Recopilación de la Jurisprudencia

AUTO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 3 de junio de 2021 *

«Procedimiento prejudicial — Artículo 99 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia — Política de inmigración y asilo — Protección internacional — Directiva 2013/33/UE — Artículo 8, apartado 3, párrafo primero, letra d) — Internamiento de los solicitantes de protección internacional — Solicitante internado en el marco de un procedimiento de retorno con arreglo a la Directiva 2008/115/CE y respecto del cual existen motivos razonables para pensar que únicamente presenta la solicitud de protección internacional para retrasar o frustrar la ejecución de la decisión de retorno — Criterios objetivos que permiten fundamentar tales motivos — Solicitante que ya ha tenido la oportunidad de acceder al procedimiento de asilo»

En el asunto C-186/21 PPU,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Upravno sodišče (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Eslovenia), mediante resolución de 15 de marzo de 2021, recibida en el Tribunal de Justicia el 25 de marzo de 2021, en el procedimiento entre

J. A.

y

Republika Slovenija,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot, Presidente de Sala, y el Sr. L. Bay Larsen, la Sra. C. Toader y los Sres. M. Safjan (Ponente) y N. Jääskinen, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, tras oír al Abogado General, de resolver mediante auto motivado de conformidad con el artículo 99 de su Reglamento de Procedimiento;

dicta el siguiente

* Lengua de procedimiento: esloveno.

Auto

1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 8, apartado 3, párrafo primero, letra d), de la 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 (DO 2013, L 180, p. 96).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre J. A. y la Republike Slovenija (República de Eslovenia) en relación con su internamiento administrativo en el marco de una solicitud de protección internacional.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2008/115/CE

3 El artículo 1 de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO 2008, L 348, p. 98), establece lo siguiente:

«La presente Directiva establece normas y procedimientos comunes que deberán aplicarse en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, de conformidad con los derechos fundamentales como principios generales del Derecho comunitario, así como del Derecho internacional, incluidas las obligaciones en materia de protección de los refugiados y de derechos humanos.»

4 El artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva está redactado en los siguientes términos:

«Los Estados miembros dictarán una decisión de retorno contra cualquier nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio, sin perjuicio de las excepciones contempladas en los apartados 2 a 5.»

5 A tenor del artículo 15, apartado 1, de la citada Directiva:

«Salvo que en el caso concreto de que se trate puedan aplicarse con eficacia otras medidas suficientes de carácter menos coercitivo, los Estados miembros podrán mantener internados a los nacionales de terceros países que sean objeto de procedimientos de retorno, únicamente a fin de preparar el retorno o llevar a cabo el proceso de expulsión, especialmente cuando:

a) haya riesgo de fuga, o

b) el nacional de un tercer país de que se trate evite o dificulte la preparación del retorno o el proceso de expulsión.

Cualquier internamiento será lo más corto posible y solo se mantendrá mientras estén en curso y se ejecuten con la debida diligencia los trámites de expulsión.»

Directiva 2013/33

6 Los considerandos 15 y 20 de la Directiva 2013/33 presentan el siguiente tenor:

«(15) El internamiento de solicitantes debe regirse por el principio de que nadie puede ser internado por el único motivo de solicitar protección internacional, y especialmente, de conformidad con las obligaciones jurídicas de carácter internacional de los Estados miembros y con el artículo 31 de la Convención de Ginebra. Los solicitantes solo podrán ser internados en circunstancias excepcionales claramente definidas y establecidas en la presente Directiva, de acuerdo con el principio de necesidad y proporcionalidad en lo que se refiere tanto a la forma como a la finalidad de dicho internamiento. Cuando el solicitante esté internado debe disfrutar efectivamente de las garantías procesales pertinentes, tales como las vías de recurso ante las autoridades judiciales nacionales.

[…]

(20) A fin de garantizar mejor la integridad física y psicológica de los solicitantes, el internamiento debe ser un último recurso y únicamente debe aplicarse tras haber examinado debidamente todas las medidas alternativas no privativas de libertad del internamiento. Cualquier medida alternativa al internamiento debe respetar los derechos humanos fundamentales de los solicitantes.»

7 El artículo 8 de dicha Directiva, titulado «Internamiento», establece lo siguiente:

«1. Los Estados miembros no internarán a una persona por la única razón de que sea un solicitante de protección internacional, de conformidad con la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional [(DO 2013, L 180, p. 60)].

2. Cuando ello resulte necesario, sobre la base de una evaluación individual de cada caso, los Estados miembros podrán internar a un solicitante siempre que no se puedan aplicar efectivamente medidas menos coercitivas.

3. Un solicitante solo podrá ser internado:

[…]

d) cuando la persona internada esté sometida a un procedimiento de retorno con arreglo a la Directiva [2008/115], para preparar el retorno o la ejecución del proceso de expulsión, y el Estado miembro pueda demostrar sobre la base de criterios objetivos, [en particular que] el interesado ya [haya] tenido la oportunidad de acceder al procedimiento de asilo, […] que hay motivos razonables para pensar que únicamente presenta la solicitud de protección internacional para retrasar o frustrar la ejecución de la decisión de retorno;

[…]

Los motivos de internamiento quedarán establecidos en el Derecho nacional.

[…]»

Derecho esloveno

8 Del artículo 84, apartado 1, tercer guion, de la Zakon o mednarodni zaščiti (Ley de Protección Internacional), de 4 de marzo de 2016 (Uradni list RS, n.º 16/17; en lo sucesivo «ZMZ-1»), se desprende que la autoridad competente podrá adoptar contra un solicitante de protección internacional una medida de internamiento obligatorio en un centro de acogida para solicitantes de asilo cuando el solicitante esté sujeto a un internamiento administrativo con arreglo a la Zakon o tujcih (Ley de Extranjería), de 16 de junio de 2011 (Uradni list RS, n.º 1/18), con el fin de aplicar y ejecutar un procedimiento de retorno o expulsión, y haya motivos razonables para pensar que el solicitante únicamente ha presentado su solicitud para retrasar o frustrar la expulsión, cuando ya ha tenido la oportunidad de presentar tal solicitud en una fase anterior.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

9 J. A. es un nacional de Bosnia y Herzegovina que, en una fecha no precisada, presentó en Eslovenia una solicitud de protección internacional, la cual fue desestimada mediante decisión de 24 de febrero de 2020, que adquirió firmeza el 11 de enero de 2021 y fuerza ejecutiva el 11 de febrero de 2021.

10 Durante el procedimiento relativo a esta solicitud, J. A. fue condenado, mediante sentencia de 6 de noviembre de 2018 dictada por el Okrožno sodišče v Ljubljani (Tribunal Comarcal de Liubliana, Eslovenia), a una pena privativa de libertad de un año por actos de amenaza, agresión y daño a la propiedad ajena. El Višje sodišče v Ljubljani (Tribunal de Apelación de Liubliana, Eslovenia), que conoció del asunto en apelación, condenó a J. A, mediante sentencia de 23 de mayo de 2019, a una pena privativa de libertad de un año y tres meses y a una pena accesoria de prohibición de entrada en el territorio nacional por un período de tres años. J. A. aún estaba cumpliendo su pena privativa de libertad en un centro penitenciario cuando la decisión por la que se denegó su solicitud de protección internacional adquirió carácter ejecutivo el 11 de febrero de 2021.

11 Al término de la ejecución de su pena privativa de libertad, las autoridades policiales eslovenas se hicieron cargo de J. A. y este les manifestó su deseo de presentar una nueva solicitud de protección internacional. Según la ficha de registro elaborada por estas autoridades el 27 de febrero de 2021, J. A. se refirió, en este contexto, a las amenazas de muerte de que era objeto en su país de origen.

12 J. A. fue trasladado al centro de acogida para solicitantes de asilo de Liubliana (Eslovenia) y se le notificó verbalmente, tras la presentación de su nueva solicitud de protección internacional, su internamiento administrativo.

13 El 1 de marzo de 2021, el Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije (Ministerio del Interior de la República de Eslovenia; en lo sucesivo, «Ministerio del Interior») adoptó formalmente, sobre la base del artículo 84, apartado 1, tercer guion, de la ZMZ-1, una decisión por la que se ordenaba el internamiento de J. A. en las dependencias del centro de internamiento para extranjeros de Postojna (Eslovenia) durante el período comprendido entre el 27 de febrero de 2021 y la fecha en que cesaran los motivos de internamiento, debiendo este no obstante finalizar el 27 de mayo de 2021, sin perjuicio de la posibilidad de prorrogarlo un mes más. Esta decisión estaba motivada por el hecho de que J. A. ya estaba sujeto a una medida de internamiento, con arreglo a la Ley de Extranjería, debido al procedimiento de retorno iniciado en su contra y a que

había motivos razonables para pensar que únicamente presentaba una nueva solicitud de protección internacional para retrasar o frustrar su expulsión, siendo así que J. A. había tenido la oportunidad de presentar tal solicitud en una fase anterior.

14 A este respecto, el Ministerio del Interior consideró que J. A. solo había expresado su intención de presentar una nueva solicitud de protección internacional a partir del momento en que resultó evidente que se iba a poner en marcha el procedimiento relativo a su expulsión del territorio esloveno para dar ejecución a la sanción accesoria de prohibición de entrada en el territorio nacional. Según dicho Ministerio, J. A. podría haber manifestado al personal del centro penitenciario en el que cumplía su pena privativa de libertad su intención de presentar tal solicitud tan pronto como la decisión por la que se denegó su primera solicitud de protección internacional adquirió fuerza ejecutiva. Así, el Ministerio del Interior concluyó que J. A. había presentado su solicitud únicamente para retrasar o frustrar la ejecución de su orden de expulsión del territorio esloveno, lo que se veía corroborado por el hecho de que J. A. no había indicado, en apoyo de su nueva solicitud, ningún hecho o prueba nuevos en relación con los que alegó en su primera solicitud de protección internacional.

15 J. A. interpuso un recurso contra la decisión del Ministerio del Interior ante el Upravno sodišče (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Eslovenia). Considera que su internamiento no puede basarse en el artículo 84, apartado 1, tercer guion, de la ZMZ-1, ya que esta disposición no establece criterios objetivos que permitan apreciar si ha manifestado su intención de presentar una nueva solicitud de protección internacional únicamente para retrasar la ejecución de su expulsión del territorio esloveno.

16 El 11 de marzo de 2021, el órgano jurisdiccional remitente ordenó, a petición de J. A., que hasta que se adoptara una decisión definitiva sobre el fondo del recurso o, a más tardar, hasta que expirara el plazo establecido en la decisión del Ministerio del Interior, este fuera internado en el centro de acogida para solicitantes de asilo de Liubliana.

17 Al tiempo que solicita al Tribunal de Justicia que se tramite el procedimiento prejudicial de urgencia con arreglo al artículo 107 del Reglamento de Procedimiento, el órgano jurisdiccional remitente explica que el resultado del recurso de J. A. depende de la interpretación del artículo 8, apartado 3, párrafo primero, letra d), de la Directiva 2013/33, que se transpuso al Derecho nacional mediante el artículo 84, apartado 1, tercer guion, de la ZMZ-1.

18 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si, al disponer que una persona en la situación de J. A. debe haber tenido ya la oportunidad de solicitar protección internacional, el artículo 84, apartado 1, tercer guion, de la ZMZ-1 establece un «criterio objetivo» en el sentido del artículo 8, apartado 3, párrafo primero, letra d), de la Directiva 2013/33.

19 En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente señala que, habida cuenta de la expresión «en particular» utilizada en el artículo 8, apartado 3, párrafo primero, letra d), de la Directiva 2013/33, podría sostenerse que el hecho de que «el interesado ya [haya] tenido la oportunidad de acceder al procedimiento de asilo», a que se refiere esa disposición, constituye un «criterio objetivo», en el sentido de dicha disposición, que se corresponde con el criterio establecido en el artículo 84, apartado 1, tercer guion, de la ZMZ-1. En estas circunstancias, el hecho de que el legislador esloveno no haya establecido en esa última disposición otros criterios objetivos no puede tener incidencia alguna en un asunto como el presente, en el que las autoridades nacionales invocaron exclusivamente la existencia de ese criterio objetivo para motivar la decisión de internamiento.

20 En caso de que no procediera acogerse a tal interpretación, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si, al transponer la Directiva 2013/33, el legislador nacional no habría debido, por razones de previsibilidad jurídica y de respeto de los principios de no discriminación y de igualdad de trato, así como a la luz del considerando 15 de dicha Directiva, establecer, en el marco de una disposición imperativa, clara y general, los criterios objetivos sobre cuya base, además de la constatación previa de que la persona afectada ha tenido la oportunidad de presentar una solicitud de protección internacional, las autoridades nacionales pueden concluir que existen motivos razonables para pensar que el solicitante únicamente presenta la solicitud de protección internacional para retrasar o frustrar la ejecución de la decisión de retorno. El órgano jurisdiccional remitente subraya que, conforme a este enfoque, la decisión del Ministerio del Interior controvertida en el litigio principal tendría que ser anulada debido a que la ZMZ-1 no define específicamente los criterios objetivos que las autoridades nacionales deben tomar en consideración.

21 En estas circunstancias, el Upravno sodišče (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 8, apartado 3, [párrafo primero,] letra d), de la Directiva [2013/33] en el sentido de que la expresión “en particular” engloba expresamente entre los criterios objetivos el hecho de que el “interesado ya [haya] tenido la oportunidad de acceder al procedimiento de asilo”?

2) En caso de respuesta negativa a la cuestión anterior, ¿debe interpretarse el artículo 8, apartado 3, [párrafo primero,] letra d), de la Directiva [2013/33] en el sentido de que, en las circunstancias descritas, el internamiento únicamente es admisible cuando concurren los criterios objetivos establecidos de antemano y se constata que el solicitante ya ha tenido la oportunidad de presentar una solicitud de protección internacional, en cuyo caso podría presumirse fundadamente que dicha solicitud únicamente se presentó para retrasar o frustrar una decisión de retorno?»

Sobre el procedimiento prejudicial de urgencia

22 El órgano jurisdiccional remitente solicitó que la presente remisión prejudicial se tramitase por el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 107 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

23 En apoyo de su solicitud, dicho órgano jurisdiccional alega que J. A. está sujeto a una medida de internamiento administrativo y que el mantenimiento de esta depende de cómo se resuelva el litigio principal.

24 A este respecto, procede hacer constar, en primer lugar, que la presente remisión prejudicial versa sobre la interpretación de la Directiva 2013/33, que se deriva del título V de la tercera parte del TFUE, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia. Por lo tanto, es posible tramitarla por el procedimiento prejudicial de urgencia.

25 En segundo lugar, por lo que se refiere al requisito de la urgencia, debe subrayarse que este requisito se cumple especialmente cuando la persona afectada está actualmente privada de libertad y el mantenimiento de su internamiento depende de la solución del litigio principal. A

este respecto, la situación de la persona afectada debe apreciarse tal como se presenta en la fecha en que se examina la solicitud que tiene por objeto que la petición de decisión prejudicial se tramite por el procedimiento de urgencia (sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartado 99 y jurisprudencia citada).

26 Pues bien, según reiterada jurisprudencia, el internamiento de un nacional de un tercer país en un centro de internamiento, ya sea mientras solicite protección internacional o con vistas a su expulsión, constituye una medida privativa de libertad (sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartado 100 y jurisprudencia citada).

27 En el presente asunto, de la resolución de remisión se desprende que el demandante en el litigio principal está privado de libertad desde su internamiento ordenado en relación con su solicitud de protección internacional y que el mantenimiento de este internamiento depende de la solución del litigio principal en la medida en que la anulación de la decisión del Ministerio del Interior podría ponerle fin.

28 Atendiendo a estas consideraciones, procede estimar la solicitud del órgano jurisdiccional remitente de que la presente remisión prejudicial se tramite por el procedimiento prejudicial de urgencia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

29 Con arreglo al artículo 99 de su Reglamento de Procedimiento, cuando la respuesta a una cuestión prejudicial pueda deducirse claramente de la jurisprudencia o cuando la respuesta a tal cuestión no suscite ninguna duda razonable, el Tribunal de Justicia podrá decidir en cualquier momento, a propuesta del Juez Ponente y tras oír al Abogado General, resolver mediante auto motivado.

30 Procede aplicar esta disposición en el presente asunto.

Primera cuestión prejudicial

31 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 8, apartado 3, párrafo primero, letra d), de la Directiva 2013/33 debe interpretarse en el sentido de que el hecho de que un solicitante de protección internacional ya haya tenido la oportunidad de acceder al procedimiento de asilo constituye un criterio objetivo en el sentido de esta disposición.

32 A este respecto, cabe recordar que, con arreglo al artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2013/33, los Estados miembros no internarán a una persona por la única razón de que haya presentado una solicitud de protección internacional.

33 Asimismo, el artículo 8, apartado 2, de la citada Directiva establece que el internamiento solo puede realizarse cuando ello resulte necesario sobre la base de una evaluación individual de cada caso y siempre que no se puedan aplicar efectivamente medidas menos coercitivas. De ello se infiere que las autoridades nacionales no pueden internar a un solicitante de protección internacional hasta después de haber comprobado, caso por caso, si ese internamiento es proporcionado a los objetivos perseguidos. Tal comprobación requiere cerciorarse, en particular,

de que el internamiento se utilice como último recurso [véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional), C-808/18, EU:C:2020:1029, apartado 175 y jurisprudencia citada, y de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartado 258 y jurisprudencia citada].

34 Por otra parte, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 8, apartado 3, párrafo primero, de la Directiva 2013/33 enumera con carácter exhaustivo los distintos motivos que pueden justificar el internamiento y cada uno de esos motivos responde a una necesidad específica y reviste un carácter autónomo [sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional), C-808/18, EU:C:2020:1029, apartado 168 y jurisprudencia citada].

35 Por lo que se refiere, más concretamente, al motivo de internamiento contemplado en el artículo 8, apartado 3, párrafo primero, letra d), de la Directiva 2013/33, esta disposición establece que un solicitante de protección internacional podrá permanecer internado sobre la base de esa Directiva cuando ya se encuentre internado en el marco de un procedimiento de retorno con arreglo a la Directiva 2008/115, para preparar su retorno o la ejecución de su proceso de expulsión, y el Estado miembro pueda demostrar sobre la base de criterios objetivos, como el hecho de que el interesado ya haya tenido la oportunidad de acceder al procedimiento de asilo, que existen motivos razonables para pensar que únicamente presenta la solicitud de protección internacional para retrasar o frustrar la ejecución de la decisión de retorno.

36 Así, el motivo de internamiento contemplado en el artículo 8, apartado 3, párrafo primero, letra d), de la Directiva 2013/33 está sujeto a dos requisitos acumulativos distintos. Es necesario, por una parte, que el solicitante de protección internacional ya esté internado a efectos de expulsión en virtud del capítulo IV de la Directiva 2008/115 y, por otra parte, que existan motivos razonables, basados en criterios objetivos, para pensar que únicamente presenta la solicitud de protección internacional para retrasar o frustrar la ejecución de la decisión de retorno.

37 Por lo que respecta a los criterios objetivos sobre cuya base las autoridades competentes de los Estados miembros deben fundamentar sus motivos razonables en virtud del artículo 8, apartado 3, párrafo primero, letra d), de la Directiva 2013/33, procede señalar que esta disposición, aunque no define el concepto de «criterios objetivos», proporciona un ejemplo de criterio que dichas autoridades pueden invocar, a saber, el hecho de que el solicitante de protección internacional ya haya tenido la oportunidad de acceder al procedimiento de asilo.

38 En efecto, el uso en esta disposición de la expresión «en particular», que, en el lenguaje corriente, es sinónimo de «como», «por ejemplo», «en concreto», «en especial», «al igual que» o «a imagen de», indica sin ambigüedad que el legislador de la Unión quiso dar un ejemplo de criterio objetivo que las autoridades nacionales competentes pueden invocar para justificar que existen motivos razonables para pensar que el solicitante únicamente ha presentado la solicitud de protección internacional para retrasar o frustrar la ejecución de la decisión de retorno.

39 Por consiguiente, procede considerar que el hecho de que el solicitante de protección internacional ya haya tenido la oportunidad de acceder al procedimiento de asilo constituye uno de los criterios objetivos que las autoridades nacionales competentes pueden invocar para justificar que existen motivos razonables para pensar que el interesado únicamente ha presentado la solicitud de protección internacional para retrasar o frustrar la ejecución de la decisión de retorno.

40 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 8, apartado 3, párrafo primero, letra d), de la Directiva 2013/33 debe interpretarse en el sentido de que el hecho de que un solicitante de protección internacional ya haya tenido la oportunidad de acceder al procedimiento de asilo constituye un criterio objetivo en el sentido de esta disposición.

Segunda cuestión prejudicial

41 No procede responder a la segunda cuestión prejudicial, ya que se ha planteado para el caso de que se diera una respuesta negativa a la primera cuestión.

Costas

42 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara que:

El artículo 8, apartado 3, párrafo primero, letra d), de la 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, debe interpretarse en el sentido de que el hecho de que un solicitante de protección internacional ya haya tenido la oportunidad de acceder al procedimiento de asilo constituye un criterio objetivo en el sentido de esta disposición.

Firmas