

Asunto C-338/21**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:**

31 de mayo de 2021

Órgano jurisdiccional remitente:

Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos)

Fecha de la resolución de remisión:

26 de mayo de 2021

Parte demandante:

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

Partes demandadas:

S.S.

N.Z.

S.S.

Objeto del procedimiento en el litigio principal

Recurso de apelación interpuesto por el Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad, Países Bajos; en lo sucesivo, «Secretario de Estado») ante el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos) contra las sentencias dictadas por el rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, Países Bajos) en tres asuntos pendientes ante él, en los que declaró fundados los recursos interpuestos por los extranjeros afectados contra la decisión del Secretario de Estado de no tramitar su solicitud de concesión de permiso de residencia temporal en virtud de asilo y anuló las tres decisiones.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Petición planteada al amparo del artículo 267 TFUE, relativa a la interpretación de 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 (en lo sucesivo, «Reglamento Dublín»).

El tribunal remitente se pregunta si los artículos 29, apartado 1, y 27, apartado 3, del Reglamento Dublín, relativos al plazo en el que un extranjero puede ser trasladado al Estado miembro responsable (en lo sucesivo, «plazo de traslado») y a la suspensión de dicho plazo en caso de interposición de recurso o revisión contra la decisión de traslado, son contrarios al sistema neerlandés en el que el plazo de traslado también se suspende si un extranjero, durante la tramitación del procedimiento del sistema Dublín, presenta una solicitud de concesión de un permiso de residencia porque, según sus propias afirmaciones, ha sido víctima de trata de seres humanos en los Países Bajos y/o en el Estado miembro responsable, y el extranjero solicita la revisión de la denegación de dicha solicitud. Dado que, en virtud de la Vreemdelingenwet 2000 (Ley de extranjería de 2000) neerlandesa, el extranjero puede esperar en los Países Bajos a que se tramite dicha revisión, no es de hecho posible proceder al traslado al Estado miembro responsable durante dicho período.

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 una normativa nacional como la controvertida en el presente asunto, en la que un Estado miembro ha optado por ejecutar el artículo 27, apartado 3, inicio y letra c), pero el carácter suspensivo de la ejecución de una decisión de traslado también lo ha otorgado a un recurso o revisión interpuesto contra una decisión adoptada en un procedimiento sobre una solicitud de permiso de residencia en relación con una situación de trata de seres humanos, que no es una decisión de traslado, aunque sí impide temporalmente proceder al traslado efectivo?

Disposiciones de Derecho de la Unión invocadas

Reglamento Dublín, en particular los considerandos 4, 5, 9 y 19 y los artículos 27 y 29

Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes, en particular los considerandos 9, 10 y 11

Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo, en particular los considerandos 1 y 7

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

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

Vreemdelingenwet 2000 (Ley de Extranjería de 2000), en particular los artículos 28, 73 y 82

Vreemdelingenbesluit 2000 (Reglamento de Extranjería de 2000), en particular los artículos 3.48 y 7.3

Vreemdelingencirculaire 2000 (Circular de Extranjería de 2000), en particular la sección B1/7.2

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

- 1 En 2019, S.S. (en lo sucesivo, «extranjero n.º 1»), N.Z. (en lo sucesivo, «extranjera n.º 2») y S.S. (en lo sucesivo, «extranjero n.º 3») presentaron en los Países Bajos sendas solicitudes de protección internacional, pero el Secretario de Estado consideró que Italia era el Estado responsable de la tramitación de estas solicitudes. Las autoridades italianas aceptaron expresa o tácitamente las peticiones de readmisión o de toma a cargo, por lo que el Secretario de Estado no examinó las solicitudes de protección internacional.
- 2 A continuación, los extranjeros presentaron también en los Países Bajos sendas denuncias de trata de seres humanos, trata que alegan haber sufrido en los Países Bajos y/o en Italia. El Secretario de Estado consideró de oficio que estas denuncias constituían solicitudes de concesión de un permiso de residencia temporal ordinario, que guardan relación con razones humanitarias temporales en el sentido del artículo 3.48 del Reglamento de Extranjería de 2000, a saber, en tanto que víctimas de trata de seres humanos. En el sistema neerlandés, tal solicitud de residencia por trata de seres humanos marca el comienzo de un procedimiento nuevo y específico que, en cuanto al fondo, es independiente del procedimiento sobre la solicitud de protección internacional. A continuación, el Secretario de Estado denegó las solicitudes de permiso de residencia por trata de seres humanos, tras lo cual los extranjeros solicitaron la revisión de las decisiones

denegatorias. El Secretario de Estado declaró infundada la revisión de las decisiones denegatorias solicitada por el extranjero n.º 1 y el extranjero n.º 3. El Secretario de Estado no adoptó ninguna decisión sobre la revisión solicitada por la extranjera n.º 2, porque esta la retiró.

- 3 En los procedimientos relativos a las solicitudes de protección internacional, el tribunal de primera instancia anuló, en los tres asuntos, la decisión del Secretario de Estado de no tramitar dichas solicitudes.

Principales alegaciones de las partes en el litigio principal

- 4 Los extranjeros alegaron que la apreciación formulada por el tribunal de primera instancia en sus sentencias sobre el plazo de traslado es correcta.
- 5 En los asuntos relativos a los extranjeros n.º 2 y n.º 3, el tribunal de primera instancia declaró que el plazo de traslado no se prorrogó, de conformidad con el artículo 29, apartado 1, del Reglamento Dublín, en virtud de la solicitud de revisión de la denegación de la solicitud de residencia por trata de seres humanos y que, por consiguiente, los Países Bajos se habían convertido en responsables del examen de las solicitudes de protección internacional. El tribunal de primera instancia consideró, en primer lugar, que el plazo de traslado, previsto en el artículo 29, apartado 1, del Reglamento Dublín, solo se suspende de conformidad con el artículo 27, apartado 3, de dicho Reglamento. Dado que los Países Bajos han optado por ejecutar el artículo 27, apartado 3, inicio y letra c), del Reglamento Dublín, el extranjero tiene la oportunidad de solicitar ante un órgano jurisdiccional, dentro de un plazo razonable, la suspensión de la ejecución de la decisión de traslado a la espera del resultado del recurso o de la revisión interpuestos contra la decisión de traslado. En opinión del tribunal de primera instancia, la solicitud de revisión en el procedimiento sobre la solicitud de residencia por trata de seres humanos no constituye un recurso dirigido contra la decisión de traslado, ni tampoco una medida cautelar adoptada contra dicha decisión de traslado. Por consiguiente, en su opinión, dicha revisión no puede dar lugar a la suspensión del plazo de traslado. El extranjero n.º 3 sí presentó una solicitud de adopción de medidas cautelares en conexión con su recurso interpuesto contra la decisión de traslado, pero, a su vez, retiró dicha solicitud, por lo que, en el presente asunto, la eficacia de la decisión de traslado tampoco quedó suspendida por una solicitud de adopción de medidas cautelares. Asimismo, el tribunal de primera instancia consideró que el artículo 27, apartado 3, del Reglamento Dublín contiene una enumeración alternativa de los medios de impugnación, de modo que el efecto suspensivo pretendido por el Secretario de Estado tampoco puede basarse en el artículo 27, apartado 3, inicio y letra a), del Reglamento Dublín. Por último, en opinión del tribunal de primera instancia, el efecto suspensivo pretendido por el Secretario de Estado tampoco encuentra apoyo en el contexto y los objetivos del Reglamento Dublín, dado que este Reglamento persigue diversos objetivos y no puede realizarse sin más una interpretación más amplia de las disposiciones de que se trata. En el caso del

extranjero n.º 1, el tribunal de primera instancia anuló la decisión del Secretario de Estado por otros motivos y el tribunal remitente deberá responder previamente a la cuestión de si ha expirado el plazo de traslado en tal caso.

- 6 El Secretario de Estado alega en los tres asuntos que los plazos de traslado no han expirado porque tales plazos han quedado suspendidos en virtud de la revisión solicitada por los extranjeros en los procedimientos contra la denegación de sus solicitudes de residencia por trata de seres humanos. En opinión del Secretario de Estado, el Reglamento Dublín no se opone a ello. Además, el Secretario de Estado expuso con más detalle que, con su interpretación del Reglamento Dublín, tiene en cuenta el efecto útil de dicho Reglamento e impide la invocación abusiva del mismo; que el artículo 27, apartado 3, inicio y letra c), también trata sobre la ejecución de la decisión de traslado; que su interpretación se ajusta a la autonomía procesal de los Estados miembros, y que las tres posibilidades recogidas en el artículo 27, apartado 3, del Reglamento Dublín no se excluyen entre sí.

Breve exposición de la motivación de la petición de decisión prejudicial

- 7 En primer lugar, el tribunal remitente señala que de los documentos preparatorios del Reglamento Dublín, así como de sus considerandos 5 y 9 y de los puntos 37 y 64 de las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas el 17 de marzo de 2016 en el asunto Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:186), se desprende que el Reglamento Dublín persigue establecer un método que haga posible una determinación rápida del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional que presente un solicitante en uno de los Estados miembros, con el fin de garantizar un acceso efectivo a los procedimientos de concesión de protección internacional y no comprometer el objetivo de celeridad en la tramitación de tales solicitudes. El Reglamento Dublín tiene por objeto racionalizar la tramitación de las solicitudes de asilo, incrementar la seguridad jurídica en la determinación del Estado responsable de la tramitación de la solicitud de asilo y evitar con ello el «forum shopping» (véanse el apartado 79 de la sentencia de 21 de diciembre de 2011, N.S., C-411/10, EU:C:2011:865, el considerando 19 del Reglamento Dublín y el apartado 57 de la sentencia Ghezelbash).
- 8 Las partes convienen en que los Países Bajos, mediante el artículo 7.3, apartado 1, del Reglamento de Extranjería de 2000, han optado por ejecutar el artículo 27, apartado 3, inicio y letra c), del Reglamento Dublín.
- 9 El tribunal remitente considera que el significado literal del concepto de «revisión de la decisión de traslado» contenido en el artículo 27, apartado 3, del Reglamento Dublín y el significado literal de la palabra «o» contenida en dicho apartado, letras a) y b), pueden respaldar la conclusión de que los artículos 29, apartado 1, y 27, apartado 3, inicio y letra c), del Reglamento Dublín podrían oponerse al sistema neerlandés. Si bien esta interpretación se corresponde con el tenor literal, parece pasar por alto, no obstante, las amplias posibilidades de recurso que ofrece

el artículo 27 del Reglamento Dublín a los Estados miembros y la circunstancia de que el contexto y la finalidad del Reglamento Dublín posiblemente no coinciden con los de la Directiva 2004/81/CE.

- 10 A continuación, el tribunal remitente aborda cuatro argumentos que abogan por concluir que el Reglamento Dublín no se opone al sistema neerlandés de efecto suspensivo, tal como se da en el presente asunto.
- 11 En relación con el primer argumento, que versa sobre la lucha contra el abuso del Reglamento Dublín y de la Directiva 2004/81/CE, el tribunal remitente señala que el Reglamento Dublín se adoptó con objeto de 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», y se remite a los considerandos 1 y 7 de la Directiva 2011/36/UE, de los que se desprende que evitar y combatir la trata de seres humanos es una prioridad para la Unión y los Estados miembros. A tal respecto, deberán protegerse los derechos de las víctimas de trata de seres humanos. En la puesta en práctica de un enfoque global, integrado y basado en los derechos humanos para la lucha contra la trata de seres humanos, deberá tenerse en cuenta la Directiva 2004/81/CE. Es igualmente importante que los Estados miembros tramiten con rigor las denuncias de trata de seres humanos. Una tramitación rigurosa requiere tiempo, con todas las consecuencias que supone para el reducido plazo de traslado establecido en el Reglamento Dublín.
- 12 En este contexto, el tribunal remitente se refiere al artículo 73 de la Ley de extranjería de 2000, el cual dispone que la revisión de la denegación de una solicitud de permiso de residencia por trata de seres humanos tiene efectos suspensivos. El extranjero no podrá ser expulsado de los Países Bajos antes de la decisión sobre esta revisión ni, por tanto, podrá ser trasladado tampoco a otro Estado miembro. Además, la Orden del Secretario de Estado de 10 de julio de 2019, número WBV 2019/10, que entró en vigor el 1 de agosto de 2019, dispone que se considerará que el efecto suspensivo de esta revisión conlleva automáticamente la suspensión de la ejecución de una decisión de traslado adoptada para con el extranjero. Según esta orden, los extranjeros que denuncien la trata de seres humanos gozarán de un permiso de residencia temporal ordinario por razón de trata de seres humanos si el Ministerio Fiscal ha constatado que su presencia en los Países Bajos resulta necesaria a efectos de la instrucción penal. De conformidad con la sección B8/3.1 de la Circular de Extranjería de 2000, tras la presentación de la solicitud de asilo, el extranjero tendrá un plazo de reflexión de tres meses para presentar la denuncia de trata de seres humanos. Tras dicha denuncia, el Ministerio Fiscal determinará si la presencia del extranjero en los Países Bajos resulta necesaria en el marco de la instrucción penal. De no ser tal caso, la solicitud de permiso de residencia por razón de trata de seres humanos se desestimarán, en principio, y el extranjero podrá reclamar la revisión de tal decisión. Según el Secretario de Estado, ocurre a menudo que, en el momento en que se pronuncia sobre la revisión, de los seis meses que comprende el plazo de traslado, ya han transcurrido cuatro o más. Si la solicitud de revisión no produce

un efecto suspensivo en cuanto al plazo de traslado, existe la posibilidad de que el traslado efectivo no pueda realizarse dentro del plazo correspondiente, por lo que el plazo de traslado expirará y deberá él hacerse cargo del examen de la solicitud de asilo. Respecto a los extranjeros sobre los que versa el presente asunto, entre el acuerdo sobre la petición de toma a cargo y la decisión sobre la revisión o la retirada de esta última han transcurrido más de seis meses. El Secretario de Estado considera que ello es inevitable en el marco de una tramitación rigurosa de la solicitud de un permiso de residencia presentada por quien alega ser víctima de trata de seres humanos. A juicio del Secretario de Estado, ello propicia el abuso y el «forum shopping».

- 13 El tribunal remitente llega a la conclusión de que conceder efecto suspensivo a la solicitud del extranjero de que se revise la denegación de su solicitud de permiso de residencia por razón de trata de seres humanos lleva a que pueda conciliarse el efecto útil del Reglamento Dublín y de la Directiva 2004/81/CE y a que puedan evitarse los abusos de ambas normas.
- 14 En opinión del tribunal remitente, cabe encontrar un segundo argumento en la interpretación del artículo 27, apartado 3, inicio y letra c), del Reglamento Dublín. En virtud de dicho artículo, en caso de recurso o revisión de la decisión de traslado, los Estados miembros establecerán en su Derecho nacional que se ofrecerá a la persona interesada la oportunidad de pedir a un órgano jurisdiccional, en un plazo razonable, que suspenda la ejecución de la decisión de traslado hasta la resolución de su recurso o revisión. El tribunal remitente se pregunta si de ello cabe deducir que también la interposición de un recurso que se oponga a la ejecución efectiva de una decisión de traslado dará lugar a la suspensión del plazo de traslado. A este respecto, es importante observar que la solicitud de revisión de la denegación de una solicitud de permiso de residencia en la que se alegue ser víctima de trata de seres humanos tiene efecto suspensivo, lo cual supone que el extranjero podrá esperar en los Países Bajos hasta la resolución del procedimiento sobre dicha solicitud y que no podrá ser trasladado. Si bien no se trata de una revisión interpuesta contra la decisión de traslado en sí, dicha revisión sí tiene como consecuencia que no pueda ejecutarse efectivamente el traslado. Ello abogaría por interpretar el concepto de «la decisión de traslado» contenido en el inicio del apartado 3 en el sentido de que en él se incluye también la «ejecución efectiva del traslado».
- 15 El tercer argumento lo constituye la autonomía procesal de los Estados miembros. A juicio del Secretario de Estado, el Reglamento Dublín permite a los Estados miembros regular en su legislación nacional la concesión de efectos suspensivos. En el apartado 49 de su sentencia de 29 de enero de 2009, Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41), el Tribunal de Justicia concluyó que los Estados miembros que han querido ofrecer a los solicitantes de asilo vías de recurso que puedan llevar a la suspensión del traslado no pueden encontrarse, en aras del respeto de la exigencia de celeridad, en una situación menos favorable que aquella en la que se encuentran los Estados miembros que no hayan optado por ello. Asimismo, el Tribunal de Justicia subraya en los apartados 67 y 68 de la sentencia de 13 de

septiembre de 2017, Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675), que en el supuesto de que la suspensión de un traslado se haya suspendido como consecuencia de la decisión de una autoridad competente (esto es, no por efecto de la ley o de una resolución judicial), la persona interesada se encontrará, no obstante, en una situación del todo comparable a la de una persona cuyo recurso o revisión tiene efecto suspensivo conforme al artículo 27, apartado 3, del Reglamento Dublín. Según el Secretario de Estado, la autonomía procesal del Estado miembro Países Bajos también le permite optar por el deseado efecto suspensivo de la citada revisión.

- 16 El cuarto argumento supone que la enumeración del artículo 27, apartado 3, del Reglamento Dublín se compone de posibilidades que no se excluyen entre sí. Ha quedado probado que los Países Bajos han elegido la opción recogida en el artículo 27, apartado 3, inicio y letra c), del Reglamento Dublín y que el efecto suspensivo propugnado por el Secretario de Estado queda comprendido en la letra a). A este respecto, el tribunal remitente observa que el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 16 de julio de 2015, A./B. (C-184/14, EU:C:2015:479), declaró que el término «o», en el contexto de tal asunto, no se entendía de forma excluyente por definición. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia considera que lo importante para, a fin de cuentas, interpretar lo que se pretende son los factores siguientes: la redacción, los objetivos perseguidos y el contexto de la disposición de que se trate (véase el apartado 47 de la sentencia).
- 17 En esta interpretación del artículo 27, apartado 3, inicio y letra c), del Reglamento Dublín se llegaría a la conclusión de que este artículo pretende ofrecer una tutela judicial frente a la decisión de traslado y a su ejecución. El contexto relevante lo constituye, por un lado, el hecho de que un extranjero tenga claro rápidamente cuál es el Estado miembro responsable para tramitar la solicitud de asilo y, por otro, que se evita el abuso del Reglamento Dublín y el «forum shopping». A ello se le añade que, como se desprende del considerando 1 de la Directiva 2011/36/UE, evitar y combatir la trata de seres humanos es una prioridad para la Unión y los Estados miembros. En este razonamiento no se afirma de antemano que un Estado miembro solo pueda elegir una de las tres opciones recogidas en el artículo 27, apartado 3, del Reglamento Dublín y no una combinación de ellas. Esta libertad de elección se coherente también con la autonomía procesal de los Estados miembros.
- 18 En resumen, de la interpretación literal de los artículos 27, apartado 3, y 29, apartado 1, del Reglamento Dublín, el tribunal remitente deduce que es probable que estos artículos se opongan a la suspensión de la ejecución de una decisión de traslado en virtud de una solicitud de revisión de la denegación de una solicitud de permiso de residencia en la que se alega ser víctima de trata de seres humanos o, con carácter más general, al efecto suspensivo de la revisión de una decisión distinta a la decisión de traslado. Por otro lado, existen diversos argumentos, igualmente respaldados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que conducen a la conclusión contraria. Por consiguiente, el tribunal remitente estima

necesario solicitar al Tribunal de Justicia que se pronuncie, mediante decisión prejudicial, sobre la cuestión anteriormente formulada.

DOCUMENTO DE TRABAJO