Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 14 de enero de 2021 *

[Texto rectificado mediante auto de 12 de mayo de 2021]

«Procedimiento prejudicial — Controles en las fronteras, asilo e inmigración — Protección internacional — Normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional — Directiva 2013/33/UE — Nacional de un tercer país que se ha desplazado de un Estado miembro de la Unión Europea a otro Estado miembro, pero que solo ha solicitado protección internacional en este último — Decisión de traslado al primer Estado miembro — Reglamento (UE) n.º 604/2013 — Acceso al mercado de trabajo como solicitante de protección internacional»

En los asuntos acumulados C-322/19 y C-385/19,

que tienen por objeto dos peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) (C-322/19) y por el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en Materia de Protección Internacional, Irlanda) (C-385/19), mediante resoluciones de 25 de marzo de 2019 y 16 de mayo de 2019, recibidas en el Tribunal de Justicia el 23 de abril de 2019 y el 16 de mayo de 2019, respectivamente, en los procedimientos entre

K. S.,

M. H. K.

y

The International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en Materia de Protección Internacional),

The Minister for Justice and Equality,

Ireland,

The Attorney General (C-322/19),

y entre

R. A. T.,

D. S.

y

* Lengua de procedimiento: inglés.

Minister for Justice and Equality (C-385/19),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. M. Vilaras, Presidente de Sala, y los Sres. N. Piçarra (Ponente), D. Šváby y S. Rodin y la Sra. K. Jürimäe, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Richard de la Tour;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– [En su versión rectificada mediante auto de 12 de mayo de 2021] en nombre del Sr. K. S., por el Sr. M. Conlon, SC, los Sres. E. Dornan y P. O'Shea, BL, y el Sr. B. Burns, Solicitor;

– [En su versión rectificada mediante auto de 12 de mayo de 2021] en nombre del Sr. M. H. K., por el Sr. M. Conlon, SC, los Sres. E. Dornan y P. O'Shea, BL, y el Sr. B. Burns, Solicitor;

– [En su versión rectificada mediante auto de 12 de mayo de 2021] en nombre de la Sra. R. A. T., por el Sr. M. Conlon, SC, el Sr. E. Dornan, BL, y el Sr. B. Burns, Solicitor;

– [En su versión rectificada mediante auto de 12 de mayo de 2021] en nombre del Sr. D. S., por el Sr. M. Conlon, SC, la Sra. E. Bouchared, BL, y la Sra. S. Bartels, Solicitor;

– [En su versión rectificada mediante auto de 12 de mayo de 2021] en nombre del Minister for Justice and Equality y de Irlanda, por las Sras. M. Browne y G. Hodge y por el Sr. A. Joyce, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. R. Barron, SC, y el Sr. S.-J. Hillery, BL;

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. A. Azéma y los Sres. C. Ladenburger y J. Tomkin, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de septiembre de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del artículo 15 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 Estas solicitudes se han presentado en el contexto de dos litigios en los que, por una parte, los Sres. K. S. y M. H. K. se enfrentan al International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en Materia de Protección Internacional, Irlanda), el Minister for Justice and Equality (Ministro de Justicia e Igualdad, Irlanda), Ireland (Irlanda) y el Attorney General (Fiscal General, Irlanda), y, por otra parte, la Sra. R. A. T. y el Sr. D. S. se enfrentan al Ministro de Justicia e Igualdad, en relación con la legalidad de las resoluciones que les deniegan el acceso al mercado de trabajo en su condición de solicitantes de protección internacional cuyo traslado a otro Estado miembro se ha solicitado en virtud del Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de

26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DO 2013, L 180, p. 31; en lo sucesivo, «Reglamento Dublín III»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2013/33

3 La Directiva 2013/33 derogó y sustituyó, con efectos a partir del 21 de julio de 2015, a la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (DO 2003, L 31, p. 18).

4 Los considerandos 8, 11, 23 y 33 de la Directiva 2013/33 exponen lo siguiente:

«(8) Para garantizar la igualdad de trato de los solicitantes en toda la Unión, la presente Directiva deberá aplicarse en todas las fases y tipos de procedimientos de solicitud de protección internacional, en todos los lugares e instalaciones en los que se alojen los solicitantes y a todo el período en que se les permita permanecer en el territorio de los Estados miembros como solicitantes.

(11) Deben establecerse unas normas sobre la acogida de los solicitantes, que sean suficientes, para garantizarles un nivel de vida digno y unas condiciones de vida comparables en todos los Estados miembros.

(23) Para fomentar la autonomía de los solicitantes y evitar grandes divergencias entre Estados miembros, es fundamental establecer normas claras en materia de acceso de los solicitantes al mercado laboral.

(33) De conformidad con los artículos 1, 2 y […] 4 *bis*, apartado 1, del Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al TUE y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4 del mencionado Protocolo, el Reino Unido e Irlanda no participan en la adopción de la presente Directiva, y no están vinculados ni sujetos a su aplicación.»

5 El artículo 2 de la citada Directiva, que lleva por título «Definiciones», establece:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

[…]

b) “solicitante”: el nacional de un tercer país o apátrida que haya formulado una solicitud de protección internacional sobre la cual todavía no se haya dictado una resolución definitiva;

[…]

f) “condiciones de acogida”: el conjunto de medidas que los Estados miembros conceden a los solicitantes de conformidad con la presente Directiva;

g) “condiciones materiales de acogida”: las condiciones de acogida que incluyen alojamiento, alimentación y vestido, proporcionados en especie o en forma de asignaciones financieras o de vales, o una combinación de las tres, y una asignación para gastos diarios;

[…]».

6 El artículo 15 de la Directiva 2013/33, titulado «Empleo», dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros velarán por que los solicitantes tengan acceso al mercado laboral a más tardar a los nueve meses desde la fecha de presentación de la solicitud de protección internacional, cuando las autoridades competentes no hayan adoptado una resolución en primera instancia y la demora no pueda atribuirse al solicitante.

2. Los Estados miembros decidirán los requisitos para conceder al solicitante el acceso al mercado de trabajo, con arreglo a su Derecho nacional, garantizando el acceso efectivo de los solicitantes al mercado de trabajo.

[…]

3. No se privará al solicitante del acceso al mercado de trabajo cuando se interponga un recurso, que tenga efectos suspensivos, contra una decisión negativa tomada en un procedimiento ordinario, hasta la notificación de su desestimación.»

Directiva 2013/32/UE

7 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), derogó y sustituyó, con efectos a partir del 21 de julio de 2015, a la Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (DO 2005, L 326, p. 13).

8 Los considerandos 27 y 58 de la Directiva 2013/32 exponen lo siguiente:

«(27) Dado que los nacionales de terceros países y las personas apátridas que hayan expresado su deseo de solicitar protección internacional son solicitantes de protección internacional, deben cumplir las obligaciones y gozar de los derechos contemplados en la presente Directiva y en la Directiva [2013/33] […]

(58) De conformidad con los artículos 1, 2 y 4 *bis*, apartado 1, del Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al TUE y al TFUE, y sin perjuicio del artículo 4 de dicho Protocolo, el Reino Unido e Irlanda no participan en la adopción de la presente Directiva y no quedan vinculados por ella ni sujetos a su aplicación.»

9 El artículo 2, letra p), de la Directiva 2013/32 define los términos «permanencia en el territorio del Estado miembro» como «la permanencia en el territorio, con inclusión de la frontera, o en las zonas de tránsito del Estado miembro en el que se ha formulado o se está examinando la solicitud de protección internacional».

10 El artículo 9 de esta Directiva, titulado «Derecho de permanencia en el Estado miembro durante el examen de la solicitud», dispone en su apartado 1:

«Los solicitantes estarán autorizados a permanecer en el Estado miembro, únicamente a efectos del procedimiento, hasta que la autoridad decisoria haya dictado una resolución de conformidad con los procedimientos en primera instancia establecidos en el capítulo III. Ese derecho a permanecer no constituirá un derecho a obtener un permiso de residencia.»

11 El artículo 13 de la citada Directiva, titulado «Obligaciones de los solicitantes», establece:

«1. Los Estados miembros impondrán a los solicitantes la obligación de cooperar con las autoridades competentes con vistas a establecer su identidad y otros elementos a que se refiere el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2011/95/UE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO 2011, L 337, p. 9)]. Los Estados miembros podrán imponer a los solicitantes otras obligaciones de cooperar con las autoridades competentes en la medida en que tales obligaciones sean necesarias para la tramitación de la solicitud.

2. En particular, los Estados miembros podrán exigir:

a) que los solicitantes informen a las autoridades competentes o se personen ante ellas bien inmediatamente bien en un momento concreto;

b) que los solicitantes entreguen documentos pertinentes para el examen de la solicitud, como el pasaporte, por ejemplo;

c) que los solicitantes informen a las autoridades competentes de su lugar de residencia o domicilio actuales y les informen cuanto antes en caso de cambio. […]

d) que las autoridades competentes puedan registrar al solicitante y sus pertenencias. […]

e) que las autoridades competentes puedan tomar una fotografía del solicitante, y

f) que las autoridades competentes puedan grabar las declaraciones verbales del solicitante, siempre que este haya sido informado previamente de ello.»

12 El artículo 31 de la Directiva 2013/32, titulado «Procedimiento de examen», establece en su apartado 3:

«Los Estados miembros procurarán que el procedimiento de examen termine en el plazo de seis meses a partir de la presentación de la solicitud.

Cuando se aplique a una solicitud el procedimiento establecido en el Reglamento [Dublín III], el plazo de seis meses empezará a contar a partir del momento en que se determine el Estado miembro responsable de su examen de conformidad con el citado Reglamento, el solicitante se halle en el territorio de dicho Estado miembro y la autoridad competente se haya hecho cargo de él.

Los Estados miembros podrán ampliar el plazo de seis meses establecido en el presente apartado por un período que no excederá de otros nueve meses cuando:

[…]

c) el retraso pueda imputarse claramente al incumplimiento por parte del solicitante de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13.»

Reglamento Dublín III

13 Los considerandos 11 y 19 del Reglamento Dublín III exponen:

«(11) La Directiva [2013/33] debe aplicarse al procedimiento de determinación del Estado miembro responsable tal como se establece en el presente Reglamento, a reserva de los límites en la aplicación de dicha Directiva.

[…]

(19) Para garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas de que se trate, 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 de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. A fin de garantizar el respeto del Derecho internacional, una tutela judicial efectiva ha de comprender tanto el examen de la solicitud según el presente Reglamento como de la situación de hecho y de derecho en el Estado miembro al que se traslade al solicitante.»

14 El artículo 3 de este Reglamento, titulado «Acceso al procedimiento de examen de una solicitud de protección internacional», dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros examinarán toda solicitud de protección internacional presentada por un nacional de un tercer país o un apátrida, ya sea en el territorio de cualquiera de ellos, incluida la frontera, o en las zonas de tránsito. La solicitud será examinada por un solo Estado miembro, que será aquel que los criterios mencionados en el capítulo III designen como responsable.

2. Cuando, con arreglo a los criterios enumerados en el presente Reglamento, no pueda determinarse el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional, será responsable del examen el primer Estado miembro ante el que se haya presentado la solicitud de protección internacional.

Cuando sea imposible trasladar a un solicitante al Estado miembro que se haya designado en primer lugar como responsable, debido a que hay razones fundadas para temer que existen deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida de los solicitantes en ese Estado miembro que implican un peligro de trato inhumano o degradante, en el sentido del artículo 4 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Estado miembro encargado de la determinación seguirá examinando los criterios fijados en el capítulo III para decidir si otro Estado miembro puede ser designado como responsable.

Cuando el traslado no pueda hacerse, con arreglo al presente apartado, al Estado miembro designado sobre la base de los criterios fijados en el capítulo III o al primer Estado miembro en el que se presentó la solicitud, el Estado miembro encargado de la determinación pasará a ser el Estado miembro responsable.

[…]»

15 El artículo 7 de dicho Reglamento, titulado «Jerarquía de criterios», establece:

«1. Los criterios de determinación del Estado miembro responsable se aplicarán en el orden que figuran en el presente capítulo.

2. La determinación del Estado miembro responsable en aplicación de los criterios establecidos en el presente capítulo se hará atendiendo a la situación existente en el momento en que el solicitante presentó su solicitud de protección internacional por primera vez ante un Estado miembro. […]»

16 El artículo 13 de este Reglamento, titulado «Entrada y estancia», señala en su apartado 1:

«Si se determina, atendiendo a pruebas o a indicios […], incluidos los datos mencionados en el Reglamento (UE) n.º 603/2013 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n.º 604/2013, 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, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (DO 2013, L 180, p. 1)], que el solicitante ha cruzado la frontera de un Estado miembro de forma irregular por vía terrestre, marítima o aérea, procedente de un tercer país, el Estado miembro en el que haya entrado de tal forma será responsable del examen de la solicitud de protección internacional. Esa responsabilidad cesará 12 meses después de la fecha en que se haya producido el cruce irregular de fronteras.»

17 El artículo 17 del Reglamento Dublín III, titulado «Cláusulas discrecionales», establece en su apartado 1:

«No obstante lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, cualquier Estado miembro podrá decidir examinar una solicitud de protección internacional que le sea presentada por un nacional de un tercer país o un apátrida, aun cuando este examen no le incumba en virtud de los criterios establecidos en el presente Reglamento.»

18 El artículo 27 de dicho Reglamento, titulado «Recursos», dispone:

«1. El solicitante […] 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.

[…]

3. En caso de recurso o revisión de la decisión de traslado, los Estados miembros establecerán en su Derecho nacional que:

a) el recurso o la revisión otorga a la persona interesada el derecho de permanecer en el Estado miembro en cuestión hasta la resolución del recurso o revisión, o

b) el traslado se suspende automáticamente y dicha suspensión expirará después de un plazo razonable, durante el cual un órgano jurisdiccional tendrá que adoptar, tras un examen pormenorizado y riguroso, una decisión sobre si se concede un efecto suspensivo del recurso o revisión, […]

[…]».

19 El artículo 29 de dicho Reglamento, titulado «Modalidades y plazos», establece:

«1. El traslado del solicitante […] 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.

[…]

2. Si el traslado no se produce en el plazo de seis meses, 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.

[…]»

Derecho irlandés

20 Con arreglo al artículo 4 del Protocolo (n.º 21) sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia (en lo sucesivo; «Protocolo n.º 21»), mediante las European Communities (Receptions Conditions) Regulations 2018 (S.I. No. 230/2018) [Decreto de 2018 relativo a las Comunidades Europeas (Condiciones de Acogida); en lo sucesivo, «Decreto de 2018»], Irlanda transpuso a su Derecho interno, con efectos a partir del 30 de junio de 2018, lo dispuesto en la Directiva 2013/33.

21 La regla 2, apartados 2 y 3, del citado Decreto establece:

«(2) A efectos del presente Decreto, cuando se haya dictado una decisión de traslado en el sentido del [European Union (Dublin System) Regulations 2018 (S.I. No. 62/2018)] [Decreto de 2018 relativo a la Unión Europea (Sistema de Dublín)] respecto a un solicitante, este:

(a) perderá la condición de solicitante, y

(b) tendrá la consideración de beneficiario, pero no de solicitante, a partir de la fecha de notificación de dicha decisión, con arreglo a la regla 5, apartado 2, de dicho Decreto.

(3) A efectos del presente Decreto, una persona que, en virtud de la regla 16, apartado 2, del [European Union (Dublin System) Regulations 2018 (S.I. No. 62/2018)] [Decreto de 2018 relativo a la Unión Europea (Sistema de Dublín)], haya interpuesto un recurso ante el International Protection Appeals Tribunal [(Tribunal Apelación en Materia de protección internacional)] tendrá la consideración de beneficiario no solicitante en tanto dicho Tribunal no se haya pronunciado sobre el recurso.»

22 La regla 11, apartados 3 y 4, del Decreto de 2018, que transpone el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33, dispone:

«El solicitante podrá presentar una solicitud de permiso de trabajo […]

(b) en una fecha no anterior a aquella en que se cumplan ocho meses contados a partir de la presentación de su solicitud [de protección internacional].

(4) El Ministro podrá […] conceder la autorización [de acceso al mercado de trabajo] al solicitante si:

(a) sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6, haya transcurrido un plazo de nueve meses desde la fecha de presentación de la solicitud sin que se haya adoptado una resolución en primera instancia sobre la solicitud de protección presentada por el solicitante, y

(b) la situación prevista en la letra a) anterior no pueda atribuirse total o parcialmente al solicitante.»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

Asunto C-322/19

23 El Sr. K. S. abandonó Pakistán con destino al Reino Unido, en febrero de 2010. No presentó ninguna solicitud de protección internacional en dicho Estado miembro. En mayo de 2015, viajó a Irlanda, donde presentó una solicitud de protección internacional el 11 de mayo de 2015. El 9 de marzo de 2016, el Refugee Applications Commissioner (Comisario para los Refugiados, Irlanda) dictó una decisión de traslado de dicha solicitud al Reino Unido, basándose en lo dispuesto en el Reglamento Dublín III. El Sr. K. S. interpuso un recurso contra la mencionada decisión, que fue desestimado, con fecha de 17 de agosto de 2016, por el Refugee Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en Materia de Protección Internacional). Interpuso entonces un recurso judicial ante la High Court (Tribunal Superior, Irlanda), que sigue pendiente de resolución y tiene efecto suspensivo.

24 Mientras tanto, el Sr. H. K. presentó, de acuerdo con la regla 11, apartado 3, del Decreto de 2018, una solicitud de acceso al mercado de trabajo ante el Labour Market Access Unit of the Department of Justice and Equality (Unidad de Acceso al Mercado de Trabajo del Ministerio de Justicia e Igualdad, Irlanda). Tras la denegación de esta solicitud, interpuso un recurso, que fue desestimado mediante una resolución de 19 de julio de 2018. Contra esta resolución, el Sr. K. S. interpuso recurso de apelación ante el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en Materia de Protección Internacional). Mediante resolución de 11 de septiembre de 2018, ese órgano jurisdiccional confirmó la resolución denegatoria, debido a que, con arreglo al Decreto de 2018, las personas cuya solicitud se ha trasladado a otro Estado miembro, de acuerdo con el Reglamento Dublín III, no tienen derecho a acceder al mercado de trabajo. El Sr. K. S. interpuso entonces ante el tribunal remitente un recurso judicial contra la resolución del International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en Materia de Protección Internacional).

25 El Sr. M. H. K. abandonó Bangladés con destino al Reino Unido el 24 de octubre de 2009. Tras la expiración de su permiso de residencia, se trasladó a Irlanda el 4 de septiembre de 2014, antes de que se resolviera su solicitud de prórroga de su derecho de residencia en el Reino Unido. El 16 de febrero de 2015, el Sr. M. H. K. presentó una solicitud de protección internacional en Irlanda. El 25 de noviembre de 2015, el Comisario para los Refugiados dictó una decisión de traslado de esta solicitud al Reino Unido, de acuerdo con el Reglamento Dublín III. El Sr. M. H. K. interpuso entonces un recurso contra esta decisión, que fue desestimado el 30 de marzo de 2016 por el Refugee Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en Materia de Protección Internacional). A continuación, presentó un recurso judicial ante la High Court (Tribunal Superior), invocando el artículo 17 del Reglamento Dublín III. Este procedimiento, que sigue pendiente de resolución, tiene efecto suspensivo.

26 El Sr. M. H. K. presentó, asimismo, de acuerdo con la regla 11, apartado 3, del Decreto de 2018, una solicitud de permiso de acceso al mercado de trabajo ante la autoridad competente del Ministerio de Justicia e Igualdad. A raíz de la denegación de dicha solicitud mediante resolución de 16 de agosto de 2018, el Sr. M. H. K. interpuso un recurso, que fue desestimado el 5 de septiembre de 2018. Interpuso entonces un recurso de apelación contra esta resolución desestimatoria ante el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en Materia de Protección Internacional). Mediante

resolución de 17 de octubre de 2018, dicho órgano jurisdiccional desestimó el recurso por considerar que el acceso al mercado de trabajo no forma parte de las «condiciones materiales de acogida». El Sr. M. H. K. interpuso entonces, ante el tribunal remitente, un recurso judicial contra dicha resolución.

27 Los recursos judiciales presentados ante la High Court (Tribunal Superior) fueron admitidos a trámite el 24 de septiembre y el 12 de noviembre de 2018, respectivamente. Dicho órgano jurisdiccional señala que mediante los dos recursos se solicita, en primer lugar, que se adopten sendas resoluciones de *certiorari* por las que se anulen las resoluciones denegatorias de acceso al mercado de trabajo; en segundo lugar, que se declare que la regla 2, apartado 2, y la regla 11, apartados 2 y 12, del Decreto de 2018 son contrarias a la Directiva 2013/33 y, en tercer lugar, que se conceda el resarcimiento por los perjuicios sufridos.

28 En este contexto, la High Court (Tribunal Superior) pregunta, en primer lugar, si puede tenerse en cuenta la Directiva 2013/32, aun cuando esta no sea aplicable a Irlanda, para interpretar la Directiva 2013/33.

29 En segundo lugar, la High Court (Tribunal Superior) solicita que se dilucide si un solicitante de protección internacional cuya solicitud se ha trasladado a otro Estado miembro de acuerdo con el Reglamento Dublín III puede acogerse a lo dispuesto en el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33. Ese órgano jurisdiccional recuerda que, en un proyecto de Directiva sobre las condiciones de acogida, fechado el 13 de julio de 2016, la Comisión Europea propuso excluir del acceso al mercado de trabajo a las personas que fueran objeto de una decisión de traslado de acuerdo con el Reglamento Dublín III. No obstante, dicho órgano jurisdiccional considera que de ello no puede deducirse, *a sensu contrario*, que el artículo 15 de la Directiva 2013/33 permita acceder al mercado de trabajo a las personas que son objeto de tal decisión.

30 La High Court (Tribunal Superior) estima, por una parte, que las personas como los recurrentes en el litigio principal son personas que «por definición» han abusado, en cierta medida, del mecanismo establecido por el Reglamento Dublín III y, por otra parte, que la presentación de una solicitud de protección internacional en un Estado miembro distinto del primer Estado de entrada del solicitante es contraria a dicho Reglamento. Atendiendo a la doctrina del abuso de derecho, a su entender, estas personas no pueden acceder al mercado de trabajo en virtud del artículo 15 de la Directiva 2013/33.

31 En este contexto, dicho órgano jurisdiccional pregunta, en tercer lugar, si un Estado miembro puede aprobar, al efectuar la transposición del artículo 15 de la Directiva 2013/33, una medida general que atribuya a los solicitantes de protección internacional, cuyo traslado a otro Estado miembro se ha decidido de acuerdo con el Reglamento Dublín III, cualquier demora en el desarrollo de este procedimiento. Considera que debe darse una respuesta afirmativa a esta cuestión.

32 En cuarto lugar, la High Court (Tribunal Superior) desea averiguar si la interposición por el solicitante de protección internacional de un recurso judicial, con efecto suspensivo, contra una decisión de traslado a otro Estado miembro en virtud del Reglamento Dublín III constituye también una demora atribuible a dicho solicitante en el sentido del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33. Considera que la respuesta a esta cuestión también debe ser afirmativa.

33 En tales circunstancias, la High Court (Tribunal Superior) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Cuando, al interpretar un instrumento de Derecho de la Unión aplicable a un Estado miembro particular, al mismo tiempo se ha adoptado otro instrumento no aplicable a dicho Estado miembro, ¿puede tenerse en cuenta el segundo instrumento al interpretar el primero?

2) ¿Es aplicable el artículo 15 de la Directiva [2013/33] a una persona sobre la cual se ha tomado una decisión de traslado con arreglo al Reglamento Dublín III […]?

3) Al aplicar el artículo 15 de la Directiva [2013/33], ¿están los Estados miembros facultados para adoptar una medida general en virtud de la cual se imputan a los solicitantes sujetos a un procedimiento de traslado con arreglo al Reglamento Dublín III las eventuales demoras en la decisión de traslado o posteriores a ella?

4) Cuando un solicitante abandona un Estado miembro sin haber solicitado allí protección internacional y se desplaza a otro Estado miembro donde sí presenta la solicitud de protección internacional y es objeto de una decisión con arreglo al Reglamento Dublín III […], por la que se le traslada al primer Estado miembro, ¿puede imputarse al solicitante, con arreglo al artículo 15 de la Directiva [2013/33], la consiguiente demora en la tramitación de la solicitud de protección [internacional]?

5) Cuando un solicitante es objeto de una decisión de traslado a otro Estado miembro con arreglo al Reglamento Dublín III […], pero dicho traslado se demora debido a un procedimiento de recurso judicial iniciado por el solicitante, a raíz del cual se suspende el traslado en virtud de una resolución [de la High Court (Tribunal Superior)], ¿puede imputarse al solicitante, con arreglo al artículo 15 de la Directiva [2013/33], la consiguiente demora en la tramitación de la solicitud de protección, ya sea con carácter general o, en particular, cuando en el procedimiento se determina que el recurso es infundado, manifiestamente o no, o constituye un abuso procesal?»

Asunto C-385/19

34 La Sra. R. A. T., nacional iraquí, presentó una solicitud de protección internacional en Irlanda, el 7 de marzo de 2018. Mediante escrito de 2 de octubre de 2018, se le informó de que había sido objeto de una decisión de traslado al Reino Unido en aplicación del Reglamento Dublín III. Posteriormente, el 18 de octubre de 2018, impugnó esta decisión ante el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en Materia de Protección Internacional). Dicho recurso está aún pendiente de resolución.

35 El Sr. D. S., nacional iraquí, dice haber salido de Iraq el 1 de agosto de 2015 para viajar a Austria a través de Turquía y Grecia. Presentó una solicitud de protección internacional en Austria, pero abandonó ese Estado miembro antes de que se resolviera su solicitud. El Sr. D. S. afirma que regresó a Iraq en agosto de 2015 y que después viajó directamente a Irlanda, el 25 de diciembre de 2015. El 8 de febrero de 2016, presentó una solicitud de protección internacional en este último Estado miembro. Puesto que la autoridad austriaca competente aceptó readmitir al interesado con arreglo a lo dispuesto en el artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento Dublín III, se adoptó la decisión de trasladarlo a Austria. El Sr. D. S. interpuso contra esa resolución un recurso ante el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en Materia de Protección Internacional), que fue desestimado. A continuación, el Sr. D. S. interpuso un recurso judicial ante la High Court (Tribunal Superior), que se halla todavía pendiente de resolución.

36 La Sra. R. A. T. y el Sr. D. S. solicitaron acceso al mercado de trabajo de acuerdo con la regla 11 del Decreto de 2018. Su solicitud fue denegada debido a que, al haber sido objeto de una decisión de traslado a otro Estado miembro de acuerdo con el Reglamento Dublín III, ya no tenían la condición de «solicitante» y, en lo sucesivo, debían tener la consideración de «beneficiarios», a efectos del Decreto de 2018. En consecuencia, no tenían derecho a acceder al mercado de trabajo irlandés. La Sra. R. A. T. y el Sr. D. S. interpusieron entonces sendos recursos ante el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en Materia de Protección Internacional) contra las resoluciones que denegaban sus solicitudes. Mediante resoluciones de 12 de marzo y de 10 de abril de 2019, respectivamente, el tribunal remitente declaró la admisibilidad de ambos recursos.

37 En este contexto, el tribunal remitente solicita que se dilucide si las personas cuyo traslado a otro Estado miembro se ha decidido de acuerdo con el Reglamento Dublín III pueden incluirse en una categoría distinta de la de «solicitante», en el sentido del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33; categoría que, en consecuencia, quedaría excluida del acceso al mercado de trabajo del Estado miembro que ha requerido ese traslado. A su entender, esta Directiva no autoriza distinción alguna entre los solicitantes de protección internacional, como confirmó el Tribunal de Justicia en el apartado 40 de la sentencia de 27 de septiembre de 2012, Cimade y GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594).

38 Respecto a la interpretación del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33, en particular, de la expresión «la demora no pueda atribuirse al solicitante», el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en Materia de Protección Internacional) estima que el hecho de que un solicitante interponga un recurso judicial para impugnar la validez de una resolución que le resulte lesiva no puede considerarse automáticamente como una demora atribuible a dicho interesado, a efectos del citado precepto.

39 Por otra parte, el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en Materia de Protección Internacional) indica que, a raíz del pronunciamiento de la sentencia de 4 de diciembre de 2018, Minister for Justice and Equality y Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979), consideró que el Decreto de 2018 era contrario al artículo 15 de la Directiva 2013/33 y, por lo tanto, decidió aplicar esta Directiva en lugar de las disposiciones nacionales, lo que tiene como consecuencia autorizar el acceso de los solicitantes de que se trata al mercado de trabajo irlandés.

40 En estas circunstancias, el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en Materia de Protección Internacional) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Contempla el artículo 15 de la Directiva [2013/33] distintas categorías de “solicitantes”?

2) ¿Qué tipo de conducta constituye una demora atribuible al solicitante a efectos del artículo 15, apartado 1, de la Directiva [2013/33]?».

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

41 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 14 de junio de 2019, se acordó la acumulación de los asuntos C-322/19 y C-385/19 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

42 Mediante auto separado de 23 de abril de 2019, la High Court (Tribunal Superior) solicitó al Tribunal de Justicia que tramitara el asunto C-322/19 mediante un procedimiento acelerado con arreglo al artículo 105, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. El International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en Materia de Protección Internacional), en su resolución de remisión de 16 de mayo de 2019, formuló la misma petición en relación con el asunto C-385/19.

43 De conformidad con el artículo 105, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, a instancia del órgano jurisdiccional remitente o, excepcionalmente, de oficio, el Presidente del Tribunal podrá, tras oír al Juez Ponente y al Abogado General, decidir tramitar una petición de decisión prejudicial mediante un procedimiento acelerado que establezca excepciones a las disposiciones de este Reglamento, cuando la naturaleza del asunto exija resolverlo en breve plazo.

44 En apoyo de sus peticiones, los tribunales remitentes señalan que los demandantes en los litigios principales se encuentran en un estado de incertidumbre en lo que respecta a su derecho de acceso al mercado de trabajo y a su vida familiar, que resulta agravado por la existencia de discrepancias entre las resoluciones de los tribunales irlandeses referentes a la aplicación de la Directiva 2013/33. Una respuesta del Tribunal de Justicia en breve plazo permitiría terminar con este estado de incertidumbre.

45 Los citados órganos jurisdiccionales señalan asimismo que el derecho de acceso al mercado de trabajo que confiere la Directiva 2013/33, controvertida en los litigios principales, está comprendido en el derecho a la dignidad humana garantizado por el artículo 1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

46 En esta ocasión, el 22 de mayo de 2019, por lo que respecta al asunto C-322/19, y el 14 de junio de 2019, por lo que respecta al asunto C-385/19, el Presidente del Tribunal de Justicia resolvió desestimar las peticiones de los tribunales remitentes mencionadas en el apartado 42 de la presente sentencia, con arreglo al artículo 105, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento.

47 Ambas decisiones están motivadas, en primer lugar, por el hecho de que la inseguridad jurídica invocada por los recurrentes en los litigios principales y su interés legítimo en conocer a la mayor celeridad el alcance de los derechos que el Derecho de la Unión les reconoce no pueden, por sí solos, constituir una circunstancia excepcional que justifique el uso del procedimiento acelerado previsto en el artículo 105 del Reglamento de Procedimiento (véase, en este sentido, el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 18 de enero de 2019, Adusbef y otros, C-686/18, no publicado, EU:C:2019:68, apartado 14 y jurisprudencia citada).

48 De este modo, en contraste con el asunto en que se dictó el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 17 de abril de 2008, Metock y otros (C-127/08, no publicado, EU:C:2008:235), citado por la High Court (Tribunal Superior), en el que se privaba a las parejas de la posibilidad de llevar una vida familiar normal, no se desprende de las resoluciones de remisión que este fuera el caso en los presentes litigios. Del mismo modo, en el asunto que dio lugar al auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 9 de septiembre de 2011, Dereci y otros (C-256/11, no publicado, EU:C:2011:571), apartado 15, también citado por la High Court (Tribunal Superior), se había denegado por lo menos a uno de los demandantes el efecto suspensivo del recurso que había interpuesto contra su orden de expulsión, de modo que la medida de expulsión del territorio del interesado podía ejecutarse en cualquier momento. El Tribunal de Justicia consideró que esa amenaza de expulsión inminente privaba a dicho interesado de la posibilidad de llevar una vida familiar normal. Sin embargo, en los litigios principales, los recurrentes no están privados de libertad y las decisiones de traslado de que son objeto se han suspendido a la espera de una sentencia firme.

49 A continuación, debe precisarse que una discrepancia acerca de la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión entre los órganos jurisdiccionales nacionales no basta, por sí sola, para justificar que la remisión prejudicial se tramite mediante un procedimiento acelerado. La importancia de garantizar la aplicación uniforme en la Unión Europea de todas las disposiciones que forman parte de su ordenamiento jurídico es, en efecto, inherente a cualquier solicitud presentada en virtud del artículo 267 TFUE (véase, en este sentido, el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 2018, Lexitor, C-383/18, no publicado, EU:C:2018:769, apartado 16).

50 En definitiva, no se desprende de las resoluciones de remisión que los recurrentes en los litigios principales se hayan visto privados del derecho a las condiciones materiales de acogida garantizadas por la Directiva 2013/33. Por consiguiente, su situación no es tan precaria como para justificar la tramitación de las remisiones prejudiciales mediante el procedimiento acelerado previsto en el artículo 105 del Reglamento de Procedimiento.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la admisibilidad de la tercera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-322/19

51 Mediante su tercera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-322/19, la High Court (Tribunal Superior) pregunta, en esencia, si un Estado miembro, al efectuar la transposición del artículo 15 de la Directiva 2013/33, puede adoptar una medida general que atribuya al solicitante de protección internacional, cuyo traslado a otro Estado miembro se ha exigido de acuerdo con el Reglamento Dublín III, cualquier demora en la adopción de una decisión de traslado.

52 Cabe señalar, de entrada, que de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia no se desprende que tal medida general de transposición sea objeto de controversia en los litigios principales.

53 Pues bien, aunque las cuestiones prejudiciales relativas al Derecho de la Unión disfrutan de una presunción de pertinencia, la justificación de la remisión prejudicial no consiste en la formulación de opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas, sino en su necesidad para la resolución efectiva de un litigio (sentencias de 10 de diciembre de 2018, Wightman y otros, C-621/18, EU:C:2018:999, apartado 28, y de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny, C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234, apartado 44).

54 En cualquier caso, como señala acertadamente la Comisión, la demora mencionada en el artículo 15, apartado 1, de esta Directiva se refiere a la adopción de una resolución en primera instancia que tenga por objeto una solicitud de protección internacional y no a la adopción de una decisión de traslado, a efectos del Reglamento Dublín III.

55 De lo anterior se desprende que la tercera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-322/19 es inadmisible, pues mediante ella, en realidad, se solicita del Tribunal de Justicia una opinión consultiva.

Sobre el fondo

Primera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-322/19

56 Mediante su primera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-322/19, la High Court (Tribunal Superior) pregunta, en esencia, si un tribunal nacional puede tener en cuenta la Directiva 2013/32, que, en virtud de los artículos 1, 2 y 4 *bis*, apartado 1, del Protocolo n.º 21, no se aplica en el Estado miembro de ese tribunal, a efectos de la interpretación de lo dispuesto en la Directiva 2013/33, la cual, en cambio, sí es aplicable en ese Estado miembro, de conformidad con el artículo 4 de dicho Protocolo.

57 Como resulta de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, de las exigencias tanto de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como del principio de igualdad se desprende que el tenor de una disposición del Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance normalmente debe ser objeto en toda la Unión de una interpretación autónoma y uniforme, que ha de buscarse teniendo en cuenta no sólo su tenor literal, sino también el contexto de dicha disposición y el objetivo que la normativa de que se trate pretenda alcanzar [sentencia de 25 de junio de 2020, Ministerio Fiscal (Autoridad que es probable que reciba una solicitud de protección internacional), C-36/20 PPU, UE:C:2020:495, apartado 53 y jurisprudencia citada].

58 Además, en una situación como la controvertida en el litigio principal, en la que los dos instrumentos de que se trata pertenecen al mismo *corpus* jurídico, esto es, al Sistema Europeo Común de Asilo, a efectos de la interpretación de lo dispuesto en la Directiva 2013/33, los preceptos de la Directiva 2013/32 constituyen elementos de contexto pertinentes y necesarios.

59 En estas circunstancias, procede tener en cuenta la Directiva 2013/32, incluso cuando esta no se aplica en el Estado miembro del tribunal remitente, en virtud del Protocolo n.º 21, para interpretar la Directiva 2013/33, aplicable en ese Estado miembro, en virtud del mismo Protocolo, para garantizar una interpretación y una aplicación uniformes de las disposiciones de esta última Directiva en todos los Estados miembros.

60 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-322/19 que un tribunal nacional debe tener en cuenta la Directiva 2013/32, que, en virtud de los artículos 1, 2 y 4 *bis*, apartado 1, del Protocolo n.º 21, no se aplica en el Estado miembro de ese tribunal, a efectos de la interpretación de lo dispuesto en la Directiva 2013/33, la cual, en cambio, sí es aplicable en ese Estado miembro, de conformidad con el artículo 4 de dicho Protocolo.

Segunda cuestión prejudicial planteada en el asunto C-322/19 y primera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-385/19

61 Mediante la segunda cuestión prejudicial planteada en el asunto C-322/19 y la primera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-385/19, que procede examinar conjuntamente, los tribunales remitentes preguntan, en esencia, si el artículo 15 de la Directiva 2013/33 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que excluye del acceso al mercado de trabajo a un solicitante de protección internacional, en el sentido del artículo 2, letra b), de dicha Directiva, por el único motivo de que se haya dictado una decisión de traslado respecto a él, de acuerdo con el Reglamento Dublín III.

62 A este respecto, procede recordar en primer lugar que, de conformidad con el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33, los Estados miembros velarán por que los solicitantes tengan acceso al mercado laboral en las condiciones previstas en la citada disposición. Puesto que dicha disposición se refiere al acceso al mercado laboral en beneficio de los «solicitantes», es preciso remitirse a la definición de este concepto que figura en el artículo 2, letra b), de dicha Directiva.

63 El artículo 2, letra b), de la Directiva 2013/33 define al «solicitante» como «el nacional de un tercer país o apátrida que haya formulado una solicitud de protección internacional sobre la cual todavía no se haya dictado una resolución definitiva». Al emplear de forma genérica el artículo definido «el», el legislador de la Unión precisa, como indicó el Abogado General en el punto 54 de sus conclusiones, que ningún nacional de un tercer país o apátrida queda, *a priori*, excluido de la condición de solicitante.

64 Además, este artículo 2, letra b), no establece distinción alguna según que el solicitante sea o no objeto de un procedimiento de traslado con destino a otro Estado miembro de acuerdo con el Reglamento Dublín III. En efecto, esta disposición establece que el solicitante conservará dicha condición mientras «todavía no se haya dictado una resolución definitiva» sobre su solicitud de protección internacional. Sin embargo, como señaló el Abogado General en los puntos 55 a 58 de sus conclusiones, una decisión de traslado no es una resolución definitiva sobre una solicitud de protección internacional, por lo que su adopción no puede producir el efecto de privar al interesado de la condición de «solicitante» en el sentido del artículo 2, letra b), de la Directiva 2013/33.

65 Esta interpretación literal es conforme, en segundo lugar, con la intención del legislador de la Unión, tal como se desprende del considerando 8 de la Directiva 2013/33, según el cual esta se aplica en todas las fases y tipos de procedimientos de solicitud de protección internacional, y a todo el período

en que se permita a los solicitantes permanecer en el territorio de los Estados miembros en esa condición. De ello se deduce que los solicitantes que son objeto de los «procedimientos de solicitud de protección internacional» establecidos por el Reglamento Dublín III están manifiestamente incluidos en el ámbito de aplicación subjetivo de dicha Directiva y, por consiguiente, en el del artículo 15 de esta.

66 Tal interpretación se ve igualmente corroborada por otros dos instrumentos que forman parte, al igual que la Directiva 2013/33, del Sistema Europeo Común de Asilo, esto es, la Directiva 2013/32 y el Reglamento Dublín III. En efecto, según el considerando 27 de la Directiva 2013/32, los nacionales de terceros países y las personas apátridas que hayan expresado su deseo de solicitar protección internacional son solicitantes de protección internacional. Por esta razón, deben gozar de los derechos garantizados en virtud de esta Directiva y de la Directiva 2013/33. Asimismo, se desprende expresamente del considerando 11 del Reglamento Dublín III que la Directiva 2013/33 debe aplicarse al procedimiento de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional tal como se establece en ese Reglamento. Pues bien, tal procedimiento se desarrolla, en la práctica, en el Estado miembro que requiere el traslado de la solicitud a otro Estado miembro, hasta que el Estado miembro requerido se haga cargo del solicitante o lo readmita, si resulta que este último es efectivamente el responsable de examinar dicha solicitud de acuerdo con el citado Reglamento.

67 Esta interpretación del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33, en tercer lugar, está en consonancia con la sentencia de 27 de septiembre de 2012, Cimade y GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594), relativa a la obligación, impuesta al Estado miembro en que se presentó la solicitud de protección internacional en virtud de la Directiva 2003/9, derogada y sustituida por la Directiva 2013/33, de garantizar al solicitante condiciones materiales de acogida antes de su toma a cargo o readmisión por parte del Estado miembro responsable del examen de dicha solicitud en virtud del Reglamento que precedió al Reglamento Dublín III. El Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 40 de aquella sentencia, que los artículos 2 y 3 de la Directiva 2003/9, que se corresponden en lo esencial con los artículos 2 y 3 de la Directiva 2013/33, establecen una sola categoría de solicitantes de protección internacional que comprende a todos los nacionales de terceros países y apátridas que presenten una solicitud de protección internacional. En el apartado 53 de la sentencia citada, el Tribunal de Justicia precisó, en esencia, que un solicitante de protección internacional conserva esa condición mientras no se haya dictado una resolución definitiva sobre su solicitud. Por último, el Tribunal de Justicia puso de relieve, en el apartado 58 de la misma sentencia, que la obligación del Estado miembro ante el que se ha presentado tal solicitud de conceder las condiciones mínimas establecidas por la Directiva 2003/09 solo deja de existir cuando ese Estado miembro procede al traslado efectivo del solicitante.

68 Pues bien, aun cuando el acceso al mercado de trabajo no es una condición material de acogida *stricto sensu*, a efectos del artículo 2, letra g), de la Directiva 2013/33, está comprendido en las condiciones de acogida, en el sentido de su artículo 2, letra f), entendidas como los derechos y beneficios conferidos por esa Directiva a cualquier solicitante de protección internacional cuya solicitud no haya sido resuelta definitivamente. Por lo tanto, la obligación que se impone al Estado miembro de que se trate, con arreglo al artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33, de conceder al solicitante de protección internacional acceso al mercado laboral solo se extingue en el momento del traslado definitivo del interesado con destino al Estado miembro requerido.

69 En cuarto lugar, el considerando 11 de la Directiva 2013/33 señala que deben establecerse unas normas sobre la acogida de los solicitantes, que sean suficientes, para garantizarles un nivel de vida digno y unas condiciones de vida comparables en todos los Estados miembros. El Tribunal de Justicia también ha precisado que el respeto de la dignidad humana no solo se impone con respecto a los solicitantes de asilo que se encuentren en el territorio del Estado miembro responsable en espera de la resolución de este sobre su solicitud de asilo, sino también con respecto a los solicitantes de asilo que estén a la espera de la determinación del Estado miembro responsable de la solicitud (sentencia de

27 de septiembre de 2012, Cimade y GISTI, C-179/11, EU:C:2012:594, apartado 43). Pues bien, como señaló el Abogado General en el punto 85 de sus conclusiones, el trabajo contribuye de forma evidente a la preservación de la dignidad del solicitante, puesto que los ingresos que obtiene por un empleo no solo le permiten procurarse su propia manutención, sino también disponer de un alojamiento fuera de las estructuras de acogida, en el que podrá albergar, en caso necesario, a su familia.

70 Además, el considerando 23 de la Directiva 2013/33 señala que uno de los objetivos perseguidos por esta norma consiste en «fomentar la autonomía de los solicitantes» de protección internacional. A este respecto, es preciso recordar que, como puso de relieve la Comisión en su propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2008, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros [COM (2008) 815 final], el acceso al mercado de trabajo puede beneficiar tanto al solicitante de protección internacional como al Estado miembro de acogida. Facilitar el acceso al mercado de trabajo para estos solicitantes puede prevenir un riesgo considerable de aislamiento y de exclusión social, habida cuenta de la precariedad de su situación. Fomenta asimismo la autonomía de los solicitantes de protección internacional, que es uno de los objetivos de la Directiva 2013/33.

71 Por el contrario, impedir al solicitante de protección internacional el acceso al mercado de trabajo contraviene dicho objetivo y, además, supone un coste para el Estado miembro de que se trate, que tiene que pagar más prestaciones sociales. Lo mismo sucede cuando se impide a un solicitante objeto de una decisión de traslado con destino a otro Estado miembro acceder al mercado de trabajo durante todo el período comprendido entre la fecha de presentación de su solicitud de protección internacional y la fecha de aceptación de su traslado al Estado miembro requerido, período al que se añade el correspondiente al examen propiamente dicho de su solicitud, que puede durar hasta seis meses contados desde la fecha de aceptación del traslado del interesado por parte del Estado miembro requerido.

72 Por lo tanto, los solicitantes de protección internacional, en el sentido del artículo 2, letra b), de la Directiva 2013/33, que son objeto de una decisión de traslado, en virtud del Reglamento Dublín III, están comprendidos en el ámbito de aplicación subjetivo del artículo 15, apartado 1, de esta Directiva.

73 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial planteada en el asunto C-322/19 y a la primera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-385/19 que el artículo 15 de la Directiva 2013/33 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que excluye a un solicitante de protección internacional del acceso al mercado de trabajo por el único motivo de que se haya dictado respecto a él una decisión de traslado, de acuerdo con el Reglamento Dublín III.

Segunda cuestión prejudicial planteada en el asunto C-385/19

74 Mediante la segunda cuestión prejudicial planteada en el asunto C-385/19, el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en Materia de Protección Internacional) pregunta, en esencia, qué actuaciones pueden constituir una demora atribuible al solicitante de protección internacional, en el sentido del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33.

75 Procede señalar de inmediato, como hizo el Abogado General en los puntos 99 y siguientes de sus conclusiones, que la Directiva 2013/33 no proporciona ninguna indicación a este respecto.

76 En consecuencia, procede referirse a las normas de procedimiento comunes para la concesión de protección internacional establecidas por la Directiva 2013/32, la cual, como se ha señalado en el apartado 60 de la presente sentencia, debe tenerse en cuenta para interpretar lo dispuesto en la Directiva 2013/33.

77 Así pues, del artículo 31, apartado 3, de la Directiva 2013/32 resulta que el retraso en el examen de su solicitud de protección internacional es imputable al solicitante cuando este no cumple las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13 de la citada Directiva. Este precepto establece que el solicitante está obligado a cooperar con las autoridades competentes con vistas a establecer su identidad y otros elementos a que se refiere el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2011/95, esto es, su edad, pasado, incluido el de parientes relacionados, nacionalidad(es) y lugares de anterior residencia, solicitudes de asilo previas, itinerarios de viaje, documentos de viaje y motivos por los que solicita protección internacional. La obligación de cooperación que recae sobre el solicitante implica que este debe facilitar, en la medida de lo posible, los justificantes requeridos y, en su caso, las explicaciones y la información solicitadas (sentencia de 14 de septiembre de 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, apartado 38).

78 El artículo 13 de la Directiva 2013/32 permite asimismo a los Estados miembros imponer al solicitante otras obligaciones necesarias para tramitar su solicitud, en particular, que informe a las autoridades competentes o se persone ante ellas en un momento y en un lugar concretos, que informe a las autoridades de su lugar de residencia o incluso que dichas autoridades puedan registrar al solicitante, tomar su fotografía y grabar sus declaraciones.

79 De las consideraciones anteriores se desprende, en esencia, que puede imputarse al solicitante el retraso en la tramitación de una solicitud de protección internacional cuando este no haya cooperado con las autoridades nacionales competentes. Habida cuenta del principio imperativo de interpretación y aplicación uniformes del Derecho de la Unión, tal como se ha recordado en los apartados 57 y siguientes de la presente sentencia, esta interpretación se exige incluso cuando, debido a un acto específico de excepción, en este caso, el Protocolo n.º 21, la Directiva 2013/32 no se aplica en el Estado miembro de que se trate.

80 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la segunda cuestión prejudicial planteada en el asunto C-385/19 que el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33 debe interpretarse en el sentido de que se puede atribuir al solicitante de protección internacional la demora en la adopción de una resolución en primera instancia que tenga por objeto una solicitud de protección internacional, cuando ello resulte de la falta de cooperación de dicho solicitante con las autoridades competentes.

Cuarta cuestión prejudicial planteada en el asunto C-322/19

81 Mediante la cuarta cuestión prejudicial planteada en el asunto C-322/19, la High Court (Tribunal Superior) pregunta, en esencia, si el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33 debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro puede atribuir al solicitante de protección internacional la demora en la adopción de una resolución en primera instancia que tenga por objeto una solicitud de protección internacional por no haber presentado dicho solicitante su solicitud ante el primer Estado miembro de entrada.

82 A este respecto, por una parte, como señaló el Abogado General en los puntos 110 y 112 de sus conclusiones, ninguna disposición del Reglamento Dublín III obliga a un solicitante de protección internacional a presentar su solicitud ante el primer Estado miembro de entrada.

83 Por otra parte, procede recordar que el artículo 3, apartado 1, del Reglamento Dublín III dispone que la solicitud de protección internacional será examinada por un solo Estado miembro, que será aquel que los criterios mencionados por orden jerárquico en el capítulo III de dicho Reglamento designen como responsable. Pues bien, el primer Estado miembro de entrada no es automáticamente el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional, el cual debe determinarse con arreglo a los criterios establecidos en el artículo 7, apartados 1 y 2, de dicho Reglamento.

84 En estas circunstancias, no puede atribuirse a un solicitante de protección internacional que abandona un Estado miembro sin haber presentado una solicitud de protección internacional y que presenta tal solicitud en otro Estado miembro la demora que pueda derivarse de ello en cuanto al examen de su solicitud por ese mero hecho.

85 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial planteada en el asunto C-322/19 que el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33 debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro no puede atribuir al solicitante de protección internacional la demora en la adopción de una resolución en primera instancia que tenga por objeto una solicitud de protección internacional por no haber presentado su solicitud ante el primer Estado miembro de entrada, a efectos del artículo 13 del Reglamento Dublín III.

Quinta cuestión prejudicial planteada en el asunto C-322/19

86 Mediante la quinta cuestión prejudicial planteada en el asunto C-322/19, la High Court (Tribunal Superior) pregunta, en esencia, si el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33 debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro puede atribuir al solicitante de protección internacional la demora en la tramitación de su solicitud de protección internacional resultante de la interposición, por parte de este, de un recurso judicial con efecto suspensivo contra la decisión de traslado dictada respecto a él, de acuerdo con el Reglamento Dublín III.

87 En primer lugar, procede recordar que el artículo 27, apartado 3, del Reglamento Dublín III obliga a los Estados miembros a establecer en su Derecho nacional, por una parte, que el recurso contra una decisión de traslado confiere al solicitante de protección internacional que sea destinatario de tal decisión el derecho a permanecer en el Estado miembro de que se trate hasta que se resuelva su recurso y, por otra parte, que el traslado se suspenderá automáticamente.

88 Estas disposiciones deben interpretarse a la luz de lo expuesto en el considerando 19 del Reglamento Dublín III, que señala que, para garantizar la protección efectiva de los derechos de los solicitantes 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 con el artículo 47 de la Carta. Se ha declarado en este sentido, por una parte, que el legislador de la Unión no pretendió sacrificar la tutela judicial de los solicitantes de protección internacional en aras de la exigencia de celeridad en la tramitación de su solicitud, al garantizarles una tutela judicial efectiva y completa (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de junio de 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, apartado 57, y de 31 de mayo de 2018, Hassan, C-647/16, EU:C:2018:368, apartado 57), y, por otra parte, que una interpretación restrictiva del alcance del derecho de recurso previsto en el artículo 27, apartado 1, del Reglamento Dublín III podría oponerse a la realización de ese objetivo (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de julio de 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, apartados 46 y 47).

89 De ello se desprende que el mero hecho de que el solicitante ejercite su derecho a recurrir la decisión de traslado de que es objeto no puede constituir una demora atribuible a dicho interesado a efectos del apartado 1 del artículo 15 de la Directiva 2013/33. Además, este artículo precisa, en su apartado 3, que no se privará al solicitante de protección internacional del acceso al mercado de trabajo cuando se interponga un recurso. Lo mismo debe suceder cuando se ha interpuesto el recurso contra una decisión de traslado contemplado en el artículo 27, apartado 3, del Reglamento Dublín III.

90 En segundo lugar, no puede presumirse, sin que el órgano jurisdiccional nacional examine las circunstancias del caso concreto, que la interposición de un recurso judicial contra una decisión de traslado sea un abuso de derecho.

91 Ha de recordarse al respecto que, para probar la existencia de una práctica abusiva, es necesario que concurran, por un lado, una serie de circunstancias objetivas de las que resulte que, pese a haberse respetado formalmente las condiciones establecidas en la normativa de la Unión, no se ha alcanzado el objetivo perseguido por dicha normativa y, por otro lado, un elemento subjetivo consistente en la voluntad de obtener un beneficio resultante de la normativa de la Unión mediante la creación artificiosa de las condiciones exigidas para su obtención (sentencia de 18 de diciembre de 2014, McCarthy y otros, C-202/13, EU:C:2014:2450, apartado 54 y jurisprudencia citada).

92 El Tribunal de Justicia también ha precisado, en esencia, que el hecho de que un Estado miembro deba hacer frente a un elevado número de casos de abuso de derecho o de fraude cometidos por nacionales de terceros Estados no puede justificar la adopción de una medida basada en consideraciones de prevención genérica, que excluya toda valoración específica de la propia conducta de la persona de que se trate. En efecto, la adopción de medidas destinadas a prevenir genéricamente casos frecuentes de abuso de derecho o de fraude implicaría que la mera pertenencia a un determinado grupo de personas permitiría que los Estados miembros denegaran el reconocimiento de un derecho expresamente conferido por el Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de diciembre de 2014, McCarthy y otros, C-202/13, EU:C:2014:2450, apartados 55 y 56).

93 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la quinta cuestión prejudicial planteada en el asunto C-322/19 que el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33 debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro no puede atribuir al solicitante de protección internacional la demora en la tramitación de su solicitud resultante de la interposición, por parte de este, de un recurso judicial con efecto suspensivo contra la decisión de traslado dictada respecto a él, de acuerdo con el Reglamento Dublín III.

Costas

94 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante los órganos jurisdiccionales remitentes, corresponde a estos resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

1) **Un tribunal nacional debe tener en cuenta 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, que, en virtud de los artículos 1, 2 y 4 *bis*, apartado 1, del Protocolo (n.º 21) sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, no se aplica en el Estado miembro de ese tribunal, a efectos de la interpretación de lo dispuesto en 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, la cual, en cambio, sí es aplicable en ese Estado miembro, de conformidad con el artículo 4 de dicho Protocolo.**

2) **El artículo 15 de la Directiva 2013/33 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que excluye a un solicitante de protección internacional del acceso al mercado de trabajo por el único motivo de que se haya dictado respecto a él una decisión de traslado, de acuerdo con el Reglamento (UE) n.º 604/2013, del Parlamento Europeo y el 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.**

3) El artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33 debe interpretarse en el sentido de que:

– **se puede atribuir al solicitante de protección internacional la demora en la adopción de una resolución en primera instancia que tenga por objeto una solicitud de protección internacional cuando ello resulte de la falta de cooperación del solicitante con las autoridades competentes;**

– **un Estado miembro no puede atribuir al solicitante de protección internacional la demora en la adopción de una resolución en primera instancia que tenga por objeto una solicitud de protección internacional por no haber presentado su solicitud ante el primer Estado miembro de entrada, a efectos del artículo 13 del Reglamento n.º 604/2013;**

– **un Estado miembro no puede atribuir al solicitante de protección internacional la demora en la tramitación de su solicitud resultante de la interposición, por parte de este, de un recurso judicial con efecto suspensivo contra la decisión de traslado dictada respecto a él, de acuerdo con el Reglamento n.º 604/2013.**

Firmas