Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 26 de julio de 2017 *

«Procedimiento prejudicial — Reglamento (UE) n.º 604/2013 — Determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país — Llegada de un número excepcionalmente alto de nacionales de terceros países deseosos de obtener una protección internacional — Cruce de la frontera organizado por las autoridades de un Estado miembro a efectos de tránsito hacia otro Estado miembro — Entrada autorizada a modo de excepción por razones humanitarias — Artículo 2, letra m) — Concepto de "visado" — Artículo 12 — Expedición de un visado — Artículo 13 — Cruce irregular de una frontera exterior»

En el asunto C-646/16,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria), mediante resolución de 14 de diciembre de 2016, recibida en el Tribunal de Justicia el 15 de diciembre de 2016, en el procedimiento iniciado por

Khadija Jafari,

Zainab Jafari

con intervención de:

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. L. Bay Larsen (Ponente) y J.L. da Cruz Vilaça y las Sras. M. Berger y A. Prechal, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas y A. Arabadjiev, la Sra. C. Toader y los Sres. M. Safjan, D. Šváby, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund y S. Rodin, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 28 de marzo de 2017;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de las Sras. Jafari, por el Sr. R. Frühwirth, Rechtsanwalt;

* Lengua de procedimiento: alemán.

– en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. G. Hesse, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno helénico, por la Sra. T. Papadopoulou, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno francés, por el Sr. D. Colas y las Sras. E. Armoët y E. de Moustier, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por los Sres. L. Cordì y L. D'Ascia, avvocati dello Stato;

– en nombre del Gobierno húngaro, por la Sra. M. Tátrai y el Sr. M.Z. Fehér, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. C. Crane, en calidad de agente, asistida por el Sr. C. Banner, Barrister;

– en nombre del Gobierno suizo, por el Sr. E. Bichet, en calidad de agente;

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. M. Condou-Durande y los Sres. G. Wils y M. Žebre, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de junio de 2017;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 2, 12 y 13 del Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DO 2013, L 180, p. 31; en lo sucesivo, «Reglamento Dublín III»), así como del artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen) (DO 2006, L 105, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 (DO 2013, L 182, p. 1) (en lo sucesivo, «código de fronteras Schengen»).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto del examen de los recursos interpuestos por las Sras. Khadija Jafari y Zainab Jafari, de nacionalidad afgana, contra las decisiones adoptadas por el Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Oficina Federal de Inmigración y Asilo, Austria; en lo sucesivo, «Oficina Federal») por las que se declaró la inadmisibilidad de sus solicitudes de protección internacional, se ordenó que fueran expulsadas y se hizo constar que la devolución de estas personas a Croacia era lícita.

Marco jurídico

Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen

3 El artículo 18, apartado 1, del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras

comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990 (DO 2000, L 239, p. 19), en su versión modificada por el Reglamento n.º 610/2013 (en lo sucesivo, «Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen»), dispone:

«Los visados para una estancia superior a 90 días ("visados para estancias de larga duración") serán visados nacionales expedidos por uno de los Estados miembros con arreglo a su propia legislación o al Derecho de la Unión. Dichos visados serán expedidos con arreglo al modelo uniforme para visados establecido en el [Reglamento (CE) n.º 1683/95 del Consejo, de 29 de mayo de 1995, por el que se establece un modelo uniforme de visado (DO 1995, L 164, p. 1)], especificándose en el encabezamiento el tipo de visado con la letra "D". […]»

Directiva 2001/55/CE

4 El artículo 18 de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, du 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DO 2001, L 212, p. 12), dispone:

«Se aplicarán los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de la solicitud de asilo. En particular, el Estado miembro responsable de examinar la solicitud de asilo presentada por el beneficiario del régimen de protección temporal adoptado en virtud de la presente Directiva será el Estado miembro que haya aceptado su traslado a su territorio.»

Código de fronteras Schengen

5 El código de fronteras Schengen ha sido derogado y sustituido por el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen) (DO 2016, L 77, p. 1). Por lo tanto, el código de fronteras Schengen era aplicable en el momento de los hechos del litigio principal.

6 Los considerandos 6, 27 y 28 del código de fronteras Schengen estaban redactados así:

«(6) El control fronterizo no se efectúa únicamente en interés de los Estados miembros en cuyas fronteras exteriores se realiza, sino en interés del conjunto de los Estados miembros que han suprimido los controles en sus fronteras interiores. El control fronterizo debe contribuir a la lucha contra la inmigración clandestina y la trata de seres humanos, así como a la prevención de cualquier amenaza a la seguridad interior, al orden público, a la salud pública y a las relaciones internacionales de los Estados miembros.

[…]

(27) El presente Reglamento desarrolla disposiciones del acervo de Schengen en las que el Reino Unido no participa […] Por consiguiente, el Reino Unido no participa en la adopción del presente Reglamento y no está vinculado ni sujeto a su aplicación.

(28) El presente Reglamento desarrolla disposiciones del acervo de Schengen en las que Irlanda no participa […] Por consiguiente, Irlanda no participa en la adopción del presente Reglamento y no está vinculada ni sujeta a su aplicación.»

7 El artículo 4 de este código, titulado «Cruce de las fronteras exteriores», disponía:

«1. Las fronteras exteriores sólo podrán cruzarse por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura establecidas. Las horas de apertura estarán indicadas claramente en todo paso fronterizo que no esté abierto las 24 horas del día.

[…]

3. Sin perjuicio […] de sus obligaciones en materia de protección internacional, los Estados miembros fijarán sanciones, de conformidad con su Derecho interno, en el caso de cruce no autorizado de las fronteras exteriores fuera de los pasos fronterizos y de las horas de apertura establecidas. […]»

8 Bajo el título «Condiciones de entrada para los nacionales de terceros países», el artículo 5 de dicho código establecía:

«1. Para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros de una duración que no exceda de 90 días dentro de cualquier período de 180 días, lo que implica tener en cuenta el período de 180 días que precede a cada día de estancia, las condiciones de entrada para los nacionales de terceros países serán las siguientes:

a) estar en posesión de un documento de viaje válido que otorgue a su titular el derecho a cruzar la frontera […]

[…]

b) estar en posesión de un visado válido, cuando así lo exija el Reglamento […], salvo que sean titulares de un permiso de residencia válido o de un visado de larga duración válido;

c) estar en posesión de documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista y disponer de medios de subsistencia suficientes, tanto para el período de estancia previsto como para el regreso al país de origen o el tránsito hacia un tercer país en el que su admisión esté garantizada, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios;

d) no estar inscrito como no admisible en el [Sistema de Información de Schengen (SIS)];

e) no suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados miembros ni, en particular, estar inscrito como no admisible en las bases de datos nacionales de ningún Estado miembro por iguales motivos.

[…]

4. No obstante lo dispuesto en el apartado 1:

a) podrá autorizarse la entrada al territorio de los demás Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, pero que sean titulares de un permiso de residencia o de un visado de larga duración, al objeto de que puedan llegar al territorio del Estado miembro que haya expedido el permiso de residencia o el visado de larga duración, a no ser que figuren en la lista nacional de personas no admisibles del Estado miembro en cuyas fronteras exteriores se presenten y que la descripción que les afecte esté acompañada de medidas que se opongan a la entrada o al tránsito;

b) podrá autorizarse la entrada al territorio de los Estados miembros a aquellos nacionales de terceros países que se presenten en la frontera y cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, excepto la de la letra b), si se les puede expedir un visado en la frontera […]

[…]

c) por motivos humanitarios, de interés nacional o por obligaciones internacionales, todo Estado miembro podrá autorizar la entrada en su territorio a nacionales de terceros países que no cumplan alguna de las condiciones establecidas en el apartado 1. En tales casos, cuando un nacional de un tercer país esté inscrito como no admisible con arreglo al apartado 1, letra d), el Estado miembro que le autorice la entrada en su territorio informará de ello a los demás Estados miembros.»

9 El artículo 10, apartado 1, del mismo código precisaba que los documentos de viaje de los nacionales de terceros países se sellarán sistemáticamente a la entrada y a la salida.

10 El artículo 12, apartado 1, del código de fronteras Schengen disponía:

«[…] Toda persona que haya cruzado una frontera ilegalmente y que no tenga derecho de estancia en el territorio del Estado miembro de que se trate será detenida y sometida a unos procedimientos conformes a la Directiva 2008/115/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO 2008, L 348, p. 98)].»

Directiva 2008/115

11 El artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2008/115 (en lo sucesivo, «Directiva sobre el retorno») establece:

«Los Estados miembros podrán decidir no aplicar la presente Directiva a los nacionales de terceros países:

a) a los que se deniegue la entrada con arreglo al artículo 13 del Código de fronteras Schengen, o que sean detenidos o interceptados por las autoridades competentes con ocasión del cruce irregular de las fronteras exteriores terrestres, marítimas o aéreas de un Estado miembro y no hayan obtenido ulteriormente una autorización o derecho de estancia en dicho Estado miembro;

[…]».

12 El artículo 3 de esta Directiva, titulado «Definiciones», está redactado así:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[…]

2) "situación irregular": la presencia en el territorio de un Estado miembro de un nacional de un tercer país que no cumple o ha dejado de cumplir las condiciones de entrada establecidas en el artículo 5 del Código de fronteras Schengen u otras condiciones de entrada, estancia o residencia en ese Estado miembro;

[…]».

Reglamento (CE) n.º 810/2009

13 Los considerandos 36 y 37 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un código comunitario sobre visados (código de visados) (DO 2009, L 243, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento n.º 610/2013 (en lo sucesivo, «código de visados»), están redactados así:

«(36) El presente Reglamento constituye un desarrollo de disposiciones del acervo de Schengen en que el Reino Unido no participa […]. Por tanto, el Reino Unido no participa en su adopción y no queda vinculado por él ni sujeto a su aplicación.

(37) El presente Reglamento constituye un desarrollo de disposiciones del acervo de Schengen en que Irlanda no participa […]. Por tanto, Irlanda no participa en la adopción del presente Reglamento y no queda vinculada por él ni sujeta a su aplicación.»

14 El artículo 1, apartado 1, del código de visados dispone:

«El presente Reglamento establece los procedimientos y condiciones para la expedición de visados para tránsito o estancias previstas en el territorio de los Estados miembros no superiores a 90 días por período de 180 días.»

15 El artículo 25, apartado 1, de este código establece:

«Se expedirá un visado de validez territorial limitada excepcionalmente en los casos siguientes:

a) cuando el Estado miembro de que se trate considere necesario, por razones humanitarias o de interés nacional o debido a obligaciones internacionales:
   i) establecer una excepción al principio de obligado cumplimiento de las condiciones de entrada fijadas en el artículo 5, apartado 1, letras a), c), d) y e), del Código de fronteras Schengen,

[…]».

16 Los artículos 27 a 29 del código de visados regulan la cumplimentación de la etiqueta de visado, la invalidación de la etiqueta de visado cumplimentada y la colocación de la etiqueta de visado.

17 El artículo 35 de este código, titulado «Visados solicitados en la frontera exterior», dispone lo siguiente en su apartado 4:

«En los casos en que no se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 5, apartado 1, letras a), c), d) y e), del Código de fronteras Schengen, las autoridades responsables de la expedición de visados en la frontera podrán expedir un visado de validez territorial limitada al territorio del Estado miembro de expedición, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25, apartado 1, letra a), del presente Reglamento.»

Reglamento Dublín III

18 Los considerandos 25 y 41 del Reglamento Dublín III están redactados así:

«(25) La realización progresiva de un espacio sin fronteras interiores en el que se garantiza la libre circulación de personas en virtud de las disposiciones del TFUE y el establecimiento de políticas de la Unión sobre las condiciones de entrada y permanencia de nacionales de terceros

países, que impliquen un esfuerzo encaminado a llevar a cabo una gestión de las fronteras exteriores, requiere establecer un equilibrio entre los criterios de responsabilidad con espíritu de solidaridad.

[…]

(41) De conformidad con el artículo 3 y con el artículo 4 *bis*, apartado 1, del Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al TUE y al TFUE, estos Estados miembros han notificado su deseo de participar en la adopción y aplicación del presente Reglamento.»

19 El artículo 1 de este Reglamento dispone:

«El presente Reglamento establece los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (“el Estado miembro responsable”).»

20 El artículo 2 de dicho Reglamento establece:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[…]

m) “visado”: la autorización o la decisión de un Estado miembro exigida con vistas al tránsito o a la entrada para una estancia prevista en ese Estado miembro o en varios Estados miembros. La naturaleza del visado se determinará con arreglo a las siguientes definiciones:

– “visado para estancia de larga duración”: una autorización o decisión expedida por uno de los Estados miembros en virtud del Derecho nacional o del Derecho de la Unión, exigida a efectos de la entrada para una estancia prevista en ese Estado miembro de una duración superior a tres meses,

– “visado para estancia de corta duración”: una autorización o decisión de un Estado miembro para entrar en él a efectos de tránsito o para una estancia en el territorio de uno o varios Estados miembros cuya duración no exceda de tres meses en cualquier período de seis meses desde la fecha de la primera entrada en el territorio de los Estados miembros,

– “visado de tránsito aeroportuario”: un visado válido para el tránsito por las zonas internacionales de tránsito de uno o varios aeropuertos de los Estados miembros;

[…]».

21 El artículo 3, apartados 1 y 2, del mismo Reglamento dispone:

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

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

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

[…]»

22 El artículo 7, apartado 1, del Reglamento Dublín III está redactado así:

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

23 El artículo 12 de este Reglamento, titulado «Expedición de documentos de residencia y visados», precisa lo siguiente en sus apartados 2 a 5:

«2. Si el solicitante es titular de un visado válido, el Estado miembro que haya expedido dicho visado será responsable del examen de la solicitud de protección internacional, excepto si dicho visado hubiere sido expedido en nombre de otro Estado miembro con arreglo a un acuerdo de representación en virtud del artículo 8 del [código de visados]. En tal caso, el Estado miembro representado será responsable del examen de la solicitud de protección internacional.

3. Si el solicitante es titular de varios documentos de residencia o visados válidos, expedidos por diferentes Estados miembros, el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional será, en el siguiente orden:

[…]

b) si los diferentes visados son de la misma naturaleza, el Estado miembro que haya expedido el visado que caduque en fecha posterior;

c) en caso de visados de naturaleza diferente, el Estado miembro que haya expedido el visado con mayor plazo de validez o, en caso de plazo de validez idéntico, el Estado miembro que haya expedido el visado que caduque en fecha posterior.

4. Si el solicitante solo es titular […] de uno o de varios visados caducados desde hace menos de seis meses, que efectivamente le hayan permitido la entrada en el territorio de un Estado miembro, los apartados 1, 2 y 3 serán aplicables mientras el solicitante no haya abandonado el territorio de los Estados miembros.

Cuando el solicitante sea titular […] de uno o varios visados caducados desde hace más de seis meses, que efectivamente le hayan permitido la entrada al territorio de un Estado miembro, y no haya abandonado el territorio de los Estados miembros, será responsable el Estado miembro en el que se haya presentado la solicitud de protección internacional.

5. La circunstancia de que el documento de residencia o el visado se haya expedido sobre la base de una identidad ficticia o usurpada, o previa presentación de documentos falsificados, falsos o sin validez, no impedirá la atribución de la responsabilidad al Estado miembro que lo haya expedido. No obstante, el Estado miembro que haya expedido el documento de residencia o el visado no será responsable si puede demostrar que el fraude se produjo con posterioridad a su expedición.»

24 Bajo el título «Entrada y estancia», el artículo 13 del Reglamento Dublín III dispone lo siguiente en su apartado 1:

«Si se determina, atendiendo a pruebas o a indicios según se describen en las dos listas citadas en el artículo 22, apartado 3, del presente Reglamento, incluidos los datos mencionados en el Reglamento (UE) n.º 603/2013 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento n.º 604/2013 y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (DO 2013, L 180, p. 1)], 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. Esa responsabilidad cesará 12 meses después de la fecha en que se haya producido el cruce irregular de fronteras.»

25 El artículo 14, apartado 1, del Reglamento Dublín III establece:

«Si un nacional de un tercer Estado o un apátrida entra en el territorio de un Estado miembro en que se le dispensa de la obligación de visado, dicho Estado miembro será responsable del examen de su solicitud de protección internacional.»

26 El artículo 17, apartado 1, de este Reglamento está redactado así:

«No obstante lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, cualquier Estado miembro podrá decidir examinar una solicitud de protección internacional que le sea presentada por un nacional de un tercer país o un apátrida, aun cuando este examen no le incumba en virtud de los criterios establecidos en el presente Reglamento.

El Estado miembro que decida examinar una solicitud de protección internacional con arreglo al presente apartado se convertirá en el Estado miembro responsable y asumirá las obligaciones vinculadas a esa responsabilidad. […]

[…]»

27 El artículo 33 del Reglamento Dublín III crea un mecanismo de alerta rápida, capacidad de respuesta y gestión de crisis para las situaciones en que la aplicación de este Reglamento pueda correr peligro debido a un riesgo confirmado de presión especial sobre el sistema de asilo de un Estado miembro y/o debido a problemas en el funcionamiento del sistema de asilo de un Estado miembro.

28 El artículo 34 de este Reglamento establece un mecanismo de intercambio de información entre los Estados miembros.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

29 Las Sras. Jafari abandonaron Afganistán en diciembre de 2015 junto con sus hijos, y a continuación viajaron a través de Irán, Turquía, Grecia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Serbia. Cruzaron la frontera entre este último Estado y Croacia en 2016, y las autoridades croatas organizaron su transporte en autobús hasta la frontera eslovena.

30 Las Sras. Jafari y sus hijos entraron a continuación en Eslovenia. El 15 de febrero de 2016, las autoridades eslovenas les entregaron unos documentos policiales que indicaban que el destino de su viaje era, para una de ellas, Alemania y, para la otra, Austria. Ese mismo día, tras haber entrado en Austria, las Sras. Jafari presentaron en este último Estado miembro unas solicitudes de protección internacional para ellas mismas y para sus hijos.

31 La Oficina Federal remitió a las autoridades eslovenas una solicitud de información, con arreglo al artículo 34 del Reglamento Dublín III, en la que mencionaban los documentos policiales entregados a las Sras. Jafari. Las autoridades eslovenas respondieron a esta solicitud de información que las nacionales de terceros países en cuestión no estaban registradas en Eslovenia en ningún concepto pertinente a efectos de aplicación de ese Reglamento y que habían atravesado Eslovenia procedentes de Croacia.

32 El 16 de abril de 2016, la Oficina Federal pidió a las autoridades croatas que se hicieran cargo de las Sras. Jafari y de sus hijos en virtud del artículo 21 de dicho Reglamento. Las autoridades croatas no dieron respuesta a esta petición. Mediante escrito de 18 de junio de 2016, la Oficina Federal indicó a dichas autoridades que, con arreglo al artículo 22, apartado 7, de ese mismo Reglamento, la responsabilidad del examen de las solicitudes de protección internacional presentadas por las Sras. Jafari y sus hijos incumbía en lo sucesivo a la República de Croacia.

33 El 5 de septiembre de 2016, la Oficina Federal adoptó unas decisiones en las que declaraba la inadmisibilidad de las solicitudes de protección internacional presentadas por las Sras. Jafari, ordenaba que fueran expulsadas junto con sus hijos y hacía constar que su devolución a Croacia era lícita. Estas decisiones se basaban en el hecho de que estos nacionales de terceros países habían entrado de forma irregular en Grecia y en Croacia y en que su traslado a Grecia quedaba excluido a causa de las deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo en este último Estado miembro.

34 Las Sras. Jafari impugnaron estas decisiones ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo, Austria). El 10 de octubre de 2016, ese Tribunal desestimó sus recursos, indicando en particular que, al carecer de visado, su entrada en Croacia debía considerarse irregular con arreglo a las condiciones establecidas en el código de fronteras Schengen y que resultaba imposible formular alegación alguna basada en la admisión de las personas interesadas en Croacia sin cumplir tales condiciones.

35 Las Sras. Jafari recurrieron en casación esta sentencia ante el tribunal remitente, alegando en particular que habían sido admitidas en Croacia, en Eslovenia y en Austria con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5, apartado 4, letra c), del mencionado código.

36 En tales circunstancias, el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Para la interpretación de las disposiciones de los artículos 2, letra m), 12 y 13 del [Reglamento Dublín III], deben tenerse en cuenta otros actos jurídicos con los que presente conexiones el propio [Reglamento] o debe atribuirse a dichas disposiciones un significado independiente?

2) Para el caso de que las disposiciones del [Reglamento Dublín III] deban ser interpretadas con independencia de otros actos jurídicos:
   a) En las circunstancias de los casos de autos, caracterizados por situarse en una época en que las autoridades nacionales de los Estados implicados habían de hacer frente a un número de personas extraordinariamente elevado que pedían transitar por su territorio nacional, ¿debe considerarse que la entrada en el territorio de un Estado miembro, que fue tolerada *de facto* por dicho Estado y que debía servir únicamente a una finalidad de tránsito por dicho Estado

miembro y para presentar una solicitud de protección internacional en otro Estado miembro, constituye un "visado" en el sentido de los artículos 2, letra m), y 12 del [Reglamento Dublín III]?

En caso de respuesta afirmativa a la letra a) de la segunda cuestión:

b) En lo que concierne a dicha entrada en el territorio con fines de tránsito que fue tolerada *de facto*, ¿debe considerarse que el "visado" ha perdido su validez con la salida del territorio del Estado miembro de que se trate?

c) En lo que concierne a dicha entrada en el territorio con fines de tránsito que fue tolerada *de facto*, ¿debe considerarse que el "visado" conserva su validez mientras el solicitante no haya salido del territorio del Estado miembro de que se trate o, con independencia de esto último, el "visado" pierde su validez en el momento en que el solicitante abandona definitivamente su intención de viajar a otro Estado miembro?

d) ¿El abandono por el solicitante de su intención de viajar al Estado miembro que inicialmente tenía como objetivo permite apreciar un fraude producido con posterioridad a la expedición del "visado", en el sentido del artículo 12, apartado 5, del [Reglamento Dublín III], lo que excluye la atribución de la responsabilidad al Estado miembro expedidor del "visado"?

En caso de respuesta negativa a la letra a) de la segunda cuestión:

e) ¿Debe interpretarse la expresión "ha cruzado la frontera de un Estado miembro de forma irregular por vía terrestre, marítima o aérea, procedente de un tercer país", contenida en el artículo 13, apartado 1, del [Reglamento Dublín III], en el sentido de que en las circunstancias especiales descritas del procedimiento principal no puede apreciarse un cruce irregular de la frontera exterior?

3) En caso de que las disposiciones del [Reglamento Dublín III] deban ser interpretadas considerando otros actos jurídicos:

a) ¿Para la apreciación de si existe un "cruce irregular" de la frontera en el sentido del artículo 13, apartado 1, del [Reglamento Dublín III] debe atenderse, en particular, a si concurren las condiciones de entrada en el territorio conforme al código de fronteras Schengen, en concreto con arreglo al artículo 5 de [dicho acto], determinante para las situaciones del procedimiento principal debido al momento de esa entrada?

En caso de respuesta negativa a la letra a) de la tercera cuestión:

b) ¿A qué disposiciones del Derecho de la Unión debe atenderse, en particular, para apreciar si existe un "cruce irregular" de la frontera en el sentido del artículo 13, apartado 1, del [Reglamento Dublín III]?

En caso de respuesta afirmativa a la letra a) de la tercera cuestión:

c) En las circunstancias de los casos de autos, caracterizados por situarse en una época en que las autoridades nacionales de los Estados implicados habían de hacer frente a un número de personas extraordinariamente elevado que pedían transitar por su territorio nacional, ¿debe considerarse que la entrada en el territorio de un Estado miembro que fue tolerada *de facto* por dicho Estado sin un examen de las circunstancias del caso concreto y que debía servir únicamente a una finalidad de tránsito por dicho Estado miembro y para presentar una solicitud de protección internacional en otro Estado miembro constituye una autorización de entrada en el territorio en el sentido del artículo 5, apartado 4, letra c), del código de fronteras Schengen?

En caso de respuesta afirmativa a las letras a) y c) de la tercera cuestión:

d) ¿Debe considerarse que la autorización de entrada en el territorio en el sentido del artículo 5, apartado 4, letra c), del código de fronteras Schengen constituye una autorización equivalente a un visado en el sentido del artículo 5, apartado 1, letra b), del código de fronteras Schengen

y, por tanto, un "visado" conforme al artículo 2, letra m), del [Reglamento Dublín III], de modo que al aplicar las disposiciones para determinar el Estado miembro responsable conforme al [Reglamento Dublín III] debe atenderse también al artículo 12 de éste?

En caso de respuesta afirmativa a las letras a), c) y d) de la tercera cuestión:

e) En lo que concierne a la entrada en el territorio con fines de tránsito que ha sido tolerada *de facto*, ¿debe considerarse que el "visado" ha perdido su validez con la salida del Estado miembro de que se trate?

f) En lo que concierne a la entrada en el territorio con fines de tránsito tolerada *de facto*, ¿debe considerarse que el "visado" conserva su validez mientras el solicitante no haya salido del Estado miembro de que se trate o, con independencia de esto último, el "visado" pierde su validez en el momento en que el solicitante abandona definitivamente su intención de viajar a otro Estado miembro?

g) ¿El abandono por el solicitante de su intención de viajar al Estado miembro que inicialmente tenía como objetivo permite apreciar un fraude producido con posterioridad a la expedición del "visado" en el sentido del artículo 12, apartado 5, del [Reglamento Dublín III], lo que excluye la atribución de la responsabilidad al Estado miembro expedidor del "visado"?

En caso de respuesta afirmativa a las letras a) y c) de la tercera cuestión y respuesta negativa a la letra d) de la tercera cuestión:

h) ¿Debe interpretarse la expresión "ha cruzado la frontera de un Estado miembro de forma irregular por vía terrestre, marítima o aérea, procedente de un tercer país", contenida en el artículo 13, apartado 1, del [Reglamento Dublín III], en el sentido de que en las circunstancias especiales descritas del procedimiento principal el cruce de frontera, considerado como autorización de entrada en el territorio en el sentido del artículo 5, apartado 4, letra c), del código de fronteras Schengen, no constituye un cruce irregular de la frontera exterior?»

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

37 En su resolución de remisión prejudicial, el tribunal remitente presentó una solicitud de aplicación del procedimiento acelerado contemplado en el artículo 105 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

38 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 15 de febrero de 2017, Jafari (C-646/16, no publicado, EU:C:2017:138), este último estimó dicha solicitud.

Sobre las cuestiones prejudiciales

39 Con carácter preliminar, es preciso señalar que, habida cuenta de que el artículo 2, letra m), y los artículos 12 y 13 del Reglamento Dublín III se refieren a unos aspectos de las políticas de control de fronteras y de inmigración que se rigen por actos normativos de la Unión diferentes, para responder a la primera cuestión prejudicial procede apreciar por separado la pertinencia de dichos actos para la interpretación del artículo 2, letra m), y del artículo 12 de este Reglamento, por una parte, y del artículo 13 de dicho Reglamento, por otra.

Sobre la primera cuestión prejudicial, la letra a) de la segunda cuestión prejudicial y la letra d) de la tercera cuestión prejudicial

40 En su primera cuestión prejudicial, la letra a) de su segunda cuestión prejudicial y la letra d) de su tercera cuestión prejudicial, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 12 del Reglamento Dublín III, puesto en relación con el artículo 2, letra m), de este Reglamento, y en su caso con las disposiciones del código de visados, debe interpretarse

considerando que procede calificar de «visado», en el sentido de ese artículo 12, el hecho de que las autoridades de un primer Estado miembro, obligadas a hacer frente a la llegada de un número excepcionalmente alto de nacionales de terceros países deseosos de atravesar dicho Estado miembro para presentar una solicitud de protección internacional en otro Estado miembro, hayan tolerado la entrada en su territorio de esos nacionales, que no cumplen las condiciones de entrada en principio exigidas en ese primer Estado miembro.

41 Se desprende, en particular, del artículo 3, apartado 1, y del artículo 7, apartado 1, del Reglamento Dublín III que el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional es, en principio, el que designan los criterios fijados en el capítulo III de este Reglamento (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de junio de 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, apartado 42).

42 El artículo 12 de dicho Reglamento, que figura en su capítulo III, dispone que, si un solicitante de protección internacional es titular de un visado válido o caducado, el Estado miembro que haya expedido dicho visado será, si concurren ciertos requisitos, el responsable del examen de la solicitud de protección internacional.

43 El artículo 2, letra m), del mismo Reglamento contiene una definición general del término «visado» y precisa que la naturaleza del visado se determinará con arreglo a unas definiciones más específicas, relativas, respectivamente, al visado para estancia de larga duración, al visado para estancia de corta duración y al visado de tránsito aeroportuario.

44 De esta disposición se deduce que el concepto de «visado», en el sentido del Reglamento Dublín III, abarca, no sólo los visados para estancia de corta duración y los de tránsito aeroportuario, cuyos procedimientos y condiciones de expedición se armonizan en el código de visados, sino también los visados para estancia de larga duración, que no están comprendidos en el ámbito de aplicación de este código y que, al no existir actualmente medidas generales adoptadas por el legislador de la Unión sobre la base del artículo 79 TFUE, apartado 2, letra a), pueden ser expedidos aplicando las legislaciones nacionales (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de marzo de 2017, X y X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, apartados 41 y 44).

45 Procede señalar además que, como indican los considerandos 36 y 37 del código de visados y el considerando 41 del Reglamento Dublín III, algunos Estados miembros que no están vinculados por ese código sí están vinculados, en cambio, por este Reglamento. De ello se deduce que los visados para estancia de corta duración o de tránsito expedidos por esos Estados miembros sin respetar las normas establecidas por dicho código deben no obstante considerarse «visados», en el sentido del artículo 2, letra m), y del artículo 12 del Reglamento Dublín III.

46 Por otra parte, es preciso señalar que el legislador de la Unión definió el término «visado» en el artículo 2, letra m), de este último Reglamento, sin mencionar el código de visados ni otros actos normativos de la Unión que establecen reglas específicas en materia de visados, mientras que sí se refirió directamente a diversos actos normativos de la Unión en las definiciones recogidas en el artículo 2, letras a), b), d), e) o f), del Reglamento Dublín III.

47 Dadas estas circunstancias, si bien es cierto que los actos normativos adoptados por la Unión en materia de visados constituyen elementos contextuales que deben tenerse en cuenta para interpretar el artículo 2, letra m), y el artículo 12 del Reglamento Dublín III, no es menos cierto que el concepto de «visado», en el sentido de este Reglamento, no puede deducirse directamente de tales actos normativos y debe interpretarse tomando como base la definición específica que figura en el artículo 2, letra m), de dicho Reglamento y la estructura general de éste.

48 A este respecto, procede hacer constar que en esa definición se precisa que un visado es «la autorización o la decisión de un Estado miembro exigida con vistas al tránsito o a la entrada» en el territorio de ese Estado miembro o de varios Estados miembros. De los propios términos utilizados

por el legislador de la Unión se deduce, pues, por una parte, que el concepto de visado remite a un acto adoptado formalmente por una Administración nacional y no a una mera tolerancia y, por otra parte, que el visado no se confunde con la admisión en el territorio de un Estado miembro, puesto que el visado se exige precisamente para permitir esa admisión.

49 La distinción realizada en el artículo 2, letra m), del Reglamento Dublín III entre las diferentes categorías de visados corrobora esa constatación. En efecto, esas categorías, por lo general identificadas gracias a las menciones estampadas en las etiquetas de visado, se distinguen en que los visados incluidos en ellas son exigidos para permitir la entrada en el territorio en la perspectiva de unos tipos de estancia o de tránsito diferentes.

50 El contexto en el que se inserta el artículo 12 de este Reglamento corrobora este análisis. Así, la expedición de un visado, que constituye junto con la expedición de un documento de residencia el objeto de este artículo, se diferencia de la entrada y de la estancia propiamente dichas, reguladas en el artículo 13 de dicho Reglamento. Además, el criterio formulado en el artículo 14 del mismo Reglamento, a saber, la entrada con dispensa de la obligación de visado, ilustra la voluntad del legislador de la Unión de establecer una distinción entre la entrada y el visado en sí mismo.

51 Esta distinción es, por lo demás, coherente con la estructura general de la legislación de la Unión en los ámbitos de que se trata. En efecto, mientras que las normas relativas a la admisión en el territorio de los Estados miembros se recogían, en la época de los hechos examinados en el litigio principal, en el código de fronteras Schengen, las condiciones de expedición de los visados se regulan en actos normativos distintos, tales como el código de visados en lo que respecta a los visados para estancia de corta duración.

52 Por lo demás, es preciso subrayar que, en el marco establecido por esta legislación, los Estados miembros que participan en ella están obligados a expedir los visados bajo la forma de un modelo uniforme, que se materializa en una etiqueta adhesiva, tanto en el caso de los visados para estancia de corta duración, con arreglo a los artículos 27 a 29 del código de visados, como en el caso de los visados para estancia de larga duración, conforme al artículo 18, apartado 1, del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen. La expedición de un visado, en el sentido de esta legislación, adopta pues una forma diferente de la de una autorización de entrada, que se materializa en un sello estampado en un documento de viaje, conforme al artículo 10, apartado 1, del código de fronteras Schengen.

53 Habida cuenta de este conjunto de factores, procede considerar que una admisión en el territorio de un Estado miembro, en su caso meramente tolerada por las autoridades del Estado miembro de que se trate, no constituye un «visado», en el sentido del artículo 12 del Reglamento Dublín III, puesto en relación con el artículo 2, letra m), de este Reglamento.

54 No basta para modificar esta conclusión el hecho de que la admisión en el territorio del Estado miembro de que se trate se produzca en una situación caracterizada por la llegada de un número excepcionalmente alto de nacionales de terceros países deseosos de obtener una protección internacional.

55 En efecto, por una parte, nada indica en el Reglamento Dublín III que el concepto de «visado» deba recibir una interpretación diferente cuando se dé una situación de esa índole.

56 Por otra parte, procede hacer constar que, aunque el legislador de la Unión ha previsto la posibilidad de que se adopten por motivos humanitarios actos relativos a la admisión en el territorio y a la expedición de visados, ha mantenido, en este contexto, una clara distinción entre estos dos tipos de actos.

57 Así, el legislador de la Unión ha distinguido expresamente entre la facultad de autorizar la entrada en el territorio por motivos humanitarios, contemplada en el artículo 5, apartado 4, letra c), del código de fronteras Schengen, y la facultad de expedir, por los mismos motivos, un visado de validez territorial limitada, contemplada en el artículo 25, apartado 1, letra a), del código de visados. Si bien es cierto que el artículo 35, apartado 4, de este código permite, bajo ciertas condiciones, expedir en la frontera un visado de este tipo, la entrada en el territorio debe autorizarse entonces, en ciertos casos, sobre la base del artículo 5, apartado 4, letra b), del código de fronteras Schengen y no sobre la base del artículo 5, apartado 4, letra c), de este código. Ahora bien, en el presente asunto, es pacífico que no resulta aplicable el artículo 5, apartado 4, letra b), de dicho código.

58 Se deduce del conjunto de consideraciones expuestas que procede responder a la primera cuestión, a la letra a) de la segunda cuestión y a la letra d) de la tercera cuestión que el artículo 12 del Reglamento Dublín III, puesto en relación con el artículo 2, letra m), de este Reglamento, debe interpretarse considerando que no procede calificar de «visado», en el sentido de ese artículo 12, el hecho de que las autoridades de un primer Estado miembro, obligadas a hacer frente a la llegada de un número excepcionalmente alto de nacionales de terceros países deseosos de atravesar dicho Estado miembro para presentar una solicitud de protección internacional en otro Estado miembro, hayan tolerado la entrada en su territorio de esos nacionales, que no cumplen las condiciones de entrada en principio exigidas en ese primer Estado miembro.

Sobre la primera cuestión prejudicial, la letra e) de la segunda cuestión prejudicial y las letras a) a c) y h) de la tercera cuestión prejudicial

59 En su primera cuestión prejudicial, la letra e) de su segunda cuestión prejudicial y las letras a) a c) y h) de su tercera cuestión prejudicial, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III, puesto en relación, en su caso, con las disposiciones del código de fronteras Schengen y de la Directiva sobre el retorno, debe interpretarse en el sentido de que procede considerar que ha «cruzado de forma irregular» la frontera de un primer Estado miembro, en el sentido de dicho precepto, un nacional de un tercer país cuya entrada ha sido tolerada por las autoridades de ese Estado miembro, obligadas a hacer frente a la llegada de un número excepcionalmente alto de nacionales de terceros países deseosos de atravesar dicho Estado miembro para presentar una solicitud de protección internacional en otro Estado miembro, sin cumplir las condiciones de entrada en principio exigidas en el primer Estado miembro.

60 El artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III, que figura en el capítulo III del Reglamento, titulado «Criterios de determinación del Estado miembro responsable», dispone que cuando un solicitante de protección internacional haya cruzado la frontera de un Estado miembro de forma irregular, procedente de un tercer país, ese Estado será responsable del examen de la solicitud de protección internacional.

61 El concepto de «cruce irregular» de la frontera de un Estado miembro no se define en este Reglamento.

62 Tampoco figura esa definición en los demás actos normativos de la Unión relativos al control fronterizo o a la inmigración que estaban vigentes en el momento de los hechos del litigio principal.

63 Más concretamente, por lo que respecta a los actos normativos mencionados por el tribunal remitente, procede señalar, en primer lugar, que la Directiva sobre el retorno únicamente define, en su artículo 3, punto 2, el concepto de «situación irregular», que no se confunde con el de «entrada ilegal» (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de junio de 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, apartado 60).

64 Del mismo modo, el concepto de «cruce irregular» de la frontera de un Estado miembro no es asimilable al de «situación irregular».

65 Por otra parte, si bien el artículo 2, apartado 2, de la Directiva sobre el retorno menciona a los nacionales de terceros países detenidos o interceptados con ocasión del «cruce irregular» de las fronteras exteriores de un Estado miembro, este precepto no ofrece indicio alguno sobre el alcance preciso de este concepto.

66 En segundo lugar, como indicó la Abogado General en el punto 127 de sus conclusiones, tampoco el código de fronteras Schengen define el concepto de «cruce irregular» de la frontera de un Estado miembro.

67 Aunque este código dispone ciertamente, en su artículo 4, apartado 3, que deben establecerse sanciones para los casos de cruce no autorizado de las fronteras exteriores fuera de los pasos fronterizos y de las horas de apertura establecidas, se trata aquí de un supuesto muy especial, que no puede abarcar todos los casos de cruce irregular de una frontera.

68 Del mismo modo, la segunda frase del artículo 12, apartado 1, del código de fronteras Schengen, aunque establece una norma aplicable a «toda persona que haya cruzado una frontera ilegalmente», no aporta precisión alguna sobre la definición del concepto de «cruce ilegal» y, en particular, no precisa si éste se produce cuando se infringen las normas relativas al cruce de las fronteras exteriores, formuladas en el artículo 4 de este código, o bien las que regulan las condiciones de entrada, formuladas en el artículo 5 del mismo, o incluso las relativas al control de las fronteras exteriores, recogidas en el capítulo II del título II de dicho código.

69 Además, en el artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III, el concepto de «cruce irregular» de la frontera se utiliza en relación con el objetivo específico de este Reglamento, a saber, determinar el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional. Ahora bien, ese objetivo carece de relación alguna con la segunda frase del artículo 12, apartado 1, del código de fronteras Schengen, ya que ésta pretende precisar la relación entre la vigilancia de fronteras y la aplicación de los procedimientos de retorno establecidos en la Directiva sobre el retorno.

70 Por otra parte, es preciso señalar que, como indican los considerandos 27 y 28 del código de fronteras Schengen y el considerando 41 del Reglamento Dublín III, algunos Estados miembros que no estaban vinculados por ese código sí están vinculados, en cambio, por este Reglamento. De ello se deduce que el cruce de las fronteras de estos Estados miembros deberá calificarse, en su caso, de «regular» o de «irregular», en el sentido del artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III, aunque la admisión en el territorio de tales Estados miembros no se rija por las normas relativas al cruce de fronteras y a la entrada en el territorio establecidas por el código de fronteras Schengen.

71 Por último, procede hacer constar que el legislador de la Unión optó por no hacer referencia, en el artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III, a la Directiva sobre el retorno o al código de fronteras Schengen, pero se refirió expresamente al Reglamento n.º 603/2013.

72 Dadas estas circunstancias, si bien es cierto que los actos normativos adoptados por la Unión en materia de control fronterizo y de inmigración constituyen elementos contextuales que deben tenerse en cuenta al interpretar el artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III, no es menos cierto que el alcance del concepto de «cruce irregular» de la frontera de un Estado miembro en el sentido de este Reglamento no puede deducirse, en principio, directamente de tales actos normativos.

73 Por consiguiente, al no existir en dicho Reglamento una definición de este concepto, la determinación de su significado y de su alcance debe efectuarse, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, conforme al sentido habitual de los términos empleados, teniendo también en cuenta el contexto en el que se utilizan y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de enero de 2014, Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, apartado 27 y jurisprudencia que allí se cita).

74 Habida cuenta del sentido habitual del concepto de «cruce irregular» de una frontera, procede considerar que debe calificarse necesariamente de «irregular», en el sentido del artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III, el cruce de una frontera sin respetar las condiciones exigidas por la normativa aplicable en el Estado miembro de que se trate.

75 De ello se deduce que, en el caso de que la frontera que se ha cruzado sea la de un Estado miembro vinculado por el código de fronteras Schengen, la irregularidad de ese cruce debe apreciarse teniendo en cuenta, en particular, las normas establecidas por este código.

76 Éste es el caso en el asunto examinado en el litigio principal, puesto que, con arreglo al artículo 4, apartados 1 y 2, del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Croacia y a las adaptaciones del Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO 2012, L 112, p. 21), puesto en relación con el anexo II, punto 8, de dicha Acta, las disposiciones del código de fronteras Schengen se aplican a la República de Croacia, salvo la primera frase del artículo 1, el artículo 5, apartado 4, letra a), el título III y las disposiciones del título II y de los anexos de este código que se refieren al Sistema de Información de Schengen.

77 Dicho esto, la constatación formulada en el apartado 74 anterior no puede bastar para definir completamente el concepto de «cruce irregular», en el sentido del artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III.

78 Así, es preciso tener en cuenta que las normativas relativas al cruce de las fronteras exteriores pueden otorgar a las autoridades nacionales competentes la facultad de inaplicar excepcionalmente, invocando motivos humanitarios, las condiciones de entrada en principio impuestas a los nacionales de terceros países a fin de asegurarse de la regularidad de su futura estancia en los Estados miembros.

79 Una facultad de este tipo se recoge, por ejemplo, en el artículo 5, apartado 4, letra c), del código de fronteras Schengen, que permite que los Estados miembros a los que se aplica este código autoricen a modo de excepción, por motivos humanitarios, de interés nacional o por obligaciones internacionales, la entrada en su territorio a nacionales de terceros países que no cumplan alguna de las condiciones que en principio se imponen a esos nacionales.

80 Dicho esto, procede señalar, en primer lugar, que el artículo 5, apartado 4, letra c), del código de fronteras Schengen precisa, a diferencia del artículo 5, apartado 4, letra b), de este código, que tal autorización sólo es válida para el territorio del Estado miembro de que se trate, y no para el territorio «de los Estados miembros» en su conjunto. Por lo tanto, esta primera disposición no puede transformar en regular el cruce de la frontera por un nacional de un tercer país admitido por las autoridades de un Estado miembro con el único fin de permitirle el tránsito hacia otro Estado miembro para que presente allí una solicitud de protección internacional.

81 A continuación, y en cualquier caso, habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión, a la letra a) de la segunda cuestión y a la letra d) de la tercera cuestión, el ejercicio de una facultad como la establecida en el artículo 5, apartado 4, letra c), del código de fronteras Schengen no puede asimilarse a la expedición de un visado, en el sentido del artículo 12 del Reglamento Dublín III.

82 Del mismo modo, como el ejercicio de esta facultad no incide en la eventual existencia de la obligación, por parte del nacional de un tercer país de que se trate, de estar en posesión de un visado, una entrada autorizada en este contexto no puede considerarse una entrada en el territorio de un Estado miembro en el que se dispensa a la persona de que se trate de la obligación de visado, en el sentido del artículo 14 de este Reglamento.

83 Por lo tanto, si se admitiera que la entrada de un nacional de un tercer país autorizada por un Estado miembro, que invoca motivos humanitarios, inaplicando excepcionalmente las condiciones de entrada en principio impuestas a los nacionales de terceros países no constituye un cruce irregular de la frontera de dicho Estado miembro, en el sentido del artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III, ello implicaría que dicho Estado miembro, cuando ejerce tal facultad, no es responsable del examen de la solicitud de protección internacional presentada por ese nacional en otro Estado miembro.

84 Ahora bien, esa conclusión sería incompatible con la estructura general y con los objetivos de este Reglamento.

85 Así, el considerando 25 del Reglamento Dublín III, por ejemplo, hace referencia al vínculo directo que existe entre los criterios de responsabilidad establecidos con espíritu de solidaridad y los esfuerzos comunes de gestión de las fronteras exteriores, realizados, como recuerda el considerando 6 del código de fronteras Schengen, no sólo en interés de los Estados miembros en cuyas fronteras exteriores se efectúa el control fronterizo, sino en interés del conjunto de los Estados miembros que han suprimido los controles en sus fronteras interiores.

86 En este contexto, se desprende de la lectura conjunta de los artículos 12 y 14 del Reglamento Dublín III que estas dos disposiciones cubren, en principio, todos los supuestos de entrada regular en el territorio de los Estados miembros, puesto que la entrada regular de un nacional de un tercer país en este territorio se basa normalmente, bien en un visado o documento de residencia, bien en una dispensa de la obligación de visado.

87 La aplicación de los diferentes criterios formulados en estos artículos, así como en el artículo 13 de este Reglamento, debe permitir, por regla general, atribuir al Estado miembro que está en el origen de la entrada o la estancia de un nacional de un tercer país en el territorio de los Estados miembros la responsabilidad de examinar la solicitud de protección internacional que eventualmente presente ese nacional.

88 A este respecto, cabe señalar que esta idea se formuló expresamente en la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión de 3 de diciembre de 2008 [COM(2008) 820 final], que dio lugar a la adopción del Reglamento Dublín III, en la que se retomaba, a este respecto, lo que ya se había indicado en la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión [COM(2001) 447 final] que dio lugar a la adopción del Reglamento (CE) n.º 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (DO 2003, L 50, p. 1). En esta última exposición de motivos se precisaba igualmente que los criterios establecidos por ese Reglamento, entre los que figuraba el cruce irregular de la frontera de un Estado miembro, se basaban en particular en la idea de que cada Estado miembro es responsable, frente a todos los demás Estados miembros, de su actuación en materia de entrada y residencia de nacionales de terceros países y debe asumir las consecuencias que de ello se derivan con espíritu de solidaridad y leal cooperación.

89 Habida cuenta de estos factores, los criterios formulados en los artículos 12 a 14 del Reglamento Dublín III no pueden interpretarse, so pena de poner en entredicho la estructura de este Reglamento, de tal manera que se exima de su responsabilidad al Estado miembro que ha decidido autorizar, invocando motivos humanitarios, la entrada en su territorio de un nacional de un tercer país que carece de visado y que no disfruta de una dispensa de la obligación de visado.

90 Por otra parte, el hecho de que, como ocurre en el presente asunto, el nacional de un tercer país de que se trata haya entrado en el territorio de los Estados miembros bajo la vigilancia de las autoridades competentes, sin eludir en absoluto el control fronterizo, no puede resultar determinante para la aplicación del artículo 13, apartado 1, de dicho Reglamento.

91 En efecto, los criterios de responsabilidad formulados en los artículos 12 a 14 del Reglamento Dublín III tienen por objeto no sancionar un comportamiento ilícito del nacional de un tercer país de que se trate, sino determinar cuál es el Estado responsable, teniendo en cuenta el papel desempeñado por ese Estado miembro en la presencia de ese nacional en el territorio de los Estados miembros.

92 De ello se sigue que procede considerar que ha «cruzado de forma irregular» la frontera de un primer Estado miembro, en el sentido del artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III, un nacional de un tercer país admitido en el territorio de ese primer Estado miembro, sin cumplir las condiciones de entrada en principio exigidos en ese Estado miembro, a efectos de tránsito hacia otro Estado miembro para presentar en este último una solicitud de protección internacional, y ello con independencia de que el cruce de la frontera se haya tolerado o autorizado infringiendo la normativa aplicable o de que se haya autorizado invocando motivos humanitarios e inaplicando excepcionalmente las condiciones de entrada en principio impuestas a los nacionales de terceros países.

93 El hecho de que el cruce de la frontera haya tenido lugar en una situación caracterizada por la llegada de un número excepcionalmente alto de nacionales de terceros países deseosos de obtener una protección internacional no puede influir en la interpretación o en la aplicación del artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III.

94 En efecto, en primer lugar, procede señalar que el legislador de la Unión tuvo en cuenta el riesgo de que se produjera tal situación y, en consecuencia, puso a disposición de los Estados miembros mecanismos destinados a permitir responder adecuadamente a ella, sin decretar no obstante que, en tal supuesto, se aplicaría un régimen específico de determinación del Estado miembro responsable.

95 Así, el artículo 33 del Reglamento Dublín III establece un mecanismo de alerta rápida, capacidad de respuesta y gestión de crisis, que tiene por objeto la puesta en práctica de actuaciones preventivas destinadas, en particular, a evitar que la aplicación de este Reglamento pueda correr peligro debido a un riesgo confirmado de presión especial sobre el sistema de asilo de un Estado miembro.

96 Paralelamente, el artículo 3, apartado 1, de este Reglamento dispone que se aplicará el procedimiento establecido en dicho Reglamento a toda solicitud de protección internacional presentada por un nacional de un tercer país o un apátrida en el territorio de cualquiera de los Estados miembros, sin excluir las solicitudes que se presenten en una situación caracterizada por la llegada de un número excepcionalmente alto de nacionales de terceros países deseosos de obtener una protección internacional.

97 En segundo lugar, la norma que regula específicamente este tipo de situaciones es la Directiva 2001/55, cuyo artículo 18 establece que, en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, se aplicarán los criterios y los mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de la solicitud de asilo.

98 En tercer lugar, el artículo 78 TFUE, apartado 3, permite que el Consejo de la Unión Europea adopte, a propuesta de la Comisión Europea y previa consulta al Parlamento Europeo, medidas provisionales en beneficio de uno o varios Estados miembros que se enfrenten a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países.

99 Así, el Consejo ha adoptado, sobre la base del artículo 78 TFUE, apartado 3, la Decisión (UE) 2015/1523, 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 (DO 2015, L 239, p. 146), y la Decisión (UE) 2015/1601, 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 (DO 2015, L 248, p. 80).

100 En cuarto lugar, con independencia de la adopción de tales medidas, la toma a su cargo por un Estado miembro de un número excepcionalmente alto de nacionales de terceros países deseosos de obtener una protección internacional puede verse facilitada igualmente mediante el ejercicio por otros Estados miembros, de modo unilateral o en concertación con el Estado miembro de que se trate, dentro del espíritu de solidaridad subyacente, con arreglo al artículo 80 TFUE, en el Reglamento Dublín III, de su facultad de decidir examinar las solicitudes de protección internacional que les sean presentadas aun cuando este examen no les incumba en virtud de los criterios establecidos en este Reglamento, facultad contemplada en el artículo 17, apartado 1, de dicho Reglamento.

101 En cualquier caso, es preciso recordar que, con arreglo al artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento Dublín III y al artículo 4 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, no debe ejecutarse el traslado de un solicitante de protección internacional al Estado miembro responsable cuando ese traslado implique un peligro real de que el interesado sufra un trato inhumano o degradante, en el sentido del mencionado artículo 4 (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de febrero de 2017, C. K. y otros, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, apartado 65). Así pues, no podría ejecutarse un traslado si, a causa de la llegada de un número excepcionalmente alto de nacionales de terceros países deseosos de obtener una protección internacional, en el Estado miembro responsable existiera ese peligro.

102 Se deduce del conjunto de consideraciones expuestas que procede responder a la primera cuestión, a la letra e) de la segunda cuestión y a las letras a) a c) y h) de la tercera cuestión que el artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III debe interpretarse en el sentido de que procede considerar que ha «cruzado de forma irregular» la frontera de un primer Estado miembro, en el sentido de dicha disposición, un nacional de un tercer país cuya entrada ha sido tolerada por las autoridades de ese Estado miembro, obligadas a hacer frente a la llegada de un número excepcionalmente alto de nacionales de terceros países deseosos de atravesar dicho Estado miembro para presentar una solicitud de protección internacional en otro Estado miembro, sin cumplir las condiciones de entrada en principio exigidas en el primer Estado miembro.

Sobre las letras b) a d) de la segunda cuestión prejudicial y sobre las letras e) a g) de la tercera cuestión prejudicial

103 Habida cuenta de la respuesta dada a las demás cuestiones, no procede responder ni a las letras b) a d) de la segunda cuestión prejudicial ni a las letras e) a g) de la tercera cuestión prejudicial.

Costas

104 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia sin ser partes del litigio principal no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

1) **El artículo 12 del Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, puesto en relación con el artículo 2, letra m), de este Reglamento, debe interpretarse considerando que no procede calificar de «visado», en el sentido de ese artículo 12, el hecho de que las autoridades de un primer Estado miembro, obligadas a hacer frente a la llegada de un número excepcionalmente alto de nacionales de terceros países deseosos de atravesar**

dicho Estado miembro para presentar una solicitud de protección internacional en otro Estado miembro, hayan tolerado la entrada en su territorio de esos nacionales, que no cumplen las condiciones de entrada en principio exigidas en ese primer Estado miembro.

2) **El artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 604/2013 debe interpretarse en el sentido de que procede considerar que ha «cruzado de forma irregular» la frontera de un primer Estado miembro, en el sentido de dicha disposición, un nacional de un tercer país cuya entrada ha sido tolerada por las autoridades de ese Estado miembro, obligadas a hacer frente a la llegada de un número excepcionalmente alto de nacionales de terceros países deseosos de atravesar dicho Estado miembro para presentar una solicitud de protección internacional en otro Estado miembro, sin cumplir las condiciones de entrada en principio exigidas en el primer Estado miembro.**

Firmas