

Asunto C-325/21**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:**

25 de mayo de 2021

Órgano jurisdiccional remitente:

Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos)

Fecha de la petición de remisión:

19 de mayo de 2021

Parte recurrente:

K.

Parte recurrida:

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

Objeto del procedimiento en el litigio principal

El recurso de apelación interpuesto en el litigio principal se dirige contra la resolución del rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, Países Bajos) de 17 de octubre de 2019, mediante la cual este declaró infundado el recurso interpuesto por K. contra la decisión de 24 de julio de 2019 del Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad; en lo sucesivo, «Secretario de Estado») de no examinar una solicitud, presentada por K., de concesión de un permiso de residencia temporal en virtud de asilo, debido a que, en su opinión, Austria es responsable de la tramitación de esa solicitud, y consideró que el Secretario de Estado señaló acertadamente a Austria como Estado responsable de la tramitación de la solicitud de protección internacional.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Petición presentada al amparo del artículo 267 TFUE, sobre la interpretación de los artículos 27, apartado 1, y 29, apartados 1 y 2, 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 (en lo sucesivo, «Reglamento Dublín»).

El tribunal remitente solicita al Tribunal de Justicia aclaraciones sobre la aplicabilidad de este Reglamento a una situación en la que ya existe entre dos Estados miembros un acuerdo sobre la petición de toma a cargo, el extranjero se fuga antes del traslado entre estos dos Estados miembros y, a continuación, presenta de nuevo una solicitud de protección internacional en un tercer Estado miembro. En este contexto, el tribunal remitente observa que, para impedir que expire el plazo de traslado establecido en el artículo 29, apartados 1 y 2, del Reglamento Dublín y la responsabilidad sobre el examen de una solicitud de protección internacional se transfiera a otro Estado miembro debido a que un extranjero se fuga una y otra vez, diversos Estados miembros aplican en la práctica un método de cálculo de los plazos de traslado que es conocido como la «chain rule». Esta regla, formulada por el Dublin Contact Committee,¹ establece que el plazo de traslado corre de nuevo en los supuestos en los que el extranjero se fugue antes del traslado y presente, antes de la expiración de dicho plazo, una nueva solicitud de protección internacional en un tercer Estado miembro. Dado que la «chain rule» no tiene (todavía) estatuto jurídico, pero sí es aplicada en la práctica de los Estados, el tribunal remitente se pregunta si el Reglamento Dublín se opone a la aplicación de esta regla. Además, el tribunal remitente pregunta al Tribunal de Justicia si el extranjero puede invocar en un tercer Estado miembro la expiración del plazo de traslado entre el Estado miembro requirente y el Estado miembro requerido con arreglo al artículo 29, apartado 2, del Reglamento Dublín.

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Debe interpretarse el artículo 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 un plazo de traslado en curso de conformidad con el artículo 29, apartados 1 y 2, comienza a correr de nuevo en el momento en que el extranjero, tras haber dificultado su traslado a un Estado miembro dándose

¹ El Dublin Contact Committee es un grupo de expertos nacionales designados por los Estados miembros que asesoran a la Comisión en el ejercicio de sus competencias derivadas del Reglamento Dublín y de las correspondientes disposiciones de aplicación.

a la fuga, presenta en otro Estado miembro (en el presente asunto, en un tercer Estado miembro) una nueva solicitud de protección internacional?

En caso de respuesta negativa a la cuestión 1, ¿debe interpretarse el artículo 27, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 604/2013, en relación con el considerando 19 del mismo, en el sentido de que se opone a que un solicitante de protección internacional alegue con éxito, en el marco de un recurso interpuesto contra una decisión de traslado, que dicho traslado no puede llevarse a cabo porque ha expirado el plazo para un traslado pactado anteriormente entre dos Estados miembros (en el presente asunto, Francia y Austria), con la consecuencia de que haya expirado el plazo dentro del cual los Países Bajos pueden proceder al traslado?

Disposiciones de Derecho de la Unión invocadas

Reglamento Dublín, en particular los considerandos 4, 5, 9, 19 y 28 y los artículos 2, 3, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 26, 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, en su versión modificada por el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 118/2014 de la Comisión, de 30 de enero de 2014 (en lo sucesivo, «Reglamento de Ejecución»), en particular el artículo 9

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Vreemdelingenwet 2000 (Ley de extranjería de 2000), en particular los artículos 8, 28 y 30

Breve exposición de los hechos y del procedimiento en el litigio principal

- 1 El 6 de septiembre de 2018, K., que procede de Nigeria (en lo sucesivo, «extranjero»), solicitó protección internacional en Francia. Dado que el extranjero había presentado anteriormente una solicitud de protección internacional en Austria, Francia pidió a Austria que lo readmitiera. Austria aceptó esta petición de readmisión el 4 de octubre de 2018. Puesto que el extranjero se había dado a la fuga, el traslado entre Francia y Austria no se llevó a cabo.
- 2 A continuación, el 27 de marzo de 2019, el extranjero presentó una solicitud de protección internacional en los Países Bajos. El 3 de mayo de 2019, el Secretario de Estado consideró a Austria, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento de Dublín, responsable de la tramitación de esta solicitud.

El 10 de mayo de 2019, Austria denegó la petición de readmisión, porque Francia no le había comunicado que el traslado no podía realizarse dentro de un plazo de seis meses. En opinión de Austria, en virtud del artículo 29, apartado 2, del Reglamento Dublín, la responsabilidad por el examen de la solicitud se transfirió a Francia, pues, el 4 de abril de 2019.

- 3 A continuación, el 31 de mayo de 2019, el Secretario de Estado solicitó tanto a Austria como a Francia que reconsiderasen la petición de readmisión. En el escrito dirigido a las autoridades austriacas, el Secretario de Estado señaló que Austria es responsable porque el plazo de traslado entre Francia y Austria había comenzado a correr de nuevo, puesto que el extranjero, antes de la expiración de dicho plazo, había presentado una solicitud de protección internacional en los Países Bajos.
- 4 Austria aceptó la petición de readmisión de los Países Bajos el 3 de junio de 2019. Mediante decisión de 24 de julio de 2019, el Secretario de Estado resolvió no tramitar la solicitud de protección internacional presentada por el extranjero.
- 5 El extranjero interpuso recurso contra esta decisión ante el rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya), el cual, el 17 de octubre de 2019, adoptó la resolución impugnada.

Principales alegaciones de las partes en el litigio principal

- 6 K. sostuvo en primera instancia la tesis de que Francia era el Estado miembro responsable a partir del 4 de abril de 2019, puesto que este país no comunicó a Austria que debía suspenderse el traslado de conformidad con el artículo 29, apartado 2, segunda frase, del Reglamento Dublín. En su opinión, puesto que, antes de tal fecha, los Países Bajos no habían presentado ninguna petición de toma a cargo o de readmisión ante Austria, no puede ser trasladado a este país. Dado que el Secretario de Estado tampoco presentó una petición de toma a cargo o de readmisión ante Francia después de tal fecha en el plazo previsto en los artículos 21, apartado 1, o 23, apartado 2, del Reglamento Dublín, los Países Bajos se habían convertido, según el extranjero, en el Estado miembro responsable.
- 7 En apoyo de su recurso de apelación, el extranjero alega que la apreciación realizada por el tribunal de primera instancia resulta contraria al artículo 29 del Reglamento Dublín, debido a que los plazos de traslado previstos en dicho artículo son, en su opinión, plazos máximos y, por tanto, no pueden prorrogarse si se presenta una solicitud de protección internacional en un tercer Estado miembro. Además, cuestiona la apreciación del tribunal de primera instancia según la cual tal interpretación del citado artículo resulta contraria al objetivo del Reglamento Dublín, dado que este Reglamento no solo pretende evitar el «forum shopping», sino que también persigue como finalidad aclarar con rapidez al extranjero cuál es el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional.

Breve exposición de la motivación de la petición de decisión prejudicial

- 8 El tribunal remitente observa que en la instancia de apelación no se discute que las autoridades francesas no hayan comunicado a Austria, de conformidad con el artículo 9, apartado 2, del Reglamento de Ejecución, que el extranjero se hubiese dado a la fuga y que, por tanto, no podían proceder al traslado dentro del plazo de seis meses.
- 9 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el plazo de seis meses y los requisitos para su prórroga establecidos en el artículo 29, apartado 2, del Reglamento Dublín deben interpretarse de forma estricta. Así, el Tribunal de Justicia declaró en el apartado 72 de la sentencia de 19 de marzo de 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218), que el artículo 29, apartado 2, segunda frase, del Reglamento Dublín, no prevé, para la ampliación del plazo de traslado en las situaciones a las que hace referencia, acuerdo alguno entre el Estado miembro requirente y el Estado miembro responsable. Además, el Tribunal de Justicia ha afirmado en reiteradas ocasiones que los procedimientos de toma a cargo y de readmisión deben tramitarse obligatoriamente de conformidad con las normas establecidas, en particular, en el capítulo VI del Reglamento Dublín y, en especial, deben tramitarse respetando una serie de plazos imperativos (véanse las sentencias de 26 de julio de 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, apartados 49 y 50; de 25 de enero de 2018, Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, apartado 60, y de 13 de noviembre de 2018, X y X, C-47/17 y C-48/17, EU:C:2018:900, apartado 57). En el apartado 70 de esta última sentencia, el Tribunal de Justicia expone que esta serie de plazos imperativos pone de manifiesto la especial relevancia que el legislador de la Unión atribuye a la rápida determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional. El legislador de la Unión ha aceptado, pues, que tales solicitudes sean examinadas, en su caso, por un Estado miembro distinto del designado como responsable en virtud de los criterios establecidos en el capítulo III de este Reglamento.
- 10 A juicio del tribunal remitente, a la vista de esta jurisprudencia, ha de suponerse que entre Austria y Francia se aplica un plazo imperativo para el traslado de seis meses y que la superación de dicho plazo dará lugar a una transferencia de la responsabilidad entre estos dos Estados miembros. Sin embargo, se plantea la cuestión de en qué medida este plazo sigue siendo pertinente para pronunciarse sobre una nueva solicitud de protección internacional en un tercer Estado miembro, puesto que el artículo 29, apartado 2, del Reglamento Dublín no parece referirse directamente a la situación del extranjero que no solo se ha fugado, sino que también, el 27 de marzo de 2019, esto es, dentro del plazo de traslado aplicable entre Austria y Francia, ha presentado una nueva solicitud de protección internacional en los Países Bajos. El tribunal remitente considera que la respuesta a esta cuestión es relevante para determinar si el Reglamento Dublín puede interpretarse conforme a la «chain rule».
- 11 Para responder a esta cuestión, el tribunal remitente plantea dos escenarios: en el primer escenario, los plazos previstos en el artículo 29 del Reglamento Dublín

inciden únicamente en la relación entre el Estado miembro responsable y el Estado miembro requirente, esto es, Austria y Francia, mientras que en el segundo escenario se parte de la «chain rule», en virtud de la cual el plazo original de traslado puede comenzar a correr de nuevo, por lo que regulará también la relación entre Austria y los terceros Estados miembros en los que el extranjero haya solicitado protección internacional.

- 12 En el primer escenario, el artículo 29 del Reglamento Dublín se interpreta en el sentido de que el plazo de traslado establecido en el mismo se aplicará en cualquier caso entre los dos Estados miembros que han llegado al acuerdo sobre la petición de toma a cargo que subyace a la decisión de traslado (véase la sentencia Jawo, apartado 59, en la que se hace referencia a «los dos Estados miembros afectados»). La circunstancia de que el mismo extranjero, una vez alcanzado dicho acuerdo, presente en un tercer Estado miembro una nueva solicitud de protección internacional no influye en la duración de este plazo de traslado.
- 13 En el presente asunto, esta interpretación se traduciría en que el plazo de traslado entre Austria y Francia expiró al cabo de seis meses. En consecuencia, la obligación de Austria de readmitir al extranjero habría expirado el 4 de abril de 2019 y tal responsabilidad se habría transferido a Francia.
- 14 Abstracción hecha de la cuestión de si el extranjero puede alegar con éxito que Austria aceptó indebidamente la petición de readmisión presentada por el Secretario de Estado (véase en este marco la sentencia de 2 de abril de 2019, H.R., C-582/17 y C-583/17, EU:C:2019:280, apartado 80 y segunda cuestión prejudicial), el tribunal remitente sostiene que el razonamiento en este primer escenario lleva a concluir que la responsabilidad del examen de la solicitud de protección internacional se ha transferido a los Países Bajos. Además de los plazos de traslado establecidos en el artículo 29 del Reglamento Dublín, deberán tenerse en cuenta también, en particular, los plazos de presentación de una petición de toma a cargo o de readmisión establecidos en los artículos 21, apartado 1, párrafo tercero, y 23, apartado 3, del Reglamento Dublín. Dado que estos plazos han expirado, el Secretario de Estado ya no podría, en este caso, presentar una nueva petición de toma a cargo o de readmisión ante Francia.
- 15 En favor de la interpretación dada en el primer escenario aboga el hecho de que se cohonesta con la finalidad del Reglamento Dublín de determinar con rapidez, mediante un procedimiento claro y viable, el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional. Ello es importante para garantizar el acceso efectivo a los procedimientos de concesión de protección internacional y para poder tramitar con rapidez estas solicitudes, como se desprende de los considerandos 4 y 5 del Reglamento Dublín y de los apartados 58 y 59 de la sentencia Jawo. Si el Estado miembro requirente no está en condiciones de trasladar al extranjero al Estado miembro responsable dentro del plazo de entre seis y dieciocho meses, la responsabilidad se transferirá *de iure* a este Estado miembro requirente.

- 16 En contra de esta interpretación milita el hecho de que favorece el «forum shopping» y los flujos migratorios secundarios. Del presente asunto se desprende que el extranjero, al darse a la fuga y desplazarse, puede determinar por sí mismo en una medida considerable cuál sea el Estado miembro responsable del examen de su solicitud de protección internacional. En efecto, si el extranjero se oculta durante un tiempo suficientemente largo, el Estado miembro requirente no podrá trasladarlo al Estado miembro responsable dentro del plazo de traslado y este último Estado miembro quedará exento, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, del Reglamento Dublín, de la obligación de readmitir al extranjero. Además, el tercer Estado miembro en el que el extranjero aparezca y presente una nueva solicitud de protección internacional deberá a menudo hacer más de un intento para llegar a un acuerdo sobre la readmisión o toma a cargo. Ello compromete los objetivos del Reglamento Dublín de tramitar con celeridad las solicitudes de protección internacional y evitar el «forum shopping» (véase el considerando 5 del Reglamento Dublín y la sentencia de 7 de junio de 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, apartado 54).
- 17 En este contexto, el tribunal remitente señala que su observación de que, en el actual Reglamento Dublín, existe una tendencia al «forum shopping» es compartida por la Comisión. Así se desprende, en primer lugar, del considerando 25 de la propuesta de la Comisión del texto refundido del Reglamento Dublín [COM(2016) 270 final], que parece apuntar a que la interpretación del artículo 29 del actual Reglamento Dublín dada en el primer escenario es la correcta, pero declara, al mismo tiempo, que el resultado de ello es, en ese caso, indeseable, y, en segundo lugar, del artículo 35, apartado 2, de la nueva Propuesta de Reglamento de la Comisión sobre la gestión del asilo y la migración [COM(2020) 610 final]. Según esta disposición, el plazo de traslado en curso se detiene si el extranjero se da a la fuga y el Estado miembro que ha de realizar el traslado pone esta circunstancia en conocimiento del Estado miembro responsable. Si el extranjero aparece posteriormente de nuevo en ese Estado miembro, el plazo de traslado comenzará a correr de nuevo y podrá ser trasladado todavía dentro del plazo restante. Según el tribunal remitente, este es un método totalmente distinto de la «chain rule» de combatir el «forum shopping».
- 18 El tribunal remitente señala, en el segundo escenario, que la interpretación de la «chain rule» realizada por el Secretario de Estado en el presente asunto implica que el plazo original para el traslado entre Francia y Austria ascendía a seis meses y expiró el 4 de abril de 2019. Dado que el extranjero se fugó y después, el 27 de marzo de 2019, esto es, antes de la expiración de este plazo, presentó una nueva solicitud de protección internacional en los Países Bajos, este plazo comenzó de nuevo a correr en virtud de la «chain rule». Por consiguiente, el plazo dentro del cual podría tener lugar el traslado a Austria se prolongó de hecho, el 27 de marzo de 2019, seis meses, hasta el 27 de septiembre de 2019. Según este razonamiento, Austria sería el Estado miembro responsable del examen de la solicitud del extranjero.

- 19 A juicio del tribunal remitente, la aplicación de esta regla puede desincentivar ciertamente las fugas y los flujos migratorios secundarios, dado que dejará de tener interés para el extranjero conseguir, mediante la fuga y su desplazamiento, que la responsabilidad del examen de una solicitud de protección internacional se transfiera a otro Estado miembro, pero observa que esta regla, conforme al actual Reglamento Dublín, no tiene carácter jurídico vinculante puesto que las actas del Dublin Contact Committee no son más que una reproducción de debates informales que no vinculan a los Estados miembros ni a la Comisión. El hecho de que la «chain rule» carezca de carácter jurídico vinculante da lugar a diferencias de opinión entre los Estados miembros acerca de la aplicabilidad de la misma, por lo que pueden darse situaciones en las que varios Estados miembros se consideren responsables o en las que precisamente no se considere responsable ninguno de ellos, lo cual menoscaba el objetivo del Reglamento Dublín de tramitar con celeridad las solicitudes de protección internacional.
- 20 En el caso de que deba aceptarse que el Reglamento Dublín no ofrece margen para la aplicación de la «chain rule» y, dado que el plazo para el traslado entre Austria y Francia expiró al cabo de seis meses —el 4 de abril de 2019—, el tribunal remitente se pregunta si el extranjero puede invocar en los Países Bajos —en el marco del recurso interpuesto contra la decisión de traslado de 24 de julio de 2019— la expiración de dicho plazo de traslado, con la consecuencia de que el plazo dentro del cual Países Bajos puede proceder al traslado ha expirado.
- 21 En este contexto, el tribunal remitente se refiere a la sentencia de 25 de octubre de 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), en cuyo apartado 46 el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 27, apartado 1, del Reglamento Dublín, en relación con el considerando 19 de este, y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea deben interpretarse en el sentido de que un solicitante de protección internacional debe tener la posibilidad de acceder a una tutela judicial efectiva y rápida que le permita alegar el vencimiento del plazo de seis meses establecido en el artículo 29, apartados 1 y 2, de dicho Reglamento producido con posterioridad a la adopción de la decisión de traslado.
- 22 Sin embargo, a diferencia de cuanto ocurre en la sentencia Shiri, en el presente asunto hay más de dos Estados miembros afectados. A ello se le añade que el plazo de traslado originariamente estipulado entre Austria y Francia ha expirado en este caso debido a que el extranjero se fugó. En opinión del tribunal remitente, la sentencia Shiri tampoco es aplicable a esta situación.
- 23 En este contexto, el tribunal remitente señala que, en sus sentencias de 7 de junio de 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), y de 26 de julio de 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), el Tribunal de Justicia determinó el alcance del recurso mencionado en el artículo 27, apartado 1, del Reglamento Dublín, en particular, a la vista de los objetivos y del contexto de dicho Reglamento. El Tribunal de Justicia declaró en el apartado 46 de la sentencia Mengesteab y en el apartado 52 de la sentencia Ghezelbash que del considerando 9 del Reglamento Dublín resulta que mediante este Reglamento se persigue

aumentar la eficacia del sistema Dublín y la protección concedida a los solicitantes de asilo, protección garantizada mediante la tutela judicial efectiva y completa de la que disfrutan.

- 24 Sin embargo, el tribunal remitente señala que, en la sentencia Ghezelbash, el Tribunal de Justicia también subrayó que el sistema Dublín trata de evitar el «forum shopping». Del apartado 54 de dicha sentencia se deduce que no se pretende que el tribunal que conoce de un recurso confíe la responsabilidad del examen de una solicitud de protección internacional a un Estado miembro designado según la conveniencia del solicitante.
- 25 A la vista de cuanto antecede, el tribunal remitente sostiene que no es posible, sobre la base del artículo 27, apartado 1, del Reglamento Dublín, que un extranjero impugne en un tercer Estado miembro un acuerdo sobre la petición de toma a cargo ya existente entre otros dos Estados miembros. Una interpretación distinta daría lugar a que se ofreciera al extranjero el estímulo para, intencionadamente, situarse fuera del alcance de las autoridades responsables de la ejecución del traslado, con vistas a impedir dicho traslado y, a continuación, poder alegar que la responsabilidad se ha transferido a otro Estado miembro por la mera expiración del plazo.

DOCUMENTO DE TRIBUNAL