

Asunto C-72/22 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:**

4 de febrero de 2022

Órgano jurisdiccional remitente:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Lituania)

Fecha de la resolución de remisión:

2 de febrero de 2022

Parte recurrente:

M. A.

Parte recurrida:

Valstybės sienos apsaugos tarnyba (Policía Estatal de Fronteras)

Objeto del procedimiento principal

Legalidad y justificación del internamiento de un nacional de un tercer país que solicita acogerse al estatuto de solicitante de asilo que ha entrado y permanece de forma irregular en el territorio de la República de Lituania cuando se ha declarado el estado de alarma en el país debido a la afluencia masiva de extranjeros.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación del artículo 7, apartado 1, 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; interpretación del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección

subsidiaria y al contenido de la protección concedida, e interpretación del artículo 8, apartados 2 y 3, de la 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.

Artículo 267, párrafo tercero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Debe interpretarse el artículo 7, apartado 1, 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, en relación con el 4, apartado 1, de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, en el sentido de que se oponen a normas nacionales, como las que resultan aplicables en el presente asunto, que, en caso de que se declare el estado de sitio, de excepción o de alarma debido a la afluencia masiva de extranjeros, no permiten, en principio, que un extranjero que ha entrado y permanece de forma irregular en el territorio de un Estado miembro, formule una solicitud de protección internacional?

2. En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, ¿debe interpretarse el artículo 8, apartados 2 y 3, de la 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, en el sentido de que se opone a normas nacionales con arreglo a las cuales, en caso de que se declare el estado de sitio, de excepción o de alarma debido a la afluencia masiva de extranjeros, un solicitante de asilo puede ser internado simplemente por haber entrado en el territorio de la República de Lituania cruzando la frontera de forma irregular?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida: artículo 4, apartado 1.

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: artículos 6, 7, apartado 1, y 33.

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: considerando 15 y artículo 8, apartados 2 y 3.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties (Ley de la República de Lituania de Estatuto de los Extranjeros) (en su versión en vigor, en lo sucesivo, «LEE»): apartados 18⁴ y 20 del artículo 2 («Definiciones»); apartado 1 del artículo 10 («Entrada irregular en la República de Lituania»); apartados 6 y 8 del artículo 23 («Estancia irregular en la República de Lituania»); apartado 1¹ del artículo 67 («Formulación de una solicitud de asilo») (en vigor entre el 12 de agosto de 2021 y el 1 de enero de 2022); apartado 1 del artículo 77 («Circunstancias que impiden el examen de una solicitud de asilo»); apartados 1 y 4 del artículo 113 («Motivos de internamiento de un extranjero»); apartados 1 y 2 del artículo 140¹² («Presentación de una solicitud de asilo»), artículo 140¹⁷ («Motivos de internamiento de un solicitante de asilo») y apartados 1 y 2 del artículo 140¹⁹ («Medidas alternativas al internamiento») del capítulo X² («Aplicación de la presente ley en caso de declaración del estado de sitio, de excepción o de alarma debido a la afluencia masiva de extranjeros»).

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2016 m. vasario 24 d. įsakymu Nr. IV-131 patvirtintas Prieglobsčio Lietuvos Respublikoje suteikimo ir panaikinimo tvarkos aprašas (Anexo relativo al procedimiento para la concesión y retirada de asilo en la República de Lituania, aprobado mediante Decreto n.º IV-131, de 24 de febrero de 2016, del Ministro de Interior de la República de Lituania) (en su versión en vigor; en lo sucesivo, «anexo»): apartados 22, 23 y 24.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2021 m. liepos 2 d. nutarimas Nr. 517 «Dėl valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo ir valstybės lygio ekstremaliosios situacijos operacijų vadovo paskyrimo» (Resolución n.º 517 del Gobierno de la República de Lituania, de 2 de julio de 2021 «de declaración de una emergencia a nivel nacional y de nombramiento del Jefe Nacional de Operaciones de Emergencia»): apartado 1.

Lietuvos Respublikos Seimo 2021 m. liepos 13 d. rezoliucija Nr. XIV-505 «Dėl hibridinės agresijos atėmimo» (Resolución n.º XIV-505 del Parlamento de la República de Lituania, de 13 de julio de 2021 «de respuesta a agresión híbrida»): apartado 5.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El 17 de noviembre de 2021, M. A., parte recurrente, que viajaba desde la República de Lituania en minibús junto con otros nacionales de terceros países, fue detenido en el territorio de la República de Polonia por la policía de fronteras de ese país al no poder exhibir los documentos de viaje, visados o permisos necesarios para permanecer o residir en la República de Lituania y en la Unión Europea. El 19 de noviembre de 2021, el recurrente fue entregado a agentes de la Policía Estatal de Fronteras dependiente del Ministerio de Interior de la República de Lituania (en lo sucesivo, «PEF») y fue retenido por ellos durante 48 horas. La PEF solicitó a la División de Alytus del Alytaus apylinkės teismas (Tribunal Comarcal de Alytus) (en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional de primera instancia») que internara al recurrente hasta que se determinara su situación jurídica y como máximo durante 6 meses. La PEF informó al tribunal de primera instancia de que los sistemas de información de la República de Lituania no contenían ningún dato sobre la situación jurídica del recurrente en la República de Lituania o sobre su paso por la frontera, de que llegó a la República de Lituania y se encontraba de forma irregular en su territorio cuando se declaró una emergencia nacional debido a la afluencia masiva de extranjeros, y de que existía el riesgo de que se fugase para evitar el internamiento y su posible expulsión. El recurrente alegó ante el tribunal de primera instancia que el destino final de su viaje era otro país de la Unión Europea, más concretamente, Alemania.
- 2 Mediante resolución del tribunal de primera instancia de 20 de noviembre de 2021, se ordenó el internamiento del recurrente durante 3 meses —hasta, como máximo, el 18 de febrero de 2022— a la espera de que se dictara una resolución sobre su situación jurídica en la República de Lituania. Habida cuenta de que el recurrente había solicitado protección internacional en la vista, el órgano jurisdiccional de primera instancia consideró que tenía la condición de solicitante de asilo. Teniendo en cuenta el hecho de que el recurrente había entrado en la República de Lituania de forma irregular, el tribunal de primera instancia reconoció que concurría uno de los motivos de internamiento de un solicitante de asilo previstos en el artículo 113, apartado 4, punto 2, de la LEE: de conformidad con dicha disposición, un solicitante de asilo puede ser internado a efectos de identificar los motivos que subyacen a su solicitud de asilo (en caso de que esa información no pueda obtenerse de otro modo) y cuando, a la luz de determinadas circunstancias mencionadas en la LEE, existan motivos para sospechar que el extranjero puede fugarse para evitar ser devuelto a un Estado extranjero o expulsado de la República de Lituania.
- 3 El recurrente interpuso un recurso contra esa resolución del tribunal de primera instancia ante el Lietuvos vyriausioji administracinė apeliacinė instancija (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), solicitando la aplicación de una medida alternativa al internamiento, en particular, la obligación de presentarse regularmente en un momento determinado ante la PEF. En la vista celebrada ante el órgano jurisdiccional de apelación, el recurrente reiteró su solicitud de asilo.

- 4 El 24 de enero de 2022, el recurrente formuló una solicitud de asilo ante la PEF de la que se dio traslado al Departamento de Migración del Ministerio de Interior de la República de Lituania (en lo sucesivo, «DM»). El 27 de enero de 2022, el DM devolvió la solicitud de asilo del recurrente alegando que no había sido formulada de conformidad con los requisitos de la legislación de la República de Lituania y que, además, no se había formulado sin demora. En la vista celebrada ante el órgano jurisdiccional de apelación los representantes de la PEF y del recurrente solicitaron al órgano jurisdiccional remitente que ordenara al DM que examinara la solicitud de asilo del recurrente.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 5 En opinión del recurrente, el tribunal de primera instancia le aplicó erróneamente la medida más severa, a saber, el internamiento, que resulta desproporcionada y que supone para el recurrente una restricción mayor de la necesaria para lograr el objetivo de aclarar los motivos en los que se basa su solicitud de asilo. El recurrente aduce que formuló una solicitud de protección internacional por escrito ante un agente de la PEF no identificado el 20 de noviembre de 2021 pero que no tiene ninguna información sobre la evolución del examen de esta. En la vista también reiteró su solicitud de asilo. Además, el recurrente arguye que no era consciente de haber entrado en la República de Lituania desde la República de Bielorrusia porque los agentes bielorrusos le habían asegurado que tras pasar la frontera se encontraría en la República de Polonia.
- 6 La PEF señala que el recurrente, que entró en un país seguro (la República de Lituania) desde un país no seguro, no solicitó a las autoridades competentes que determinaran su situación jurídica, sino que prosiguió su viaje a través de Estados de la Unión Europea cruzando de forma irregular sus fronteras interiores. A la luz del hecho de que el recurrente no tiene un lugar de residencia en la República de Lituania, y de que carece de vínculos sociales, económicos o de otro tipo con ese país, así como de medios para subvenir a sus necesidades, es muy probable que si se aplica una medida alternativa al internamiento, el recurrente abandone el lugar de residencia antes de que se adopte una decisión sobre su situación jurídica en la República de Lituania. Según la PEF no hay datos sobre la solicitud de asilo registrada del recurrente porque dicha solicitud no se formuló de conformidad con la normativa en vigor en la República de Lituania.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 7 El órgano jurisdiccional remitente señala, en primer término, que para determinar si el recurrente ha sido debidamente internado y si se le puede aplicar una medida alternativa al internamiento, es necesario establecer si cabe entender que el recurrente tiene el estatuto jurídico de solicitante de asilo, toda vez que las normas nacionales regulan el internamiento y las medidas alternativas al internamiento aplicables a los extranjeros de distinta forma en función de que tengan o no ese estatuto.

- 8 Al analizar las disposiciones del Derecho nacional sobre esa materia, el órgano jurisdiccional nacional observa que, según el artículo 140¹⁷ de la LEE, que establece los motivos que han de concurrir para que pueda internarse a un solicitante de asilo en caso de declaración del estado de sitio, excepción o alarma debido a la afluencia masiva de extranjeros, los solicitantes de asilo solo pueden ser objeto de una orden de internamiento en los supuestos previstos en el artículo 113, apartado 4, de la LEE y cuando hayan entrado en el territorio de la República de Lituania cruzando de forma irregular su frontera, mientras que los extranjeros que no disfrutaran de ese estatuto están sujetos a otros motivos de internamiento (artículo 113, apartado 1, puntos 1 a 7, de la LEE). El órgano jurisdiccional remitente también señala que solo puede adoptarse una medida alternativa al internamiento, a saber, el alojamiento del extranjero en las instalaciones de la PEF o en otras habilitadas al efecto sin restringir su libertad de movimientos, si se reconoce al extranjero el estatuto de solicitante de asilo (artículo 140¹⁹, apartados 1 y 2, de la LEE).
- 9 De conformidad con las disposiciones del Derecho nacional, el término «solicitante de asilo» hace referencia al extranjero que, con arreglo al procedimiento establecido en la LEE, ha presentado una solicitud de asilo sobre la que aún no se ha adoptado una decisión definitiva (artículo 2, apartado 20, de la LEE). El órgano jurisdiccional remitente destaca que, a pesar de que el artículo 2, apartado 18⁴, de la LEE define la solicitud de asilo como una petición realizada de cualquier forma por un extranjero para que se le conceda asilo en la República de Lituania, tal petición solo puede formularse respetando el procedimiento previsto en la LEE.
- 10 El artículo 140¹², apartado 1, de la LEE prevé el siguiente procedimiento para presentar una solicitud de asilo en caso de declaración del estado de sitio, excepción o alarma debido a la afluencia masiva de extranjeros: el extranjero puede presentar su solicitud de asilo: (1) en puestos fronterizos o zonas de tránsito — ante la Policía Estatal de Fronteras; (2) en el territorio de la República de Lituania cuando su entrada haya sido regular — ante el Departamento de Migración; (3) en un Estado miembro — ante las misiones diplomáticas o consulados de la República de Lituania designados por el Ministro de Asuntos Exteriores. Toda solicitud de asilo de un extranjero que no respete el procedimiento establecido en el apartado 1 de dicho artículo será denegada, proporcionando una explicación del procedimiento previsto para la presentación de solicitudes de asilo (artículo 140¹², apartado 2, de la LEE). Si se ha presentado una solicitud de asilo ante una autoridad no incluida en la disposición pertinente de la LEE y/o sin reunir los requisitos establecidos en las disposiciones específicas de la LEE o del anexo, la solicitud será devuelta al extranjero interesado informándole en ese acto del procedimiento previsto para la presentación de solicitudes de asilo (apartado 23 del anexo).
- 11 Según la LEE, se considera que un extranjero ha entrado de forma irregular en la República de Lituania si lo ha hecho incumpliendo las disposiciones del Código de Fronteras Schengen (artículo 10, apartado 1), y que permanece de forma

irregular en la República de Lituania si se encuentra en su territorio sin una autorización de viaje o un visado, cuando esté obligado a disponer de ese documento, o si ha entrado de forma irregular en la República de Lituania (artículo 23, apartados 6 y 8). Remitiéndose a esas disposiciones del Derecho nacional y teniendo en cuenta que el recurrente en el litigio principal entró en la República de Lituania con un pasaporte pero sin disponer de documentos que acreditasen su entrada y estancia regulares, el órgano jurisdiccional remitente ha llegado a la conclusión de que el recurrente entró y permanece en la República de Lituania de forma irregular de manera que, conforme al artículo 140¹², apartado 1, de la LEE, no puede presentar una solicitud de asilo. A pesar de que la PEF tiene potestad discrecional para aceptar una solicitud de asilo presentada por un extranjero que ha cruzado de forma irregular la frontera de la República de Lituania teniendo en cuenta la vulnerabilidad de esa persona u otras circunstancias particulares (artículo 140¹², apartado 2, de la LEE), según el órgano jurisdiccional remitente, dicha potestad es indefinida y es imposible determinar sus límites y eficacia.

- 12 El órgano jurisdiccional remitente también ha analizado las disposiciones del Derecho de la Unión en materia de concesión del estatuto de solicitante de protección internacional. Dicho tribunal señala que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2013/32, los Estados miembros deben garantizar que toda persona tenga derecho a formular una solicitud de protección internacional. Según el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2011/95, los Estados miembros pueden exigir al solicitante que presente lo antes posible todos los elementos necesarios para fundamentar su solicitud de protección internacional y están obligados a cooperar con el solicitante de protección cuando este presente su solicitud. A juicio del citado órgano jurisdiccional, el artículo 6 de la Directiva 2013/32 confiere a los Estados miembros la facultad discrecional de establecer el procedimiento para presentar solicitudes de protección internacional. Sin embargo, el ejercicio de esa potestad no puede tener por efecto restringir la posibilidad efectiva de presentar una solicitud lo antes posible.
- 13 El órgano jurisdiccional remitente señala que, según el Tribunal de Justicia, la formulación de una solicitud de protección internacional ante alguna de las autoridades a que se refiere el artículo 6 de la Directiva 2013/33 constituye una fase fundamental del procedimiento de concesión de protección internacional. El nacional de un tercer país o el apátrida adquiere la condición de solicitante de protección internacional, en el sentido del artículo 2, letra c), de la Directiva 2013/32, en el momento en que formula la solicitud. Por otra parte, tal solicitud se reputa formulada en el momento en que la persona interesada manifiesta, ante alguna de las autoridades a que se refiere el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2013/32, su voluntad de recibir protección internacional, sin que la manifestación de esta voluntad pueda supeditarse a formalidad administrativa alguna (sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Hungría, C-808/18, EU:C:2020:1029, apartados 97, 99 y 100).

- 14 La jurisprudencia del Tribunal de Justicia también establece que, por una parte, la adquisición de la condición de solicitante de protección internacional no puede supeditarse ni a la presentación de dicha solicitud ni al registro de esta y, por otra parte, la manifestación por un nacional de un tercer país de su voluntad de solicitar protección internacional ante «otra autoridad», en el sentido del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2013/32, basta para que se le confiera la condición de solicitante de protección internacional y, por lo tanto, para que se inicie el plazo de seis días hábiles de que dispone el Estado miembro para registrar esta solicitud (sentencia de 9 de septiembre de 2021, Bundesrepublik Deutschland/SE, C-768/19, EU:C:2021:709, apartado 49). La exigencia de cooperación con el solicitante de protección internacional a cargo del Estado miembro significa, en concreto, que si, por cualquier razón, los elementos facilitados por ese solicitante no están completos o no son actuales o pertinentes, es preciso que el Estado miembro de que se trate coopere activamente, en esta fase del procedimiento, con el solicitante para permitir que se reúnan todos los elementos que puedan fundamentar la solicitud (sentencia de 22 de noviembre de 2012, M. M., C-277/11, EU:C:2012:744, apartado 66).
- 15 El órgano jurisdiccional remitente subraya que, según se desprende claramente de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, todo nacional de un tercer país o apátrida tiene derecho a formular una solicitud de protección internacional en el territorio de un Estado miembro, incluso en sus fronteras o en sus zonas de tránsito, aun cuando se encuentre en situación irregular en dicho territorio. Debe reconocérsele este derecho, cualesquiera que sean las posibilidades de que prospere esa solicitud. Desde la formulación de tal solicitud, el nacional de un tercer país o el apátrida adquiere la condición de solicitante de protección internacional, en el sentido de la Directiva 2013/32. No puede considerarse, en principio, que tal solicitante está en situación irregular en el territorio del Estado miembro en el que presentó su solicitud mientras no se haya adoptado una decisión en primera instancia que resuelva sobre dicha solicitud (sentencia de 16 noviembre de 2021, Comisión/Hungría, C-821/19, EU:C:2021:930, apartados 136 y 137).
- 16 El órgano jurisdiccional remitente también señala que el artículo 33, apartado 2, de la Directiva 2013/32 enumera de forma exhaustiva las situaciones en las que los Estados miembros pueden considerar inadmisibles una solicitud de protección internacional (sentencia de 14 de mayo de 2020, FMS y otros, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartado 149). Por lo tanto, en opinión de dicho tribunal, de conformidad con esa disposición no es posible considerar inadmisibles la solicitud de protección internacional por el hecho de que no se formuló respetando el procedimiento previsto en la legislación. A juicio del órgano jurisdiccional remitente, la negativa a aceptar una solicitud de protección internacional formulada incumpliendo el procedimiento previsto en la legislación no puede estar justificada por el hecho de que una afluencia masiva de extranjeros podría perjudicar el desarrollo efectivo de las funciones propias de las autoridades competentes en materia de migración. Si bien es cierto que corresponde a los Estados miembros garantizar, en particular, el cruce regular de las fronteras

exteriores, el cumplimiento de esta obligación no puede justificar que los Estados miembros infrinjan el artículo 6 de la Directiva 2013/32 (sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Hungría, C-808/18, EU:C:2020:1029, apartado 127).

- 17 Dado que las disposiciones de Derecho nacional en cuestión excluyen la posibilidad de que un extranjero pueda presentar una solicitud de asilo principalmente debido al hecho de que ese extranjero ha entrado y permanece de forma irregular en la República de Lituania, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si tales disposiciones nacionales resultan contrarias al artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2013/32, en relación con el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2011/95.
- 18 En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente también pregunta si el artículo 8, apartados 2 y 3, de la Directiva 2013/33 debe interpretarse en el sentido de que se opone a normas nacionales, como por ejemplo el artículo 140¹⁷, apartado 2, de la LEE, con arreglo a las cuales, en caso de que se declare el estado de sitio, de excepción o de alarma debido a la afluencia masiva de extranjeros, un solicitante de asilo puede ser internado simplemente por haber entrado en el territorio de la República de Lituania cruzando la frontera de forma irregular. El órgano jurisdiccional remitente observa que, de conformidad con los requisitos establecidos en la Directiva 2013/33, los solicitantes de protección internacional solo pueden ser internados en circunstancias excepcionales claramente definidas y establecidas en esa Directiva, de acuerdo con el principio de necesidad y proporcionalidad en lo que se refiere tanto a la forma como a la finalidad de dicho internamiento. El órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre si la medida de internamiento prevista en el artículo 140¹⁷, apartado 2, de la LEE cumple esos requisitos y si ese internamiento puede considerarse justificado, incluso teniendo en cuenta la amenaza que supone una afluencia masiva de extranjeros para el funcionamiento de los mecanismos en materia de migración.