

Asunto C-185/24 (Tudmur) ¹

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

7 de marzo de 2024

Órgano jurisdiccional remitente:

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
(Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo del estado
federado de Renania del Norte-Westfalia, Alemania)

Fecha de la resolución de remisión:

14 de febrero de 2024

Parte demandante:

RL

Parte demandada:

República Federal de Alemania

[*omissis*]

Resolución

En el litigio contencioso-administrativo entre

RL,

demandante,

[*omissis*]

y

la República Federal de Alemania, [*omissis*]

demandada,

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

sobre derecho de asilo (Siria): decisión de inadmisibilidad conforme al artículo 29, apartado 1, punto 1, letra a), de la Asylgesetz (Ley de Asilo) y orden de expulsión a Italia

el 14 de febrero de 2024, la Sala Undécima del

OBERVERWALTUNGSGERICHT FÜR DAS LAND NORDRHEIN-
WESTFALEN (TRIBUNAL SUPERIOR DE LO CONTENCIOSO-
ADMINISTRATIVO DEL ESTADO FEDERADO DE RENANIA DEL NORTE-
WESTFALIA)

[omissis]

ha resuelto:

Suspender el procedimiento.

Plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea las cuestiones prejudiciales siguientes:

- 1) ¿Debe interpretarse el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento (UE) n.º 604/2013 en el sentido de que existen deficiencias sistémicas en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida de los solicitantes en el Estado miembro designado en primer lugar como responsable que implican un peligro de trato inhumano o degradante, en el sentido del artículo 4 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, si dicho Estado miembro rechaza por principio tomar a cargo (o readmitir) a solicitantes de asilo por tiempo indefinido, en virtud de una suspensión de la aceptación de traslados ordenada por las autoridades estatales?
- 2) En caso de respuesta negativa a la cuestión 1, ¿debe interpretarse el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento (UE) n.º 604/2013 en el sentido de que los requisitos establecidos en el Derecho de la Unión para el esclarecimiento de los hechos, que exigen que se constaten datos objetivos, fiables, precisos y debidamente actualizados sobre el procedimiento de asilo y las condiciones de acogida de los solicitantes que han de ser trasladados, se ven restringidos si el órgano jurisdiccional que conoce del asunto no puede obtener estos datos, sino que únicamente podría examinar unos hechos hipotéticos porque el Estado miembro en cuestión rechaza por principio tomar a cargo (o readmitir) a solicitantes de asilo por tiempo indefinido, en virtud de una suspensión de la aceptación de traslados ordenada por las autoridades estatales?

Fundamentos:

I.

El demandante, nacido en 1996, es nacional sirio. Según la información que él mismo facilitó, entró en la República Federal de Alemania a mediados de diciembre de 2021 y, el 30 de diciembre de 2021, presentó una solicitud de asilo. La comprobación de datos en Eurodac arrojó, en lo que respecta al demandante, una respuesta positiva de la categoría 2 en relación con Italia. Según los datos de Eurodac, se le tomaron las impresiones dactilares en Trieste el 5 de diciembre de 2021. Italia no reaccionó a la petición de toma a cargo planteada por el Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Oficina Federal de Migración y Refugiados; en lo sucesivo, «Oficina Federal») de 6 de enero de 2022.

Mediante decisión de 31 de marzo de 2022, la Oficina Federal denegó la solicitud de asilo por ser inadmisibles (punto 1 de la parte dispositiva), declaró que no concurrían las prohibiciones de expulsión contempladas en el artículo 60, apartados 5 y 7, párrafo primero, de la Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Ley sobre Residencia, Trabajo e Integración de los Extranjeros en el Territorio Federal; en lo sucesivo, «Ley sobre la Residencia de los Extranjeros») (punto 2 de la parte dispositiva) y ordenó que se expulsase al solicitante a Italia (punto 3 de la parte dispositiva). Dictó la prohibición de entrada y de estancia contemplada en el artículo 11, apartado 1, de la Ley sobre la Residencia de los Extranjeros, y limitó dicha prohibición a 15 meses a partir de la fecha de la expulsión (punto 4 de la parte dispositiva).

A raíz de la solicitud de medidas cautelares y del recurso contencioso-administrativo adoptado contra aquella decisión, el Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Düsseldorf, Alemania), mediante resolución de 25 de abril de 2022, concedió carácter suspensivo a dicho recurso y, mediante sentencia de 11 de mayo de 2022, revocó la decisión de 31 de marzo de 2022. A solicitud de la demandada, y mediante resolución de 27 de julio de 2022, esta Sala admitió a trámite el recurso interpuesto contra la citada sentencia.

En el curso del procedimiento de apelación, la Unidad Dublín italiana señaló, mediante circular de 5 de diciembre de 2022, remitida a todas las demás Unidades Dublín, que:

«This is to inform you that due to suddenly appeared technical reasons related to unavailability of reception facilities Member States are requested to temporarily suspend transfers to Italy from tomorrow, with the exception of cases of family reunification of unaccompanied minors.

Further and more detailed information regarding the duration of the suspension will follow.»

En una posterior circular de 7 de diciembre de 2022, la Unidad Dublín italiana señalaba lo siguiente:

«I write following the previous communication on 5th December, concerning the suspension of transfers, with the exception of cases of family reunification of minors, due to the unavailability of reception facilities.

At this regard, considering the high number of arrivals both at sea and land borders, this is to inform you about the need for a re-scheduling of the reception activities for third countries nationals, also taking into account the lack of available reception places.»

Hasta la fecha, no se ha hecho pública ninguna otra declaración de la Unidad Dublín italiana.

Mediante resolución de 21 de junio de 2023, esta Sala desestimó el recurso contencioso-administrativo de la demandada, y fundamentó la desestimación en los términos siguientes: la decisión de inadmisibilidad de la Oficina Federal es contraria a Derecho porque la República Federal de Alemania era competente para tramitar el procedimiento de asilo del demandante de conformidad con el artículo 3, apartado 2, párrafo tercero, del Reglamento (UE) n.º 604/2013. En efecto, en su opinión, no puede realizarse ningún traslado de conformidad con este apartado al Estado miembro designado en virtud de los criterios contemplados en el capítulo III. A juicio de esta Sala, la responsabilidad de Italia, que se deriva del artículo 13, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 604/2013, había decaído en virtud del artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento (UE) n.º 604/2013 porque las autoridades italianas denegaron el acceso al procedimiento de asilo y la acogida en su conjunto a quienes debían ser trasladados a Italia en virtud de una decisión de retorno (en lo sucesivo, «personas que han sido objeto de una decisión de retorno a efectos del Reglamento Dublín III»).

El Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania) revocó la resolución de la Sala de 21 de junio de 2023 y devolvió el asunto a efectos de una nueva tramitación y resolución al órgano jurisdiccional remitente.

Mediante escrito de 8 de febrero de 2024, la Oficina Federal comunicó que en 2023 se habían realizado once traslados desde Alemania al Estado miembro de Italia en el marco del procedimiento de Dublín. Como se desprende de la respuesta del Gobierno alemán a la consulta menor relativa al período comprendido entre el 17 de enero de 2023 y el 28 de febrero de 2023 (Bundestagsdrucksache 20/5868), en 2022 Alemania presentó 14 439 peticiones de traslado a Italia y, a 31 de diciembre de 2022, residían en la República Federal de Alemania 8 932 personas de cuyo procedimiento de asilo era responsable Italia. En 2022, se trasladó a 362 personas desde Alemania a Italia.

II.

[omissis] [Normativa procesal nacional]

1 La situación jurídica nacional puede resumirse del modo siguiente:

La apreciación jurídica de la decisión de la Oficina Federal impugnada se rige, en la normativa nacional, por la Ley de Asilo en la versión de la Comunicación de 2 de septiembre de 2008 (BGBl. I, p. 1798), modificada por última vez mediante el artículo 1 de la Ley de 19 de diciembre de 2023 (BGBl. 2023 I, n.º 382).

Las disposiciones pertinentes tienen el siguiente tenor:

Artículo 1 de la Ley de Asilo (Ámbito de aplicación)

1. La presente Ley se aplicará a los extranjeros que presenten las solicitudes siguientes:

[...]

2) protección internacional de conformidad con la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011 [...]; la protección internacional en el sentido de la Directiva 2011/95/UE comprende la protección frente a la persecución de conformidad con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951 (BGBl. 1953 II, p. 559, en particular p. 560), y la protección subsidiaria en el sentido de la citada Directiva; [...]

Artículo 13 de la Ley de Asilo (Solicitud de asilo)

2. Con cada solicitud de asilo, se reconocerá al extranjero el derecho de asilo y la protección internacional en el sentido del artículo 1, apartado 1, punto 2. El extranjero podrá limitar la solicitud de asilo al reconocimiento de protección internacional. [...]

Artículo 29 de la Ley de Asilo (Solicitudes inadmisibles)

1. Se considerará inadmisibles una solicitud de asilo cuando:

1) Otro Estado

a) de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 604/2013 [...]

sea responsable de la tramitación del procedimiento de asilo [...].

2 Las cuestiones planteadas, relativas a la interpretación del artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento (UE) n.º 604/2013 resultan pertinentes para la resolución del presente procedimiento.

a) Concurrirán los requisitos contemplados en el artículo 29, apartado 1, punto 1, letra a), de la Ley de Asilo si es otro el Estado miembro responsable de la tramitación del procedimiento de asilo del demandante de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 604/2013. Con arreglo al artículo 13, apartado 1, y el artículo 22, apartado 7, del Reglamento (UE) n.º 604/2013, Italia será el Estado miembro responsable de la tramitación del procedimiento de asilo del demandante, a menos que la responsabilidad se haya transferido a la República Federal de Alemania de conformidad con el artículo 3, apartado 2, párrafos segundo y tercero, del Reglamento (UE) n.º 604/2013.

El Tribunal de Justicia ha trazado los límites jurídicos a los traslados contemplados en el Reglamento (UE) n.º 604/2013 en el sentido de que las deficiencias sistémicas en el sentido del artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento (UE) n.º 604/2013 en el Estado miembro responsable quedarán comprendidas en el artículo 4 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y en el artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH») «únicamente si» si dichas deficiencias alcanzasen un nivel especialmente elevado de gravedad, que dependerá del conjunto de las circunstancias del asunto, y que se alcanzaría cuando la indiferencia de las autoridades de un Estado miembro tuviese como consecuencia que una persona totalmente dependiente de la ayuda pública se encontrase, al margen de su voluntad y de sus decisiones personales, en una situación de privación material extrema que no le permitiera hacer frente a sus necesidades más elementales, como, entre otras, alimentarse, lavarse y alojarse, y que menguase su salud física o mental o la colocase en una situación de degradación incompatible con la dignidad humana. Así pues, dicho umbral no puede abarcar situaciones caracterizadas incluso por una gran precariedad o por una notable degradación de las condiciones de vida de la persona afectada cuando estas no impliquen una privación material extrema que coloque a esa persona en una situación de tal gravedad que pueda equipararse a un trato inhumano o degradante.

Sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de marzo de 2019, Ibrahim (C-297/17, C-318/17, C-319/17 y C-438/17, EU:C:2019:219), apartados 89 a 91, y Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218), apartado 93, y auto de 13 de noviembre de 2019, Hamed y Omar (C-540/17 y C-541/17, EU:C:2019:964), apartado 39.

Según la apreciación de esta Sala, Italia no está dispuesta, por tiempo indefinido, a tomar a cargo (ni a readmitir) al demandante ni a otras personas que han sido objeto de una decisión de retorno a efectos del Reglamento Dublín III, con excepción de unos pocos casos concretos que no resultan significativos. Así lo pone de manifiesto, por un lado, el hecho de que en 2023 únicamente se hayan realizado once traslados a Italia, pese a que —a la vista de las estadísticas correspondientes a 2022— el número de solicitantes de asilo para cuyo procedimiento es responsable Italia es muy superior al número de traslados efectivamente realizados. Es posible que los once traslados obedecieran a retornos

de menores no acompañados a efectos de su reagrupación familiar, la cual ha de seguir facilitándose de conformidad con la circular de 5 de diciembre de 2022. Por otro lado, las circulares mencionadas de la Unidad Dublín italiana no indican ni una fecha final para la suspensión de los traslados ni un marco temporal siquiera aproximado o previsto. Pese a lo anunciado en la circular de 5 de diciembre de 2022, desde hace más de 14 meses no se ha proporcionado información alguna sobre la duración de la suspensión de los traslados. De igual modo, la demandada tampoco ha proporcionado a esta Sala información adicional alguna ni en el presente procedimiento ni en ningún otro.

No se ha aclarado si la orden, dictada por un Estado miembro, de no aceptar más traslados con carácter inmediato y durante un período de tiempo indeterminado o no limitado es constitutiva de deficiencias sistémicas en el sentido del artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento (UE) n.º 604/2013. El Tribunal de Justicia no se ha pronunciado todavía sobre esta cuestión.

Esta Sala considera que la paralización de la acogida decidida mediante las circulares de la Unidad Dublín italiana de 5 y 7 de diciembre de 2022 es constitutiva de deficiencias sistémicas en el sentido del artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento (UE) n.º 604/2013. A la vista de las circulares y de la correspondiente práctica de la Unidad Dublín italiana, es evidente que Italia actúa de forma consciente al no someter su actuación al marco normativo establecido en el Reglamento (UE) n.º 604/2013 y deniega a los solicitantes, en caso de ser trasladados, el propio acceso al procedimiento de asilo y la acogida.

Véase la resolución del Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen de 5 de julio de 2023 — 11 A 1722/22.A—, juris, apartados 46 y ss. y jurisprudencia citada; [omissis] [otra jurisprudencia, supuestamente menos clara]; véase otra tesis [omissis] [resoluciones de algunos tribunales de lo contencioso-administrativo] en la resolución del Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo del estado federado de Hesse) de 27 de julio de 2023 —2 A 377/23.Z.A—, juris, p. 5.

Por consiguiente, la razón fundamental de que no se realicen traslados a Italia no la constituyen los obstáculos de hecho o de Derecho nacional al traslado, ni la imposibilidad material de proceder a la ejecución de la decisión de traslado,

véase a este respecto la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de enero de 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Plazo de traslado — Pluralidad de solicitudes) (C-323/21 a C-325/21, EU:C:2023:4), apartados 69 y 70,

que podrían descartar la hipótesis de la existencia de deficiencias sistémicas.

Por lo demás, hasta el momento en que Italia manifestó su negativa a tomar a cargo a más solicitantes, esta Sala daba por cierto que, en principio, no existen deficiencias sistémicas ni en el procedimiento de asilo italiano ni en las

condiciones de acogida si el demandante —como ocurre en el caso de autos— no ha presentado todavía una solicitud de asilo en Italia.

Véase a este respecto la resolución del Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen de 26 de julio de 2022 — 11 A 1497/21.A —, juris, apartados 64 y ss.

Según la jurisprudencia del Bundesverwaltungsgericht, los requisitos establecidos en el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento (UE) n.º 604/2013, que toma como referencia (exclusiva) la situación en el Estado miembro responsable, no se cumplen sin más por el hecho de que ese Estado miembro rechace de antemano tomar a cargo a las personas de que se trate. La falta de disposición para la toma a cargo no basta por sí sola para concluir que existen deficiencias sistémicas en el sentido del artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento (UE) n.º 604/2013. La declaración de Italia no puede constituir más que un indicio en tal sentido; ahora bien, se requerirá acreditar además qué condiciones de vida esperarían a los solicitantes de asilo en caso de un —supuesto— traslado a Italia.

Véase la resolución del Bundesverwaltungsgericht de 8 de noviembre de 2023 —1 B 29.23—, juris, apartados 10 y 15.

En cambio, en relación con la paralización de la acogida de solicitantes de asilo ordenada por Italia, el Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal) declaró, en una resolución por la que no admitía a trámite un recurso de inconstitucionalidad, que el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo había incumplido la obligación que le incumbe de elucidar los hechos porque no abordó suficientemente las indicaciones de la recurrente relativas a las deficiencias sistémicas del sistema de asilo italiano y, sobre todo, no se informó sobre la actual situación de acogida en Italia en el marco de la investigación de oficio ni tuvo en cuenta las comunicaciones relativas a las paralizaciones de la acogida de solicitantes de asilo.

Véase la resolución de inadmisión a trámite del Bundesverfassungsgericht de 2 de agosto de 2023 — 2 BvR 593/23 — juris, apartado 12.

b) La cuestión 2 se plantea para el caso de que se dé una respuesta negativa a la cuestión 1.

Antes de afirmar que existe un riesgo en el sentido del artículo 4 de la Carta y del artículo 3 del CEDH, el órgano jurisdiccional estará obligado a evaluar, sobre la base de elementos objetivos, fiables, precisos y debidamente actualizados y con respecto al estándar de protección de los derechos fundamentales que garantiza el Derecho de la Unión, la existencia de deficiencias o bien sistémicas o generalizadas, o bien que afecten a determinados grupos de personas en el procedimiento de asilo o derivadas de las condiciones de acogida, que constituyan motivos serios y acreditados para creer que el solicitante correrá un riesgo real de

ser sometido a tratos inhumanos o degradantes en el sentido [del artículo 4 de la Carta].

Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de marzo de 2019, Jawo C-163/17, [EU:C:2019:218], apartados 85 y 90 y ss., y el auto de 13 de noviembre de 2019, Hamed y Omar C-540/17 y C-541/17, [EU:C:2019:964], apartados 38 y 39 y jurisprudencia citada.

Ahora bien, no podrán obtenerse elementos objetivos, fiables, precisos y debidamente actualizados del procedimiento de asilo y de las condiciones de acogida de los solicitantes que son objeto de una decisión de retorno si el Estado miembro en cuestión —como, en el caso de autos, Italia— rechaza tomar a cargo (o readmitir) a los solicitantes. No puede determinarse cuál sería la situación actual de los solicitantes que tuvieran que ser devueltos a Italia. Ello exigiría la formulación de especulaciones, distintas de elementos objetivos, fiables y precisos.

c) Estas cuestiones también son pertinentes para la resolución del litigio, puesto que solo procederá estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la revocación de la decisión de inadmisibilidad de la Oficina Federal contenida en su decisión de 31 de marzo de 2022 si hubiera de seguirse la tesis del órgano jurisdiccional remitente. En otro caso, procedería desestimar el recurso contencioso-administrativo a tal respecto sobre la base del Derecho nacional. No existen otros motivos para afirmar que la República Federal de Alemania sea el Estado responsable. En particular, este órgano jurisdiccional considera que tampoco se dan deficiencias sistémicas en Italia por otros motivos.

Véase, a este respecto, la resolución del Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen de 26 de julio de 2022 — 11 A 1497/21.A— juris, apartados 64 y ss., relativa a personas que han sido objeto de una decisión de retorno a efectos del Reglamento Dublín III y que —al igual que el demandante— no habían presentado anteriormente una solicitud de asilo en Italia.

- 3 Esta Sala solicita que el asunto se tramite mediante el procedimiento acelerado contemplado en el artículo 105 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. Habida cuenta del gran número de refugiados que se encuentran en Alemania y que han presentado una solicitud de asilo en dicho país, cuyo examen, sin embargo, incumbe de por sí a otro Estado miembro de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 604/2013, es necesaria una clarificación rápida.

El órgano jurisdiccional remitente señala que también se ha planteado una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia en el procedimiento 11 A 1080/22.A.

La presente resolución no es recurrible (artículo 80 de la Ley de Asilo).

[*omissis*]

DOCUMENTO DE TRABAJO