

Asunto C-39/21 PPU**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

26 de enero de 2021

Órgano jurisdiccional remitente:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Bolduque, Países Bajos)

Fecha de la resolución de remisión:

26 de enero de 2021

Parte demandante:

X

Parte demandada:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia e Igualdad, Países Bajos)

Objeto del procedimiento principal

El procedimiento en el litigio principal versa sobre un recurso interpuesto por el extranjero X contra el mantenimiento de la medida de internamiento de extranjeros en espera de expulsión que se le ha impuesto.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Mediante la presente petición de decisión prejudicial, planteada al amparo del artículo 267 TFUE, el órgano jurisdiccional remitente pretende que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo «Tribunal de Justicia») elucide si el órgano jurisdiccional está obligado, en virtud del Derecho de la Unión, a examinar de oficio la legalidad de todos los requisitos del internamiento de extranjeros. Esta cuestión ya se ha planteado en la resolución de remisión prejudicial de 23 de diciembre de 2020 del órgano jurisdiccional supremo de lo contencioso-administrativo neerlandés, la Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

(Sección de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado; en lo sucesivo, «Sección») (asunto C-704/20). Sin embargo, a juicio del órgano jurisdiccional remitente, dicha resolución de remisión no es completa. En su opinión, resulta pertinente saber sobre todo si el procedimiento neerlandés de internamiento de extranjeros, en cuyo marco no puede examinarse de oficio la legalidad de dicho internamiento, ofrece una tutela judicial efectiva en el sentido del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

Cuestiones prejudiciales

I ¿Se autoriza a los Estados miembros, a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en relación con los artículos 6 y 53 de dicha Carta y en el contexto del artículo 15, apartado 2, inicio y letra b), de la Directiva sobre el retorno, del artículo 9, apartado 3, de la Directiva sobre la acogida y del artículo 28, apartado 4, del Reglamento de Dublín, configurar el procedimiento judicial en el que puede impugnarse el internamiento de extranjeros ordenado por las autoridades de forma tal que se prohíba al órgano jurisdiccional examinar de oficio todos los aspectos de la legalidad del internamiento y, en el marco de la comprobación de oficio de que el internamiento es ilegal, poner fin de inmediato a dicho internamiento ilegal y ordenar la puesta en libertad inmediata del extranjero? En caso de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea considere que tal normativa nacional es incompatible con el Derecho de la Unión, ¿significará ello que, si el extranjero solicita al órgano jurisdiccional su puesta en libertad, dicho órgano jurisdiccional estará obligado siempre a investigar y apreciar de oficio, de forma activa y exhaustiva, todos los hechos y elementos pertinentes de la legalidad del internamiento?

II ¿Será distinta la respuesta a la cuestión I, a la vista del artículo 24, apartado 2, de la Carta, en relación con el artículo 3, punto 9, de la Directiva sobre el retorno, el artículo 21 de la Directiva sobre la acogida y el artículo 6 del Reglamento de Dublín, si el extranjero internado por las autoridades es menor de edad?

III ¿Se deduce del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta, en relación con los artículos 6 y 53 de la Carta y en el contexto del artículo 15, apartado 2, inicio y letra b), de la Directiva sobre el retorno, del artículo 9, apartado 3, de la Directiva sobre la acogida y del artículo 28, apartado 4, del Reglamento de Dublín, que el órgano jurisdiccional de cualquier instancia, si el extranjero solicita ante él el fin de su internamiento y su puesta en libertad, deberá motivar sólidamente en cuanto al fondo toda decisión sobre esta solicitud si el recurso ha sido interpuesto, por lo demás, del modo en que está previsto en este Estado miembro? Si el Tribunal de Justicia considera que es incompatible con el Derecho de la Unión una práctica judicial nacional en la que el órgano jurisdiccional de segunda y, por tanto, suprema instancia puede limitarse a adoptar una resolución sin motivarla en modo alguno en cuanto al fondo, habida cuenta

del modo en que esta tutela judicial está configurada por lo demás en dicho Estado miembro, ¿significa ello que también debe considerarse incompatible con el Derecho de la Unión tal competencia del órgano jurisdiccional que se pronuncia en segunda y, por tanto, suprema instancia en materia de asilo y en asuntos ordinarios de extranjería, a la vista de la posición vulnerable del extranjero, la relevancia considerable de los procedimientos en materia de extranjería y la constatación de que estos procedimientos —de modo distinto de cuanto ocurre con los demás procedimientos administrativos en lo que respecta a la protección jurídica— ofrecen al extranjero las mismas y escasas garantías procesales previstas para el procedimiento de internamiento? ¿Será distinta la respuesta a estas cuestiones, a la vista del artículo 24, apartado 2, de la Carta, si el extranjero que impugna ante los tribunales una decisión de las autoridades en materia de extranjería es menor de edad?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: artículos 6, 24, 47, 52 y 53

Directiva 2008/115 (Directiva sobre el retorno): artículos 3, 5 y 15

Directiva 2013/33 (Directiva sobre la acogida): artículos 2, 9 y 21

Reglamento n.º 604/2013 (Reglamento de Dublín): artículos 6 y 28

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales («CEDH»): artículo 5

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Vreemdelingenwet 2000 (Ley de Extranjería de 2000): artículos 85, 89, 91, 94 y 96

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El demandante X es nacional marroquí. Se le ha aplicado una medida de internamiento de extranjeros en espera de su expulsión a Marruecos. El 14 de diciembre, el órgano jurisdiccional remitente declaró infundado el recurso interpuesto contra este internamiento. No ha recaído todavía resolución alguna sobre el recurso de apelación interpuesto a continuación. Además, el 8 de enero de 2021, el demandante impugnó el mantenimiento de su internamiento.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 2 El demandante considera que debe ser puesto en libertad, porque no cabe prever que sea expulsado dentro de un plazo razonable. El demandado ha respondido a este respecto que se halla todavía en curso un procedimiento relativo a la solicitud de un documento de viaje sustitutivo y que las autoridades marroquíes no han notificado que no vayan a expedir tal documento de viaje.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 3 Según reiterada jurisprudencia de la Sección mantenida hasta hace poco en relación con los procedimientos de internamiento de extranjeros en virtud de la Directiva sobre el retorno (Directiva 2008/115), la Directiva sobre la acogida (Directiva 2013/33) o el Reglamento de Dublín (Reglamento n.º 604/2013), en los Países Bajos el órgano jurisdiccional podía apreciar si dicho extranjero se hallaba legalmente en situación de internamiento únicamente sobre la base de los hechos y circunstancias alegados por dicho extranjero. Si el órgano jurisdiccional comprobaba que el internamiento era ilegal por motivos distintos de los invocados por el extranjero, no podía ordenar su puesta en libertad.
- 4 Entretanto se han suscitado dudas sobre la oportunidad de mantener esta jurisprudencia consolidada. El 23 de diciembre de 2020, la Sección planteó al Tribunal de Justicia la cuestión de si el órgano jurisdiccional que conoce de asuntos en materia de extranjería debe apreciar de oficio la legalidad de una medida de internamiento (asunto C-704/20). El órgano jurisdiccional remitente se ve obligado a completar esta cuestión prejudicial, pues no queda claro si el modo en que se ha regulado en los Países Bajos el procedimiento de recurso en asuntos en materia de internamiento de extranjeros se ajusta a las exigencias de la tutela judicial efectiva en el sentido del artículo 47 de la Carta. Señala que la Sección no ha citado dicho artículo en su resolución de remisión. Esta se ha limitado a hacer referencia al derecho a la libertad, consagrado en el artículo 5 del Convenio Europeo para la Defensa de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en el artículo 6 de la Carta, y ha señalado que, según las Explicaciones sobre la Carta, este último artículo también garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva. A juicio de la Sección, los procedimientos neerlandeses en materia de extranjería y la jurisprudencia sobre los mismos se ajustan a lo dispuesto en el artículo 5 del CEDH. En el asunto C-704/20 se ha preguntado únicamente al Tribunal de Justicia si el artículo 6 de la Carta ofrece quizá más protección que la que la Sección infiere del artículo 5 del CEDH.
- 5 Según el órgano jurisdiccional remitente, el procedimiento neerlandés en materia de extranjería no garantiza una tutela judicial efectiva ni, por tanto, satisface las exigencias del CEDH y de la Carta. Por lo tanto, sugiere al Tribunal de Justicia que considere responder a las cuestiones que se plantean en ambas resoluciones prejudiciales en el sentido de que el órgano jurisdiccional está obligado a apreciar de oficio la legalidad del internamiento de extranjeros. La mera competencia para

realizar un examen de oficio no basta, puesto que da lugar a inseguridad jurídica. Para un extranjero que no puede elegir por sí mismo el juez que resolverá sobre su asunto, dependería de la casualidad el alcance de la protección jurídica de que disfrutaría.

- 6 Dado que ni en el Derecho de la Unión y ni en el CEDH se recogen disposiciones sobre el modo en que debe apreciarse la legalidad del internamiento, habrá de observarse aquí el principio de autonomía procesal. Los Estados miembros pueden establecer normas procesales propias, siempre que respeten los principios de proporcionalidad y de efectividad. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente subraya que los derechos fundamentales deben garantizarse siempre y, por tanto, se pregunta cuál debe ser el alcance de la protección jurídica que ha de ofrecerse mediante las normas procesales propias. El hecho de que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH») no haya afirmado nunca expresamente que resulta obligatorio examinar de oficio el internamiento no significa que el procedimiento neerlandés no pueda ser contrario al artículo 5 del CEDH. Antes bien, en opinión del órgano jurisdiccional remitente, es tan evidente que debe ponerse fin al internamiento ilegal que nunca se ha suscitado anteriormente la cuestión de que se trata.
- 7 El órgano jurisdiccional remitente suscita la cuestión de si, en un procedimiento judicial, no les corresponde siempre a las autoridades acreditar que el internamiento es legal. En efecto, son las autoridades las que, al proceder al internamiento, intervienen de forma masiva en el derecho fundamental a la libertad. Si la carga de la prueba recae sobre las autoridades, el órgano jurisdiccional deberá estar convencido de la legalidad del internamiento sobre la base de las alegaciones de las autoridades, independientemente de cuanto aduzca el extranjero. Si no está convencido de ello, deberá ponerse fin al internamiento.
- 8 El órgano jurisdiccional remitente cita una serie de sentencias del Tribunal de Justicia. En su sentencia de 6 de noviembre de 2012, *Otis*, C-199/11, EU:C:2012:684, el Tribunal de Justicia declaró que «para que un tribunal pueda resolver una controversia [...] de conformidad con el artículo 47 de la Carta, es preciso que tenga competencia para examinar todas las cuestiones de hecho y de Derecho relevantes para el litigio de que conoce» (apartado 49). Si bien los hechos y las cuestiones de Derecho del asunto que dio lugar a la sentencia de 5 de junio de 2014, *Mahdi* [C-146/14 (PPU)], EU:C:2014:1320, no son idénticos a los del litigio principal, el órgano jurisdiccional remitente deduce también de esta sentencia que el tribunal debe estar siempre en condiciones, e incluso estar obligado, a examinar de forma exhaustiva los elementos fácticos de cada caso concreto y ejercer plenamente el control de la legalidad del internamiento.
- 9 Por último, en su sentencia de 14 de mayo de 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 y C-925/19, EU:C:2020:367), el Tribunal de Justicia declaró que un tribunal que no puede inferir de ninguna disposición de Derecho nacional la competencia para examinar la legalidad del internamiento deberá declararse competente a tal fin en virtud del

artículo 47 de la Carta. Si bien en dicho asunto no se realizó ningún examen judicial, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si el artículo 47 de la Carta le confiere la competencia para examinar de oficio la legalidad del internamiento cuando el procedimiento aplicable no constituye una tutela judicial efectiva.

- 10 El procedimiento neerlandés en materia de extranjería comprende una serie de garantías para asegurar una vía de recurso adecuada, tal como el examen judicial de toda privación de libertad, el derecho del extranjero a ser oído cuando se examine por primera vez su internamiento y el derecho a la asistencia jurídica gratuita. Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente duda de que estas garantías basten para poder considerar que el procedimiento constituye una tutela judicial efectiva. Esta duda la refuerza el hecho de que la Sección, que se pronuncia en segunda y suprema instancia, puede limitarse a la denominada «motivación abreviada». Si un extranjero impugna en la instancia de apelación la desestimación de su solicitud de puesta en libertad, la Sección podrá, en principio, resolver el asunto sin formular una motivación sobre el fondo.
- 11 El órgano jurisdiccional remitente pretende que el Tribunal de Justicia elucide si, al no existir una obligación de motivación en segunda instancia, cabe afirmar que se da una tutela judicial efectiva. Apunta a que debe darse una respuesta negativa. En particular, es difícil aceptar que un extranjero, si se mantiene su internamiento, en caso de interposición posterior de un recurso, no sepa por qué se consideró inicialmente que su internamiento no era ilegal. Tal tutela judicial insuficiente subrayaría también la importancia de un examen de oficio de la legalidad.
- 12 Por último, el órgano jurisdiccional remitente señala que la prohibición de realizar un examen de oficio y la motivación abreviada en la instancia de apelación resultan igualmente aplicables en asuntos que afectan a extranjeros menores de edad. Desea que el Tribunal de Justicia aclare si, para responder a la cuestión de si el procedimiento neerlandés ofrece una tutela judicial efectiva, tiene alguna relevancia que el extranjero sea menor de edad.