados a adaptar la configuración nacional de sus procedimientos de asilo para adecuarlos a los mínimos europeos. Así, por ejemplo, el legislador español señaló en el Preámbulo de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, que la trasposición de la Directiva 2005/85/CE de Normas Mínimas de Procedimientos afectaba “al núcleo de todo sistema de asilo” y que, por tanto, era necesario promulgar una nueva ley de asilo, dejando atrás la derogada Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

Ocho años más tarde, en el marco de una nueva reforma del SECA y con el fin de caminar hacia una mayor integración de los procedimientos administrativos de determinación de la protección internacional, el Parlamento y el Consejo adoptaron la Directiva 2013/32/UE de Procedimientos Comunes. Tal y como se pone de manifiesto en el considerando primero, con la Directiva 2013/32/UE de Procedimientos Comunes, se introdujeron “una serie de modificaciones sustantivas en la Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005”. El plazo para trasponer la directiva finalizó el 20 de julio de 2015 (art. 51). No obstante, muchos Estados, entre ellos España, aún no han comunicado la correcta trasposición de la nueva directiva a la Comisión.

Antes de profundizar en el análisis de los problemas de trasposición de la citada directiva, no resulta ocioso aclarar cuál es el papel de la Comisión y cómo operan las medidas coercitivas de las instituciones europeas para que los Estados miembros adopten, transpongan y apliquen el acervo comunitario de forma debida. El artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) otorga a la Comisión Europea la potestad supervisora del cumplimiento del derecho comunitario a través de la posibilidad de la incoación de procedimientos de infracción. En la práctica, este procedimiento se estructura en dos fases: (i) la solución temprana y (ii) el procedimiento formal. En cuanto a la primera de las fases, solo nos interesa saber que cuando la Comisión detecta una posible infracción de la legislación de la UE o recibe una denuncia al respecto<sup>10</sup>, trata de resolver el problema con el Estado miembro afectado

---

<sup>10</sup> “Toda persona podrá acusar a un Estado miembro presentando, gratuitamente, una denuncia a la Comisión (...). Tras la instrucción de la denuncia, la Comisión podrá emitir un emplazamiento que incoe el procedimiento de infracción contra el Estado miembro en cuestión, o el archivo definitivo del caso. La Comisión usará su potestad discrecional para decidir incoar o dar por finalizado el procedimiento de infracción”. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de actualización de la gestión de las relaciones con el denunciante en relación con la aplicación del Derecho de la Unión (COM/2012/0154). Disponible online en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012DC0154&from=EN>

por medio del diálogo estructurado “EU Pilot”<sup>11</sup> a través del cual se puede evitar la incoación de un procedimiento formal (porcentaje de éxito: 75%<sup>12</sup>). Si no se consigue una solución pacífica por medio del diálogo EU Pilot, la Comisión Europea puede abrir procedimiento formal de infracción que cuenta con las siguientes etapas: (i) envío de la carta de emplazamiento y contestación; (ii) dictamen motivado; (iii) recurso ante el TJUE; (iv) sentencia del TJUE; y (v) segunda remisión ante el TJUE.

La Comisión disfruta de un amplio margen de discrecionalidad y no está obligada a perseguir todos los casos en los que se detecten posibles violaciones del ordenamiento jurídico comunitario (Andersen, 2012: 40). En este sentido, en muchas ocasiones, las decisiones de los procedimientos de infracción no responden a una motivación jurídica *stricto sensu* de cumplimiento de la ley, sino a determinadas prioridades políticas puntuales. Por ese motivo, en el marco de la Agenda Europea de Migración<sup>13</sup>, el 23 de septiembre de 2015, tan solo dos semanas después de que se publicasen las fotos del cuerpo inerte del niño de 3 años Alan Kurdi en las costas turcas, la Comisión, haciendo uso de su potestad supervisora del cumplimiento del derecho comunitario bajo el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), emitió 40 decisiones de infracción en materia de asilo con el fin de promover una “mayor responsabilidad en la gestión de la crisis de los refugiados”<sup>14</sup>. Entre estas decisiones, se enviaron 18 cartas de emplazamiento por incumplir el deber de trasposición y comunicación de la Directiva 2013/32/UE de Procedimientos Comunes a Bélgica, Bulgaria, Chipre, República Checa, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Hungría, Lituania, Luxemburgo, Letonia, Malta, Polonia, Rumanía, Suecia y Eslovenia<sup>15</sup>. Asimismo, el 10 diciembre de 2015, la Comisión envió otra carta de

---

<sup>11</sup> El TJUE señala que: “*aunque el procedimiento EU Pilot no esté basado en el artículo 258 del TFUE, estructura el modo de proceder que la Comisión ha adoptado tradicionalmente al recibir una denuncia o cuando ha actuado por su propia iniciativa.*” Sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 25 de septiembre de 2014, asunto T- 306/12.

<sup>12</sup> European Commission. *EU Pilot. Reporting period: 01/2015 - 12/2015*. Disponible online en: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/eu\\_pilot/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm)

<sup>13</sup> *Vid.* Agenda Europea de Migración de presentada el 13 de mayo de 2015. Disponible online: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en)

<sup>14</sup> Comisión Europea. *Comunicado de prensa. Una mayor responsabilidad en la gestión de la crisis de los refugiados: La Comisión Europea pone en marcha 40 procedimientos de infracción para hacer que funcione el Sistema Europeo de Asilo*. Bruselas, 23 de septiembre de 2015. Disponible online en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5699\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_es.htm)

<sup>15</sup> Bélgica proc. nº 20150355; Bulgaria proc. nº 20150363; Chipre proc. nº 20150371; Rep. Checa proc. nº 20150379; Alemania proc. nº 20150386; Estonia proc. nº 20150396; Grecia proc. nº 20150402; España proc. nº 20150413; Francia proc. nº 20150424; Hungría proc. nº 20150432; Lituania proc. nº 20150442; Luxemburgo proc. nº 20150447; Letonia proc. nº 20150454; Malta proc. nº 20150459; Polonia proc. nº 20150469; Rumanía proc. nº 20150479; Suecia proc. nº 20150486; Eslovenia proc. nº 20150493

emplazamiento a Hungría por vulnerar la citada Directiva de Procedimientos<sup>16</sup>. El hecho de que a raíz de una gran conmoción social y política la Comisión decidiera intensificar sus esfuerzos para que los Estados Miembros adoptasen plenamente la legislación del SECA y que actuase en un plazo tan breve, demuestra que no estamos ante un problema jurídico-procedimental, sino de voluntad política.

En octubre de 2015, la Comisión advirtió a los Estados que tienen la obligación de responder a sus cartas de emplazamiento, lamentando no haber recibido la contestación debida en varios procedimientos de infracción en materia de protección internacional:

“En lo que respecta a la resolución de las 40 decisiones sobre infracciones reales o potenciales adoptada en septiembre, en relación con la Directiva sobre los procedimientos de asilo, la Directiva sobre las condiciones de acogida y la Directiva relativa a los requisitos de asilo, además de los 34 casos abiertos antes de dicha fecha, la Comisión no ha recibido respuesta alguna hasta hoy. En vista de la especial importancia de esta legislación, se insta a los Estados miembros a responder lo antes posible dentro del plazo de dos meses”<sup>17</sup>.

El paso a la siguiente fase del procedimiento formal de infracción, el dictamen motivado, no es automático, sino que se produce cuando la Comisión lo estima pertinente. Debido a este amplio margen de maniobra, nos encontramos con muchos expedientes de infracción abiertos que se han quedado paralizados en el limbo entre la segunda y la tercera etapa: ni la contestación ha satisfecho de manera suficiente las exigencias de la Comisión como para cerrar el expediente ni la Comisión decide remitir un dictamen motivado al Estado infractor. De todos estos expedientes de infracción señalados, tan solo la Comisión ha elevado a la segunda fase (dictamen motivado) los procedimientos relativos a Malta, Grecia, Alemania, Estonia y Eslovenia<sup>18</sup> habiéndose

---

<sup>16</sup> Hungría proc. n° 20152201. European Commission - Press release, Commission opens infringement procedure against Hungary concerning its asylum law, Brussels, 10 December 2015 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6228\\_EN.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6228_EN.htm)

<sup>17</sup> Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council And The Council Managing the refugee crisis: State of Play of the Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration, Brussels, 14.10.2015 COM(2015) 510 (traducción del inglés). Disponible online: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication\\_on\\_eam\\_state\\_of\\_play\\_20151014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_on_eam_state_of_play_20151014_en.pdf)

<sup>18</sup> Dictámenes motivados de 10/12/2015 enviados a Grecia (n° proc. 20150402) y a Malta (n° proc. 20150459); Dictámenes motivados de 10/02/2016 enviados a Alemania (n° proc. 20150386), Estonia (n° proc. 20150396) y Eslovenia (n° proc. 20150493). European Commission. *Press release. Implementing the Common European Asylum System: Commission escalates 8 infringement proceedings*. Brussels, 10 December 2015. Disponible online en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6276\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6276_en.htm); European

quedado el resto paralizados en la primera fase del procedimiento formal de infracción (carta de emplazamiento).

Asimismo, hay que señalar que, a pesar de que se hayan emitido dichos dictámenes motivados, la Comisión no ha llevado a último término (recurso ante el TJUE) ninguno de los procedimientos de infracción mencionados. En este sentido, mientras los expedientes de infracción se congelan entre fase y fase, los Estados infractores pueden seguir con sus prácticas contrarias a los estándares mínimos del SECA con total impunidad.

La Comisión ha afirmado en numerosas ocasiones que la supervisión del SECA es una de sus principales prioridades. No obstante, en los últimos diez años, de los 75 procedimientos de infracción por incumplimientos del SECA abiertos por la Comisión Europea<sup>19</sup>, tan solo ha llegado a solicitar una multa coercitiva al TJUE en dos ocasiones (a Suecia<sup>20</sup> y a España<sup>21</sup>) en 2009 –en ninguno de los dos casos la directiva infringida fue la de Procedimientos. Desde entonces, la Comisión ha renunciado a ejercer su labor de supervisión del cumplimiento del SECA, lo que contrasta con la labor de control coercitivo que debidamente ejerce en otros ámbitos del derecho comunitario<sup>22</sup>.

Una de las principales motivaciones que llevaron a la Comisión Europea a iniciar el 6 de abril de 2016 una nueva reforma del SECA fue la irregular y deficiente implementación de las garantías mínimas establecidas en el Derecho europeo de Asilo. Al mismo tiempo que se anunciaba el plan de reforma, Frans Timmermans, vicepresidente primero de la Comisión, alegaba que “en el futuro inmediato, tenemos

---

Commission - Fact Sheet, December infringements' package: key decisions, Brussels, 10 December 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-6223\\_EN.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6223_EN.htm)

<sup>19</sup> Procedimientos de infracción números: 20060868; 20060901; 20122189; 20130257; 20130265; 20130266; 20130272; 20130276; 20130279; 20130280; 20130282; 20130286; 20130288; 20134062; 20140026; 20140037; 20140085; 20140095; 20140105; 20140116; 20140135; 20140163; 20140176; 20140183; 20140193; 20140208; 20142171; 20142192; 20142231; 20142235; 20150070; 20142261; 20150167; 20150351; 20150355; 20150356; 20150363; 20150364; 20150371; 20150372; 20150379; 20150380; 20150386; 20150387; 20150396; 20150397; 20150402; 20150403; 20150413; 20150414; 20150424; 20150425; 20150432; 20150433; 20150442; 20150443; 20150447; 20150448; 20150454; 20150455; 20150459; 20150460; 20150469; 20150470; 20150479; 20150480; 20150486; 20150487; 20150493; 20150494; 20152188; 20152197; 20152201; 20152202; y 20152203.

<sup>20</sup> STJUE (Sala Sexta) de 14 de mayo de 2009, asunto C-322/08. ECLI:EU:C:2009:312.

<sup>21</sup> STJUE (Sala Quinta) de 9 de julio de 2009, asunto C- 272/08. ECLI:EU:C:2009:442.

<sup>22</sup> Ver, por ejemplo, los datos de los procedimientos de infracción sobre el Mercado Común ([http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/infringements/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm)); Comunicaciones Electrónicas (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/Infringement%20procedures%20opened%20for%20non-communication%20of%20the%20revised%20framework.pdf>); <https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/Infringement%20procedures%20opened%20for%20incorrect%20implementation.pdf>; Medio Ambiente (<http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>)

que aplicar la legislación vigente para estabilizar la situación<sup>23</sup>. Sin embargo, a la luz del estado de los expedientes de infracción, podemos concluir que la Comisión ha desentendido su propio mandato autoimpuesto.

Actualmente, siguiendo una mala costumbre de muchos órganos de gobierno nacionales, se está considerando solucionar un problema de implementación de una normativa vigente a golpe de nuevas reformas legislativas<sup>24</sup>. En este sentido, la Comisión Europea pretende corregir las carencias en la aplicación del SECA por su inactividad en los procedimientos de infracción con la modificación de los principales instrumentos legales que lo regulan sin realizar un estudio previo de las causas de su fracaso y la efectividad de los sistemas de supervisión vigentes. El 6 de abril de 2016 la Comisión Europea anunció el comienzo del proceso de reforma del SECA<sup>25</sup>. El 4 de mayo de 2016 se inició la primera fase con las propuestas de las reformas de los Reglamentos de Dublín y Eurodac y con la propuesta de creación de la Agencia Europea de Asilo<sup>26</sup>. Y, finalmente, el 13 de abril se completó la segunda fase con las propuestas de la Directiva de Acogida, el Reglamentos de Reconocimiento y la Propuesta 2016/0224 (COD) del Reglamento de Procedimiento Común<sup>27</sup>.

Con la Propuesta 2016/0224 (COD) del Reglamento de Procedimiento Común se pretende solventar el incumplimiento de las obligaciones de trasposición de la Directiva 2013/32/UE de Procedimientos Comunes por parte de los Estados miembros con la transformación de la Directiva en un Reglamento, que, por definición, resultaría de eficacia directa y de alcance general sin necesidad de trasposición. El artículo 62 de la Propuesta dispone que será de aplicación a los 6 meses desde su entrada en vigor –a los 20 días desde su publicación en el BOUE. No obstante, de acuerdo con un documento filtrado por Statewatch, en el que se reflejan las posturas de los Estados

---

<sup>23</sup> Comisión Europea - *Comunicado de prensa. La Comisión presenta opciones de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y de fomento de vías seguras y legales hacia Europa*. Bruselas, 6 de abril de 2016. Disponible online en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1246\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1246_es.htm)

<sup>24</sup> Esto ya se intentó con la aprobación del paquete de asilo en 2013, que incluyó la refundición de la Directiva de Procedimientos y Acogida, así como de los reglamentos de Dublín y de Eurodac.

<sup>25</sup> Comisión Europea - *Comunicado de prensa. La Comisión presenta opciones de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y de fomento de vías seguras y legales hacia Europa*. Bruselas, 6 de abril de 2016. IP/16/1246. Disponible online en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1246\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1246_es.htm)

<sup>26</sup> European Commission, Proposal for a [Dublin IV Regulation], COM (2016) 270, 4 May 2016; Proposal for a [Eurodac Regulation], COM(2016) 272, 4 May 2016; Proposal for a [European Union Agency for Asylum Regulation], COM(2016) 271, 4 May 2016.

<sup>27</sup> European Commission, Proposal for a [Reception Directive], COM(2016) 465, 13 April 2016; European Commission, Proposal for a [Qualification Regulation], COM(2016) 466, 13 April 2016; European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU, COM(2016) 467, 13 April 2016.

miembros en relación con las negociaciones del Reglamento de Reconocimiento<sup>28</sup>, la UE quiere posponer la aplicación de los futuros Reglamentos del SECA hasta 2 años más tarde<sup>29</sup>. En este sentido, en el hipotético escenario de que se llegara a aprobar el nuevo paquete de asilo en la UE en septiembre de 2017, no sería de aplicación hasta finales de 2019. Por tanto, a corto y medio plazo la Propuesta 2016/0224 (COD) del Reglamento de Procedimiento Común no soluciona los graves problemas de la implementación del SECA, en general, y de la Directiva 2013/32/UE de Procedimientos Comunes, en particular.

### 3. Conclusiones

Los progresos en los procedimientos de infracción han sido mínimos y muchos de ellos han quedado congelados en fases intermedias. Los expedientes permanecen en cada etapa durante largos periodos de tiempo, pudiendo quedarse paralizados varios años sin que la Comisión tome una decisión al respecto. La inactividad de la Comisión equivale de facto a un consentimiento implícito para que los Estados infractores continúen con sus prácticas contrarias al derecho de la UE hasta que la Comisión decida proseguir con el procedimiento<sup>30</sup>. Este consentimiento implícito se hace evidente en los expedientes que han quedado paralizados tras el envío de la carta de emplazamiento, ya que los Estados son conscientes de que la Comisión les dará una segunda oportunidad cuando les remita el dictamen motivado correspondiente y, por tanto, no se sienten obligados a cumplir con el derecho de asilo europeo en el corto y medio plazo.

La Comisión ha afirmado en numerosas ocasiones que la supervisión del SECA es una de sus principales prioridades<sup>31</sup>. No obstante, basta con una simple comparación

---

<sup>28</sup> Council of the European Union, Interinstitutional File: 2016/0223 (COD), Brussels, 21 March 2017 (OR. en) 7421/17 LIMITE ASILE 16 CODEC 422. Disponible online en: <http://statewatch.org/news/2017/mar/eu-council-qualification-7421-17.pdf>

<sup>29</sup> *Ibid.* art. 46, pág. 88

<sup>30</sup> Prueba flagrante de esta pasividad es la impunidad con la que los Estados miembros han podido incumplir sus cuotas de acogida de solicitantes de asilo en virtud de los programas de reasentamiento y reubicación que nacieron de las dos Decisiones del Consejo de la Unión Europea de septiembre de 2015 (Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia y Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia). Para conocer las cifras actualizadas de las cuotas de (in)cumplimiento, puede acceder a los gráficos “Mapa de la tragedia” y “El ranking de la vergüenza” de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, disponibles online en: <http://www.uerfanos.org/>

<sup>31</sup> La Comisaria de Asuntos de Interior, Cecilia Malmström, sostiene que “*el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) es mi máxima prioridad desde el inicio de mi mandato y he participado en las negociaciones para su creación desde el primer día*”. Cecilia Malmström. “Un espacio de protección y solidaridad para los más vulnerables” en Unión Europea, *Un Sistema Europeo Común de Asilo*, Oficina

de los datos de los procedimientos de infracción en materia de asilo con los que versan sobre otras materias<sup>32</sup>, para intuir que la realidad de la implicación de la Comisión parece no ajustarse a estas declaraciones. Finalmente, teniendo en cuenta la lejanía temporal de la aplicación de la Propuesta 2016/0224 (COD) del Reglamento de Procedimiento Común, se ha de descartar la posibilidad de que ésta pueda solucionar a corto o medio plazo los graves problemas de homogenización de los procedimientos de asilo en la UE.

Por todo lo anterior, este trabajo considera necesario que la Comisión asuma un papel más activo en la supervisión del cumplimiento del SECA, ya que sin una homogeneización efectiva de las normas mínimas procedimentales en materia de asilo no se puede avanzar en la cooperación entre los Estados miembros de la UE para encontrar una solución común que dé respuesta a las dificultades de gestionar los flujos migratorios mixtos de inmigrantes y refugiados.

## Referencias

- Andersen, S. (2012). *The Enforcement of EU Law: The Role of the European Commission*. Oxford: OUP Oxford
- Cano Linares, M.A. (2016). Asilo y refugio en la Unión Europea: Agenda Europea de Migración 2015 y retos del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). *Revista de derecho migratorio y extranjería*, 41, 209-234.
- Jiménez Sánchez, C. (2016). La construcción del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA): Interrogantes tras la crisis de los refugiados. En P. Laurenzo Copello, y A. Daunis Rodríguez (Coords.), *Colectivos en los márgenes del Derecho*.
- Pérez-Prat Durbán, L. (1998). El derecho de asilo en la Unión Europea, *Alegatos*, 39, 47-67.
- Solanes Corella, A. (2014). Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española. *Anuario de la Facultad de Derecho*, 7, 181-210.

---

de Publicaciones de la Unión Europea, 2014. Disponible online en: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas\\_factsheet\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf)

<sup>32</sup> Vid. nota a pie de pág. 22.