

Versión anonimizada

Traducción

C-394/19 - 1

Asunto C-394/19

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

21 de mayo de 2019

Órgano jurisdiccional remitente:

Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Tribunal francófono de lo Laboral de Bruselas, Bélgica)

Fecha de la resolución de remisión:

14 de mayo de 2019

Partes demandantes:

PN

QO

RP

SQ

TR

Parte demandada:

Centre public d'action sociale de Anderlecht (Centro Público de Acción Social) (CPAS)

[omissis] [omissis]

I PROCEDIMIENTO

El procedimiento se inició mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 13 de febrero de 2019. [desarrollo del procedimiento]

[*omissis*]

II DECISIONES IMPUGNADAS Y OBJETO DE LA DEMANDA

Mediante decisión de 12 de noviembre de 2018, el CPAS de Anderlecht denegó a PN una asistencia social equivalente a la renta de inserción social [*omissis*], en virtud de la motivación siguiente:

«Usted se encuentra en el territorio belga de forma irregular.

Pues bien, los residentes en situación irregular solo pueden beneficiarse de una asistencia sanitaria urgente de conformidad con el artículo 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS (Ley Orgánica, de 8 de julio de 1976, relativa a los CPAS).

Por consiguiente, el Comité Spécial du Service Social [Comité Especial del Servicio Social] considera que usted no cumple los requisitos legales para la concesión de una asistencia equivalente a la renta de inserción.»

Mediante decisión de la misma fecha y en virtud de igual motivación, el CPAS de Anderlecht también denegó a QO el beneficio de una asistencia social equivalente a la renta de inserción social a partir del 18 de octubre de 2018 y le otorgó una tarjeta sanitaria en el marco de la asistencia sanitaria urgente.

PN y QO solicitan [*omissis*] que se condene al CPAS de Anderlecht a concederles el beneficio de una asistencia social equivalente a la renta de inserción social fijada para personas con familias a su cargo a partir del 18 de octubre de 2018.

III HECHOS

[*omissis*]

PN, nacida el 1 de enero de 1975, de nacionalidad marroquí, declara que llegó a Bélgica en el año 2003.

El 6 de diciembre de 2003 contrajo matrimonio con US, de nacionalidad belga. [*omissis*]

El 12 de enero de 2008, PN y US se divorciaron.

El 19 de marzo de 2008, PN se casó, en Marruecos, con QO, nacido el 27 de septiembre de 1976 y de nacionalidad marroquí.

El 28 de noviembre de 2008, QO llegó a territorio belga provisto de un visado de corta duración. A raíz de la expiración de este, el 23 de abril de 2009 se emitió una orden para que abandonara el territorio [*omissis*].

El 15 de octubre de 2009, QO presentó una solicitud de residencia en virtud del artículo 9 *bis* de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Ley de 15 de diciembre de 1980 sobre la entrada en el territorio, la estancia, el establecimiento y la expulsión de extranjeros) [solicitud de regularización de una estancia por circunstancias excepcionales].

El 2 de agosto de 2010 nació RP, el primer hijo de PN y QO.

El 27 de enero de 2011 se concedió a QO un permiso de residencia de más de tres meses.

Mediante sentencia de 12 de junio de 2012, el tribunal de première instance de Bruxelles (Tribunal de Primera Instancia de Bruselas) anuló el matrimonio entre PN y US.

El 29 de enero de 2013, el Office des étrangers (Oficina de Extranjería) retiró a PN y a su hijo RP el derecho de residencia, acompañando la decisión de una orden de abandonar el territorio y de una prohibición de entrar en el territorio durante 5 años, en virtud de la motivación siguiente (traducción libre):

«Según el tribunal de première instance de Bruselas, la interesada no tenía [...] intención de establecer una comunidad de vida duradera con el nacional belga con quien contrajo matrimonio. Conscientemente y con intención fraudulenta, abusó de los procedimientos belgas de reunificación familiar. Ha quedado acreditado que PN cometió un fraude con el fin de obtener un derecho de residencia. El 29 de enero de 2013 se le retiró por fraude su derecho de establecimiento.»

El 21 de marzo de 2013, como resultado de la decisión de retirar el derecho de residencia de PN, QO también fue privado de su permiso de residencia y el 25 de abril de 2013 interpuso un recurso ante el Conseil du contentieux des étrangers (Consejo del Contencioso de Extranjería).

Mediante sentencia de 27 de mayo de 2014, la cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Apelación de Bruselas) ratificó la sentencia de 12 de junio de 2012 del tribunal de première instance de Bruselas.

El 30 de julio de 2014, PN y QO tuvieron un segundo hijo, SQ.

El 27 de julio de 2015, PN y QO presentaron una solicitud de residencia en virtud del artículo 9 *bis* de la Ley de 15 de diciembre de 1980 sobre la entrada en el territorio, la estancia, el establecimiento y la expulsión de extranjeros [solicitud de regularización de una estancia por circunstancias excepcionales], que fue desestimada mediante una decisión de inadmisibilidad acompañada de una orden de abandonar el territorio el 16 de noviembre de 2015.

El 15 de septiembre de 2016, el Conseil du contentieux des étrangers desestimó el recurso de QO de 25 de abril de 2013.

El 26 de septiembre de 2016, PN y QO tuvieron un tercer hijo, TR.

Mediante escrito de 13 de junio de 2017 remitido al État belge (Estado belga), el abogado de PN y de QO alegó que la retirada del derecho de residencia de estos se había efectuado infringiendo el Derecho europeo, y solicitó en concepto de resarcimiento en especie la restitución a PN de su tarjeta F+ [tarjeta de residencia permanente de un miembro de la familia de un ciudadano de la Unión], la concesión de esta a sus hijos, y la concesión de una tarjeta B [Certificado de inscripción en el registro de extranjeros — residencia ilimitada] a QO.

Mediante escrito de 16 de junio de 2017, el Estado belga rechazó esta solicitud en virtud de la motivación siguiente:

«[omissis]

La decisión data, efectivamente, del 29 de enero de 2013. Esta se notificó a su cliente el 20 de marzo de 2013.

A sus clientes les asistía el derecho a interponer un recurso dentro de los treinta días siguientes a dicha notificación.

Sus clientes no presentaron ningún recurso. La prohibición de entrada continúa siendo aplicable.»

En consecuencia, PN y QO presentaron una demanda el 24 de enero de 2018 ante el tribunal de première instance francophone de Bruxelles [omissis] para obtener la expedición de un permiso de residencia.

Mediante sentencia de 10 de julio de 2018, este último declinó su competencia [omissis].

PN y QO interpusieron recurso de apelación contra esta decisión, por lo que el procedimiento sigue pendiente ante la cour d'appel de Bruselas.

[omissis]

IV FUNDAMENTOS DE DERECHO

El artículo 1 de la Ley Orgánica, de 8 de julio de 1976, relativa a los CPAS establece que «toda persona tiene derecho a la asistencia social. Esta tiene por objetivo permitir que todos lleven una vida conforme con la dignidad humana».

[omissis] El artículo 57, apartado 2, de esta misma Ley dispone:

«No obstante lo establecido en las demás disposiciones de la presente ley, la misión del centro público de asistencia social se limita a:

1. la concesión de asistencia sanitaria urgente con respecto a un extranjero que reside ilegalmente en el Reino; [...]

La finalidad de esta disposición es alentar a los extranjeros en situación irregular a acatar las órdenes de abandonar el territorio.

PN y QO sostienen [*omissis*] que el hecho de que actualmente carezcan de permiso de residencia es imputable al Estado belga, que infringió el Derecho europeo, y que el órgano jurisdiccional que conoce del litigio principal es competente para subsanar esta infracción, cuando menos preservando su derecho a la asistencia social con objeto de permitirles llevar una vida conforme con la dignidad humana.

La Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, [*omissis*] que debía haberse incorporado al Derecho interno el 30 de abril de 2006, establece en su artículo 35:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para denegar, extinguir o retirar cualquier derecho conferido por la presente Directiva en caso de abuso de derecho o fraude, como los matrimonios de conveniencia. Estas medidas serán proporcionadas y estarán sometidas a las garantías procesales contempladas en los artículos 30 y 31.»

Cuando se adoptaron las decisiones de retirada del derecho de residencia de PN y QO, su fundamento jurídico en el Derecho interno estaba en el artículo 42 *septies* de la Ley de 15 de diciembre de 1980 sobre la entrada en el territorio, la estancia, el establecimiento y la expulsión de extranjeros, cuya formulación era la siguiente:

«El ministro o la persona en quien delegue podrá denegar la entrada o poner fin al derecho de residencia del ciudadano de la Unión o de los miembros de su familia cuando este o aquellos hayan utilizado información falsa o engañosa o documentos falsos o falsificados, o hayan cometido fraude o utilizado otros medios ilícitos que hayan sido decisivos para el reconocimiento de ese derecho.»

A diferencia de lo que ocurre con el artículo 35 de la Directiva 2004/38, esa disposición no prevé que se realice un examen previo de proporcionalidad.

Dicho examen no se introdujo hasta la modificación del artículo 42 *septies* de la Ley de 15 de diciembre de 1980 que llevó a cabo la Ley de 4 de mayo de 2016 [*omissis*] del siguiente modo:

«El ministro o la persona en quien delegue podrá poner fin a la residencia de un ciudadano de la Unión o de un miembro de su familia y expulsarlo del territorio del Reino cuando haya utilizado información falsa o engañosa o documentos falsos o falsificados, o cuando haya cometido fraude o utilizado otros medios ilícitos que hayan contribuido al reconocimiento de la residencia.

Cuando el ministro o la persona en quien delegue tenga intención de adoptar tal decisión, tendrá en cuenta la duración de la estancia en el Reino del interesado, su edad, su estado de salud, su situación familiar y económica, su integración social y cultural en el Reino y la intensidad de sus vínculos con su país de origen.»

La exposición de motivos ([*omissis*]) precisa a este respecto que:

«Las enmiendas introducidas [...] tienen por objeto aclarar las disposiciones de la Ley de 15 de diciembre de 1980 relativa a la denegación de la entrada y de la residencia y a la retirada del permiso de residencia de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia garantizando una transposición correcta de la Directiva 2004/38/CE.

El artículo 35 de la Directiva 2004/38/CE no exige en modo alguno que el recurso al fraude haya sido decisivo para el reconocimiento de la residencia. No obstante, procede tener en cuenta el principio de proporcionalidad y las garantías establecidas en los artículos 30 y 31 de dicha Directiva.

Por consiguiente, en lo sucesivo, el ministro o la persona en quien delegue deberá tener en cuenta la duración de la estancia en el Reino del interesado, su edad, su estado de salud, su situación familiar y económica, su integración social y cultural en el Reino y la intensidad de sus vínculos con su país de origen.»

Por lo tanto, no cabe duda de que las decisiones de retirar el derecho de residencia de PN y QO se adoptaron sobre la base de una transposición incorrecta de la Directiva 2004/38/CE y sin llevar a cabo el examen previo de proporcionalidad que esta exige, decisiones que constituyen el objeto de la decisión impugnada.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea [*omissis*] ha desarrollado los principios sobre la responsabilidad de los Estados derivada de una legislación nacional contraria al Derecho de la Unión.

En su sentencia de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428), el Tribunal de Justicia declaró:

«31. Debe señalarse, en primer lugar, que el Tratado CEE ha creado un ordenamiento jurídico propio, integrado en los sistemas jurídicos de los Estados miembros y que se impone a sus órganos jurisdiccionales, cuyos sujetos no son solo los Estados miembros, sino también sus nacionales y

que, al igual que impone cargas a los particulares, el Derecho comunitario también genera derechos que entran a formar parte de su patrimonio jurídico; estos se crean no solo cuando el Tratado los atribuye de modo explícito, sino también debido a obligaciones que el Tratado impone de manera bien definida tanto a los particulares como a los Estados miembros y a las Instituciones comunitarias (véanse las sentencias de 5 de febrero de 1963, Van Gend en Loos, 26/62, Rec. p. 3, y de 15 de julio de 1964, Costa, 6/64, Rec. p. 1141).

32. Procede recordar también que es jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia que incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales encargados de aplicar, en el marco de sus competencias, las disposiciones de Derecho comunitario, garantizar la plena eficacia de tales normas y proteger los derechos que confieren a los particulares (véanse, principalmente, las sentencias de 9 de marzo de 1978, Simmenthal, 106/77, Rec. p. 629, apartado 16, y de 19 de junio de 1990, Factortame, C-213/89, Rec. p. I-2433, apartado 19).

33. Hay que señalar que la plena eficacia de las normas comunitarias se vería cuestionada y la protección de los derechos que reconocen se debilitaría si los particulares no tuvieran la posibilidad de obtener una reparación cuando sus derechos son lesionados por una violación del Derecho comunitario imputable a un Estado miembro.

34. La posibilidad de reparación a cargo del Estado miembro es particularmente indispensable cuando, como ocurre en el presente asunto, la plena eficacia de las normas comunitarias está supeditada a la condición de una acción por parte del Estado y, por consiguiente, los particulares no pueden, a falta de tal acción, invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales los derechos que les reconoce el Derecho comunitario.

35. De todo ello resulta que el principio de la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario que le son imputables es inherente al sistema del Tratado.

36. La obligación de los Estados miembros de reparar dichos daños se basa también en el artículo 5 del Tratado, en virtud del cual los Estados miembros deben adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho comunitario. Entre esas obligaciones se encuentra la de eliminar las consecuencias ilícitas de una violación del Derecho comunitario (véase, en lo que respecta a la disposición análoga del artículo 86 del Tratado CECA, la sentencia de 16 de diciembre de 1960, Humblet, 6/60, Rec. p. 1125).

37. De todo lo expuesto resulta que el Derecho comunitario impone el principio de que los Estados miembros están obligados a reparar los daños

causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario que les sean imputables.»

En la sentencia de 5 de marzo de 1996, *Brasserie du pêcheur y Factortame* (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79) se confirmaron estos principios. El Tribunal de Justicia respondió lo siguiente a la cuestión prejudicial planteada:

«1) El principio conforme al cual los Estados miembros están obligados a reparar los daños causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario que les sean imputables es aplicable cuando el incumplimiento reprochado sea atribuido al legislador nacional.

2) En los casos en que una violación del Derecho comunitario por un Estado miembro sea imputable al legislador nacional que ha actuado en un ámbito en el que dispone de un margen de apreciación amplio para adoptar opciones normativas, los particulares lesionados tienen derecho a una indemnización cuando la norma de Derecho comunitario violada tenga por objeto conferirles derechos, la violación esté suficientemente caracterizada y exista una relación de causalidad directa entre esta violación y el perjuicio sufrido por los particulares. Con esta reserva, el Estado debe reparar las consecuencias del perjuicio causado por una violación del Derecho comunitario que le es imputable, en el marco del Derecho nacional en materia de responsabilidad, teniendo en cuenta que los requisitos fijados por la legislación nacional aplicable no podrán ser menos favorables que los referentes a reclamaciones semejantes de naturaleza interna y que no podrán articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil obtener la reparación.

3) En el marco de la legislación nacional que aplica, el órgano jurisdiccional nacional no puede supeditar la reparación del perjuicio a la existencia de un acto intencional o negligencia del órgano estatal al que sea imputable la infracción que vaya más allá de la violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario.

4) La reparación, a cargo de los Estados miembros, de los daños que han causado a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario debe ser adecuada al perjuicio por estos sufrido. A falta de disposiciones comunitarias en este ámbito, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro fijar los criterios que permitan determinar la cuantía de la indemnización, que no pueden ser menos favorables que los que se refieran a reclamaciones o acciones semejantes basadas en el Derecho interno y que, en ningún caso, pueden articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil la reparación. No es conforme al Derecho comunitario una normativa nacional que limite, de manera general, el daño indemnizable únicamente a los daños causados a determinados bienes individuales especialmente protegidos, excluyendo el lucro cesante sufrido por los particulares. Por otra parte, en el marco de

reclamaciones o acciones basadas en el Derecho comunitario, debe poder concederse una indemnización de daños y perjuicios particulares, como son los daños y perjuicios “disuasorios” previstos por el Derecho inglés, si el derecho a dicha indemnización puede ser reconocido en el marco de reclamaciones o acciones similares basadas en el Derecho interno.

5) La obligación, a cargo de los Estados miembros, de reparar los daños causados a los particulares por las violaciones de Derecho comunitario que les son imputables no puede limitarse únicamente a los daños sufridos con posterioridad a que se haya dictado una sentencia del Tribunal de Justicia en la que se declare el incumplimiento reprochado.»

A la luz de estas consideraciones, procede plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial enunciada en el fallo de la presente sentencia.

[omissis] [omissis]

[omissis]

[medida provisional por la que se concede una asistencia social a la espera de la sentencia que resuelva en cuanto al fondo].

POR ESTOS MOTIVOS,

EI TRIBUNAL,

[omissis]

Visto el artículo 267 TFUE; plantea ante el Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

¿Debe interpretarse el principio de plena eficacia de las normas comunitarias y de su protección, según se define dicho principio en las sentencias Francovich y Brasserie du pêcheur y en la Directiva 2004/38/CE, en el sentido de que, cuando un extranjero ha sido privado del derecho de residencia sin haberse llevado a cabo un examen previo de proporcionalidad debido a la incorrecta transposición de una norma de la Unión, impone al Estado miembro la obligación de subvenir, en el marco de su régimen de asistencia social, a las necesidades básicas del demandante, distintas de las sanitarias, hasta que se resuelva sobre la situación de residencia de este de conformidad con el Derecho de la Unión?

[omissis] [omissis]

[firmas]