Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MACIEJ SZPUNAR
presentadas el 28 de mayo de 2020 [1]

Asunto C-233/19

B.
contra
Centre public d'action sociale de Liège (CPAS)

[Petición de decisión prejudicial planteada por la cour du travail de Liège (Tribunal Superior de lo Laboral de Lieja, Bélgica)]

«Procedimiento prejudicial — Política de inmigración — Directiva 2008/115/CE — Artículo 14, apartado 1, letra b) — Retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular — Nacional de un tercer país aquejado de una grave enfermedad — Denegación de una solicitud de autorización de residencia por razones médicas — Orden de abandonar el territorio — Concesión de asistencia social»

1. En el marco de la presente petición de decisión prejudicial de la cour du travail de Liège (Tribunal Superior de lo Laboral de Lieja, Bélgica), se pide al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre las condiciones a las que se supedita el efecto suspensivo de un recurso interpuesto contra una decisión que ordena abandonar el territorio de un Estado miembro a un nacional de un tercer país aquejado de una grave enfermedad, a la vista de la Directiva 2008/115/CE. [2] La particularidad del presente asunto radica en que, conforme al Derecho procesal nacional, el órgano jurisdiccional remitente no es competente para pronunciarse sobre la legalidad de dicha decisión. Propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión planteada limitándose a los aspectos comprendidos en el ámbito de competencia del órgano jurisdiccional remitente.

Marco jurídico

Directiva 2008/115

2. El artículo 3, apartados 4 y 5, de la Directiva 2008/115 dispone:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[…]

4) "decisión de retorno": una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se declare irregular la situación de un nacional de un tercer país y se imponga o declare una obligación de retorno;

1 Lengua original: francés.

2 Directiva 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).

5) “expulsión”: la ejecución de la obligación de retornar, es decir, el transporte físico fuera del Estado miembro».

3. El artículo 5 de esta Directiva establece:

«Al aplicar la presente Directiva, los Estados miembros tendrán debidamente en cuenta:

[…]

c) el estado de salud del nacional de un tercer país de que se trate,

y respetarán el principio de no devolución.»

4. El artículo 8, apartado 3, de dicha Directiva dispone:

«Los Estados miembros podrán adoptar por separado una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se ordene la expulsión.»

5. El artículo 12 de la referida Directiva establece en su apartado 1:

«Las decisiones de retorno y —si se dictan— las decisiones de prohibición de entrada y de expulsión se dictarán por escrito y consignarán los fundamentos de hecho y de Derecho, así como información sobre las vías de recurso de que se dispone.

[…]»

6. El artículo 13 de la Directiva 2008/115 dispone en sus apartados 1 y 2:

«1. Se concederá al nacional de un tercer país de que se trate el derecho efectivo a interponer recurso contra las decisiones relativas al retorno o pidiendo que se revisen estas, conforme a lo dispuesto en el artículo 12, apartado 1, ante un órgano jurisdiccional, una autoridad administrativa u otro órgano competente compuesto por miembros imparciales y con garantías de independencia.

2. La autoridad u órgano mencionados en el apartado 1 serán competentes para revisar las decisiones relativas al retorno a que se refiere el artículo 12, apartado 1, pudiendo asimismo suspender temporalmente su ejecución, salvo cuando la suspensión temporal sea ya de aplicación en virtud de la legislación nacional.»

7. A tenor del artículo 14, apartado 1, de esta Directiva:

«Los Estados miembros velarán, con excepción de la situación cubierta por los artículos 16 y 17, por que se tengan en cuenta, en la medida de lo posible, los siguientes principios en relación con los nacionales de terceros países durante el plazo para la salida voluntaria concedido de conformidad con el artículo 7 y durante los períodos de aplazamiento de la expulsión de conformidad con el artículo 9:

a) mantenimiento de la unidad familiar con los miembros de la familia presentes en su territorio;

b) prestación de atención sanitaria de urgencia y tratamiento básico de enfermedades;

c) acceso para los menores, en función de la duración de su estancia, al sistema de enseñanza básica;

d) consideración hacia las necesidades especiales de las personas vulnerables.»

Derecho belga

8. El artículo 9 *ter*, apartado 1, de la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Ley sobre la entrada en el territorio, la estancia, el establecimiento y la expulsión de extranjeros), de 15 de diciembre de 1980 (*Moniteur belge* de 31 de diciembre de 1980, p. 14584; en lo sucesivo, «Ley de 15 de diciembre de 1980»), en su versión aplicable a los hechos del litigio principal, establece:

«El extranjero que se encuentre en Bélgica, que acredite su identidad conforme al apartado 2 y que sufra una enfermedad que genere un riesgo real para su vida o su integridad física o un riesgo real de trato inhumano o degradante si no existiera ningún tratamiento adecuado en su país de origen o de residencia, podrá solicitar una autorización de residencia en el Reino al Ministro o a la persona en quien este haya delegado.

[…]»

9. El artículo 57, apartado 2, de la loi organique des centres publics d'action sociale (Ley Orgánica relativa a los Centros Públicos de Acción Social), de 8 de julio de 1976 (*Moniteur belge* de 5 de agosto de 1976, p. 9876), establece lo siguiente:

«No obstante lo dispuesto en la presente Ley, la misión del Centro Público de Acción Social se limitará a lo siguiente:

1.º la concesión de asistencia sanitaria urgente con respecto a un extranjero que se encuentre en situación irregular en el Reino;

[…]

Se encontrará en situación irregular en el Reino el extranjero que se ha declarado refugiado y ha solicitado el reconocimiento como tal cuando se haya desestimado su solicitud de asilo y se le haya notificado una orden de abandono del territorio.

A excepción de la asistencia sanitaria urgente, la ayuda social concedida a un extranjero que esté disfrutando de hecho de ella en el momento en que se le notifique una orden de abandono del territorio ejecutoria cesará el día en que el extranjero abandone efectivamente el territorio y, a más tardar, el día en que expire el plazo fijado en la orden de abandono del territorio.

[…]»

Hechos, procedimiento y cuestión prejudicial planteada

10. El 4 de septiembre de 2015, B., que es nacional de un tercer país, presentó una solicitud de asilo en Bélgica. Dicha solicitud fue denegada por la autoridad competente. El 27 de abril de 2016, el conseil du contentieux des étrangers (Consejo del Contencioso de Extranjería, Bélgica) desestimó un recurso interpuesto por B. contra dicha decisión denegatoria.

11. El 26 de septiembre de 2016, B. presentó una solicitud de autorización de residencia [3] por razones médicas, motivada por diversas enfermedades graves.

3 Al amparo del artículo 9 *ter* de la Ley sobre la entrada en el territorio, la estancia, el establecimiento y la expulsión de extranjeros, de 15 de diciembre de 1980.

12. Esta solicitud se declaró admisible el 22 de diciembre de 2016 y, a raíz de ello, B. percibió prestaciones de asistencia social del Centre public d'action sociale de Liège [Centro Público de Acción Social de Lieja, Bélgica (en lo sucesivo, «CPAS»)].

13. Mediante decisiones de 28 de septiembre de 2017, notificadas el 23 de octubre de 2017, la solicitud de autorización de residencia presentada por B. fue denegada y la autoridad competente ordenó su salida del territorio. [4]

14. El 28 de noviembre de 2017, B. interpuso un recurso de anulación y suspensión contra estas decisiones ante el conseil du contentieux des étrangers (Consejo del Contencioso de Extranjería).

15. Mediante dos decisiones de 28 de noviembre de 2017, el CPAS retiró a B. las prestaciones de asistencia social desde el 23 de octubre de 2017. En cambio, le concedió la asistencia sanitaria urgente a partir del 1 de noviembre de 2017.

16. El 28 de diciembre de 2017, B. interpuso un recurso contra las decisiones del CPAS mediante las que se le retiraba la asistencia social ante el tribunal du travail de Liège (Tribunal de lo Laboral de Lieja, Bélgica) y solicitó a este órgano que le restableciera dicha asistencia desde el 23 de octubre de 2017.

17. Mediante resolución de 15 de marzo de 2018, el tribunal du travail de Liège (Tribunal de lo Laboral de Lieja) desestimó este recurso en lo relativo a la asistencia social.

18. El 16 de abril de 2018, B. interpuso recurso de apelación contra dicha resolución ante el órgano jurisdiccional remitente.

19. Este último órgano jurisdiccional señala que, en relación con la fecha de notificación de la orden de abandonar el territorio y a raíz de una nueva decisión adoptada por el CPAS, el período afectado por el recurso es el comprendido entre el 23 de octubre de 2017, y el 31 de enero de 2018 y que, durante este período, B. no disponía de permiso de residencia. [5]

20. Tras haber descartado la posibilidad de otorgar a B. el beneficio de la asistencia social sobre la base de una eventual imposibilidad médica de retorno, en el sentido de la normativa belga relativa a la asistencia social, el órgano jurisdiccional remitente señala que la resolución del procedimiento principal depende de los efectos que deben reconocerse a la solución adoptada por el Tribunal de Justicia en sentencia Abdida. [6]

21. El órgano jurisdiccional remitente considera que, en efecto, si debiera reconocerse efecto suspensivo al recurso de anulación y suspensión que la parte recurrente interpuso ante el conseil du contentieux des étrangers (Consejo del Contencioso de Extranjería), debería estimar el recurso interpuesto por dicha parte. Este tribunal precisa que, a tenor de la legislación belga, dicho recurso de anulación y suspensión no produce efecto suspensivo, pero que, a raíz de la sentencia Abdida, [7] tal efecto podría tener que ser reconocido. Dicho tribunal considera, no obstante, que es difícil determinar las condiciones en las cuales un órgano jurisdiccional de lo social debe declarar la naturaleza suspensiva de un recurso de este tipo, cuestión sobre la cual los tribunales belgas han adoptado decisiones diferentes y que podría recibir al menos tres respuestas distintas revistiendo cada una ventajas e inconvenientes.

4 En los 30 días siguientes a la notificación.

5 El órgano jurisdiccional remitente precisa, asimismo, que la nueva solicitud de asistencia social presentada por B. el 1 de febrero de 2018 fue denegada mediante una decisión del CPAS de 20 de febrero de 2018 y que esta decisión denegatoria fue objeto de un nuevo recurso. Esto explica que el período controvertido en el marco del presente asunto se limite al período comprendido entre el 23 de octubre de 2017 y el 31 de enero de 2018.

6 Sentencia de 18 de diciembre de 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

7 Sentencia de 18 de diciembre de 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

22. En estas circunstancias, la cour du travail de Liège (Tribunal Superior de lo Laboral de Lieja), mediante resolución de 11 de marzo de 2019, recibida por el Tribunal de Justicia el 18 de marzo de 2019, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«Los artículos 5 y 13 de la Directiva [2008/115], en relación con los artículos 19, apartado 2, y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [(en lo sucesivo, "Carta")], y el artículo 14, apartado 1, letra b), de dicha Directiva, entendidos todos ellos a la luz de la sentencia [Abdida] [8], ¿deben interpretarse en el sentido de que atribuyen un efecto suspensivo a un recurso interpuesto contra una decisión que ordena a un nacional de un tercer país aquejado de una grave enfermedad abandonar el territorio de un Estado miembro, cuando el recurrente sostiene que la ejecución de esa decisión puede exponerle a un riesgo grave de deterioro serio e irreversible de su estado de salud,

– sin que sea necesario entrar a valorar el fondo del recurso, dando por sentado que su mera interposición basta para suspender la ejecución de la decisión mediante la que se ordena abandonar el territorio,

– o procede realizar un control marginal sobre la existencia de un motivo de impugnación sustentable o la inexistencia de causa de inadmisibilidad o el carácter manifiestamente infundado del recurso ante el conseil du contentieux des étrangers (Consejo del Contencioso de Extranjería),

– o bien el control debe ser pleno y exhaustivo por parte de los órganos jurisdiccionales de lo laboral con el objetivo de determinar si la ejecución de dicha decisión puede, efectivamente, exponer al recurrente a un riesgo grave de deterioro serio e irreversible de su estado de salud?»

23. Han presentado observaciones escritas las partes en el procedimiento principal, los Gobiernos belga, neerlandés y checo y la Comisión Europea. En la vista de 22 de enero de 2020 se oyeron las observaciones orales de todas las partes a excepción del Gobierno checo.

Análisis

24. El presente asunto tiene como telón de fondo la sentencia Abdida [9] y su interpretación a nivel nacional por los tribunales belgas. En primer lugar, propondré al Tribunal de Justicia delimitar el alcance de la cuestión prejudicial, analizaré a continuación esta cuestión en relación con la Directiva 2008/115 y, por último, formularé, en aras de la exhaustividad, algunas observaciones breves sobre las condiciones del efecto suspensivo de un recurso interpuesto contra una decisión de retorno.

Sobre la delimitación del alcance de la cuestión prejudicial

25. La cuestión tal y como se ha planteado debe, en mi opinión, ser reformulada para dar al órgano jurisdiccional remitente una respuesta útil que le permita resolver el litigio de que conoce.

26. Recordemos brevemente los hechos y las cuestiones en el presente asunto.

8 Sentencia de 18 de diciembre de 2014 (C-562/13, EU: C2014:2453).

9 Sentencia de 18 de diciembre de 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

27. B., que es nacional de un tercer país, vio denegada su solicitud de autorización de residencia y, simultáneamente, recibió una orden de abandonar del territorio. B. interpuso un recurso de anulación y suspensión contra estas decisiones ante el órgano jurisdiccional competente del orden *contencioso-administrativo*. Paralelamente, el Centro Público de Acción Social le retiró la asistencia social, concediéndole, al mismo tiempo, la asistencia sanitaria urgente. B. ha interpuesto un recurso contra estas decisiones ante el órgano jurisdiccional competente del orden *social*.

28. Es precisamente el órgano jurisdiccional *social* de segunda instancia el que se dirige al Tribunal de Justicia. Instado a determinar si B. tiene derecho a la asistencia social, este tribunal considera que se le deben aclarar las condiciones del efecto suspensivo del recurso interpuesto contra una decisión que ordena a B. abandonar el territorio belga.

29. Con las mejores intenciones y la mejor voluntad del mundo, no veo cómo podría orientar al órgano jurisdiccional remitente la respuesta que el Tribunal de Justicia dé a la presente cuestión prejudicial, habida cuenta del problema específico sobre el que debe pronunciarse. Como el órgano jurisdiccional remitente no es competente para pronunciarse sobre la legalidad de la decisión de retorno ni sobre el efecto suspensivo que un recurso contra esa decisión produciría, en mi opinión es innecesario abordar el efecto suspensivo. Para el órgano jurisdiccional remitente solo es útil la cuestión de si B. tiene derecho a la asistencia social en cuestión.

30. En este sentido, no corresponde, por lo tanto, al Tribunal de Justicia examinar las normas de Derecho procesal belga que rigen los recursos contra las decisiones de retorno y sin duda no es competencia del Tribunal de Justicia resolver el debate relativo a la interpretación del Derecho nacional que parece controvertida en el ámbito nacional. [10]

31. Evidentemente la situación sería distinta si se considerase que el sistema de organización judicial del Reino de Bélgica, *como tal*, con su distribución de competencias entre los órganos jurisdiccionales de lo contencioso administrativo para la legalidad de la residencia y los órganos jurisdiccionales de lo social para los asuntos sociales, no es conforme con la Directiva 2008/115. No veo indicios de que ese sea el caso. Al contrario, esta distribución parece perfectamente en armonía con una organización jurisdiccional clásica a nivel nacional.

32. Por último, no creo que esta constatación esté en contradicción con las enseñanzas de la sentencia Abdida. [11] Es preciso recordar que, en este asunto, que también trataba sobre la legislación belga y cuya situación de hecho se asemejaba en gran medida a la del presente asunto, el Tribunal de Justicia respondió a las cuestiones de un órgano jurisdiccional de lo social que se referían tanto al efecto suspensivo de un recurso administrativo como a cuestiones de carácter social. No obstante, a diferencia del asunto principal, podría decirse que, en el asunto que dio lugar a la sentencia Abdida, [12] la respuesta del Tribunal de Justicia relativa al efecto suspensivo pudo ayudar a resolver la situación del afectado. Ahora bien, tal no me parece el caso en el presente asunto. En efecto, en el caso de autos, ya se ha determinado, gracias a la sentencia Abdida, [13] que B. debe disponer de un recurso con efecto suspensivo para recurrir la orden de abandonar del territorio.

10 Véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de diciembre de 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824), apartado 35, y de 19 de junio de 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465), apartado 34. Véanse, asimismo, mis conclusiones presentadas en el asunto JZ (Pena privativa de libertad en caso de prohibición de entrada) (C-806/18, EU:C:2020:307), punto 36.

11 Sentencia de 18 de diciembre de 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

12 Sentencia de 18 de diciembre de 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

13 Sentencia de 18 de diciembre de 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

33. Por lo tanto, propongo al Tribunal de Justicia entender la cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente del siguiente modo: ¿se oponen las disposiciones de la Directiva 2008/115, en particular sus artículos 5 y 13 y el artículo 14, apartado 1, letra b), a la normativa de un Estado miembro en virtud de la cual la prestación social recibida por un nacional de un tercer país que es objeto de una decisión de retorno contra la cual ha interpuesto un recurso y que está aquejado de una grave enfermedad queda limitada a la asistencia sanitaria urgente?

34. Se plantea, pues, en otras palabras, la cuestión de saber qué derechos sociales pueden conceder o no conceder las autoridades belgas a B. Con el fin de responder esta cuestión, procede determinar los derechos sociales que B. puede obtener en virtud de las disposiciones de la Directiva 2008/115.

Sobre las exigencias derivadas de la Directiva 2008/115

35. El objetivo de la Directiva 2008/115 es, como enuncia su artículo 1, establecer 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 y el Derecho internacional. De su considerando 4 se desprende que esta Directiva pretende fijar normas claras, transparentes y justas para establecer una política efectiva de retorno como un elemento necesario de una política migratoria bien gestionada. A tal efecto, la citada Directiva establece un sistema completo para garantizar que un nacional de un tercer país en situación irregular abandone el territorio de la Unión.[14] Cuando, en primer lugar, un nacional de un tercer país está comprendido en el ámbito de aplicación de esta Directiva, es decir, cuando se halla en situación irregular en el territorio de un Estado miembro,[15] en segundo lugar, dicho Estado miembro no ha decidido no aplicar la Directiva por los motivos enumerados exhaustivamente en ella[16] y, en tercer lugar, dicho nacional no goza del derecho a la libre circulación,[17] tal como se define en el artículo 2, apartado 5, del Reglamento (UE) 2016/399,[18] el nacional del tercer país deberá ser repatriado. Esto se aplica, por supuesto, sin perjuicio de las excepciones establecidas en el artículo 6, apartados 2 a 5, de la Directiva 2008/115.

36. El procedimiento de retorno comprende varias etapas, definidas en el capítulo II de la Directiva 2008/115. En primer lugar, los Estados miembros dictarán una decisión de retorno contra un nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular.[19] La decisión de retorno establecerá normalmente un plazo adecuado para la salida voluntaria del interesado,[20] pero hay excepciones a esta regla,[21] en particular la relativa al riesgo de fuga del interesado. Posteriormente, cuando no se haya concedido un plazo para la salida voluntaria, de conformidad con la Directiva 2008/115, o cuando no se haya cumplido con la obligación de retorno dentro del plazo para la salida voluntaria, los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para hacer cumplir la decisión de retorno,[22] es decir, el transporte físico fuera del Estado miembro.[23] Esta ejecución se denomina «expulsión».

14 Véanse, asimismo, mis conclusiones presentadas en el asunto JZ (Pena privativa de libertad en caso de prohibición de entrada) (C-806/18, EU:C:2020:307), punto 26.

15 Véase el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2008/115.

16 Artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2008/115.

17 Artículo 2, apartado 3, de la Directiva 2008/115.

18 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen) (DO 2016, L 77, p. 1).

19 Véase el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/115. Dicha disposición precisa que esto se aplica sin perjuicio de las excepciones previstas en los apartados 2 a 5 de dicho artículo.

20 Véase el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2008/115.

21 Véase el artículo 7, apartado 4, de la Directiva 2008/115.

22 Véase el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2008/115.

23 Véase el artículo 3, apartado 5, de la Directiva 2008/115.

37. Es preciso subrayar que, en los términos de la Directiva 2008/115,[24] los Estados miembros *podrán* adoptar (no estando obligados, por lo tanto) por separado una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se ordene la expulsión.

38. Evidentemente, en el marco del procedimiento de retorno, los Estados miembros tienen que garantizar los derechos fundamentales de los nacionales de un tercer país de que se trate.[25] Ello se desprende, de manera general, del artículo 1, de la Directiva 2008/115[26] y, de manera particular, de toda una serie de disposiciones de esta Directiva.

39. Por otra parte, como el Tribunal de Justicia ha tenido ya la ocasión de precisar, la interpretación de las disposiciones de la Directiva 2008/115 debe realizarse, como recuerda el considerando 2 de esta, respetando plenamente los derechos humanos y la dignidad de las personas afectadas.[27]

40. Por consiguiente, si los derechos fundamentales de los interesados deben ser respetados por los Estados miembros, también debe hacerse en el marco del procedimiento de retorno. Los derechos fundamentales de los interesados pueden ser de naturaleza material, por ejemplo, la consideración del estado de salud,[28] o procesal, como la forma de las decisiones de retorno[29] o incluso la posibilidad de una vía de recurso.[30]

41. Por lo que se refiere al estado de salud[31] de la persona afectada, de la sentencia Abdida[32] se desprende sin lugar a dudas que «el artículo 14, apartado 1, letra b), de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una legislación nacional que no prevé la cobertura, en la medida de lo posible, de las necesidades básicas de un nacional de un tercer país aquejado de una grave enfermedad, para garantizar que se puedan prestar efectivamente la atención sanitaria de urgencia y el tratamiento básico de enfermedades durante el período en el que el Estado miembro interesado está obligado a aplazar la expulsión de ese nacional de un tercer país a raíz de la interposición de un recurso contra la decisión de retorno adoptada contra él».[33] Además, el Tribunal de Justicia subrayó asimismo en esta sentencia que el Estado miembro estaba obligado a proveer dicha cobertura «cuanto [el interesado] carece de los medios para subvenir él mismo a esas necesidades».[34]

42. Deduzco de este pasaje de la sentencia Abdida[35]que la asistencia básica a la que se hace referencia se justifica *únicamente* por el estado de necesidad del beneficiario.

24 Véase el artículo 8, apartado 3, de la Directiva 2008/115.

25 El respeto de los derechos fundamentales ha sido calificado, acertadamente en mi opinión, por la doctrina como «principio cardinal para la interpretación de la Directiva», ver Lutz, F., «Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals», en Hailbronner, K., y Thym, D. (ed.), *EU immigration and asylum law — a commentary*, 2.ª ed, C. H. Beck, Hart, Nomos, Múnich, Oxford, Baden-Baden 2016, artículo 1, punto 19, pp. 667 y 668.

26 En virtud del cual 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 con el Derecho internacional, incluidas las obligaciones en materia de protección de los refugiados y de derechos humanos.

27 Véase la sentencia de 18 de diciembre de 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, apartado 42).

28 Véase el artículo 5, letra c), de la Directiva 2008/115.

29 Véase el artículo 12, de la Directiva 2008/115.

30 Véase el artículo 13, de la Directiva 2008/115.

31 Una persona aquejada de una enfermedad no es en sí una «persona vulnerable» en el sentido del artículo 3, apartado 9, de la Directiva 2008/115, con arreglo al cual son personas vulnerables los menores, los menores no acompañados, las personas discapacitadas, los ancianos, las mujeres embarazadas, los padres solos con hijos menores y las personas que hayan padecido tortura, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual.

32 Sentencia de 18 de diciembre de 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

33 Véase la sentencia de 18 de diciembre de 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453), apartado 62 y fallo.

34 Véase la sentencia de 18 de diciembre de 2014, Abdida (C 562/13, EU:C:2014:2453), apartado 59.

35 Sentencia de 18 de diciembre de 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

43. Aquí se trata de un examen fáctico que debe realizar el órgano jurisdiccional remitente como órgano jurisdiccional social.

44. Por lo demás, como subraya el considerando 12 de la Directiva 2008/115, es la legislación nacional la que define las condiciones básicas de subsistencia de los nacionales de terceros países. [36]

45. Es preciso puntualizar que de la Directiva 2008/115 no se desprende en modo alguno que el nacional de un tercer país de que se trate deba beneficiarse del mismo nivel de asistencia social que aquel conferido a otras personas, como los nacionales de terceros países en situación regular o incluso a los ciudadanos de la Unión. Corresponde a cada Estado miembro determinar el nivel de asistencia, siempre que puedan prestarse efectivamente la atención sanitaria de urgencia y el tratamiento básico de enfermedades.

46. Por consiguiente, como subraya acertadamente la Comisión, desde el punto de vista del Derecho de la Unión, el hecho de que el Derecho belga considere o no legal la residencia de B. no afecta al derecho de B., con arreglo a la Directiva 2008/115, de beneficiarse de una ayuda económica, además de la asistencia sanitaria urgente, para cubrir sus necesidades básicas.

47. En el mismo orden de ideas, ha de señalarse que, con arreglo a esta Directiva, no es necesario que una estancia sea calificada de «situación regular» para examinar la legalidad de la denegación de la asistencia social.

48. En virtud de las consideraciones anteriores, procede concluir que se cumplen las exigencias de la Directiva 2008/115 en la medida en que se garantice la asistencia sanitaria de urgencia y el tratamiento básico de enfermedades, lo que incluye las necesidades básicas, a un nacional de un tercer país en situación irregular cuando este carece de los medios para subvenir él mismo a esas necesidades.

Sobre la situación de B.

49. Las consideraciones precedentes, permiten extraer las siguientes conclusiones para el presente asunto.

50. En primer lugar, la situación de la parte recurrente en el litigio principal está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2008/115: dicha parte ha interpuesto un recurso frente a una decisión de retorno adoptada en su contra. A este respecto, si resulta que no tiene los medios para subvenir a sus necesidades, el Reino de Bélgica, en virtud del artículo 14, apartado 2, letra b), de la Directiva 2008/115, debe prestarle una asistencia social que cubra sus necesidades básicas.

51. En segundo lugar, esta circunstancia es independiente de las condiciones del efecto suspensivo de un recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La Directiva 2008/115 no exige que el órgano jurisdiccional remitente examine la cuestión de la legalidad de la estancia de la persona afectada.

52. Propongo, por lo tanto, responder a la presente cuestión prejudicial que las disposiciones de la Directiva 2008/115, en particular, sus artículos 5 y 13 y el artículo 14, apartado 1, letra b), se oponen a la normativa de un Estado miembro en virtud de la cual la prestación social recibida por un nacional de un tercer país que es objeto de una decisión de retorno contra la cual ha interpuesto un recurso y que está aquejado de una grave enfermedad queda limitada a la asistencia sanitaria urgente si, por un lado, esta asistencia no cubre sus necesidades básicas, garantizándole que pueda prestarse efectivamente la asistencia sanitaria de urgencia y el tratamiento básico de la enfermedad, y, por otro lado, ese nacional carece de los medios para subvenir él mismo a dichas necesidades.

36 Véase, asimismo, la sentencia de 18 de diciembre de 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453), apartado 54.

Sobre el efecto suspensivo

53. Por último, en aras de la exhaustividad, quisiera hacer las siguientes observaciones en lo que atañe el efecto suspensivo en el marco de un procedimiento administrativo.

54. Debo destacar que estas consideraciones se refieren únicamente a una situación como la del litigio principal, en la que una persona que padece una enfermedad estaría expuesta a un riesgo serio de deterioro grave e irreversible de su estado de salud si se procediera a hacer cumplir la decisión de retorno que le concierne.

55. La decisión de retorno prevista en el artículo 6 de la Directiva 2008/115 constituye la piedra angular normativa de esta Directiva. Por otra parte, las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud de los artículos 6 y siguientes de dicha Directiva son constantes, continuadas y se aplican sin interrupción en el sentido de que surgen automáticamente tan pronto como concurren las condiciones previstas en tales artículos.[37] Como he señalado anteriormente, el procedimiento de retorno propiamente dicho comienza a partir de la decisión de retorno.

56. En mi opinión, ello implica que un sistema de vías de recursos administrativos que no dote de efecto suspensivo a un recurso contra una decisión de retorno, sino solamente un recurso contra una decisión de expulsión, no sería conforme con la sentencia Abdida.[38] A este respecto, es preciso recordar que en esta sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que «los artículos 5 y 13 de la Directiva 2008/115, entendidos a la luz de [los artículos 19, apartado 2, y 47] de la Carta, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una legislación nacional que no prevé un recurso de efecto suspensivo contra *una decisión de retorno* cuya *ejecución* puede exponer al nacional interesado de un tercer país a un riesgo grave de deterioro serio e irreversible de su estado de salud».[39] Contrariamente a lo que expuso el gobierno belga en sus observaciones, no se puede en ningún caso deducir del claro tenor de este pasaje de la sentencia Abdida[40] que el Tribunal de Justicia haga únicamente referencia a una decisión de expulsión.

57. Por lo que respecta a las condiciones del efecto suspensivo, es preciso recordar que, en la sentencia Gnandi,[41] el Tribunal de Justicia declaró que, «a efectos de garantizar que se respetan las exigencias que se derivan del principio de no devolución y del artículo 47 de la Carta frente al nacional de un tercer país de que se trata, el recurso contra una decisión de retorno en el sentido del artículo 6 de la Directiva 2008/115 debe tener *efecto suspensivo de pleno Derecho*, puesto que dicha decisión puede exponer a ese nacional a un grave riesgo de ser sometido a tratamiento contrarios al artículo 18 de la Carta, en relación con el artículo 33 de la Convención [sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951,[42] completada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967, que entró a su vez en vigor el 4 de octubre de 1967] o a tratos contrarios al artículo 19, apartado 2, de la Carta».[43]

58. Una situación como la del asunto principal debe tratarse del mismo modo.

37 Véanse, mis conclusiones presentadas en el asunto JZ (Pena privativa de libertad en caso de prohibición de entrada) (C-806/18, EU:C:2020:307), punto 26.

38 Sentencia de 18 de diciembre de 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453).

39 Véase la sentencia de 18 de diciembre de 2014, Abdida (C 562/13, EU:C:2014:2453), apartado 53 y fallo. El subrayado es mío.

40 Sentencia de 18 de diciembre de 2014 (C 562/13, EU:C:2014:2453).

41 Sentencia de 19 de junio de 2018 (C-181/16, EU:C:2018:465).

42 Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954).

43 Véase la sentencia de 19 de junio de 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465), apartado 56. El subrayado es mío.

59. En cualquier caso, un Estado miembro debe estar en condiciones de prever, para evitar abusos, que el fundamento de los argumentos expuestos en un recurso administrativo sea examinado *prima facie* por el juez en el marco de un examen sumario. Sin embargo, dicho examen debería tener lugar *ex post* para no impedir el efecto suspensivo.

Conclusión

60. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia responder a la cuestión prejudicial planteada por la cour du travail de Liège, (Tribunal Superior de lo Laboral de Lieja, Bélgica) de la siguiente manera:

«Las disposiciones 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, en particular los artículos 5, 13 y 14, apartado 1, letra b), de esta, se oponen a la normativa de un Estado miembro en virtud de la cual la prestación social recibida por un nacional de un tercer país que es objeto de una decisión de retorno contra la cual ha interpuesto un recurso y que está aquejado de una grave enfermedad queda limitada a la asistencia sanitaria urgente si, por un lado, esta asistencia no cubre sus necesidades básicas, garantizándole que pueda prestarse efectivamente la asistencia sanitaria de urgencia y el tratamiento básico de la enfermedad, y, por otro lado, ese nacional carece de los medios para subvenir él mismo a dichas necesidades.»