Asunto C-422/21

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:

9 de julio de 2021

Órgano jurisdiccional remitente:

Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia)

Fecha de la resolución de remisión:

30 de diciembre de 2020

Parte recurrente:

Ministero dell'Interno (Ministerio del Interior)

Parte recurrida:

TO

Objeto del procedimiento principal

Recurso de apelación contra una sentencia del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de la Toscana) mediante la cual se estimó un recurso interpuesto por un nacional de un país que no pertenece a la Unión Europea contra una decisión de revocación de las medidas de acogida adoptadas a su respecto.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Artículo 267 TFUE; compatibilidad con la Directiva 2013/33/UE de la normativa italiana que prevé la revocación de las medidas de acogida en caso de que el solicitante sea considerado autor de comportamientos violentos.

Cuestión prejudicial

¿Se opone el artículo 20, apartados 4 y 5, de la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, a una normativa

DOCUMENTO DE TRABAJO

nacional que prevé la revocación de las medidas de acogida adoptadas con respecto a un solicitante mayor de edad que no está comprendido en la categoría de las «personas vulnerables» en caso de que se considere que dicho solicitante ha sido autor de un comportamiento particularmente violento, adoptado fuera del centro de acogida, consistente en el empleo de la violencia física contra funcionarios o encargados de servicios públicos, ocasionándoles lesiones que han precisado de atención en el servicio de urgencias local?

Disposiciones del Derecho de la Unión y jurisprudencia de la Unión invocadas

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 particular, artículo 20, apartado 4.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de noviembre de 2019, asunto C-233/18.

Disposiciones y jurisprudencia nacionales invocadas

Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n.º 142 — Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (Decreto Legislativo n.º 142, de 18 de agosto de 2015, de transposición de la Directiva 2013/33/UE, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional y de la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional); en particular:

El artículo 14 regula las modalidades de acceso al sistema de acogida y prevé que el solicitante que haya presentado la correspondiente solicitud y que carezca de los medios suficientes para tener un nivel de vida adecuado que le permita subvenir a sus necesidades y a las de su familia, tendrá acceso, al igual que sus familiares, a las medidas de acogida previstas en el citado Decreto Legislativo.

El artículo 23, en la versión en vigor en la época en la que se produjeron los hechos, establecía que el prefecto de la provincia en la que estén situados los centros de primera acogida ordenará la revocación de las medidas de acogida, en particular, en caso de que el solicitante de asilo infrinja de forma grave o reiterada la normativa aplicable en el centro en el que haya sido acogido, o en caso de comportamiento violento grave. A la hora de adoptar la decisión de revocación deberá tenerse en cuenta la situación del solicitante, en particular, las circunstancias de las personas con necesidades particulares. Contra la decisión de revocación podrá interponerse recurso ante el Tribunale amministrativo regionale competente.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n.º 286 — Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Decreto Legislativo n.º 286, de 25 de julio de 1998, por el que se aprueba el texto único de las disposiciones reguladoras de la inmigración y de las normas sobre el estatuto del extranjero); artículos 4, apartado 3, y 26, apartado 7-*bis*.

La jurisprudencia nacional ha declarado que la revocación por parte del prefecto de las medidas de acogida se fundamenta en una apreciación principalmente discrecional de los hechos y exige una valoración, en el caso concreto, del supuesto específico y de la situación particular de la persona interesada, incluso desde el punto de vista de la proporcionalidad de la decisión con respecto a la gravedad del comportamiento apreciado.

Esta jurisprudencia está dividida en lo que respecta a dos cuestiones: 1) si es necesario que antes de la revocación de las medidas de acogida se comunique el inicio del procedimiento (el órgano jurisdiccional remitente considera que es preciso que esa comunicación sea anterior a la revocación); 2) si únicamente pueden sancionarse los comportamientos adoptados dentro de los centros de acogida o también los cometidos fuera de ellos, como sucede en el presente asunto (el órgano jurisdiccional considera preferible la segunda interpretación).

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

1 TO, nacional de un país que no pertenece a la Unión Europea, solicitante de protección internacional que se aloja en un centro de acogida temporal en Italia, se beneficia de las medidas de acogida previstas en el Decreto Legislativo n.º 142/2015 reservadas a los solicitantes de asilo que carecen de medios suficientes para garantizar su subsistencia.

2 El 28 de junio de 2019, la Policía Municipal comunicó a la Prefectura de Florencia el comportamiento violento y amenazante adoptado por TO en una estación de ferrocarril. En esa ocasión, TO agredió verbal y físicamente a un trabajador del ferrocarril y a dos agentes de la Policía Municipal, que sufrieron lesiones que les obligaron a acudir al servicio de urgencias. Por estos hechos, los citados agentes presentaron una querella contra TO y la Policía Municipal comunicó la comisión de un delito.

3 Una vez recibida la notificación, la Prefectura de Florencia inició contra TO el procedimiento de revocación de las medidas de acogida por infracción grave de la normativa de acogida. Dado que TO no presentó, en el plazo previsto al efecto, observaciones o documentos pertinentes, se adoptó una decisión por la que se ordenó la revocación de las medidas de acogida dictadas a su favor.

4 TO recurrió esa decisión ante el Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, alegando que era ilegal y nula. Dicho órgano jurisdiccional se remitió, en particular, a la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de noviembre de 2019

DOCUMENTO DE TRABAJO

dictada en el asunto C-233/18, y consideró que de dicha sentencia se desprendía que el órgano jurisdiccional nacional estaba obligado a dejar inaplicado el artículo 23, apartado 1, letra e), del Decreto Legislativo n.º 142/2015, por ser incompatible con el Derecho de la Unión, al prever como única sanción aplicable a los hechos examinados la revocación de la medida de acogida. En consecuencia, estimó el recurso y anuló la decisión impugnada.

5 El Ministerio del Interior ha recurrido la citada sentencia en apelación.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

6 El Ministerio del Interior subraya, en primer lugar, que la citada sentencia del Tribunal de Justicia no excluye la posibilidad de revocar las condiciones de acogida y, en segundo lugar, que el asunto objeto de la sentencia del Tribunal de Justicia guardaba relación con la revocación de las medidas de acogida de un menor no acompañado que había participado en una pelea dentro del centro de acogida en el que se alojaba temporalmente, mientras que en el presente asunto, TO no solo era mayor de edad cuando cometió los hechos, sino que tampoco estaba comprendido en la categoría de personas vulnerables (distintas de los menores de edad) a que se refiere el artículo 21 de la Directiva de que se trata, reproducido en el artículo 17 del Decreto Legislativo n.º 142/2015. Además, el asunto objeto de la citada sentencia del Tribunal de Justicia se refería a la infracción de una norma del centro de acogida, mientras que lo que se imputa a TO es una conducta ilícita claramente contraria a las disposiciones penales italianas y que, según la jurisprudencia nacional, puede constituir un «comportamiento violento grave» al que hace referencia el artículo 23, apartado 1, letra e), del Decreto Legislativo n.º 142/2015, para el que está prevista la revocación de las medidas de acogida.

7 El Ministerio añade que la sanción consistente en la revocación también se ajusta al principio de proporcionalidad (mencionado en la citada sentencia del Tribunal de Justicia como criterio orientativo para la imposición de sanciones) precisamente a raíz del comportamiento particularmente violento y agresivo adoptado por TO. No era posible adoptar medidas sancionadoras distintas, en particular el traslado de TO a otro centro de acogida, dado que esa es una sanción que solo está prevista para infracciones no graves. Por consiguiente, en el presente asunto, la revocación constituye una sanción no solo proporcionada, sino también necesaria.

8 TO replica que las sanciones por infracciones cometidas por personas que se benefician de medidas de protección deben ser proporcionales tanto respecto de la infracción cometida como del respeto a la dignidad humana. La normativa nacional de transposición de la Directiva europea establece sin embargo como única sanción posible la revocación de las medidas de acogida, sin posibilidad de graduar la sanción en función de la gravedad de la conducta.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

9 En el presente asunto se suscitan, por un lado, la cuestión de la compatibilidad de la normativa nacional con la de la Unión y, por otro lado, la cuestión de la legalidad de la citada norma nacional con respecto a la Constitución italiana (por violación del principio de presunción de inocencia). Surge pues un problema que se denomina de doble prejudicialidad, es decir, una situación en la que se plantean simultáneamente en un mismo procedimiento cuestiones de inconstitucionalidad y de conformidad con el Derecho de la Unión de las mismas normas. El órgano jurisdiccional remitente pretende resolver este problema otorgando prioridad a la remisión prejudicial al Tribunal de Justicia, sobre la base de las enseñanzas de la Corte costituzionale italiana (Tribunal Constitucional) que ya ha declarado anteriormente que, en supuestos de doble prejudicialidad, incumbe al órgano jurisdiccional remitente decidir si plantea primero una cuestión de inconstitucionalidad o una petición de decisión prejudicial de compatibilidad con el Derecho de la Unión.

10 En lo que respecta a la alegación de que mediante la sentencia de 12 de noviembre de 2019 dictada en el asunto C-233/18, el Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado sobre una cuestión esencialmente idéntica, el órgano jurisdiccional remitente considera, en primer lugar, que existen diferencias entre el supuesto ya examinado por el Tribunal de Justicia, que se refería a un menor no acompañado, y el que constituye el objeto del presente asunto. Además, según la doctrina, incluso cuando el Tribunal de Justicia ya se haya pronunciado sobre una cuestión idéntica, el órgano jurisdiccional nacional sigue siendo libre para volver a plantear al Tribunal de Justicia esa cuestión, cuando considere que puede aportar argumentos nuevos o no le convenza la motivación de la sentencia del Tribunal de Justicia y solicite aclaraciones o incluso cuando prevea un cambio en dicha jurisprudencia.

11 El órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la interpretación y aplicación que el órgano jurisdiccional de primera instancia ha realizado de la citada sentencia del Tribunal de Justicia y que le ha llevado a dejar inaplicada la norma nacional. En opinión del órgano jurisdiccional remitente, la sentencia dictada en primera instancia no es conforme con el Derecho de la Unión.

12 En primer lugar, considera que el planteamiento del órgano jurisdiccional de primera instancia puede ser contrario al tenor de la normativa de la Unión Europea, en particular, del artículo 20, apartado 4, de la Directiva 2013/33/UE, según el cual los Estados miembros pueden fijar «sanciones» para los casos de violación grave de la normativa aplicable en los centros de acogida, así como para los casos de «comportamiento violento grave». El órgano jurisdiccional remitente considera que la utilización del término «sanciones» es altamente significativo y que indica la intención del legislador de graduar las sanciones en función de la distinta gravedad de las violaciones y de prever, para los comportamientos más

DOCUMENTO DE TRABAJO

graves, las sanciones más graves. Desde esta perspectiva, parece comprensible recurrir a la sanción consistente en la revocación para las infracciones más graves.

13 En segundo lugar, le preocupa que se vulneren los principios que se desprenden de la sentencia dictada en primera instancia, si no se admite la revocación de las medidas de acogida ni siquiera en caso de conductas particularmente graves. La aplicación de medidas sancionadoras —a conductas que, como en el presente asunto, hayan entrañado el empleo de la violencia física— que desplieguen efectos menos radicales frente al solicitante de protección internacional no parece responder al principio de efectividad de la reacción del ordenamiento jurídico. Esas medidas podrían ser ineficaces desde el punto de vista de la prevención, dado que carecerían de función disuasoria general y podrían hacer albergar al culpable una sensación de impunidad. Además, por analogía con la normativa italiana prevista para otros comportamientos pertinentes desde el punto de vista penal que el ordenamiento jurídico considera de particular gravedad (por ejemplo, los delitos de tráfico de drogas, contra la libertad sexual, la inmigración o emigración clandestina o con fines de prostitución o de utilización de menores en actividades ilícitas) para los que, en caso de condena, incluso no firme, se impide la entrada de los extranjeros en territorio italiano, no parece razonable considerar que conductas igual o análogamente reprobables (o incluso más graves) puedan eludir las sanciones más rigurosas cuando sus autores son solicitantes de protección internacional.

14 En lo que respecta a la dignidad del solicitante de protección internacional —elemento sobre el que la citada sentencia del Tribunal de Justicia insiste en particular— parece poder quedar adecuadamente garantizada respetando las reglas fundamentales del procedimiento administrativo, entre ellas: a) el principio de exhaustividad de la instrucción, que exige que se examinen atentamente las consecuencias que la revocación de las medidas de acogida puede tener para el beneficiario, identificando eventualmente los centros privados dispuestos a acogerle, y b) la obligación de motivación de los actos administrativos, que impone que se analicen las observaciones presentadas por el extranjero en la fase de intervención en el procedimiento. El respeto de esas normas debería evitar el riesgo de que la revocación de las medidas de acogida prive al interesado de la posibilidad de hacer frente a sus necesidades más elementales, como alimentarse, lavarse y alojarse, colocándole en una situación de degradación incompatible con el respeto de un nivel de vida digno.

15 Por último, se pregunta al Tribunal de Justicia si es o no posible hacer extensiva la aplicación de las «sanciones» previstas en la Directiva a conductas que —como ocurre en el presente asunto— se han cometido fuera del centro de acogida: posibilidad respecto de la que discrepa la jurisprudencia nacional, a la luz, entre otras cosas, de la formulación de la normativa que no es del todo clara. El órgano jurisdiccional remitente considera preferible la interpretación que también engloba en las conductas punibles mediante «sanciones» en el sentido del artículo 20, apartado 4, de la Directiva, el comportamiento adoptado fuera del centro de acogida cuando sea «violento grave», por motivos tanto de carácter literal como

DOCUMENTO DE TRABAJO

teleológico. A) Desde un punto de vista literal, el texto de la Directiva parece tener que interpretarse en el sentido de que los Estados miembros pueden establecer sanciones que se apliquen «para los casos de violación grave de la normativa aplicable en los centros de acogida, así como para los casos de comportamiento violento grave»: en efecto, en este pasaje el comportamiento violento grave parece ser un supuesto autónomo y distinto de la violación grave de la normativa aplicable en los centros de acogida y que, por consiguiente, puede concurrir incluso en lo que respecta a conductas adoptadas fuera de esos centros. La norma interna resulta, sin embargo, más equívoca, porque en este caso el texto se presta a una interpretación que implica que esos comportamientos solo puedan sancionarse en caso de que sean adoptados dentro del centro de acogida. B) Desde un punto de vista teleológico, no cabe duda de que un «comportamiento violento grave», incluso adoptado fuera del centro de acogida, puede incidir de manera muy negativa en el buen funcionamiento de ese centro.

16 Las cuestiones planteadas resultan pertinentes para adoptar una decisión, sobre todo porque, si se deja inaplicada la norma interna por ser incompatible con la normativa de la Unión Europea, procedería confirmar la sentencia de anulación adoptada en primera instancia y desestimar el recurso. En cambio, en el caso contrario, el recurso debería estimarse pues el órgano jurisdiccional de primera instancia habría actuado incorrectamente al dejar inaplicado el artículo 23, apartado 1, letra e), del Decreto Legislativo n.º 142/2015. Del mismo modo, en caso de que, con arreglo a la Directiva solo pueda sancionarse un comportamiento violento grave adoptado dentro de un centro de acogida, procederá desestimar el recurso.

DOCUMENTO DE TRABAJO