

ARENAS HIDALGO, N., *Solidaridad para la Acogida. La reubicación y el principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad en la política europea de asilo*, Aranzadi, Madrid, 2025, 222 pp.

La obra objeto de esta recensión constituye un análisis del principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad en la política europea de asilo exhaustivo y seriamente fundamentado. A lo largo de la introducción, tres capítulos y unas conclusiones sólidamente articuladas, la autora ofrece una lectura jurídica, institucional y política del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), en la que se ponen de relieve las tensiones entre la proclamación normativa de la solidaridad como valor fundacional de la Unión y su efectividad práctica. El estudio se inserta en el debate más actual sobre el Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo, y propone una reflexión de gran calado acerca del papel de la solidaridad como eje estructural del proyecto de integración europeo.

Comienza la autora la Introducción situando el trabajo en el marco general del Derecho de la Unión y del Derecho internacional de las personas refugiadas. Así, parte de la constatación de un desequilibrio estructural entre los Estados miembros en la gestión del asilo, desequilibrio que deriva, en su opinión de factores tanto geográficos, como económicos y políticos, que, además se ha visto agravado por el mantenimiento del Reglamento Dublín como «piedra angular» del sistema. Con esta premisa, la Profesora Arenas plantea la tesis de que el SECA ha evolucionado como un espacio de protección formalmente común, pero materialmente fragmentado, donde la solidaridad se ha invocado de manera retórica más que operativa. Con un sólido fundamento teórico, el texto traza la genealogía del concepto, desde su formulación internacional —basada en la noción de *burden-sharing*— hasta su cristalización en el artículo 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que formaliza jurídicamente el principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad. La introducción destaca asimismo el tránsito conceptual del *burden-sharing* al *responsibility-sharing*, señalando la relevancia de esta evolución para comprender la dimensión jurídica de la solidaridad en la Unión. Esta parte inicial cumple una función clave: enmarca el estudio no como una simple crónica de políticas de asilo, sino como una reflexión sobre la viabilidad de la solidaridad como principio estructural del proceso de integración europea, planteamiento que se convierte en el eje transversal de toda la obra.

Planteado el marco general, el Capítulo I, que lleva por título *El principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad en la política europea de asilo*, se centra en el fundamento jurídico y axiológico de la solidaridad en el ordenamiento jurídico europeo, demostrando un conocimiento riguroso de la evolución normativa y jurisprudencial en la materia, desde las primeras alusiones en el Tratado de Roma hasta su constitucionalización en Lisboa. En este contexto, es de destacar el análisis especialmente revelador del artículo 80 TFUE ya que pone de evidencia cómo este introduce una cláusula jurídicamente vinculante que impone un mandato de resultado: garantizar un reparto equitativo de las responsabilidades entre los Estados miembros en la ejecución de las políticas de asilo, inmigración y control de fronteras exteriores. En este sentido, la autora subraya el carácter multifuncional del principio, que debe ser considerado tanto valor fundacional como un objetivo operativo de la acción de la Unión; asimismo analiza con precisión y detalle su interrelación con otros principios estructurales, muy en particular con el de cooperación leal del artículo 4 del Tratado de la Unión Europea

(TUE). Uno de los méritos más destacados de este capítulo es la distinción entre las diversas manifestaciones de la solidaridad en el Derecho primario —solidaridad entre pueblos, entre Estados y hacia las personas—, que la autora describe con la expresiva metáfora de las «islas de solidaridad». Esta clasificación permite visualizar la complejidad del principio y su difícil traducción normativa. El análisis del sistema Dublín y de la Directiva 2001/55/CE ilustra con claridad las paradojas del SECA: mientras el primero perpetúa un modelo inequitativo de asignación de responsabilidades, la segunda constituye un ejemplo de solidaridad excepcional, limitada a casos de emergencia. La lectura de conjunto revela un dominio notable de las fuentes jurídicas y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como una capacidad de síntesis doctrinal poco frecuente en los estudios de esta materia.

El Capítulo II, se dedica a *La experiencia práctica en torno a la reubicación: la solidaridad ad hoc y ex post*, centrándose en el examen empírico y jurídico de los principales mecanismos de reubicación intraeuropea. La autora reconstruye con detalle las experiencias del proyecto piloto EUREMA, el mecanismo de reubicación de emergencia de 2015 y las posteriores iniciativas bilaterales y multilaterales, incluidas las Declaraciones de Malta (2019) y de Solidaridad Voluntaria (2022). Esta parte del estudio constituye una auténtica cartografía de las políticas de reubicación en Europa, descritas como laboratorios de ensayo de la solidaridad interestatal. El análisis del proyecto EUREMA resulta particularmente significativo: se evidencia cómo la voluntariedad de la participación y la ausencia de un marco normativo vinculante limitaron su eficacia, transformando la solidaridad en un gesto político más que en una obligación jurídica. La reconstrucción del mecanismo de reubicación de emergencia de 2015 —adoptado en favor de Grecia e Italia— incorpora un examen minucioso de su base jurídica (artículo 78.3 TFUE) y de la jurisprudencia posterior del Tribunal de Justicia, que confirmó su legalidad y la obligación de cumplimiento por parte de todos los Estados miembros. La autora destaca el carácter inédito de este instrumento, que por primera vez introdujo una obligación colectiva de reubicación, aunque de naturaleza temporal y con un grado de ejecución limitado. Esta lectura se combina con una reflexión crítica sobre la pérdida de voluntad política (*pledging fatigue*) y las disfunciones generadas por los criterios de elegibilidad, lo que confiere al capítulo una valiosa dimensión práctica. El resultado es un análisis equilibrado, que combina la descripción de la realidad institucional con la reflexión sobre la legitimidad y las limitaciones jurídicas del modelo vigente.

El Capítulo III, titulado *El nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo. La solidaridad obligatoria, pero flexible*, constituye la parte más innovadora del trabajo, tanto por su actualidad como por la profundidad de su análisis. La autora examina las propuestas normativas que precedieron al Pacto (los mecanismos de reubicación de crisis de 2015 y de asignación correctora de 2016) y cómo estos intentos fallidos de institucionalizar la solidaridad prepararon el terreno para el nuevo marco aprobado en 2024. El Pacto se presenta aquí como un intento de reconciliar visiones divergentes: la de los Estados que exigen una solidaridad estructural y vinculante y la de aquellos que reclaman flexibilidad y voluntariedad en su aplicación. A juicio de la autora, la llamada «solidaridad obligatoria pero flexible» refleja más un compromiso político que una verdadera renovación conceptual del principio. No obstante, reconoce su potencial como marco de coordinación y confianza mutua, especialmente al articular un enfoque integral que busca fortalecer la interdependencia de las políticas y de las decisiones de los Estados miembros. La exposición del nuevo sistema de gobernanza, la definición del contingente anual de solidaridad

y las modalidades asimétricas de contribución —reubicación, apoyo operativo o financiero— se presenta con gran claridad y rigor técnico. En la última parte del capítulo, la autora propone una lectura sustantiva del principio de solidaridad, que no se agota en la cooperación entre Estados, sino que se extiende a las personas necesitadas de protección internacional, en coherencia con los valores de la Carta de Derechos Fundamentales. Esta ampliación de la perspectiva constituye una de las aportaciones más relevantes del estudio, al recordar que la finalidad última de la solidaridad europea no es la mera gestión de flujos, sino la garantía efectiva del derecho de asilo.

Las Conclusiones sintetizan con maestría los argumentos desarrollados a lo largo de la obra. La autora reafirma que la solidaridad, además de un valor fundacional, es un elemento existencial del proyecto europeo, imprescindible para su sostenimiento. Desde el punto de vista jurídico, el artículo 80 TFUE impone un mandato de resultado que obliga a diseñar políticas de asilo estructuradas, preventivas y orientadas a la equidad, y no meramente compensatorias o reactivas. En esta línea, la obra reivindica la reubicación como el único mecanismo con verdadero potencial transformador dentro del SECA, siempre que se configure como instrumento obligatorio, estable y respetuoso con los derechos de las personas solicitantes. Frente al predominio de la solidaridad financiera o técnica, la autora aboga por una solidaridad para la acogida, centrada en la efectividad del derecho de asilo y en la justicia distributiva entre los Estados. Su reflexión final —que identifica las crisis migratorias recientes como crisis de solidaridad— resume de manera precisa el diagnóstico estructural del sistema: mientras el Reglamento Dublín permanezca inalterado, las medidas financieras y operativas seguirán siendo paliativos insuficientes frente a los desequilibrios permanentes del SECA.

Desde un punto de vista metodológico, la obra se distingue por su coherencia interna, su uso sistemático de las fuentes jurídicas y su dominio de la jurisprudencia y la doctrina especializada. La argumentación se sostiene sobre un hilo conductor claro: la necesidad de recuperar la solidaridad como principio jurídico operativo, no como mera invocación política. A ello se suma un estilo depurado, preciso y sobrio, que combina el análisis jurídico con una lectura institucional y política de notable profundidad. El enfoque es interdisciplinar, pero sin perder el rigor técnico propio del Derecho de la Unión. La autora demuestra una comprensión integral del fenómeno migratorio europeo, articulando la teoría jurídica con la práctica institucional y ofreciendo una perspectiva de conjunto que conjuga el detalle normativo con la visión estratégica.

En términos de aportación científica, el trabajo constituye una contribución relevante al estudio del Derecho europeo de asilo y de los principios constitucionales de la Unión. Su principal mérito radica en demostrar que la solidaridad no es un ideal moral o político, sino un principio jurídico exigible que debe guiar la interpretación y aplicación del Derecho de la Unión en materia de asilo. Al mismo tiempo, su análisis del Nuevo Pacto de Migración y Asilo aporta una lectura crítica y actualizada que enriquece el debate doctrinal sobre la eficacia del SECA y las posibilidades de una política de asilo verdaderamente común. En suma, la obra ofrece una reflexión lúcida, rigurosa y propositiva sobre uno de los desafíos más importantes del proceso de integración europea contemporánea: cómo convertir la solidaridad, proclamada como valor fundacional, en una práctica jurídica efectiva y sostenible.

Claribel de Castro Sánchez
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

