

**Asunto C-322/19****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:**

23 de abril de 2019

**Órgano jurisdiccional remitente:**

High Court (Tribunal Superior, Irlanda)

**Fecha de la resolución de remisión:**

25 de marzo de 2019

**Recurrentes:**

KS

MHK

**Partes recurridas:**

The International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación de Protección Internacional)

The Minister for Justice and Equality (Ministro de Justicia e Igualdad)

Ireland (Irlanda) y Attorney General (Fiscal General)

**Objeto del procedimiento principal**

Procedimiento de recurso judicial contra las resoluciones del International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en materia de Protección Internacional; en lo sucesivo, «IPAT») por las que se rechazaban los recursos de los solicitantes contra las decisiones del Department of Justice and Equality (Departamento de Justicia e Igualdad) que les denegaban el permiso para acceder al mercado laboral.

## Cuestiones prejudiciales

- «a) Cuando, al interpretar un instrumento de Derecho de la Unión aplicable a un Estado miembro particular, al mismo tiempo se ha adoptado otro instrumento no aplicable a dicho Estado miembro, ¿puede tenerse en cuenta el segundo instrumento al interpretar el primero?
- b) ¿Es aplicable el artículo 15 de la Directiva 2013/33/UE, Directiva de Acogida (texto refundido), a una persona sobre la cual se ha tomado una decisión de traslado con arreglo al Reglamento (UE) n.º 604/2013, Reglamento Dublín III?
- c) Al aplicar el artículo 15 de la Directiva 2013/33/UE, Directiva de Acogida (texto refundido), ¿están los Estados miembros facultados para adoptar una medida general en virtud de la cual se imputan a los solicitantes sujetos a un procedimiento de traslado con arreglo al Reglamento (UE) n.º 604/2013, Reglamento Dublín III, las eventuales demoras en la decisión de traslado o posteriores a ella?
- d) Cuando un solicitante abandona un Estado miembro sin haber solicitado allí protección internacional y se desplaza a otro Estado miembro donde sí presenta la solicitud de protección internacional y es objeto de una decisión con arreglo al Reglamento (UE) n.º 604/2013, Reglamento Dublín III, por la que se le traslada al primer Estado miembro, ¿puede imputarse al solicitante, con arreglo al artículo 15 de la Directiva 2013/33/UE, Directiva de Acogida (texto refundido), la consiguiente demora en la tramitación de la solicitud de protección?
- e) Cuando un solicitante es objeto de una decisión de traslado a otro Estado miembro con arreglo al Reglamento (UE) n.º 604/2013, Reglamento Dublín III, pero dicho traslado se demora debido a un procedimiento de recurso judicial iniciado por el solicitante, a raíz del cual se suspende el traslado en virtud de una resolución del órgano jurisdiccional, ¿puede imputarse al solicitante, con arreglo al artículo 15 de la Directiva 2013/33/UE, Directiva de Acogida (texto refundido), la consiguiente demora en la tramitación de la solicitud de protección, ya sea con carácter general o, en particular, cuando en el procedimiento se determina que el recurso es infundado, manifiestamente o no, o constituye un abuso procesal?

## Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículo 78 TFUE.

Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (DO 2005, L 326, p. 13).

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 [DO 2013, L 180, p. 60; en lo sucesivo, «Directiva sobre Procedimientos (texto refundido)»]. El artículo 31, apartado 3, de esta Directiva dispone que el plazo de seis meses para el examen de la solicitud solo empezará a contar a partir del momento en que el solicitante se halle «en el territorio [del Estado miembro responsable] y la autoridad competente se haya hecho cargo de él». Esta Directiva no es aplicable a Irlanda, pero se adoptó el mismo día que la Directiva 2013/33/UE y se ha alegado que es relevante para la interpretación de esta última.

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional [DO 2013, L 180, p. 96; en lo sucesivo, «Directiva de Acogida (texto refundido)»]. Por un lado, el artículo 2 y el considerando 8 contemplan un amplio ámbito de aplicación que alcanza a todos los solicitantes. El artículo 2, letra b), define al solicitante como «el nacional de un tercer país o apátrida que haya formulado una solicitud de protección internacional sobre la cual todavía no se haya dictado una resolución definitiva». Por otro lado, el considerando 35 se refiere a los derechos de la dignidad humana y a varios artículos de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), pero no menciona el artículo 15 de la Carta, relativo al derecho al trabajo. El artículo 15 de la Directiva reconoce el derecho a trabajar tras un período de nueve meses, a no ser que la demora pueda atribuirse al solicitante. Se trata de un criterio muy amplio en comparación con los términos del artículo 31, apartado 3, de la Directiva sobre Procedimientos (texto refundido), conforme al cual la demora se ha de poder imputar «claramente» al «incumplimiento» por parte del solicitante de las obligaciones que le incumben.

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»)

### **Disposiciones de Derecho nacional invocadas**

La legislación nacional que transpone la Directiva de Acogida (texto refundido) son las European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 [Reglamento de las Comunidades Europeas (Condiciones de acogida) de 2018; en

lo sucesivo, «Reglamento de 2018»]. En el procedimiento principal se impugnan tres disposiciones de este Reglamento:

i) El artículo 2, apartado 2, con arreglo al cual, al tomarse una decisión de traslado, la persona a la que se dirige dicha decisión deja de considerarse un «solicitante» a los efectos del Reglamento. El artículo 2, apartado 2, letra a), excluye del concepto de solicitante a las personas a quienes se ha notificado una decisión de traslado y el artículo 2, apartado 2, letra b), establece la categoría de «beneficiario no solicitante». El concepto de «solicitante» se define en el artículo 2, apartado 1, como la persona que ha presentado una solicitud de protección internacional, o en cuyo nombre se ha presentado tal solicitud, y que no ha perdido la condición de solicitante. Con arreglo al artículo 2, apartado 3, cuando una persona objeto de una decisión de traslado recurre la decisión ante el IPAT, pasa a ser considerada «beneficiario no solicitante».

ii) El artículo 11, apartado 2, con arreglo al cual «salvo disposición en contrario en otro acto jurídico o norma de Derecho, los beneficiarios no solicitantes no podrán demandar trabajo, ni iniciar o mantener una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia».

iii) El artículo 11, apartado 12, con arreglo al cual las Employment Permits Acts (Leyes del permiso de trabajo) de 2006 a 2014 no son aplicables a los solicitantes o beneficiarios, es decir, a quienes son objeto de traslado conforme al sistema de Dublín.

### **Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal**

- 1 El primer recurrente, K. S., viajó desde Pakistán hasta el Reino Unido en 2010, donde no solicitó protección internacional. Se desplazó a Irlanda en 2015 y allí sí solicitó protección internacional el 11 de mayo de 2015. El 9 de marzo de 2016, el Refugee Applications Commissioner (Comisario de Solicitudes de Refugiados) de Irlanda decidió trasladar la solicitud al Reino Unido en virtud del sistema de Dublín. Esta decisión fue confirmada por el Refugee Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en materia de refugiados, Irlanda) el 17 de agosto de 2016. K. S. inició un procedimiento de recurso judicial contra dicha resolución ante la High Court (Tribunal Superior, Irlanda). El procedimiento sigue pendiente, de modo que el traslado ha sido suspendido.
- 2 K. S. solicitó al Departamento de Justicia e Igualdad irlandés que le concediese el acceso al mercado laboral en virtud del artículo 11, apartado 3, del Reglamento de 2018, solicitud que fue denegada con el argumento de que el Reglamento de 2018 dispone que las personas que, como el recurrente, hayan sido objeto de una decisión de traslado conforme al sistema de Dublín no tienen derecho de acceso al mercado laboral. K. S. recurrió la decisión, pero su recurso fue desestimado el 19 de julio de 2018. Entonces presentó un nuevo recurso ante el IPAT de Irlanda, que lo desestimó el 11 de septiembre de 2018. K. S. interpuso un recurso contencioso-

administrativo ante la High Court, que fue admitido a trámite el 24 de septiembre de 2018.

- 3 El segundo recurrente, M. H. K., viajó desde Bangladesh hasta el Reino Unido en 2009. Su permiso de residencia en el Reino Unido expiró y, en 2014, viajó a Irlanda, donde solicitó protección internacional el 16 de febrero de 2015. El 25 de noviembre de 2015, le fue notificada una decisión de traslado de su solicitud al Reino Unido conforme al Reglamento Dublín III. Recurrió dicha decisión ante el Refugee Appeals Tribunal, que desestimó el recurso el 30 de marzo de 2016. El 18 de abril de 2016, inició un procedimiento de recurso judicial contra dicha resolución ante la High Court (Tribunal Superior, Irlanda). El procedimiento sigue pendiente, de modo que el traslado ha sido suspendido.
- 4 M. H. K. solicitó acceso al mercado laboral con arreglo al artículo 11, apartado 3, del Reglamento de 2018, solicitud que fue desestimada por el Departamento de Justicia e Igualdad de Irlanda el 16 de agosto de 2018. El 29 de agosto de 2018 recurrió la decisión, pero su recurso fue desestimado el 5 de septiembre de 2018. El 18 de septiembre de 2018, presentó un nuevo recurso ante el IPAT, que desestimó el recurso el 17 de octubre de 2018. M. H. K. interpuso un recurso contencioso-administrativo ante la High Court, que fue admitido a trámite el 12 de noviembre de 2018.
- 5 En el procedimiento principal, ambos recurrentes pretenden, en esencia, obtener la anulación de sus respectivas denegaciones de acceso al mercado de trabajo y que se declare que los artículos 2, apartado 2, y 11, apartados 2 y 12, del Reglamento de 2018 son contrarios a la Directiva de Acogida (texto refundido); asimismo, reclaman daños y perjuicios.

#### **Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal**

- 6 Los recurrentes alegan que las disposiciones nacionales en cuestión, conforme a las cuales una persona que haya sido objeto de una decisión de traslado con arreglo al Reglamento Dublín III no tiene derecho de acceso al mercado de trabajo nacional, son contrarias a la Directiva de Acogida (texto refundido). En su opinión, el artículo 15 de dicha Directiva (que contempla el derecho al trabajo tras un plazo de nueve meses, a no ser que la demora se pueda imputar al solicitante) es aplicable a las personas que hayan sido objeto de una decisión de traslado conforme al Reglamento Dublín III, en atención a la amplia definición del concepto de «solicitante» que hace el artículo 2, letra b), de dicha Directiva. Asimismo, aluden a la sentencia de 27 de septiembre de 2012, Cimade (C-179/11, EU:C:2012:594), en la que el Tribunal de Justicia, en un caso relativo a la anterior Directiva de Acogida (la Directiva 2003/9/CE), declaró que las condiciones mínimas de acogida eran aplicables a los solicitantes sujetos al sistema de Dublín.
- 7 Los organismos públicos recurridos alegan que el artículo 15 de la Directiva de Acogida (texto refundido) no es aplicable a una persona que ha sido objeto de una decisión de traslado con arreglo al Reglamento Dublín III, habida cuenta del tenor

de la disposición y de los trabajos preparatorios, y que entre los objetivos de la Directiva nunca estuvo proporcionar tal protección. Asimismo, alegan que la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Cimade solo es relevante en cuanto a que los solicitantes del sistema de Dublín deben recibir las condiciones *materiales* de acogida (y no las condiciones de acogida en general).

- 8 Los recurrentes alegan que, al aplicar el artículo 15 de la Directiva de Acogida (texto refundido), los Estados miembros no están facultados para adoptar una medida general en virtud de la cual se imputan a los solicitantes objeto de traslado con arreglo al Reglamento Dublín III las eventuales demoras en la decisión de traslado o posteriores a ella. Los organismos públicos recurridos responden que los Estados miembros sí están facultados para adoptar tales medidas generales.
- 9 Los recurrentes argumentan que, en las circunstancias referidas en la cuarta cuestión, la demora resultante en la tramitación de la solicitud de protección no se puede imputar al solicitante a efectos del artículo 15 de la Directiva de Acogida (texto refundido). Consideran que así se deduce implícitamente de la sentencia Cimade, y aluden también al considerando 8 de la Directiva. De igual manera, los recurrentes alegan que las demoras debidas al procedimiento de recurso judicial a que se refiere la quinta cuestión no se pueden imputar al solicitante a efectos del artículo 15 de la Directiva de Acogida (texto refundido), ya que un solicitante de control judicial está ejerciendo el derecho a la tutela judicial. Los organismos públicos recurridos responden que tales demoras sí pueden imputarse al solicitante.
- 10 En cuanto a la cuestión de si se puede tener en cuenta un instrumento de Derecho de la Unión que no es aplicable a un Estado miembro a efectos de interpretar otro instrumento de Derecho de la Unión que sí le es aplicable, los recurrentes alegan que una directiva de refundición que no es aplicable puede ser tenida en cuenta en la medida en que sea declaratoria o codificadora. Los organismos públicos recurridos alegan que la respuesta a esta cuestión ha de ser afirmativa y que el hecho de que Irlanda haya optado por quedar al margen de la Directiva sobre Procedimientos (texto refundido) es irrelevante, ya que las directivas son medidas uniformes para toda Europa que no pueden ser interpretadas de forma diferente en cada Estado miembro.

### **Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial**

- 11 A título preliminar, el órgano jurisdiccional remitente considera que, si la Directiva de Acogida (texto refundido) no confiere a los recurrentes el derecho a trabajar, no pueden invocar la Carta, ya que Irlanda no aplica el Derecho de la Unión en la tramitación de sus solicitudes de acceso al mercado laboral, de modo que no les es aplicable la Carta. Pero, aunque les fuera aplicable, el artículo 15 de la Carta no confiere derechos a los nacionales de terceros países, de modo que el presente litigio se reduce a si la Directiva reconoce tal derecho a dichos solicitantes.

- 12 En cuanto a la primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente entiende que, si un instrumento no aplicable, en determinadas circunstancias, es relevante para la interpretación de un instrumento aplicable, también ha de ser relevante para la aplicación de la legislación nacional que transpone el instrumento aplicable. En su opinión, en la medida en que una directiva se limita a ilustrar sobre la intención del legislador europeo, es irrelevante si algún país individual ha optado o no por la aplicación de esa directiva. La importancia de esta cuestión estriba en que permite al órgano jurisdiccional remitente saber si puede tener en cuenta la Directiva sobre Procedimientos (texto refundido), que no es aplicable a Irlanda, al interpretar la Directiva de Acogida (texto refundido). En caso afirmativo, en cierto modo redundaría a favor de la argumentación de los organismos públicos recurridos.
- 13 En cuanto a la segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente considera que las disposiciones del artículo 15 de la Directiva de Acogida (texto refundido) parten de la premisa de que se ha producido una demora por parte de la autoridad competente, que no ha llegado a tomar una decisión en el plazo de nueve meses. Con ello se presume que la autoridad competente está en condiciones de tomar tal decisión, lo cual podría no ser cierto en el marco del sistema de Dublín hasta que se produzca el traslado efectivo del solicitante. Asimismo, en opinión del órgano jurisdiccional remitente, la jurisprudencia Cimade no debe extenderse indebidamente, habida cuenta del «efecto llamada» que tiene la concesión de derechos, y más aún la concesión de acceso al mercado laboral a personas cuya única razón para estar en el territorio de la Unión es la de pedir protección. Además, en opinión del órgano jurisdiccional remitente, existe un grave problema de abuso de derecho en el marco del sistema de Dublín, ya que una persona que ha sido objeto de una decisión de traslado conforme a dicho sistema es, por definición, alguien que, al menos en cierta medida, ha utilizado indebidamente el procedimiento previsto por el Sistema Europeo Común de Asilo. La relevancia de esta cuestión reside en que, si el artículo 15 no es aplicable a estos recurrentes, procede desestimar sus pretensiones.
- 14 En cuanto a la tercera cuestión, la respuesta que propone el órgano jurisdiccional remitente es que un solicitante que no solicita asilo en el primer Estado miembro en cuyo territorio se encuentre y que abandone dicho Estado miembro y solicite asilo después en otro Estado miembro es totalmente responsable de la necesidad de invocar el procedimiento previsto en el sistema de Dublín, de manera que los Estados miembros pueden adoptar disposiciones generales que imputen a dicho solicitante las consiguientes demoras. Con ello no se socava con carácter general la jurisprudencia Cimade, ya que el concepto de demora imputable al solicitante no es un aspecto general de la Directiva de Acogida (texto refundido), sino que se aplica únicamente en el contexto de los artículos 9, apartado 1 (internamiento), y 15, apartado 1. La relevancia de esta cuestión para el procedimiento reside en que, en caso de respuesta afirmativa, procederá desestimar las pretensiones de los recurrentes.
- 15 Con respecto a la cuarta cuestión, la respuesta que propone el órgano jurisdiccional remitente es que en una situación como la presente debe ser posible

atribuir al solicitante tales demoras, ya que estas se deben a que el solicitante no pidió protección en el primer Estado miembro, sino que se desplazó voluntariamente a otro Estado miembro y formuló allí la solicitud, contraviniendo el sistema previsto por la correcta y adecuada aplicación del Derecho de la Unión. La relevancia de esta cuestión reside en que, en caso de respuesta afirmativa, procederá desestimar las pretensiones de los recurrentes.

- 16 En cuanto a la quinta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente propone responder que el inicio de un procedimiento de recurso judicial, por legítimo que sea, constituye un acto voluntario del solicitante, por lo que toda demora que de él se derive le puede ser atribuida. Esto es así con mayor motivo cuando se acude a los tribunales de forma abusiva o infundada. La relevancia de esta cuestión reside en que, en caso de respuesta afirmativa, procederá desestimar las pretensiones de los recurrentes. Si la respuesta es en el sentido de que las demoras debidas al procedimiento de recurso judicial solo se pueden atribuir al solicitante en caso de que el recurso sea infundado o abusivo, procederá suspender el procedimiento principal hasta que pueda resolverse este aspecto en la primera instancia del procedimiento de recurso judicial iniciado por cada solicitante.

#### **Petición de procedimiento acelerado**

- 17 El órgano jurisdiccional remitente solicita que el asunto se tramite por el procedimiento acelerado, con arreglo al artículo 105 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. A este respecto, se remite a los autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 17 de abril de 2008, *Metock y otros* (C-127/08), y de 9 de septiembre de 2011, *Dereci y otros* (C-256/11). En opinión del órgano jurisdiccional remitente, los recurrentes y otras personas que han ejercitado acciones similares ante la High Court se encuentran actualmente en una situación de incertidumbre en cuanto a su derecho de acceso al mercado laboral. Por lo tanto, una respuesta del Tribunal de Justicia en un breve período de tiempo acabaría con dicha incertidumbre.