

Versión anonimizada

Traducción

C-651/19 - 1

Asunto C-651/19

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

2 de septiembre de 2019

Órgano jurisdiccional remitente:

Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bélgica)

Fecha de la resolución de remisión:

1 de agosto de 2019

Parte recurrente:

JP

Parte recurrida:

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Comisionado General para los refugiados y apátridas)

[omissis]

I. Objeto de la demanda

1. Mediante demanda presentada el 18 de octubre de 2018, JP solicita la casación de la sentencia [omissis] de 9 de octubre de 2018 dictada por el Conseil du contentieux des étrangers (Consejo del Contencioso de Extranjería) [omissis] [en lo sucesivo, «sentencia impugnada»].

II. Procedimiento ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bélgica)

2. [omissis] [omissis]

III. Antecedentes de hecho útiles para el análisis del asunto

3. Tras la desestimación de una primera solicitud de asilo [omissis], el recurrente presentó una segunda solicitud de protección internacional, que fue declarada inadmisibile mediante decisión adoptada el 18 de mayo de 2018 por el Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Comisionado General para los refugiados y apátridas), con arreglo al artículo 57/6/2, apartado 1, párrafo primero, 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 entrada en el territorio, residencia, establecimiento y expulsión de los extranjeros). Según la sentencia impugnada, esta decisión se notificó «por correo certificado, en el domicilio elegido por el recurrente, a saber, el Commissariat général (Oficina del Comisionado General)».

La sentencia impugnada desestima el recurso interpuesto por el recurrente el 7 de junio de 2018 contra la decisión de inadmisibilidad antes citada, debido a su presentación fuera de plazo, dado que el recurrente no podía «invocar ninguna causa de fuerza mayor que hubiera constituido en su favor un impedimento insuperable para la interposición de su recurso en el plazo legal de diez días».

IV. Motivo único, primera parte. Alegaciones de la parte recurrente

4. El recurrente basa su motivo único en la infracción de los artículos 3, 6 y 13 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de los artículos 10, 11 y 13 de la Constitution (Constitución belga), de los artículos 39/2, 39/57, 39/65, 39/77/1, 48/3, 48/4 y 57/6 de la Ley de 15 de diciembre de 1980 sobre entrada en el territorio, residencia, establecimiento y expulsión de los extranjeros, en relación con el artículo 46 y el considerando 25 de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición), y en la vulneración de los principios de igualdad y de no discriminación, así como de los principios que exigen el respeto del derecho de defensa.
5. [omissis] El recurrente critica el hecho de que la sentencia impugnada declara que en el día en que tuvo conocimiento del acto administrativo controvertido, disponía de un plazo «de tres días laborables, cinco días naturales», que dicho plazo le permitía razonablemente interponer su recurso en el plazo establecido por el artículo 39/57 de la Ley antes citada de 15 de diciembre de 1980 y que únicamente se podía establecer una excepción a dicho plazo, que es de orden público, por causa de fuerza mayor.

Replica que el respeto del derecho de defensa también es una cuestión de orden público, que las disposiciones a las que se refiere el motivo garantizan el derecho a la tutela judicial efectiva y que se deben fijar plazos razonables, que no hagan que el ejercicio de su derecho a la tutela judicial efectiva resulte «imposible o

excesivamente difícil». Recuerda el tenor del considerando 25 de la Directiva 2013/32/UE de 26 de junio de 2013, antes citada, y se apoya en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH, sentencia Assunção Chaves c. Portugal, 31 de enero de 2012, § 80) y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencias de 28 de julio de 2011, C-69/10, Diouf, apartados 67 y 68; y de 20 de octubre de 2016, C-429/15, Danqua, apartado 49) para afirmar que los plazos de los que se trata en el presente asunto, «muy inferiores a los quince días laborables reconocidos por el [Tribunal de Justicia], carecen manifiestamente de carácter razonable y han hecho excesivamente difícil el ejercicio, por parte del solicitante, de su derecho de defensa y la interposición de un recurso según lo previsto en el artículo 39/2 de la Ley de Extranjería», habida cuenta de las circunstancias particulares del presente asunto, que detalla de la siguiente manera:

«No se concedió al solicitante ningún tipo de acogida durante el examen de su nueva solicitud;

- se presumió que su domicilio elegido era la propia sede [de la parte recurrida]; por lo tanto, la notificación por correo no se efectuó en el lugar de residencia del solicitante;
- el solicitante no disponía de ninguna ayuda material, y mucho menos económica, para acudir a la sede [de la parte recurrida] ni para contactar con esta, con el fin de que se le mantuviera informado de la evolución de su expediente y de una posible decisión; tampoco disponía de asistencia social o asesoría jurídica básica, a falta de acogida;
- no se dio audiencia al solicitante en presencia de su abogado antes de que [la parte recurrida] adoptara la decisión;
- el abogado actual del solicitante no es el mismo que le asistió en el marco de la primera solicitud de asilo, de manera que no se puede suponer que estuviera muy familiarizado con las vivencias del solicitante ni con el expediente».

El recurrente solicita que se plantee una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la interpretación de los artículos 47 de la Carta de los Derechos fundamentales antes citada y de los artículos 20 y 46 de la Directiva 2013/32/UE antes citada, en relación con los considerandos 25 y 50 de la misma Directiva.

Alegaciones de la parte recurrida

6. La parte recurrida señala que el plazo establecido en el artículo 39/57 de la Ley de 15 de diciembre de 1980 antes citada es de orden público, de manera que solo es posible establecer excepciones en caso de fuerza mayor, lo que no sucede en el presente asunto, y que, por tanto, el juez de lo contencioso-administrativo declaró fundadamente que el recurso era extemporáneo.

Dicha parte se remite a la documentación parlamentaria relativa a la Ley de 17 de diciembre de 2017 por la que se modifica la Ley de 15 de diciembre de 1980 sobre la entrada en el territorio, la residencia, el establecimiento y la expulsión de los extranjeros (*Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 2016-2017, Doc 54 n.º 2549/001), que expone los motivos que justifican un tratamiento acelerado de los recursos en los supuestos contemplados, «al tiempo que se sigue garantizando la posibilidad de interponer un recurso efectivo».

Añade que el hecho de que el actual abogado del recurrente no sea el mismo que le asistió en el marco de la primera solicitud de asilo y que este último no haya sido oído en presencia de su nuevo abogado no afecta en modo alguno a la efectividad del recurso. Sobre este punto, precisa que los solicitantes de protección internacional tienen la posibilidad de que se les designe un abogado desde el momento en que formulan su solicitud, ya sea una primera solicitud o una solicitud posterior, y que, de este modo, el hecho de que el solicitante no haya hecho uso de la posibilidad que le ofrecía la ley de recurrir a su actual abogado desde el momento de la presentación de su solicitud posterior es responsabilidad suya y no afecta a la efectividad del recurso previsto en el artículo 39/57 de la Ley.

Decisión del Conseil d'État

7. La Ley de 15 de diciembre de 1980 sobre entrada en el territorio, residencia, establecimiento y expulsión de los extranjeros dispone, en particular, [omissis]:

«Artículo 39/2. Apartado 1. El Conseil [du contentieux des étrangers] resolverá, mediante sentencia, los recursos interpuestos contra las decisiones del Comisionado General para los refugiados y apátridas.

[omissis]

Artículo 39/57. Apartado 1. Los recursos a los que se refiere el artículo 39/2 se interpondrán por escrito, [omissis] [en principio dentro de un plazo de treinta días, pero dentro un plazo de diez días en los siguientes supuestos:]

[omissis]

1.º [omissis]

2.º [omissis]

3.º Cuando el recurso se interponga contra una decisión de inadmisibilidad contemplada en el artículo 57/6, apartado 3, párrafo primero. Sin perjuicio de lo anterior, el recurso se interpondrá dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la decisión contra la que se dirija cuando se trate de una decisión de inadmisibilidad adoptada con arreglo al artículo 57/6, apartado 3, párrafo primero, punto 5, y el extranjero se encuentre, en el momento de la presentación

de su solicitud, en un lugar determinado de los contemplados en los artículos 74/8 y 74/9 o haya sido puesto a disposición del Gobierno.

[...]

Apartado 2. Los plazos de interposición de recursos a los que se refiere el apartado 1 comienzan a correr:

[...]

2.º Cuando la notificación se efectúe por correo certificado o por correo ordinario, el tercer día laborable siguiente a aquel en el que se hubiera entregado el envío a los servicios postales, salvo prueba en contrario del destinatario;

[...]

En el cómputo de los plazos se incluirá el día de su expiración. No obstante, cuando dicho día sea un sábado, un domingo o un día festivo, se entenderá que el plazo expira el siguiente día laborable.

[omissis]

Artículo 51/2. El extranjero que presente una solicitud de protección internacional de conformidad con el artículo 50, apartado 3, debe elegir un domicilio en Bélgica.

En defecto de elección de domicilio, se entenderá que el solicitante ha elegido domicilio en la Oficina del Comisionado General para los refugiados y apátridas.

[...]

Toda modificación del domicilio elegido deberá comunicarse por correo certificado al Comisionado General para los refugiados y apátridas, así como al Ministro.

Sin perjuicio de una notificación personal, toda notificación se entenderá válidamente efectuada si se realiza en el domicilio elegido, por correo certificado o a través de un agente con acuse de recibo. Cuando el extranjero haya elegido domicilio en el despacho de su abogado, la notificación también podrá remitirse válidamente por fax o a través de cualquier otro medio de notificación autorizado por Real Decreto.

[...].

Artículo 57/6. [...]

Apartado 3. El Comisionado General para los refugiados y apátridas podrá declarar inadmisibles una solicitud de protección internacional en caso de que:

[...]

5.º El solicitante presente una solicitud de protección internacional posterior sin que hayan surgido ni hayan sido aportados por el solicitante nuevas circunstancias o datos en el sentido del artículo 57/6/2;

[...]

Artículo 57/6/2. Apartado 1. Tras la recepción de la solicitud posterior comunicada por el Ministro o su delegado sobre la base del artículo 51/8, el Comisionado General para los refugiados y apátridas examinará de forma prioritaria si han surgido o han sido aportados por el solicitante nuevas circunstancias o datos que incrementen de forma significativa la probabilidad de que pueda obtener el reconocimiento de su condición de refugiado en el sentido del artículo 48/3 o la protección subsidiaria en el sentido del artículo 48/4. En caso de no existir tales elementos o hechos, el Comisionado General para los refugiados y apátridas declarará la inadmisibilidad de la solicitud. [...]

8. La sentencia impugnada señala que el acto inicialmente impugnado se notificó mediante correo certificado expedido el martes 22 de mayo de 2018 en el domicilio elegido por el recurrente, esto es, en la Oficina del Comisionado General para los refugiados y apátridas; que dicha notificación, que se efectuó de forma válida, hizo correr el plazo de diez días establecido para la interposición del recurso contra la decisión de inadmisibilidad adoptada con arreglo al artículo 57/6/2, apartado 1, párrafo primero, de la Ley de 15 de diciembre de 1980; que en virtud del artículo 39/57, apartado 2, punto 2, de la misma Ley, el plazo de interposición del recurso comenzó a correr el tercer día laborable siguiente a aquel en el que se entregó el escrito a los servicios postales —salvo prueba en contrario, que no se ha aportado en el presente caso—, a saber, el viernes 25 de mayo de 2018; que dado que el día de la expiración del plazo era un domingo, se prorrogó hasta el lunes 4 de junio de 2018 y, por último, que el recurrente se presentó el miércoles 30 de mayo de 2018 en la Oficina del Comisionado General para los refugiados y apátridas y, en dicha fecha, acusó recibo del correo certificado que contenía la decisión adoptada respecto de él.
9. Las normas relativas a la admisibilidad de los recursos jurisdiccionales, en particular *ratione temporis*, son de orden público. En el presente asunto, el Conseil du contentieux des étrangers (Consejo del Contencioso de Extranjería) decidió, fundadamente, que la notificación del acto administrativo en la dirección en la que se presumía que el recurrente había elegido su domicilio, esto es, en la Oficina del Comisionado General para los refugiados y apátridas, era válida e hizo correr el plazo de interposición del recurso; que el hecho de que se entregara el escrito al recurrente cuando se presentó el 30 de mayo de 2018 no tuvo «el efecto de hacer correr un nuevo plazo de diez días a partir de dicha fecha» y que, ya que no se ha invocado un caso de fuerza mayor, el recurso interpuesto mediante correo certificado el 7 de junio de 2018, esto es, fuera del plazo de diez días establecido, que había expirado el 4 de junio de 2018, es extemporáneo.

10. En casación, el recurrente alega que el principio general del Derecho del respeto del derecho de defensa también es de orden público. No afirma que la entrega del envío con acuse de recibo que se produjo el 30 de mayo de 2018 hiciera correr un nuevo plazo ni cuestiona la decisión del juez por la que se negaba a los hechos invocados y recogidos en el apartado 7.2.1. de la sentencia el carácter de causa de fuerza mayor «que hubiera constituido en su favor un impedimento insuperable para la interposición de su recurso en el plazo legal».

No obstante, alega que, habida cuenta de las circunstancias, el plazo de interposición del recurso según está previsto en el presente asunto por la normativa nacional es contrario a varias disposiciones del Derecho de la Unión Europea que le garantizan el derecho a la tutela judicial efectiva.

Se apoya en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que dispone que «toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva», así como en el considerando 25 y el artículo 46 de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición), que rezan como sigue:

«[...]

(25) En aras del adecuado reconocimiento de las personas necesitadas de protección como refugiados a efectos del artículo 1 de la Convención de Ginebra o como personas con derecho a protección subsidiaria, todo solicitante debe tener acceso efectivo a los procedimientos, la oportunidad de cooperar y comunicarse realmente con las autoridades competentes para poder presentar los hechos pertinentes para su caso, así como las garantías procedimentales suficientes para estar en condiciones de proseguir el procedimiento en todas sus fases. Además, el procedimiento en el cual se examina una solicitud de protección internacional debería facilitar normalmente al solicitante al menos [...] el derecho a que se le comunique en debida forma la decisión junto con su motivación de hecho y de derecho, la oportunidad de consultar a abogados u otros asesores jurídicos y el derecho a ser informado de su situación en los momentos decisivos del procedimiento en una lengua que entienda o razonablemente se pueda suponer que entiende y, en caso de decisión negativa, el derecho a un recurso efectivo ante un juzgado o tribunal.

[...]

Artículo 46: Derecho a un recurso efectivo

1. Los Estados miembros garantizarán que los solicitantes tengan derecho a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional contra lo siguiente: a) una resolución adoptada sobre su solicitud de protección internacional [...]

[...]

4. Los Estados miembros establecerán los plazos razonables y demás normas necesarias para que el solicitante pueda ejercitar su derecho a un recurso efectivo de conformidad con el apartado 1. Los plazos no harán imposible o excesivamente difícil dicho ejercicio.

[...]».

11. El derecho de acceso «a un juez» consagrado en el artículo 47 de la Carta antes citada es un aspecto concreto del derecho de acceso a un tribunal que también garantiza el artículo 6, apartado 1, del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a la que está permitido referirse para la interpretación del artículo 47 antes citado, dado que este está inspirado en los artículos 6 y 13 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el derecho de acceso a un juez se presta a unas limitaciones admitidas implícitamente, en particular en cuanto a las condiciones de admisibilidad de un recurso, ya que por su propia naturaleza exige una regulación por parte del Estado, que a este respecto goza de una cierta discrecionalidad. Sin embargo, estas limitaciones no pueden restringir el acceso libre a un justiciable de una manera o hasta el punto de que la propia esencia de su derecho de acceso a un juez se vea menoscabada (TEDH, sentencia *Miessen c. Bélgica*, 18 de octubre de 2016).

12. El motivo de casación plantea esencialmente la cuestión de si el Conseil du contentieux des étrangers (Consejo del Contencioso de Extranjería) menoscabó el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial consagrado, en particular, en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, al declarar la inadmisibilidad del recurso del recurrente por el motivo que señala la sentencia impugnada, esto es, la extemporaneidad del recurso, y al fundamentar su decisión en una disposición legal, aunque sea de orden público, que fija el plazo de interposición del recurso del extranjero en diez días naturales a partir de la notificación de la decisión contra la que va dirigido, en particular cuando la notificación se efectúa en un dirección que se considera, por presunción legal, el domicilio elegido por el recurrente, lo que puede tener como consecuencia, en la práctica, el acortamiento de dicho plazo.

[*omissis*] [Suspensión del proceso]

En virtud de todo lo expuesto,

EL CONSEIL D'ÉTAT RESUELVE:

[*omissis*]

Plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con arreglo al artículo 267, párrafo tercero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Deben interpretarse el artículo 46 de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición), según el cual los solicitantes deben tener derecho a un recurso efectivo contra una resolución «adoptada sobre su solicitud de protección internacional», y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el sentido de que se oponen a una norma procesal nacional, como el artículo 39/57 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 entrada en el territorio, residencia, establecimiento y expulsión de los extranjeros), en relación con los artículos 51/2, 57/6, apartado 3, párrafo primero, punto 5, y 57/6/2, apartado 1, de la misma Ley, que fija en diez días «naturales» a partir de la notificación de la resolución administrativa el plazo de interposición del recurso contra una decisión de considerar inadmisibles una solicitud de protección internacional posterior presentada por un nacional de un tercer país, en particular cuando la notificación se haya efectuado en la Oficina del Comisionado General para los refugiados y apátridas, donde la ley «presume» que el recurrente ha elegido su domicilio?»

[omissis]

Pronunciado [omissis] el uno de agosto de dos mil diecinueve [omissis]

[Firmas]

DOCUMENTO DE TRAMITACIÓN