

Asunto C-560/23 [Tang] ⁱ

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

8 de septiembre de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Flygtningenævnet København (Comisión para los Refugiados, Copenhague, Dinamarca)

Fecha de la resolución de remisión:

8 de septiembre de 2023

Parte demandante:

H (representado por DRC/Dansk Flygtningehjælp)

Parte demandada:

Udlændingestyrelsen (Servicio de la Administración de Extranjería, Dinamarca)

FLYGTNINGENÆVNET (COMISIÓN PARA LOS REFUGIADOS)

Petición de decisión prejudicial planteada con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, «TFUE»)

Fecha de presentación: 8 de septiembre de 2023

Órgano jurisdiccional remitente: Flygtningenævnet (Comisión para los Refugiados) [*omissis*]

Parte demandante: H (representado por DRC/Dansk Flygtningehjælp)

Parte demandada: Udlændingestyrelsen (Servicio de la Administración de Extranjería) [*omissis*]

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

Introducción

- 1 La Flygtningenævnet (Comisión para los Refugiados), ha decidido, en virtud del artículo 267 [TFUE], plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea una petición de decisión prejudicial sobre la interpretación de las normas en materia de plazos contenidas en el artículo 29, apartados 1 y 2, del Reglamento denominado «Dublín III» [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 (Texto refundido); en lo sucesivo, «Reglamento de Dublín»], en relación con el artículo 27 de dicho Reglamento.
- 2 El Reglamento de Dublín, adoptado sobre la base jurídica del TFUE, en particular del artículo 78, apartado 2, letra e), de este, está comprendido en la reserva formulada por Dinamarca, por lo que, de conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo (n.º 22) sobre la posición de Dinamarca, adjunto al Tratado de la Unión Europea y al Tratado Constitutivo de la Unión Europea, este acto no vincula a Dinamarca. No obstante, las disposiciones del Reglamento de Dublín se aplican en Dinamarca en virtud de un acuerdo paralelo celebrado sobre una base intergubernamental, y de tal acuerdo paralelo se desprende que es posible plantear una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia [véase la Decisión 2006/188/CE del Consejo, de 21 de febrero de 2006, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Reino de Dinamarca por el que se extiende a Dinamarca lo dispuesto en el 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, y en el Reglamento (CE) n.º 2725/2000 del Consejo, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín].
- 3 Habida cuenta de la naturaleza del asunto y del objetivo del Reglamento de Dublín, consistente en determinar con rapidez el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional, la Flygtningenævnet se ve impelida a solicitar que la petición de decisión prejudicial se tramite mediante un procedimiento acelerado de conformidad con el artículo 105 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

Sobre la facultad de la Flygtningenævnet para incoar un procedimiento prejudicial

- 4 La Flygtningenævnet, establecida por ley, es un órgano colegiado cuasijurisdiccional * independiente en el seno de la Administración pública. Ejerce

* Nota del traductor: La versión en lengua danesa del Reglamento (UE) n.º 604/2013 utiliza sistemáticamente —por ejemplo en el artículo 27, los términos «*en domstol eller et*

con carácter permanente una función de instancia de recurso administrativo contra las decisiones administrativas en materia de asilo adoptadas en primera instancia por el Servicio de la Administración de Extranjería (en lo sucesivo, «Servicio de Extranjería»), como se desprende del artículo 53a de la *Udlændingeloven* [en lo sucesivo, «Ley de Extranjería»].

- 5 La organización de la Flygtningenævnet se rige por el artículo 53 de la Ley de Extranjería. Está compuesta por un presidente y varios vicepresidentes, todos los cuales son jueces cuya independencia está protegida por la Constitución danesa. La componen además varios miembros nombrados a propuesta, respectivamente, del Advokatrådet (Consejo de la Abogacía, Dinamarca) y del udlændinge— og integrationsministeren (Ministro de Extranjería e Integración, Dinamarca). Los miembros de la Flygtningenævnet son designados por el presidente de la misma para un período de 4 años, con la posibilidad de reelección para un período adicional de 4 años. Sus miembros son independientes y no pueden ni recibir ni solicitar instrucciones de la autoridad u organización investida de la facultad de nombramiento o de propuesta; se les aplican por analogía las disposiciones de los artículos 49 a 50 de la *Retsplejeloven* (Ley sobre la Administración de Justicia) relativas a los recursos interpuestos contra las decisiones de los jueces ante el Den Særlige Klageret (Tribunal de Recursos Específicos, Dinamarca) (véase el artículo 53, apartado 1, frases segunda y tercera, de la Ley de Extranjería), y solo podrán ser separados de sus cargos mediante sentencia (véase el artículo 53, apartado 4, quinta frase, de la Ley de Extranjería). Así pues, la independencia de todos los miembros de la Flygtningenævnet está garantizada por ley.
- 6 Los asuntos son resueltos de forma colegiada por el presidente o un vicepresidente de la Flygtningenævnet —el cual también presidirá la sesión—, un abogado y un funcionario del Udlændinge— og Integrationsministeriet (Ministerio de Extranjería e Integración, Dinamarca) (véase el artículo 53, apartado 6, de la Ley de Extranjería). Las decisiones de la Flygtningenævnet se adoptan por mayoría, y cada miembro emite un solo voto. El procedimiento tramitado ante dicho órgano es cuasijurisdiccional y tiene carácter contradictorio, lo cual, significa en particular, que, en el marco de la instrucción del asunto, la Flygtningenævnet puede decidir dar audiencia al extranjero y a los testigos y recopilar otras pruebas, y designará un abogado si el extranjero no ha elegido uno (véanse los pormenores en los artículos 54 y 55 de la Ley de Extranjería). En virtud del artículo 56, apartado 8, de la Ley de Extranjería, las decisiones de la Flygtningenævnet son definitivas. Ello significa que sus decisiones no pueden ser objeto de recurso ante otra autoridad administrativa, y que la posibilidad de control jurisdiccional de sus decisiones es muy limitada.

domstolslignende organ» (literalmente: «un tribunal o un órgano cuasijurisdiccional»; el subrayado es mío), mientras que la versión en lengua francesa utiliza simplemente el término «jurisdiction» (véase también, por ejemplo, en español «órgano jurisdiccional», en alemán «*Gericht*», en sueco «*domstol*», o en italiano «*organo giurisdizionale*»; véase, no obstante, en la versión en lengua inglesa, «*court or tribunal*»)».

- 7 En este contexto, la Flygtningenævnet es vista como un «órgano jurisdiccional» en el sentido del artículo 267 TFUE que tiene derecho a iniciar un procedimiento prejudicial ante el Tribunal de Justicia, visto su origen legal, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, la aplicación, por dicho órgano, de normas jurídicas y su independencia, de conformidad con los criterios enunciados en el apartado 23 de la sentencia de 24 de mayo de 2016, MT Højgaard y Züblin (C-396/14, EU:C:2016:347).

Hechos del procedimiento

- 8 El 25 de abril de 2021, el nacional afgano H (en lo sucesivo, «extranjero») entró en el territorio danés. Ese mismo día presentó una solicitud de protección internacional en Dinamarca. De la base de datos Eurodac se desprende que el extranjero fue registrado como solicitante de asilo en Rumanía el 5 de marzo de 2021.
- 9 Así pues, el 24 de junio de 2021, el Servicio de Extranjería solicitó a Rumanía que readmitiera al extranjero en virtud del artículo 18, apartado 1, letra c), del Reglamento de Dublín.
- 10 El 7 de julio de 2021, Rumanía aceptó readmitir al extranjero, atendiendo así la petición de Dinamarca de 24 de junio de 2021.
- 11 El 19 de julio de 2021, el Servicio de Extranjería adoptó la decisión de trasladar al extranjero a Rumanía en virtud del artículo 18, apartado 1, letra c), del Reglamento de Dublín. Mediante declaración realizada en la misma fecha, el extranjero interpuso recurso contra esta decisión ante la Flygtningenævnet. El recurso tenía carácter suspensivo en virtud del artículo 27, apartado 3, letra a), del Reglamento de Dublín.
- 12 El 28 de febrero de 2022, Rumanía informó a todos los Estados miembros de que, a partir del 1 de marzo de 2022, suspendería todos los traslados que recibiera efectuados al amparo del Reglamento de Dublín debido al conflicto en Ucrania y al creciente flujo de refugiados hacia Rumanía.
- 13 El 15 de marzo de 2022, la Flygtningenævnet devolvió el asunto al Servicio de Extranjería para que realizase un nuevo examen en primera instancia, en particular para que dicho Servicio se pronunciase sobre la incidencia del anuncio general realizado por las autoridades rumanas sobre la decisión concreta de trasladar al extranjero solicitante a Rumanía.
- 14 El 8 de abril de 2022, el Servicio de Extranjería adoptó, una vez más, la decisión de trasladar al extranjero a Rumanía en virtud del artículo 18, apartado 1, letra c), del Reglamento de Dublín. Mediante declaración realizada esa misma fecha, el extranjero interpuso recurso contra esta decisión ante la Flygtningenævnet. El

recurso tenía efecto suspensivo en virtud del artículo 27, apartado 3, letra a), del Reglamento de Dublín.

- 15 El 24 de mayo de 2022, Rumanía informó a todos los Estados miembros de que había levantado la suspensión de los traslados de entrada realizados en virtud del Reglamento de Dublín.
- 16 El 2 de diciembre de 2022, la Flygtningenævnet confirmó la decisión del Servicio de Extranjería de 8 de abril de 2022.
- 17 El 2 de febrero de 2023, el representante del extranjero solicitó la reapertura del procedimiento. A este respecto, el representante alegó que la solicitud de asilo del extranjero debía examinarse en cuanto al fondo en Dinamarca, puesto que el plazo establecido en el artículo 29, apartado 1, primer supuesto, del Reglamento de Dublín había expirado en la fecha de adopción de la decisión del Servicio de Extranjería, el 8 de abril de 2022, con la consecuencia de que Dinamarca pasó a ser responsable del examen del fondo del asunto, en virtud del artículo 29, apartado 2, del Reglamento. Con carácter subsidiario, el representante adujo que el asunto debía someterse al Tribunal de Justicia en el marco de un procedimiento prejudicial, pues este último no se ha pronunciado todavía sobre la interpretación del artículo 29 en un asunto como el presente.
- 18 El 13 de febrero de 2023, la Flygtningenævnet decidió reanudar el examen del asunto en el marco de una nueva sesión.
- 19 El 19 de abril de 2023, la Flygtningenævnet confirmó la decisión del Servicio de Extranjería de 8 de abril de 2022. En cuanto atañe a la cuestión del cálculo del plazo a la vista del artículo 29, apartado 1, del Reglamento de Dublín, la decisión contiene, entre otras, las consideraciones siguientes:

«[...]

La devolución del expediente efectuada por la Flygtningenævnet al Servicio de Extranjería el 15 de marzo de 2022 tuvo como consecuencia que el asunto, tras la decisión del órgano de recurso, siguiera tramitándose ante las autoridades competentes en materia de extranjería, del mismo modo que la continuación de la tramitación del asunto suponía que el extranjero solicitante no podía ser trasladado a Rumanía, y que la ejecución de la nueva decisión de traslado a Rumanía, adoptada por el Servicio de Extranjería el 8 de abril de 2022, fue suspendida durante la tramitación del procedimiento de recurso hasta la adopción, el 2 de diciembre de 2022, de la nueva decisión de la Flygtningenævnet, mediante la cual esta última confirmó la decisión del Servicio de Extranjería de trasladar al extranjero solicitante a Rumanía.

Ni el Reglamento de Dublín ni la jurisprudencia antes mencionada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea abordan expresamente las consecuencias, en materia de plazos, de la devolución, por un órgano de recurso al órgano de primera instancia, de un asunto que tenga por objeto

una decisión adoptada al amparo del Reglamento de Dublín, pero del artículo 29, apartado 1, de este último, se desprende que el traslado debe haberse realizado a más tardar en el plazo de seis meses a partir de la fecha de aceptación de la petición por otro Estado miembro de hacerse cargo de la persona interesada o de readmitirla, o a partir de la resolución definitiva de un recurso o revisión que, con arreglo al artículo 27, apartado 3, letra a), tenga efecto suspensivo. Si el traslado no se realiza en el plazo de seis meses, el Estado miembro responsable quedará exento, en virtud del artículo 29, apartado 2, de su obligación de hacerse cargo o de readmitir a la persona interesada, y la responsabilidad se transferirá al Estado miembro requirente. Este plazo podrá ampliarse a un año como máximo en caso de que el traslado no pueda efectuarse por motivo de pena de prisión de la persona interesada o hasta un máximo de dieciocho meses en caso de fuga de la persona interesada.

En cualquier caso, en las circunstancias del presente asunto —en las que la devolución se justificaba por circunstancias totalmente imprevistas que no podían imputarse a las autoridades competentes en materia de extranjería—, la Flygtningenævnet considera que lo que mejor se ajusta a lo dispuesto del artículo 27 del Reglamento de Dublín —así como a la *ratio legis* de esta disposición, relativa al derecho a la tutela judicial efectiva frente a las decisiones adoptadas en aplicación del artículo 18, apartado 1, letras a) y c), del Reglamento (véanse también, a este respecto, su considerando 19 y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea)— es interpretar el Reglamento en el sentido de que el plazo de seis meses previsto en su artículo 29, apartado 1, segundo supuesto, solo comenzó a transcurrir, en el presente asunto, a partir de la decisión definitiva de la Flygtningenævnet de 2 de diciembre de 2022, aun cuando la devolución del asunto acordada por dicho órgano el 15 de marzo de 2022 podría haber dado lugar a que el Servicio de Extranjería decidiera no trasladar al extranjero solicitante a Rumanía.

La Flygtningenævnet considera, pues, que no está justificada la decisión de que la solicitud de asilo del extranjero solicitante deba examinarse ahora en cuanto al fondo en Dinamarca. [...]

[...]».

- 20 El 4 de mayo de 2023, a raíz de una solicitud de [la organización no gubernamental Danish Refugee Council/Dansk Flygtningehjælp (en lo sucesivo, «DRC»)], la Flygtningenævnet decidió reabrir el procedimiento para realizar un nuevo examen de la interpretación de las normas en materia de plazos del artículo 29, apartados 1 y 2, en relación con el artículo 27 del Reglamento de Dublín. En su solicitud de reapertura, DRC invocó en particular la sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de marzo de 2023, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Suspensión del plazo de traslado en fase de apelación) (C-556/21, EU:C:2023:272), y alegó que, a la vista del Reglamento de Dublín, la

responsabilidad se había transferido a Dinamarca en el momento de la decisión del Servicio de Extranjería de 8 de abril de 2022 (véase el artículo 29, apartado 2, de dicho Reglamento).

- 21 En el contexto del examen del recurso inicial y del examen del segundo recurso, así como en el marco de la primera devolución del asunto para un nuevo examen, se suspendió la medida de expulsión, que es lo que también ocurre en el marco de la presente devolución del asunto para su nuevo examen.

Disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión

- 22 La normativa pertinente de la Unión está recogida en el artículo 29, apartados 1 y 2, del Reglamento de Dublín, considerado en relación con los artículos 18 y 27 del Reglamento y los considerandos 4, 5 y 19 del mismo, y con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 23 El artículo 29, apartado 1, del Reglamento prevé, en particular, que el traslado del solicitante o de otra persona mencionada en el artículo 18, apartado 1, letras c) o d), desde el Estado miembro requirente al Estado miembro responsable se efectuará de conformidad con el Derecho nacional del Estado miembro requirente, previa concertación entre los Estados miembros afectados, en cuanto sea materialmente posible y a más tardar en el plazo de seis meses a partir de la fecha de aceptación de la petición por otro Estado miembro de hacerse cargo de la persona interesada o de readmitirla, o a partir de la resolución definitiva de un recurso o revisión que, con arreglo al artículo 27, apartado 3, tenga efecto suspensivo. Si el traslado no se produce en el plazo de seis meses previsto en el apartado 1 del artículo 29, de dicho Reglamento, el apartado 2 dispone que el Estado miembro responsable quedará exento de la obligación de hacerse cargo o de readmitir a la persona interesada, y la responsabilidad se transferirá al Estado miembro requirente. Este plazo podrá ampliarse hasta un año como máximo en caso de que el traslado no pudiera efectuarse por motivo de pena de prisión de la persona interesada o hasta un máximo de 18 meses en caso de fuga de la persona interesada.
- 24 Del artículo 27 del Reglamento se desprende que un extranjero como el contemplado en el artículo 18, apartado 1, letras c) o d), tendrá derecho a la tutela judicial efectiva en forma de recurso o de revisión, de hecho o de derecho, contra la decisión de traslado, ante un órgano jurisdiccional.
- 25 La exposición de motivos del Reglamento de Dublín (considerandos 4, 5 y 19) subraya la importancia de un procedimiento de determinación claro y viable del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo. Dicho procedimiento debe estar basado en criterios objetivos y equitativos tanto para los Estados miembros como para las personas afectadas. Debe hacer posible, en particular, una determinación rápida del Estado miembro responsable 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 las solicitudes de protección internacional. Deben establecerse garantías jurídicas y el derecho a la tutela judicial efectiva con respecto a las decisiones sobre traslados al Estado miembro responsable, de conformidad en particular con el artículo 47 de la Carta.

- 26 El Tribunal de Justicia se ha pronunciado en varias sentencias sobre la interpretación de los artículos 29, apartados 1 y 2, y 27 del Reglamento de Dublín, y la Flygtningenævnet tiene en cuenta que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha formulado una interpretación restrictiva de los plazos establecidos en el Reglamento de Dublín, como se desprende —más allá de las sentencias citadas en los apartados 32 y 33 *infra*— de las sentencias de 31 de mayo de 2018, Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368); 7 de junio de 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409); 25 de octubre de 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), y 5 de julio de 2018, X (C-213/17, EU:C:2018:538).
- 27 Es en la sentencia de 30 de marzo de 2023, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Suspensión del plazo de traslado en fase de apelación) (C-556/21, EU:C:2023:272) en la que el Tribunal de Justicia parece haberse pronunciado más recientemente sobre las disposiciones del Reglamento de Dublín en materia de plazos, y en la que el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 29, apartados 1 y 2, de dicho Reglamento, en relación con el artículo 27, apartado 3, del mismo, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que permite a un órgano jurisdiccional nacional que conoce de un recurso interpuesto en segunda instancia contra una sentencia por la que se anula una decisión de traslado adoptar, a petición de las autoridades competentes, una medida cautelar que permita a estas no adoptar una nueva decisión hasta la resolución de dicho recurso y que tenga por objeto o por efecto suspender el plazo de traslado hasta dicha resolución, siempre que tal medida solo pueda ser adoptada cuando la ejecución de la decisión de traslado haya sido suspendida durante el examen del recurso interpuesto en primera instancia, de conformidad con el artículo 27, apartados 3 o 4, de dicho Reglamento. Asimismo, en el apartado 24 de dicha sentencia se señala que del artículo 29, apartado 1, del Reglamento de Dublín y, en particular, del uso de la expresión «resolución definitiva», se desprende que el legislador de la Unión ha previsto que el plazo de traslado no empiece a correr hasta el momento en que la resolución relativa al recurso interpuesto contra una decisión de traslado haya adquirido firmeza, una vez agotadas las vías de recurso previstas por el ordenamiento jurídico del Estado miembro de que se trate, siempre que la ejecución de la decisión de traslado haya sido suspendida, de conformidad con el artículo 27, apartados 3 o 4, de dicho Reglamento.

Disposiciones de Derecho nacional pertinentes

- 28 En el presente asunto, las dudas sobre la interpretación de las disposiciones en materia de plazos establecidas en el artículo 29, apartado 1, del Reglamento de Dublín se derivan del hecho de que la Flygtningenævnet, en el marco del examen

contemplado en el artículo 27 del Reglamento, ordenó la devolución del asunto al Servicio de Extranjería para que procediera a un nuevo examen en primera instancia, de conformidad con las normas de Derecho administrativo nacional.

- 29 Según el Derecho administrativo danés, se procede a la devolución de un asunto cuando una autoridad superior anula una decisión adoptada por una autoridad inferior, tras lo cual el asunto se devuelve a la autoridad inferior para un nuevo examen. La devolución implica, pues, la anulación de la decisión de la autoridad inferior.
- 30 En el Derecho administrativo danés, la devolución puede producirse, en principio, en tres supuestos: 1) si el asunto no ha quedado suficientemente aclarado antes de que se adopte la decisión de primera instancia, 2) si se han cometido errores importantes en la tramitación del asunto en primera instancia, o 3) si se ha aportado nueva información relevante para la decisión inicial.
- 31 La devolución implica, pues, que el asunto sigue siendo tramitado por las autoridades y que es posible impugnar ante el órgano de recurso la nueva decisión que se adopte en primera instancia.

Alegaciones de las partes

- 32 El Servicio de Extranjería alega que el plazo previsto en el artículo 29, apartado 1, del Reglamento de Dublín no ha expirado en el presente asunto, al tiempo que recuerda, en particular, que esta disposición tiene en cuenta el principio según el cual el plazo de ejecución del traslado no debe expirar en caso de recurso suspensivo, de conformidad con el artículo 27, apartado 3, del Reglamento, pues dicho plazo solo comienza a correr a partir de la resolución definitiva del recurso, como se desprende de las sentencias de 29 de enero de 2009, Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41), apartado 45, y de 26 de julio de 2017, A. S. (C-490/16, EU:C:2017:585), apartados 58 y 60. Pues bien, tal decisión definitiva solo se dio cuando la Flygtningenævnet adoptó la decisión de 2 de diciembre de 2022.
- 33 Los representantes del extranjero (esto es, el abogado designado para representarlo y DRC) alegan que el plazo contemplado en el artículo 29, apartado 1, del Reglamento de Dublín ya había expirado en el momento en que el Servicio de Extranjería adoptó, el 8 de abril de 2022, su nueva decisión a raíz de la devolución del asunto decidida por la Flygtningenævnet el 15 de marzo de 2022, devolución esta que implicaba la anulación de la decisión del Servicio de Extranjería de 19 de julio de 2021. En el momento en que el Servicio de Extranjería adoptó su nueva decisión de 8 de abril de 2022, ya habían transcurrido más de seis meses desde la recepción de la aceptación por las autoridades rumanas de la solicitud de readmisión, de modo que del artículo 29, apartado 1, del Reglamento de Dublín resulta directamente que Dinamarca es responsable del examen de la solicitud de asilo del extranjero. Así pues, la autoridad de primera instancia deberá adoptar, tras la devolución del asunto, una nueva decisión de traslado en un plazo de seis meses a partir de la recepción de la aceptación del

Estado miembro responsable. Se hace en particular referencia al carácter imperativo de los plazos contemplados en el artículo 29, apartados 1 y 2, del Reglamento, así como en las sentencias de 13 de noviembre de 2018, X y X (C-47/17 y C-48/17, EU:C:2018:900), apartado 70; de 19 de marzo de 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218), apartados 59 y 60; de 31 de marzo de 2022, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl y otros (Internamiento de un solicitante de asilo en un hospital psiquiátrico) (C-231/21, EU:C:2022:237), apartados 54 a 56, y de 22 de septiembre de 2022, Bundesrepublik Deutschland (Suspensión administrativa de la decisión de traslado) (C-245/21 y C-248/21, EU:C:2022:709), apartados 65 a 68. Ni el tenor de estas disposiciones ni su finalidad permiten concluir que la decisión de devolución adoptada por la Flygtningenævnet el 15 de marzo de 2022 constituya una decisión «definitiva» que justifique un nuevo plazo de seis meses en virtud del Reglamento. A raíz de la sentencia de 30 de marzo de 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Suspensión del plazo de traslado en fase de apelación) (C-556/21, EU:C:2023:272), existen razones fundadas para afirmar que la decisión de devolución de 15 de marzo de 2022 implicaba la anulación de la decisión del Servicio de Extranjería de 19 de julio de 2021 y que, por tanto, ya no podía considerarse que se trataba de una decisión de traslado que fuera objeto de un recurso o cuya ejecución pudiera suspenderse en virtud del artículo 27 del Reglamento de Dublín. Además, se ha aducido que la sentencia de 29 de enero de 2009, Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41), versa sobre el antiguo Reglamento «Dublín II», mientras que el Reglamento actual («Dublín III») prevé una mejor protección de los solicitantes de asilo en el marco del procedimiento denominado «de Dublín», incluso en cuanto atañe a la regulación del efecto suspensivo, y que la sentencia de 26 de julio de 2017, A. S. (C-490/16, EU:C:2017:585), versa sobre una situación diferente de la del presente asunto, pues se trata únicamente de una situación en la que se interpone un recurso ante un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 27, apartado 3, del Reglamento, en virtud del cual se concede el efecto suspensivo.

Contexto de la cuestión planteada por la Flygtningenævnet

- 34 En el presente asunto, la situación es la siguiente. El Servicio de Extranjería decidió, en el plazo de seis meses establecido en el artículo 29, apartado 1, primer supuesto, del Reglamento de Dublín, trasladar al extranjero a Rumanía en virtud del artículo 18, apartado 1, letra c), de dicho Reglamento. Habiendo sido impugnada dicha decisión ante la Flygtningenævnet en cuanto órgano de recurso (véase el artículo 27 del Reglamento de Dublín), esta última decidió, el 15 de marzo de 2022, devolver el asunto al Servicio de Extranjería para que este realizase un nuevo examen en primer instancia, debido a que las autoridades rumanas habían decidido suspender, a partir del 1 de marzo de 2022, los traslados a Rumanía con arreglo al procedimiento de Dublín debido al conflicto en Ucrania y al creciente flujo de refugiados hacia Rumanía. A continuación, el 8 de abril de 2022, el Servicio de Extranjería adoptó de nuevo la decisión de trasladar al extranjero solicitante a Rumanía en virtud del artículo 18, apartado 1, letra c), del Reglamento de Dublín, y esta decisión —adoptada, pues, tras la expiración del

plazo de seis meses establecido en el artículo 29, apartado 1, primer supuesto, del Reglamento de Dublín, contado a partir de la fecha de aceptación del traslado por el Estado miembro responsable— fue objeto de un recurso ante la Flygtningenævnet, que se interpuso dentro del plazo previsto en la legislación nacional. Así, la Flygtningenævnet se pronunció definitivamente sobre este recurso mediante su decisión de 2 de diciembre de 2022, adoptada tras la devolución del asunto que ella misma decidió el 15 de marzo de 2022 y de la subsiguiente ratificación de la decisión de traslado por el Servicio de Extranjería el 8 de abril de 2022.

- 35 En lugar de ordenar la devolución el 15 de marzo de 2022, la Flygtningenævnet también habría podido suspender el procedimiento tramitado ante ella con el fin de poder obtener —en su caso, a través del Servicio de Extranjería— información adicional sobre la evolución de la situación en Rumanía y, en tal caso, no se plantearía el problema en cuestión en el presente asunto. En efecto, del artículo 29, apartado 1, segundo supuesto, del Reglamento de Dublín se desprende que la devolución debe efectuarse en un plazo de seis meses a partir de la resolución definitiva de un recurso o revisión que, con arreglo al artículo 27, apartado 3, del Reglamento, tenga efecto suspensivo. Con todo, a juicio de la Flygtningenævnet, resulta claro que tal modo de proceder entraña una protección jurídica del extranjero menor que su propio modo de proceder, conforme al cual el asunto se devuelve al Servicio de Extranjería, lo que brinda al extranjero la posibilidad de un nuevo examen del asunto en dos instancias.
- 36 En el caso de autos, la devolución del asunto estaba justificada por circunstancias externas y totalmente imprevistas que no podían imputarse al Servicio de Extranjería, esto es, el hecho de que el Estado miembro responsable, es decir, Rumanía, tras haber aceptado el traslado, suspendió con carácter general los traslados contemplados en el Reglamento de Dublín debido al conflicto en Ucrania y al creciente flujo de refugiados hacia su país. Así pues, con su petición de decisión prejudicial, la Flygtningenævnet desea obtener aclaraciones acerca de la interpretación de las normas en materia de plazos recogidas en el artículo 29, apartados 1 y 2, del Reglamento de Dublín, en relación con el artículo 27 del mismo, en una situación como la del presente asunto, la cual, a su juicio, no parece estar expresamente regulada por el Reglamento, incluida la cuestión de si la libertad de calcular el plazo a partir de la fecha de la resolución definitiva del asunto en cuanto al fondo se deja a los Estados miembros en virtud del principio de autonomía procesal, aplicando estos últimos las normas de Derecho administrativo nacional y observando, además, los principios de equivalencia y de efectividad consagrados en el Derecho de la Unión [véase la sentencia de 15 de abril de 2021, État belge (Elementos posteriores a la decisión de traslado) (C-194/19, EU:C:2021:270), apartado 42]. En el caso de autos, esta fecha era la de la decisión de la Flygtningenævnet de 2 de diciembre de 2022, que confirmaba la nueva decisión de traslado del extranjero adoptada por el Servicio de Extranjería el 8 de abril de 2022.

Cuestión planteada

- 37 En el contexto que se acaba de exponer, se solicita al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión siguiente:

¿Deben interpretarse las normas en materia de plazos establecidas en el artículo 29, apartados 1 y 2, del Reglamento de Dublín en el sentido de que el plazo de seis meses previsto en el artículo 29, apartado 1, segundo supuesto, de dicho Reglamento comienza a correr a partir de la fecha de la decisión definitiva sobre el fondo, en una situación en la que un órgano de recurso del Estado miembro requirente, contemplado en el artículo 27 del Reglamento, ha devuelto el asunto en materia de traslado a la autoridad competente de primera instancia, que ha adoptado a continuación una nueva decisión de traslado más de seis meses después de la recepción de la aceptación de la readmisión por el Estado miembro responsable —en particular cuando la devolución del asunto viene motivada por el hecho de que el Estado miembro responsable, que había aceptado inicialmente el traslado, adoptó posteriormente una decisión de suspensión general de los traslados efectuados en virtud del Reglamento de Dublín—, y en la que se ha atribuido efecto suspensivo a la medida de expulsión del extranjero interesado?

[*omissis*]

[*omissis*]

[nombre]

(presidente, juez del
Tribunal de Apelación)

[*omissis*]

[nombre]

(Miembro designado
por el Consejo de la
Abogacía)

[*omissis*]

[nombre]

(miembro designado por el
Ministro de Extranjería e
Integración)