Asunto C-556/21

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:

10 de septiembre de 2021

Órgano jurisdiccional remitente:

Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos)

Fecha de la resolución de remisión:

1 de septiembre de 2021

Parte demandante:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad, Países Bajos)

Partes demandadas:

E.N.

S.S.

J.Y.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Objeto del procedimiento principal

El procedimiento en el litigio principal versa sobre las solicitudes de los extranjeros E.N., S.S. y J.Y. (en lo sucesivo, «solicitantes») de concesión de un permiso de residencia. El Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad) decidió no tramitar estas solicitudes porque el responsable de su examen era otro Estado miembro. En los tres asuntos de estos extranjeros, el Secretario de Estado interpuso recurso de apelación ante la Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sección de Derecho Administrativo del Consejo de Estado, Países Bajos; en lo sucesivo, «Sección») contra las sentencias de los rechtbanken (tribunales de primera instancia, Países Bajos) mediante las que se anularon estas decisiones, tras lo cual el voorzieningenrechter (juez de medidas cautelares) de la Sección acordó que, durante la tramitación del recurso de apelación, se suspenderían los plazos dentro de los cuales los extranjeros deben ser trasladados al país responsable.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

La presente petición de decisión prejudicial, planteada al amparo del artículo 267 TFUE, versa sobre la cuestión de si el artículo 29, apartado 1, y el artículo 27, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 604/2013 (en lo sucesivo, «Reglamento de Dublín») se oponen a una normativa neerlandesa en virtud del cual el juez de medidas cautelares puede suspender, en la instancia de apelación, el plazo de traslado.

Cuestión prejudicial

¿Deben interpretarse los artículos 27, apartado 3, y 29 del 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), en el sentido de que no se oponen a que, cuando el sistema judicial del Estado miembro establece una segunda instancia para los asuntos como el aquí examinado, el tribunal de apelación, durante la tramitación del asunto, adopte, a solicitud de la autoridad competente del Estado miembro, una medida cautelar que dé lugar a la suspensión del plazo de traslado?

Disposiciones de Derecho de la Unión invocadas

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 (Reglamento de Dublín): considerandos 5, 9 y 19, y artículos 18, 27 y 29.

Reglamento (CE) n.º 1560/2003 de la Comisión, de 2 de septiembre de 2003, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 343/2003 del Consejo, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país: artículo 9, apartado 1.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Algemene wet bestuursrecht (Ley General de Derecho Administrativo): artículos 8:81 y 8:108

DOCUMENTO DE TRABAJO

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

1 Los solicitantes presentaron en los Países Bajos sendas solicitudes de protección internacional, si bien, según el Secretario de Estado, era Italia el Estado responsable de las dos primeras solicitudes, mientras que Rumanía lo era de la tercera. Dado que ambos países aceptaron tal responsabilidad, el Secretario de Estado decidió en los tres asuntos no tramitar las solicitudes. Sin embargo, el rechtbank anuló estas decisiones por motivos que carecen de pertinencia para la cuestión prejudicial, tras lo cual el Secretario de Estado interpuso recurso de apelación ante esta Sección contra aquellas sentencias. En este contexto, el Secretario de Estado solicitó al juez de medidas cautelares que declarase que el plazo dentro del cual los extranjeros debían ser trasladados al país responsable quedasen suspendidos durante la tramitación del recurso de apelación. Esta solicitud fue aceptada en los tres asuntos.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

2 Los solicitantes, que desean que sus solicitudes sean tramitadas en los Países Bajos, alegan que el plazo de traslado no puede suspenderse durante un procedimiento de apelación. Ello resulta contrario al artículo 29, apartado 1, y al artículo 27, apartado 3, del Reglamento de Dublín. A su entender, el término «persona interesada» empleado en el artículo 27, apartado 3, del Reglamento de Dublín indica que el objetivo de dicho artículo es proteger los intereses de los extranjeros y no los del Secretario de Estado. Además, la suspensión del plazo de traslado no está en consonancia con el objetivo, mencionado en el considerando 5 del Reglamento de Dublín, de celeridad en la tramitación de las solicitudes de protección internacional.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

3 En virtud del artículo 29, apartado 1, del Reglamento de Dublín, en el traslado de un extranjero se observará un plazo de seis meses a partir de la fecha en que el Estado miembro responsable haya aceptado hacerse cargo del extranjero o readmitirlo, o a partir de la resolución definitiva de un recurso u revisión que, con arreglo al artículo 27, apartado 3, tenga efecto suspensivo. El órgano jurisdiccional remitente explica que los propios Estados miembros pueden dar una determinada interpretación a este efecto suspensivo, al poder elegir entre las distintas posibilidades que ofrece el artículo 27, apartado 3. En los Países Bajos se aplica el sistema establecido en el artículo 27, apartado 3, letra c), en virtud del cual «la persona interesada» tiene derecho a solicitar, dentro de un plazo razonable, la suspensión de la ejecución de la decisión de traslado «hasta la resolución de su recurso o revisión».

4 A juicio del órgano jurisdiccional remitente, esta formulación podría indicar que el extranjero solo podrá solicitar este efecto suspensivo cuando haya solicitado la revisión o, a continuación, haya interpuesto recurso contra esta decisión. En los

DOCUMENTO DE TRABAJO

denominados «asuntos de Dublín» relativos al traslado de extranjeros, en los Países Bajos también se dispone, posteriormente, de la instancia de apelación. Si el Secretario de Estado interpone tal recurso de apelación, solicitará al juez de medidas cautelares en muchos casos que declare la suspensión del plazo de traslado de los extranjeros de que se trate. Esta Sección ha estimado solicitudes en tal sentido en diversos asuntos tras su examen en cuanto al fondo. Las alegaciones formuladas por los solicitantes en el asunto principal suscitan un debate acerca de si el Secretario de Estado tiene realmente derecho a presentar tal solicitud de suspensión porque, a su entender, tal posibilidad puede estar reservada a la «persona interesada».

5 Ahora bien, el órgano jurisdiccional remitente señala que también existen buenas razones para afirmar que el Reglamento de Dublín no se opone precisamente a la interposición de un recurso de apelación en virtud del cual se suspenda el plazo de traslado a instancias del Secretario de Estado. Para aclarar esta tesis, indica en primer lugar que no existen obstáculos a la posibilidad de interponer un recurso de apelación, aun cuando el Reglamento de Dublín no establezca dicho recurso de apelación con carácter obligatorio. De los apartados 25 y 26 de la sentencia de 26 de septiembre de 2018, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Efecto suspensivo del recurso de apelación) (C-180/17, EU:C:2018:775), cabe deducir que una directiva que establece con carácter obligatorio un recurso en primera instancia también permitirá, en principio, que pueda interponerse un recurso de apelación. Resulta evidente que ello es igualmente extrapolable al Reglamento de Dublín.

6 A continuación, el órgano jurisdiccional remitente aborda la finalidad del Reglamento de Dublín, en el que se establece un método que permite una determinación rápida del Estado miembro responsable de la tramitación de una solicitud de protección internacional. Así, es su objetivo racionalizar la tramitación de las solicitudes de asilo, incrementar la seguridad jurídica en lo que atañe a la determinación del Estado responsable de la tramitación de la solicitud de asilo y evitar así el «forum shopping» (véanse la sentencia de 21 de diciembre de 2011, N. S., C-411/10, EU:C:2011:865, apartado 79, el considerando 9 del Reglamento de Dublín y la sentencia de 7 de junio de 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, apartado 57). Así pues, si bien es cierto que una rápida determinación del Estado miembro responsable es uno de los objetivos del Reglamento de Dublín, deberá garantizarse además la tutela judicial efectiva con respecto a las decisiones de traslado a ese Estado miembro, tal como se desprende también de los considerandos 9 y 19 de este Reglamento. De ello cabe inferir que un extranjero podrá optar por una tutela judicial adicional que vaya más allá de una determinación rápida del Estado miembro responsable.

7 No parece haber impedimentos para que un extranjero solicite al juez de medidas provisionales, en la instancia de apelación, que suspenda el plazo de traslado, aun cuando tal recurso de apelación no se recoja en la expresión «hasta la resolución de su recurso o revisión» contenida en el artículo 27, apartado 3, letra c), del Reglamento de Dublín. Una interpretación distinta podría conducir a dos

DOCUMENTO DE TRABAJO

situaciones no deseadas para el órgano jurisdiccional remitente. En primer lugar, un extranjero podría ser trasladado durante la pendencia del recurso de apelación y, de ser fundado tal recurso, debería ser devuelto a los Países Bajos. En segundo lugar, si el extranjero no puede ser trasladado, el plazo de traslado podrá expirar durante la instancia de apelación, de suerte que la solicitud de asilo debería tramitarse en los Países Bajos, aun cuando el extranjero viera desestimadas sus pretensiones en la instancia de apelación.

8 Si un extranjero tiene derecho a una tutela judicial efectiva en la instancia de apelación, lo mismo cabrá afirmar, según el órgano jurisdiccional remitente, respecto del Secretario de Estado, y ello comprenderá también la suspensión del plazo de traslado. En efecto, si el juez de medidas cautelares no pudiera suspender el plazo de traslado, no tendría ningún sentido para el Secretario de Estado interponer un recurso de apelación, en la mayor parte de los casos. En efecto, solo tendrá interés en la tramitación de su recurso de apelación en tanto no haya expirado aún el plazo de traslado. Solo entonces podrá trasladar al extranjero al Estado miembro responsable, siempre que el recurso se declare fundado. La práctica pone de manifiesto que el recurso de apelación no puede tramitarse en todos los casos dentro de un período de seis meses. Además, el Secretario de Estado aún necesitará tiempo, después de la tramitación del recurso de apelación, para organizar el traslado efectivo.

9 En este contexto, es importante señalar que el Reglamento de Dublín no establece los plazos para la interposición de un recurso. De la sentencia de 13 de noviembre de 2018, X y X (C-47/17 y C-48/17, EU:C:2018:900), apartados 69 y 70, sí se desprende que el legislador de la Unión ha establecido plazos para que se tramiten con celeridad los procedimientos de toma a cargo y de readmisión. Ello no obsta a que se garantice la tutela judicial efectiva cuando una instancia judicial pueda tomarse un tiempo razonable a tal fin (véase la sentencia de 19 de marzo de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, C-406/18, EU:C:2020:216, apartados 32 a 36). Contrariamente a cuanto alegan los extranjeros solicitantes, en asuntos como el presente, no parece inadecuado que el plazo de traslado se suspenda durante un período que, a fin de cuentas, podrá parecer más largo que el plazo máximo de dieciocho meses, establecido en el artículo 29, apartado 2, del Reglamento de Dublín, aplicable a la situación por la que pasa la persona interesada.

10 Por último, el órgano jurisdiccional remitente señala que, en un sistema en el que solo puede ofrecerse tutela judicial en primera instancia, lo cual es suficiente según el Reglamento de Dublín, el uso de la expresión «persona interesada» en el artículo 27, apartado 3, letra c), no resulta problemático. En caso de que no sea posible interponer recurso de apelación, tampoco será necesario incluir en el citado artículo una mención a la tutela judicial. Basta con que se establezcan disposiciones sobre el recurso que interponga la «persona interesada». Únicamente en un sistema como el neerlandés, en el que es posible interponer recurso de apelación en los asuntos de Dublín, puede ocurrir que la propia autoridad competente quiera interponer un recurso. En tal caso, resulta evidente que el citado artículo se aplicará por analogía a la autoridad competente.

DOCUMENTO DE TRABAJO

11 De la respuesta dada por el Secretario de Estado a una pregunta del órgano jurisdiccional remitente se desprende que, hasta la fecha, no ha ocurrido que un Estado miembro haya rechazado la readmisión o la toma a cargo de un extranjero cuando el plazo de traslado ya ha expirado efectivamente, pero ha sido suspendido por el juez de medidas cautelares durante la tramitación del recurso de apelación interpuesto por el Secretario de Estado. La readmisión o la toma a cargo se denegarán únicamente si el Secretario de Estado, por error, no ha informado dentro de plazo a un Estado miembro, de conformidad con el artículo 9, apartado 1, del Reglamento n.º 1560/2003, del efecto suspensivo de un procedimiento de recurso o revisión.

12 El órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que acumule este asunto al C-338/21, en el que también ha planteado una cuestión prejudicial. En efecto, en el citado asunto, también estimó las solicitudes de adopción de medidas cautelares presentadas por el Secretario de Estado. Por lo tanto, la suspensión del plazo de traslado en tales casos dependerá de la respuesta del Tribunal de Justicia a la presente cuestión prejudicial.

DOCUMENTO DE TRABAJO