

Asunto C-324/21**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:**

25 de mayo de 2021

Órgano jurisdiccional remitente:

Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos)

Fecha de la petición de remisión:

19 de mayo de 2021

Parte recurrente:

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

Parte recurrida:

F.

Objeto del procedimiento en el litigio principal

El recurso de apelación interpuesto en el litigio principal se dirige contra la resolución del rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, Países Bajos) de 16 de julio de 2019, mediante la cual este declaró fundado el recurso interpuesto por F. contra la decisión de 1 de julio de 2019 del Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad; en lo sucesivo, «Secretario de Estado») de internar a F. porque, en su opinión, Italia sigue siendo responsable del examen de esa solicitud, y ordenó el levantamiento de la medida de internamiento sobre la base de que en el momento en que se procedió a dicho internamiento ya no existían puntos de apoyo concretos para proceder a un traslado conforme al sistema de Dublín, pues en virtud de la expiración del plazo de traslado, el 19 de junio de 2019, Italia quedaba exenta de la obligación de hacerse cargo del extranjero.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Petición presentada al amparo del artículo 267 TFUE, sobre la interpretación del artículo 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 solicita al Tribunal de Justicia aclaraciones sobre la aplicabilidad de este Reglamento en caso de que ya exista entre dos Estados miembros una petición de toma a cargo, el extranjero se fugue antes del traslado entre estos dos Estados miembros y, a continuación, presente de nuevo una solicitud de protección internacional en un tercer Estado miembro. En este contexto, el tribunal remitente observa que, para impedir que expire el plazo de traslado establecido en el artículo 29, apartados 1 y 2, del Reglamento Dublín y la responsabilidad sobre el examen de una solicitud de protección internacional se transfiera a otro Estado miembro debido a que un extranjero se fuga una y otra vez, diversos Estados miembros aplican en la práctica un método de cálculo de los plazos de traslado que es conocido como la «chain rule». Esta regla, formulada por el Dublin Contact Committee,¹ establece que el plazo de traslado corre de nuevo en los supuestos en los que el extranjero se fugue antes del traslado y presente, antes de la expiración de dicho plazo, una nueva solicitud de protección internacional en un tercer Estado miembro. Dado que la «chain rule» no tiene (todavía) estatuto jurídico, pero sí es aplicada en la práctica de los Estados, el tribunal remitente se pregunta si el Reglamento Dublín se opone a la aplicación de esta regla.

Cuestión prejudicial

¿Debe interpretarse el artículo 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 un plazo de traslado en curso, de conformidad con el artículo 29, apartados 1 y 2, comienza a correr de nuevo en el momento en que el extranjero, tras haber dificultado su traslado a un Estado miembro dándose a la fuga, presenta en otro Estado miembro (en el presente asunto, en un tercer Estado miembro) una nueva solicitud de protección internacional?

¹ El Dublin Contact Committee es un grupo de expertos nacionales designados por los Estados miembros que asesoran a la Comisión en el ejercicio de sus competencias derivadas del Reglamento Dublín y de las correspondientes disposiciones de aplicación.

Disposiciones de Derecho de la Unión invocadas

Reglamento Dublín, en particular los considerandos 4, 5, 9, 19 y 28 y los artículos 2, 3, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 26, 27 y 29

Reglamento (CE) n.º 1560/2003 de la Comisión, de 2 de septiembre de 2003, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 343/2003 del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, en su versión modificada por el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 118/2014 de la Comisión, de 30 de enero de 2014, en particular el artículo 9

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Vreemdelingenwet 2000 (Ley de extranjería de 2000), en particular los artículos 8, 28, 30, 59a y 106

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

- 1 El 24 de noviembre de 2017, F, que procede de Gambia (en lo sucesivo, «extranjero»), presentó una solicitud de protección internacional en los Países Bajos. Dado que había solicitado anteriormente en Italia tal protección internacional, los Países Bajos solicitaron a Italia su readmisión. Al no responder a esta petición de readmisión en el plazo fijado de dos semanas, Italia aceptó la solicitud el 19 de diciembre de 2017, de conformidad con el artículo 25, apartado 2, del Reglamento Dublín. Mediante escrito de 12 de abril de 2018, las autoridades neerlandesas comunicaron a Italia que el extranjero se había dado a la fuga y, por tanto, no podía ser trasladado en el plazo fijado de seis meses. Por consiguiente, el plazo para el traslado se prorrogó hasta el 19 de junio de 2019.
- 2 A continuación, el 29 de marzo de 2018, el extranjero presentó una solicitud de protección internacional en Alemania, pero de los documentos obrantes en autos no se desprende que Alemania haya adoptado una decisión sobre tal solicitud.
- 3 El 30 de septiembre de 2018, el extranjero volvió a presentar una solicitud de protección internacional en los Países Bajos. Mediante decisión de 31 de enero de 2019, el Secretario de Estado rechazó tramitar esta solicitud, pues, a su juicio, Italia sigue siendo responsable del examen de dicha solicitud.
- 4 Tras la decisión denegatoria de 31 de enero de 2019, el extranjero se sustrajo a la vigilancia de las autoridades nacionales, pero cinco meses después apareció y fue detenido en los Países Bajos, tras lo cual el Secretario de Estado procedió a su internamiento, con vistas a su traslado a Italia, mediante decisión de 1 de julio de 2019.

- 5 El extranjero interpuso recurso contra esta decisión ante el rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya), el cual adoptó, el 16 de julio de 2019, la resolución impugnada.

Alegaciones esenciales de las partes en el litigio principal

- 6 En apoyo de su recurso de apelación, el Secretario de Estado alega que el tribunal de primera instancia consideró erróneamente que el plazo de traslado ya había expirado el 19 de junio de 2019 y que, por tanto, el extranjero ya no podía seguir internado. El Secretario de Estado se basa en la «chain rule» para alegar que, en virtud de su solicitud de protección internacional, presentada entre tanto en Alemania el 29 de marzo de 2018, comenzó a correr de nuevo el plazo de traslado entre los Países Bajos e Italia, por lo que Italia sigue siendo responsable. El Secretario de Estado explicó que esta regla es aplicada en la práctica por diversos Estados miembros con el fin de desincentivar las fugas y señaló que la expresión «otro Estado miembro» contenida en el artículo 29, apartado 1, del Reglamento Dublín también puede hacer referencia a un tercer Estado miembro, por lo que ofrece margen para una interpretación conforme a la «chain rule». De ello se deduce que el plazo de traslado de entre seis a dieciocho meses entre el Estado requirente (en el presente asunto, los Países Bajos) y el Estado miembro responsable comienza a correr de nuevo si el extranjero, antes de la expiración de dicho plazo, presenta una nueva solicitud de protección internacional en un tercer Estado miembro (en el caso de autos, Alemania).

Breve exposición de la motivación de la petición de decisión prejudicial

- 7 El tribunal remitente hace constar que en la instancia de apelación no se discute que, el 19 de diciembre de 2017, Italia aceptase una petición de readmisión de los Países Bajos y que el plazo de traslado que comenzó a correr a partir de la aceptación de dicha petición se prorrogó, en cualquier caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29, apartado 2, del Reglamento Dublín, por doce meses, hasta el 19 de junio de 2019.
- 8 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el plazo de seis meses y los requisitos para su prórroga establecidos en el artículo 29, apartado 2, del Reglamento Dublín deben interpretarse de forma estricta. Así, el Tribunal de Justicia declaró en el apartado 72 de la sentencia de 19 de marzo de 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218), que el artículo 29, apartado 2, segunda frase, del Reglamento Dublín, no prevé, para la ampliación del plazo de traslado en las situaciones a las que hace referencia, acuerdo alguno entre el Estado miembro requirente y el Estado miembro responsable. Además, el Tribunal de Justicia ha afirmado en reiteradas ocasiones que los procedimientos de toma a cargo y de readmisión deben tramitarse obligatoriamente de conformidad con las normas establecidas, en particular, en el capítulo VI del Reglamento Dublín y, en especial, deben tramitarse respetando una serie de plazos imperativos (véanse las sentencias de 26 de julio de 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, apartados 49 y

50; de 25 de enero de 2018, Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, apartado 60, y de 13 de noviembre de 2018, X y X, C-47/17 y C-48/17, EU:C:2018:900, apartado 57). En el apartado 70 de esta última sentencia, el Tribunal de Justicia expuso que esta serie de plazos imperativos pone de manifiesto la especial relevancia que el legislador de la Unión atribuye a la rápida determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional. El legislador de la Unión ha aceptado, pues, que tales solicitudes sean examinadas, en su caso, por un Estado miembro distinto del designado como responsable en virtud de los criterios establecidos en el capítulo III de este Reglamento.

- 9 A juicio del tribunal remitente, a la vista de esta jurisprudencia, ha de suponerse que entre Italia y los Países Bajos se aplica un plazo imperativo para el traslado de dieciocho meses y que la superación de dicho plazo dará lugar a una transferencia de la responsabilidad entre estos dos Estados miembros. Sin embargo, se plantea la cuestión de en qué medida este plazo sigue siendo pertinente para pronunciarse sobre una nueva solicitud de protección internacional en un tercer Estado miembro, puesto que el artículo 29, apartado 2, del Reglamento Dublín no parece referirse directamente a la situación del extranjero que no solo se ha fugado, sino que también, el 29 de marzo de 2018, esto es, dentro del plazo de traslado aplicable entre Italia y los Países Bajos, ha presentado una nueva solicitud de protección internacional en Alemania. El tribunal remitente considera que la respuesta a esta cuestión es relevante para determinar si el Reglamento Dublín puede interpretarse conforme a la «chain rule».
- 10 Para responder a esta cuestión, el tribunal remitente desarrolla dos escenarios: en el primer escenario, los plazos previstos en el artículo 29 del Reglamento Dublín inciden únicamente en la relación entre el Estado miembro responsable y el Estado miembro requirente, esto es, Italia y los Países Bajos, mientras que en el segundo escenario se parte de la «chain rule», en virtud de la cual el plazo original de traslado puede comenzar a correr de nuevo, por lo que regulará también la relación entre Italia y los terceros Estados miembros en los que el extranjero haya solicitado protección internacional.
- 11 En el primer escenario, el artículo 29 del Reglamento Dublín se interpreta en el sentido de que el plazo de traslado establecido en el mismo se aplicará en cualquier caso entre los dos Estados miembros que han llegado al acuerdo sobre la petición de toma a cargo que subyace a la decisión de traslado (véase la sentencia Jawo, apartado 59, en la que se hace referencia a «los dos Estados miembros afectados»). La circunstancia de que el mismo extranjero, una vez alcanzado dicho acuerdo, presente en un tercer Estado miembro una nueva solicitud de protección internacional no influye en la duración de este plazo de traslado.
- 12 En el presente asunto, esta interpretación se traduciría en que el plazo de traslado que comenzó a correr el 19 de diciembre de 2017 entre Italia y los Países Bajos expiró al cabo de dieciocho meses, lo cual significa que, el 20 de junio de 2019, los Países Bajos se convirtieron en responsables del examen de la solicitud de protección internacional y el tribunal de primera instancia declaró acertadamente

que, en el momento del internamiento del extranjero, ya no existía ningún criterio de conexión que permitiera proceder a un traslado conforme al sistema Dublín.

- 13 En favor de la interpretación dada en el primer escenario aboga el hecho de que se cohoneste con la finalidad del Reglamento Dublín de determinar con rapidez, mediante un procedimiento claro y viable, el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional. Ello es importante para garantizar el acceso efectivo a los procedimientos de concesión de protección internacional y para poder tramitar con rapidez estas solicitudes, como se desprende de los considerandos 4 y 5 del Reglamento Dublín y de los apartados 58 y 59 de la sentencia Jawo. Si el Estado miembro requirente no está en condiciones de trasladar al extranjero al Estado miembro responsable dentro del plazo de entre seis y dieciocho meses, la responsabilidad se transferirá *de iure* a este Estado miembro requirente.
- 14 En contra de esta interpretación milita el hecho de que favorece el «forum shopping» y los flujos migratorios secundarios. Del presente asunto se desprende que el extranjero, al darse a la fuga y desplazarse, puede determinar por sí mismo en una medida considerable cuál sea el Estado miembro responsable del examen de su solicitud de protección internacional. En efecto, si el extranjero se oculta durante un tiempo suficientemente largo, el Estado miembro requirente no podrá trasladarlo al Estado miembro responsable dentro del plazo de traslado y este último Estado miembro quedará exento, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, del Reglamento Dublín, de la obligación de readmitir al extranjero. Además, el tercer Estado miembro en el que el extranjero aparezca y presente una nueva solicitud de protección internacional deberá a menudo hacer más de un intento para llegar a un acuerdo sobre la readmisión o toma a cargo. Ello compromete los objetivos del Reglamento Dublín de tramitar con celeridad las solicitudes de protección internacional y evitar el «forum shopping» (véase el considerando 5 del Reglamento Dublín y la sentencia de 7 de junio de 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, apartado 54).
- 15 En este contexto, el tribunal remitente señala que su constatación de que, en el actual Reglamento Dublín, existe una tendencia al «forum shopping» es compartida por la Comisión. Así se desprende, en primer lugar, del considerando 25 de la propuesta de la Comisión de texto refundido del Reglamento Dublín [COM(2016) 270 final], que parece apuntar a que la interpretación del artículo 29 del actual Reglamento Dublín dada en el primer escenario es la correcta, pero declara, al mismo tiempo, que el resultado de ello es, en ese caso, indeseable, y, en segundo lugar, del artículo 35, apartado 2, de la nueva Propuesta de Reglamento de la Comisión sobre la gestión del asilo y la migración [COM(2020) 610 final]. Según esta disposición, el plazo de traslado en curso se detiene si el extranjero se da a la fuga y el Estado miembro que ha de realizar el traslado pone esta circunstancia en conocimiento del Estado miembro responsable. Si el extranjero aparece posteriormente de nuevo en ese Estado miembro, el plazo de traslado comenzará a correr de nuevo y podrá ser trasladado todavía dentro del

plazo restante. Según el tribunal remitente, este es un método totalmente distinto de la «chain rule» de combatir el «forum shopping».

- 16 El tribunal remitente señala, en el segundo escenario, que la interpretación de la «chain rule» realizada por el Secretario de Estado en el presente asunto implica que el plazo para el traslado entre los Países Bajos e Italia ascendía a 18 meses y expiraba el 19 de junio de 2019. Dado que el extranjero se fugó y después, el 29 de marzo de 2018, esto es, antes de la expiración de este plazo, presentó una nueva solicitud de protección internacional en Alemania, este plazo comenzó de nuevo a correr en virtud de la «chain rule». Por consiguiente, el plazo dentro del cual podía tener lugar el traslado a Italia se prolongó de hecho, el 29 de marzo de 2018, dieciocho meses, hasta el 29 de septiembre de 2019. Según este razonamiento, Italia seguiría siendo el Estado miembro responsable del examen de la solicitud del extranjero y, por tanto, el extranjero pudo ser internado con vistas a su traslado a Italia el 1 de julio de 2019.
- 17 A juicio del tribunal remitente, la aplicación de esta regla puede desincentivar ciertamente las fugas y los flujos migratorios secundarios, dado que dejará de tener interés para el extranjero conseguir, mediante la fuga y su desplazamiento, que la responsabilidad del examen de una solicitud de protección internacional se transfiera a otro Estado miembro, pero observa que esta regla, conforme al actual Reglamento Dublín, no tiene carácter jurídico vinculante puesto que las actas del Dublin Contact Committee no son más que una reproducción de debates informales que no vinculan a los Estados miembros ni a la Comisión. El hecho de que la «chain rule» carezca de carácter jurídico vinculante da lugar a diferencias de opinión entre los Estados miembros acerca de la aplicabilidad de la misma, por lo que pueden darse situaciones en las que varios Estados miembros se consideren responsables o en las que precisamente no se considere responsable ninguno de ellos, lo cual menoscaba el objetivo del Reglamento Dublín de tramitar con celeridad las solicitudes de protección internacional.