

Asunto C-662/23 [Izmir]ⁱ**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:**

9 de noviembre de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos)

Fecha de la resolución de remisión:

8 de noviembre de 2023

Parte demandante:

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

Parte demandada:

X

Objeto del procedimiento principal

Recurso de apelación interpuesto por el Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad) (autoridad decisoria competente en la normativa neerlandesa sobre extranjería; en lo sucesivo, «Secretario de Estado») contra una sentencia del rechtbank (Tribunal de Primera Instancia) por la que se declaró fundado el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un extranjero contra la falta de adopción de una decisión por el Secretario de Estado sobre su solicitud de protección internacional.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), 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

ⁱ La denominación del presente asunto es ficticia. No se corresponde con el nombre de ninguna parte en el procedimiento.

internacional. El órgano jurisdiccional remitente desea saber cómo debe interpretarse la frase «un gran número de nacionales de terceros países o apátridas soliciten simultáneamente protección internacional», cuál es la relación de dicha frase con la frase «haciendo muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en un plazo de seis meses», y si deben incluirse, en su caso, otras circunstancias en la apreciación de tal cuestión.

Cuestiones prejudiciales

Cuestión 1a

¿Puede hacer uso la autoridad decisoria de su facultad, en caso de que se presente simultáneamente un gran número de solicitudes de protección internacional, en el sentido del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos, para ampliar el plazo de seis meses para resolver si el aumento del gran número de solicitudes de protección internacional se produce gradualmente a lo largo de un determinado período haciendo, como consecuencia de ello, muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en el plazo de seis meses? ¿Cómo debe interpretarse en este contexto el término «simultáneamente»?

Cuestión 1b

¿Qué criterios deben emplearse para apreciar si se da «un gran número» de solicitudes de protección internacional, en el sentido del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos de asilo?

Cuestión 2

¿Se aplica un límite temporal al período en el que debe producirse un aumento del número de solicitudes de protección internacional para que puedan seguir quedando comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos de asilo? En caso de respuesta afirmativa, ¿cuánto puede durar dicho período?

Cuestión 3

A la hora de apreciar si se hace muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en el plazo de seis meses, al que se hace referencia en el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos de asilo —a la luz del artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva—, ¿pueden tenerse en cuenta circunstancias que no se reduzcan al aumento del número de solicitudes de protección internacional, como la circunstancia de que la autoridad decisoria tenga que hacer frente a retrasos que ya existían antes del aumento del número de solicitudes de protección internacional o a la falta de personal suficiente?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

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) (DO 2013, L 180, p. 60; en lo sucesivo, «Directiva sobre procedimientos de asilo»): considerando 18, artículo 1, artículo 4, artículo 31, apartados 2 y 3, párrafo tercero, letra b)

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Vreemdelingenwet 2000 (Ley de Extranjería de 2000; en lo sucesivo, «Vw 2000»): artículo 42, apartado 4, inicio y letra b)

Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire van 21 september 2022 (Decreto de Modificación de la Circular de Extranjería, de 21 de septiembre de 2022; en lo sucesivo, «Decreto de Modificación de la Circular de Extranjería 2022/22»)

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Mediante el Decreto de Modificación de la Circular de Extranjería 2022/22, en vigor desde el 27 de septiembre de 2022, el Secretario de Estado amplió en nueve meses el plazo legal de seis meses para resolver sobre la concesión de un permiso de residencia temporal al amparo del derecho de asilo. Este Decreto se aplica a todas las solicitudes cuyo plazo legal de resolución no hubiera expirado todavía el 27 de septiembre de 2022. El Decreto se adoptó sobre la base del artículo 42, apartado 4, inicio y letra b), de la Ley de Extranjería de 2000, mediante el cual se ha traspuesto al Derecho neerlandés el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos de asilo. Según esta disposición, los Estados miembros pueden ampliar el plazo de resolución de seis meses por un período que no excederá de otros nueve meses cuando un gran número de nacionales de terceros países o apátridas soliciten simultáneamente protección internacional, haciendo muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en el plazo de seis meses.
- 2 Este plazo para resolver se amplió debido al inesperado y gran aumento del número de solicitudes de asilo registrado en la segunda mitad de 2021 y 2022. Además, el Secretario de Estado tiene que hacer frente a los retrasos en la tramitación de las primeras solicitudes de asilo, por lo que en una parte importante de estas solicitudes ha de adoptar una decisión una vez expirado el plazo para resolver de seis meses. Además, debido a que el personal con que cuenta es insuficiente, el Secretario de Estado ya no puede examinar en la práctica con detenimiento las solicitudes de asilo en el plazo de seis meses, como se señala en la exposición de motivos del Decreto de Modificación de la Circular de Extranjería 2022/22.

- 3 El 10 de abril de 2022, X, nacional turco, presentó una solicitud de asilo en los Países Bajos. El Secretario de Estado no adoptó una decisión sobre la solicitud de asilo dentro del plazo de seis meses. En consecuencia, mediante escrito de 13 de octubre de 2022, X instó al Secretario de Estado a pronunciarse sobre su solicitud. El Secretario de Estado no adoptó una decisión dentro de las dos semanas siguientes. En consecuencia, X interpuso recurso contencioso-administrativo ante el rechtbank por la falta de adopción de una decisión dentro de plazo.
- 4 Mediante sentencia de 6 de enero de 2023, el rechtbank declaró que el Secretario de Estado había ampliado ilegalmente el plazo para resolver sobre las solicitudes de asilo mediante el Decreto de Modificación de la Circular de Extranjería 2022/22. En la sentencia se señala que, si bien se produjo un aumento del número de solicitudes de asilo desde la segunda mitad de 2021, no se dio una situación como la contemplada en el artículo 42, apartado 4, letra b), de la Ley de Extranjería de 2000. Así pues, el rechtbank también declaró fundado el recurso interpuesto por X.
- 5 A juicio del rechtbank, este artículo debe interpretarse en el sentido de que ha de producirse un aumento tan rápido («pico») del número de solicitudes de asilo presentadas simultáneamente que el Secretario de Estado ya no esté en condiciones de adoptar con detenimiento una decisión sobre estas solicitudes de asilo dentro del plazo para resolver. No se da ahora tal pico porque lo único que se ha producido es un aumento gradual del número de solicitudes de asilo, y no una situación en la que un gran número de extranjeros soliciten simultáneamente protección internacional.
- 6 En opinión del rechtbank, la Directiva sobre procedimientos de asilo no ofrece margen para ampliar el plazo para resolver si el número de solicitudes de asilo aumenta solamente de forma gradual. En efecto, en tal caso, el Secretario de Estado dispone de tiempo y oportunidades suficientes para reforzar su capacidad decisoria. Esta interpretación está en consonancia con el objetivo de la Directiva sobre procedimientos de asilo de que la autoridad decisoria adopte decisiones sobre las solicitudes de asilo lo más rápidamente posible, pero también de forma cuidadosa.
- 7 El Secretario de Estado ha interpuesto recurso de apelación contra esta sentencia ante la Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sección de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado; en lo sucesivo, «Sección»), órgano jurisdiccional remitente.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 8 En la instancia de apelación, el Secretario de Estado alega que el rechtbank incurrió en un error al declarar que no amplió conforme a Derecho el plazo legal de resolución mediante el Decreto de Modificación de la Circular de Extranjería 2022/22. A juicio del Secretario de Estado, el rechtbank interpretó erróneamente el artículo 42, apartado 4, inicio y letra b), de la Ley de Extranjería de 2000 y el

artículo 31, apartado 3, letra b), de la Directiva sobre procedimientos de asilo. A la luz de la finalidad y del efecto útil de la Directiva sobre procedimientos de asilo, estas disposiciones no deben interpretarse de forma restrictiva, sino amplia. Según el Secretario de Estado, del citado artículo del Decreto y de la Directiva no se desprende que deba registrarse un «pico» en el número de solicitudes de asilo presentadas simultáneamente. La autoridad decisoria también puede ampliar el plazo para resolver si se da un aumento más gradual del número de solicitudes de asilo, y en combinación con otras circunstancias, para garantizar un examen detenido y suficiente de las solicitudes de asilo, tal como se exige en el artículo 31, apartado 2, de la Directiva sobre procedimientos de asilo.

- 9 Según el Secretario de Estado, las cifras sobre el número de solicitudes de asilo ponen de manifiesto que, con su actual capacidad decisoria, no puede hacer frente al aumento de dichas solicitudes. Para aumentar la capacidad decisoria se requiere tiempo. A su juicio, el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos de asilo ofrece margen suficiente para ello, pues, en la actual situación, ya no puede garantizar un examen suficiente y completo a su debido tiempo, y dicho interés, habida cuenta del artículo 31, apartado 2, de la Directiva sobre procedimientos de asilo, prevalece sobre la rapidez a la hora de adoptar decisiones. Además, según el Secretario de Estado, a la hora de ponderar si puede ampliar el plazo para resolver, puede tener en cuenta además los retrasos ya existentes en la tramitación de solicitudes de asilo. A fin de cuentas, estos absorben la capacidad decisoria y contribuyen a que, en la práctica, sea muy difícil concluir el procedimiento de manera cuidadosa en un plazo de seis meses.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

Estadísticas

- 10 La Sección proporciona una visión de conjunto de las estadísticas del número total de solicitudes de asilo en los Países Bajos entre 2014 y 2022, centrandó la atención en 2021 y 2022, y de los pronósticos basados en las mismas con los que trabaja el Secretario de Estado. Asimismo, ofrece cifras del personal de que dispone el Secretario de Estado. De esta visión de conjunto se desprende que en 2021 se presentó un total de aproximadamente 36 620 solicitudes de asilo. En 2022 se presentaron 47 991 solicitudes de asilo, mientras que los pronósticos formulados por el Secretario de Estado para 2022 en septiembre de 2021 se situaban en 34 370 solicitudes de asilo. Así pues, el número de solicitudes de asilo ascendió en 2022 a un 24 % respecto a 2021, y ya en ese año fue un 28 % superior al previsto. La plantilla con que cuenta el Secretario de Estado se componía en 2021 de 4 120 de empleados a tiempo completo y 849 colaboradores externos, mientras que en 2022 ascendía a 4 558 empleados a tiempo completo y 835 colaboradores externos.

Cuestiones sobre el alcance del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos de asilo

- 11 Del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos de asilo no se deduce con claridad si cabe afirmar que hay un gran número de nacionales de terceros países o apátridas que solicitan simultáneamente protección internacional en el caso de que se dé un aumento gradual del número de solicitudes de asilo durante un tiempo determinado. Y si este aumento gradual a lo largo de un tiempo determinado queda comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos de asilo, no queda claro cuánto puede durar como máximo a este período. Además, se suscita la cuestión de si, habida cuenta del término «waardoor», pueden tenerse en cuenta otras circunstancias distintas del gran número de solicitudes de asilo simultáneas a la hora de aplicar esta disposición, como la circunstancia de que la autoridad decisoria ya esté haciendo frente a retrasos independientes del aumento del número de solicitudes de asilo (en lo sucesivo, «retrasos independientes»).
- 12 Además, el artículo 31, apartado 2, de la Directiva sobre procedimientos de asilo dispone que el procedimiento de examen concluirá lo más rápidamente posible, sin perjuicio de un examen suficiente y completo. Tanto en una interpretación restrictiva como no restrictiva del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos de asilo, surge una cierta tensión entre la rapidez y el detenimiento en el procedimiento de examen. A juicio de la Sección, el tenor, la finalidad, la génesis y la sistemática del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos de asilo no proporcionan claves concluyentes acerca de cómo interpretar esta disposición.

Tenor

- 13 El artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos de asilo no proporciona ninguna definición o interpretación precisas de la expresión «un gran número de nacionales de terceros países o apátridas que soliciten simultáneamente protección internacional», ni tampoco explica la relación de esta última con la frase «haciendo muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en el plazo de seis meses». A este respecto, a la Sección se le plantea, en particular, la cuestión de cómo deben interpretarse los términos «simultáneamente» y «un gran número».
- 14 El término «simultáneamente» se presta, por un lado, a una interpretación estricta, esto es, al mismo tiempo, en el mismo momento, contemporáneamente, a la vez. Por otro lado, cabe pensar en una interpretación algo más amplia del término «simultáneamente», en particular cuando ha de tenerse en cuenta que, en la práctica, las solicitudes de asilo rara vez se presentan exactamente al mismo tiempo. En este contexto, el término «simultáneamente» puede entenderse también en el sentido de «dentro de un breve período de tiempo». Ello podría significar que el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva

sobre procedimientos de asilo también podría aplicarse en el caso de acumulación de solicitudes de asilo que se formulan durante un breve período de tiempo, de resultas de lo cual el Secretario de Estado, en un momento dado, ha de hacer frente a un gran número de solicitudes de asilo sobre las que ha de tomar una decisión en un tiempo limitado, haciendo muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en un plazo de seis meses.

- 15 Además, tampoco queda suficientemente claro a qué se alude exactamente con la expresión «un gran número». Se suscita la cuestión de cuántas solicitudes de asilo constituyen un «gran número» y si ha de determinarse en términos absolutos o bien si debe establecerse en relación, por ejemplo, con las cifras estructurales de entrada en un Estado miembro.
- 16 Así pues, una interpretación textual de la disposición no ofrece una conclusión definitiva sobre el modo en que debe interpretarse el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos de asilo.

Finalidad y génesis legislativa

- 17 La finalidad del artículo 31 de la Directiva sobre procedimientos de asilo tampoco aclara cómo debe interpretarse el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la misma. De la Propuesta y de la Propuesta Modificada de la Comisión Europea para la refundición de la Directiva sobre procedimientos de asilo [véanse COM(2009) 554 final, p. 8, y COM(2011) 319 final, anexo, pp. 11 y 12], así como del considerando 18 de dicha Directiva, se desprende que el artículo 31 de la Directiva sobre procedimientos de asilo persigue diversos objetivos. Por un lado, el plazo general de seis meses tiene por objeto, tanto en interés de los Estados miembros como de los solicitantes, adoptar cuanto antes una decisión sobre las solicitudes de protección internacional. En la refundición de la Directiva sobre procedimientos de asilo se optó expresamente por mantener este plazo de seis meses. Ello puede apuntar a que las excepciones a esta norma general contempladas en el artículo 31, apartado 3, de la Directiva sobre procedimientos de asilo deben interpretarse de forma estricta. Por otro lado, podría ser que las posibilidades de ampliar el plazo, recogidas en el artículo 31, apartado 3, de la Directiva sobre procedimientos de asilo, no deban verse como excepciones a una regla general, sino como situaciones específicas que justifican un plazo para resolver más largo. A favor de esta tesis aboga el hecho de que las posibilidades de ampliación del plazo se introdujeron para dar más flexibilidad a los Estados miembros, por ejemplo, en una situación de aumento repentino de las solicitudes de protección internacional. Esta flexibilidad puede verse menoscabada por una interpretación estricta de dichas disposiciones.

Sistemática

- 18 La sistemática del artículo 31 de la Directiva sobre procedimientos de asilo tampoco ofrece una respuesta concluyente a la cuestión de cómo debe interpretarse el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva

sobre procedimientos de asilo. En virtud del artículo 31, apartado 2, de dicha Directiva, los Estados miembros concluirán el procedimiento de examen lo más rápidamente posible, sin perjuicio de un examen suficiente y completo. De esta disposición parece deducirse que la rapidez del procedimiento de examen es, ciertamente, importante, pero que ello no puede ir en detrimento de la diligencia en el procedimiento de asilo. A la luz de cuanto antecede, parece viable una interpretación más amplia del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos de asilo, conforme a la cual también pueda hacerse uso de esta competencia cuando la ampliación del plazo para resolver debida al gran número de solicitudes de asilo resulta necesaria para garantizar que el procedimiento de asilo se tramita con diligencia, aun cuando las solicitudes se hayan presentado todas en un breve período de tiempo, pero el Secretario de Estado tenga que adoptar una decisión sobre un gran número de solicitudes de asilo al mismo tiempo. A ello se le contrapone el hecho de que el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos de asilo parece constituir una excepción a la regla general de que el Secretario de Estado debe concluir el procedimiento en un plazo de seis meses. Si se da ello por cierto, cabrá defender que el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos de asilo debe interpretarse de forma restrictiva. En tal caso, la autoridad decisoria podría ampliar el plazo para resolver en el caso de que se formulase un gran número de solicitudes de asilo en un breve período de tiempo y, por tanto, podría partirse de una interpretación algo más amplia del término «simultáneamente».

Relación entre el artículo 31 y el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre procedimientos de asilo

- 19 La frase «haciendo muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en el plazo de seis meses», y en particular el término «waardoor» («haciendo» en la versión española), suscita la cuestión de si pueden resultar relevantes en la interpretación del artículo 31, apartado 3, letra b), de la Directiva sobre procedimientos de asilo circunstancias distintas del gran número de solicitudes de asilo simultáneas como, por ejemplo, la circunstancia de que la autoridad decisoria tenga que hacer frente a retrasos independientes. El artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre procedimientos de asilo obliga, además, a los Estados miembros a garantizar que la autoridad decisoria cuente, en particular, con personal competente en número suficiente para llevar a cabo sus tareas de conformidad con la Directiva. A la luz de esta disposición, cabe pensar que, en su decisión de aplicar el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos de asilo, un Estado miembro no podrá invocar la circunstancia de que tiene que hacer frente a retrasos independientes.

Apreciación provisional

- 20 Habida cuenta de cuanto antecede, a la Sección no le queda claro el modo en que debe interpretarse el artículo 31, apartado 3, letra b), párrafo tercero, de la

Directiva sobre procedimientos de asilo. Por el momento, considera que con el término «simultáneamente» recogido en esta disposición no se alude literalmente a «al mismo tiempo», ya que, en la práctica, las solicitudes de asilo raras veces se presentan realmente al mismo tiempo. Pero también, en un supuesto de interpretación más amplia de la palabra «simultáneamente», este concepto habrá de delimitarse en el tiempo.

- 21 El artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos de asilo parece establecer una excepción a la regla general de que el Secretario de Estado deberá concluir el procedimiento de examen en un plazo de seis meses. A juicio de la Sección, cabe concebir que esta disposición pueda interpretarse en sentido amplio, a la vista del objetivo y del efecto útil del artículo 31, apartado 3, de la Directiva sobre procedimientos de asilo. En caso de aumento más gradual del número de solicitudes de asilo a lo largo de un período más largo, podría hacerse uso de la facultad de ampliar el plazo para resolver.
- 22 Esta interpretación no es necesariamente contraria al artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre procedimientos de asilo, que presupone que la autoridad decisoria velará por que se puedan tenerse en cuenta ciertas fluctuaciones en el número de solicitudes de asilo. Del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre procedimientos de asilo no parece deducirse que el Secretario de Estado solo cumpla esta obligación si, con independencia de la magnitud del número de solicitudes de asilo, puede resolver siempre en el plazo de seis meses. En efecto, el reforzamiento de la capacidad decisoria requiere tiempo y, en la práctica, no se sincronizará sin más con las previsiones.
- 23 Por último, del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos de asilo parece deducirse que a la hora de responder a la cuestión de si el gran número de solicitudes de asilo simultáneas ha hecho muy difícil concluir el procedimiento de examen en el plazo de seis meses, no podrán tenerse en cuenta circunstancias distintas del gran número de solicitudes de asilo presentadas simultáneamente. El tenor literal de esta disposición parece oponerse a una interpretación que comprenda otras causas de la falta de adopción de una decisión dentro de plazo. Si, por ejemplo, los retrasos independientes en el examen de las solicitudes de protección internacional pueden tenerse en cuenta a la hora de pronunciarse sobre la ampliación del plazo para resolver en virtud del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos de asilo, ello podría ir en detrimento de la obligación del Estado miembro de velar por que la autoridad decisoria cuente con los medios apropiados.

Pertinencia de las cuestiones prejudiciales

- 24 A raíz de la sentencia del rechtbank, el 14 de abril de 2023, el Secretario de Estado adoptó una decisión sobre la solicitud de asilo de X. No obstante, según el Derecho nacional, sigue teniendo un interés en el recurso de apelación que ha

interpuesto contra la declaración del rechtbank según la cual no amplió legalmente el plazo para resolver en asuntos en materia de asilo mediante el Decreto de Modificación de la Circular de Extranjería 2022/22 y, por tanto, en recabar una respuesta a las cuestiones prejudiciales debido al efecto de precedente de dicha declaración. Además, se hallan pendientes varios recursos de apelación similares ante la Sección, en los que el Secretario de Estado remite al contenido del escrito del recurso de apelación presentado en el presente asunto. Por último, el rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya) espera obtener una respuesta a la cuestión de la legalidad de Decreto de Modificación de la Circular de Extranjería 2022/22, pues se hallan muchos recursos pendientes contra la falta de adopción dentro de plazo de una decisión sobre las solicitudes de asilo.

DOCUMENTO DE TRABAJO