

Asunto C-184/24 [Sidi Bouzid] 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:**

7 de marzo de 2024

Órgano jurisdiccional remitente:

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Lombardía, Italia)

Fecha de la resolución de remisión:

5 de marzo de 2024

Parte recurrente:

AF, en su propio nombre y en ejercicio de la patria potestad sobre su hijo menor de edad BF

Parte recurrida:Ministero dell'Interno — U.T.G. — Prefettura di Milano
(Ministerio del Interior — Oficina Territorial del Gobierno — Prefectura de Milán)**Objeto del procedimiento principal**

Recurso de anulación de la medida por la que se decidió la retirada de las medidas de acogida con respecto a AF y BF.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación del artículo 20 de la Directiva 2013/33/UE, de conformidad con el artículo 267 TFUE. En particular, se pretende dilucidar si esta disposición se opone a una normativa nacional que permite retirar las medidas de acogida cuando dejan de cumplirse los requisitos de admisión pertinentes —en concreto, porque el solicitante de protección internacional se niega a trasladarse a un centro de

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

acogida distinto— y existe el riesgo de que, como consecuencia de dicha retirada, no pueda ya satisfacer sus necesidades básicas.

Cuestión prejudicial

¿Se oponen el artículo 20 de la Directiva [2013/33/UE] y los principios enunciados por el Tribunal de Justicia en las sentencias de 12 de noviembre de 2019, asunto C-233/18, y de 1 de agosto de 2022, asunto C-422/21, en la medida en que excluyen que la Administración del Estado miembro pueda decidir, con carácter sancionador, la retirada de las medidas de acogida si tal decisión pone en peligro las necesidades vitales elementales del extranjero solicitante de protección internacional y de su familia, a una normativa nacional que permite, tras una valoración motivada individual relativa, en particular, a la necesidad y proporcionalidad de la medida, retirar la acogida no por motivos sancionadores, sino por no concurrir ya los requisitos para su concesión y, en particular, debido a la negativa del extranjero, por motivos no relacionados con la satisfacción de sus necesidades vitales fundamentales ni con la protección de la dignidad humana, a aceptar el traslado a otro centro de acogida, designado por la Administración por necesidades organizativas objetivas y que garantiza, bajo la responsabilidad de la propia Administración, el mantenimiento de unas condiciones materiales de acogida equivalentes a las que se disfrutaban en el centro de procedencia, cuando, como consecuencia de la negativa al traslado y la consiguiente decisión de retirada, el extranjero queda en una situación en la que no puede satisfacer sus necesidades vitales elementales personales y familiares?

Disposiciones del Derecho 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, el considerando 25 y el artículo 20, apartado 1, letra a)

Sentencias del Tribunal de Justicia de 12 de noviembre de 2019, C-233/18, y de 1 de agosto de 2022, C-422/21

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Decreto legislativo n.º 142/2015, attuativo delle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE (Decreto Legislativo n.º 142/2015, por el que se transponen las Directivas 2013/32/UE y 2013/33/UE):

El artículo 23, apartado 1, letra a) —por el que se transpone el artículo 20, apartado 1, letra a), de la Directiva 2013/33/UE— dispone que las medidas de acogida se retirarán en caso de que el solicitante de protección internacional no se

presente en el lugar señalado o abandone el centro de acogida sin notificación motivada previa a la prefectura competente;

El artículo 23, apartado 2 *bis*, establece que las medidas en cuestión se adoptarán de forma individual, con arreglo al principio de proporcionalidad y teniendo en cuenta la situación del solicitante, y deberán estar motivadas.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El 18 de mayo de 2023, el recurrente, alojado junto a su hijo menor de edad en un centro de acogida de Milán, se negó (por tercera vez) a trasladarse a un centro de acogida, también en Milán, como decidió la administración que gestiona tales centros. A raíz de dicha negativa, se retiraron las medidas de acogida de las que disfrutaba.
- 2 El recurrente presentó una demanda de medidas cautelares, que fue desestimada primero por el Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunal Regional de lo Contencioso Administrativo de Lombardía) —por considerar que, en el caso de autos, la decisión de retirada constituía una manifestación de la facultad organizativa de la administración para la gestión de los centros de acogida— pero posteriormente fue estimada, en el marco de un recurso sobre medidas cautelares, por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado), que declaró que la decisión de retirada podría vulnerar derechos humanos fundamentales, como el acceso a la alimentación, a la vivienda y al vestido, que constituyen necesidades básicas.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 3 En la motivación de la decisión de retirada se indican varios hechos relacionados con el recurrente: por un lado, la circunstancia de que ocupa, junto con su hijo, un alojamiento que no está destinado a dos personas, sino a cuatro; por otro lado, los comportamientos violentos del recurrente. Dicha retirada se fundamenta, sin embargo, en las reiteradas negativas del recurrente a los traslados decididos por la administración por necesidades organizativas.
- 4 El recurrente justificó su negativa en el hecho de que su hijo estudia en un lugar próximo al centro de acogida actual.

Afirma además que, de retirarse las medidas, no podría satisfacer las necesidades vitales elementales suyas y de su hijo.

Sostiene además, en particular, que la decisión de retirada no tiene en cuenta que el recurrente y su hijo pertenecen a la categoría de «personas vulnerables» e invoca la infracción del artículo 20 de la Directiva 2013/33/UE, tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia en sus sentencias C-233/18 y C-422/21 que, si bien se refieren al supuesto contemplado en el artículo 23, apartado 1,

letra e) —disposición ya derogada— formulan un principio general aplicable a cualquier supuesto de retirada de las medidas, aunque no tenga carácter sancionador.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 5 El artículo 23 del Decreto Legislativo n.º 142/2015 —siguiendo el enfoque del artículo 20 de la Directiva 2013/33/UE— prevé la reducción de las medidas de acogida en varios supuestos, en particular por la infracción grave o reiterada, por parte del solicitante de protección internacional, de las normas del centro en el que está acogido, incluidos los daños causados de forma dolosa a bienes muebles o inmuebles, o los comportamientos violentos graves. En estos casos, la medida adoptada tiene carácter sancionador, puesto que representa la consecuencia de comportamientos ilícitos.
- 6 La administración puede decidir la retirada en otras situaciones, cuando no se cumplan ya los requisitos para disfrutar de las medidas de acogida. Así sucede, en virtud del artículo 23, apartado 1, letra a), del Decreto Legislativo n.º 142/2015, en caso de que el solicitante no se presente en el lugar señalado o abandone el centro de acogida, sin notificación motivada previa a la prefectura competente. En estos supuestos, la retirada no es una medida sancionadora, sino administrativa, basada en que han dejado de concurrir los requisitos para beneficiarse de las medidas de acogida.
- 7 Los hechos en cuestión están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 23, apartado 1, letra a), del Decreto Legislativo n.º 142/2015 que, aunque se refiere literalmente a los casos en que el solicitante de protección internacional no se presente en el lugar que se le ha asignado o abandone el centro, debe incluir también, por las mismas razones y por coherencia del régimen establecido a favor de los solicitantes de protección internacional, los supuestos en los que el extranjero, tras la concesión de las medidas de acogida, se niegue a ser trasladado a un centro de acogida distinto designado por la administración por exigencias de gestión y organización.
- 8 Los citados principios fueron enunciados, en primer lugar, en la sentencia del Tribunal de Justicia C-233/18, en relación con los extranjeros comprendidos en la categoría de personas vulnerables en el sentido del artículo 21 de la Directiva 2013/33/UE, y a continuación se extendieron, en virtud de la posterior sentencia C-422/21, a cualquier solicitante de protección internacional, con independencia de si está comprendido o no en las categorías a que se refiere dicho artículo 21. De ello se deduce que no cabe adoptar una decisión de retirada con carácter sancionador cuando el extranjero, en el caso concreto, se vea privado de la posibilidad de satisfacer sus necesidades más elementales.
- 9 La motivación de las sentencias del Tribunal de Justicia y su correlación con los principios fundamentales del ordenamiento de la Unión, que persiguen proteger la dignidad humana, pueden llevar a concluir que los principios enunciados por el

Tribunal de Justicia presentan un alcance general y, por consiguiente, no son aplicables únicamente a los supuestos de retirada sancionatoria a los que se refieren dichas sentencias, sino también a la retirada no sancionatoria contemplada en el artículo 23, apartado 1, letra a), del Decreto Legislativo n.º 142/2015.

- 10 Según este enfoque, el hecho de que dejen de concurrir los requisitos para la concesión de las medidas de acogida no puede dar lugar a la retirada cuando de este modo se ocasione un perjuicio a las necesidades más elementales de la persona.
- 11 Esta cuestión es fundamental en el presente asunto, ya que el Consiglio di Stato — el tribunal de apelación— modificó la decisión sobre medidas cautelares del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia basándose en que la retirada podría vulnerar derechos humanos fundamentales, como el acceso a la alimentación, a la vivienda y al vestido, que son necesidades básicas.
- 12 Una reciente línea de la jurisprudencia nacional ha desarrollado este último enfoque, considerando, en relación con una decisión de retirada por abandono del centro de acogida por parte del solicitante, sin notificación previa a la prefectura, que los principios formulados por el Tribunal de Justicia deben aplicarse también a este caso, aunque no concurren los requisitos para una sanción.
- 13 Se declaró (véase la decisión n.º 10999 del Consiglio di Stato, sala III, de 15 de diciembre de 2022) que la retirada prevista por el legislador italiano en tal supuesto no admite graduación alguna y constituye la única respuesta del ordenamiento jurídico, por lo que vulnera el principio de proporcionalidad y no permite proteger las necesidades elementales del extranjero afectado por la medida, menoscabando así la necesaria protección de la dignidad humana.
- 14 Partiendo de estas premisas, la citada jurisprudencia no aplicó el artículo 23, apartado 1, letra a), del Decreto Legislativo n.º 142/2015 por ser contrario al artículo 20 de la Directiva 2013/33/UE.
- 15 Sin embargo, esta línea jurisprudencial se desarrolló antes del decreto-legge n. 20/2023 (Decreto-ley n.º 20/2023), que, para adaptar el ordenamiento interno al Derecho de la Unión, dotó de carácter discrecional a la facultad de retirada, que debe depender de una valoración en el caso concreto de todos los elementos pertinentes, sin que se aplique ya ningún automatismo. La inaplicación de la normativa italiana fue, por tanto, consecuencia de la rigidez de las disposiciones en materia de retirada, mientras que en la actualidad esa rigidez ha desaparecido y por tanto también las razones por las que era contraria al Derecho de la Unión.
- 16 En el marco normativo actual, que permite respetar el principio de proporcionalidad, el artículo 23 del Decreto Legislativo n.º 142/2015 ya no puede inaplicarse por las consideraciones que se acaban de exponer.
- 17 En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente considera que la administración motivó suficientemente la decisión de retirada. En efecto, la

administración no pretendió expulsar al recurrente del sistema de acogida, sino únicamente trasladarlo a otro centro, en el que habría seguido disfrutando de plena protección. La retirada de las medidas de acogida es un efecto directo de la negativa del extranjero a continuar disfrutando de tales medidas de acogida, aunque en otro lugar. Equivale, en definitiva, a excluirse voluntariamente del sistema de acogida, de modo que este caso es totalmente equivalente al del extranjero que se niega desde un principio a beneficiarse de dicho sistema.

- 18 Sin embargo, es cierto que, a raíz del acto impugnado, el extranjero queda expuesto (por decisión suya) a una privación de sus necesidades básicas. El órgano jurisdiccional remitente señala, de nuevo, que se trata de la misma privación que podría sufrir una persona si voluntariamente se niega a incorporarse al régimen de acogida, cuya aplicación ciertamente no puede imponerse, sino que requiere siempre la adhesión del interesado.
- 19 Así pues, el alcance general que parecen tener los principios formulados en las citadas sentencias del Tribunal de Justicia suscita en el órgano jurisdiccional remitente dudas acerca de la compatibilidad del artículo 23, apartado 1, letra a), del Decreto Legislativo n.º 142/2015, únicamente en la parte antes indicada, con el artículo 20 de la Directiva 2013/33/UE.
- 20 La cuestión consiste en determinar si esta última disposición se opone a una normativa nacional que permite retirar las medidas de acogida si dejan de cumplirse los requisitos objetivos para su concesión y, en particular, en caso de que el extranjero se niegue a trasladarse a un centro de acogida diferente designado por la administración por razones organizativas, cuando la decisión de retirada es necesaria y proporcionada y se adopta tras un examen detallado de todas las circunstancias del caso, si bien expone al extranjero al riesgo, imputable a una decisión libre suya, de que sus necesidades básicas queden insatisfechas.
- 21 Si el Derecho de la Unión se opusiera a dicha normativa nacional, la consideración relativa a las necesidades básicas paralizaría totalmente la facultad de retirada por falta sobrevenida de los requisitos de concesión de la medida, pues no es fácil imaginar un caso en el que una persona, que disfrute de tales medidas de acogida precisamente por las dificultades que padece, pueda encontrar repentinamente un alojamiento y medios adecuados de subsistencia.
- 22 No obstante, si bien es cierto que el interés prioritario de proteger la dignidad humana puede justificar tal consecuencia en caso de retiradas sancionatorias adoptadas contra una persona que mantiene el derecho a disfrutar de la acogida, es discutible, en cambio, que esta misma conclusión sea también válida en el supuesto de una persona que, de manera voluntaria y sin justificación adecuada, decide negarse a permanecer en el régimen de acogida (en otro centro).
- 23 En definitiva, parece existir un riesgo de abuso del régimen que, según el propio Tribunal de Justicia, legitima la retirada de las medidas de acogida (véanse las sentencias C-422/21, apartado 38, y C-233/18, apartado 44).

- 24 Procede recordar que, con ocasión de la concesión de las medidas de acogida, corresponde a la administración del Estado elegir el centro de acogida en el que ubicará al extranjero que no puede satisfacer sus necesidades vitales personales y familiares y que ha solicitado protección internacional. La elección es resultado de valoraciones de organización y gestión que incumben a la administración. La facultad de organización sigue correspondiendo a la administración durante la ejecución de tales medidas. Por tanto, la administración dispone de la facultad de decidir el traslado de los beneficiarios si existen necesidades organizativas demostradas.
- 25 En el presente asunto, la administración señaló que el recurrente ocupaba, junto con su hijo, un alojamiento destinado a cuatro personas y, por tanto, adaptado a las necesidades de una unidad familiar más numerosa. Por estas razones, decidió el traslado del recurrente a otro centro, situado también en la ciudad de Milán.
- 26 Esta última consideración reviste especial importancia, ya que el Tribunal de Justicia (véase la sentencia C-233/18, apartados 49 y 50) ha declarado que es responsabilidad de los Estados miembros garantizar el acceso a las medidas de acogida, incluso cuando recurran para ello a personas físicas o jurídicas privadas.
- 27 Este punto se ha respetado en el caso de autos, puesto que la administración, tras señalar la existencia de exigencias organizativas objetivas que justificaban el traslado, designó directamente un centro distinto, en la misma ciudad, en el que el recurrente, junto con su hijo menor de edad, habría podido seguir disfrutando de las medidas de acogida.
- 28 La retirada de la medida únicamente se produjo a raíz de la negativa del recurrente a aceptar el traslado, al dejar de cumplirse el requisito para su concesión, esto es, la presentación efectiva del recurrente en el centro designado por la administración.
- 29 La negativa del recurrente no se debe a que el centro posteriormente designado por la administración sea demostradamente inadecuado para sus necesidades vitales, sino únicamente a la mayor proximidad del primero de esos centros a la escuela a la que asiste el hijo menor de edad; se trata de un aspecto que, si bien ha de tenerse en cuenta, reviste menos importancia que las exigencias organizativas del centro, ya que el menor tendrá garantizada en cualquier caso la escolarización, incluso en caso de traslado.
- 30 La Directiva 2013/33/UE prevé la posibilidad de que los Estados miembros respondan a eventuales abusos de la protección concedida en virtud de las medidas de acogida. Este principio se ha reiterado en las citadas sentencias del Tribunal de Justicia.
- 31 El órgano jurisdiccional remitente observa que, en este contexto, dicha negativa constituye un abuso de las medidas de acogida, frente al cual la administración está facultada para adoptar decisiones que permitan solucionar esta situación,

conforme a los principios establecidos en las citadas sentencias del Tribunal de Justicia.

- 32 La retirada de las medidas representa, en el caso de autos, la única medida que puede adoptar la administración para hacer frente al abuso, puesto que no es viable reducir la acogida ni adoptar otras medidas menos enérgicas, toda vez que el traslado obedece a exigencias organizativas objetivas relacionadas con la utilización por el recurrente y su hijo de un alojamiento destinado a una unidad familiar integrada por cuatro personas, y no por dos, y habida cuenta de que no existen otros alojamientos disponibles en el centro.
- 33 Si se considerase que, en la situación en cuestión, el artículo 20 de la Directiva 2013/33/UE impide ejercer la facultad de retirada, la administración no tendría ya plena disponibilidad sobre la gestión de los centros de acogida, pues la mera negativa del extranjero al traslado podría paralizar la organización de tales centros e introducir un «derecho de permanencia» en el centro que se asignó en primer lugar, dependiente únicamente de la voluntad del extranjero, que no encuentra fundamento alguno en el Derecho de la Unión ni en el Derecho nacional y que resulta incompatible con las exigencias objetivas de organización de las medidas.