



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 12 de noviembre de 2019 *

«Procedimiento prejudicial — Solicitantes de protección internacional — Directiva 2013/33/UE — Artículo 20, apartados 4 y 5 — Violación grave de la normativa aplicable en los centros de acogida o comportamiento violento grave — Alcance del derecho de los Estados miembros a determinar las sanciones aplicables — Menor no acompañado — Reducción o retirada del beneficio de las condiciones materiales de acogida»

En el asunto C-233/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Arbeidshof te Brussel (Tribunal Superior de lo Laboral de Bruselas, Bélgica), mediante resolución de 22 de marzo de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 29 de marzo de 2018, en el procedimiento entre

Zubair Haqbin

y

Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, los Sres. J.-C. Bonichot, M. Vilaras (Ponente), M. Safjan y S. Rodin, Presidentes de Sala, y los Sres. L. Bay Larsen y T. von Danwitz, la Sra. C. Toader, los Sres. D. Šváby y F. Biltgen, la Sra. K. Jürimäe y el Sr. C. Lycourgos, Jueces;

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

Secretario: Sr. M.-A. Gaudissart, Secretario adjunto;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de marzo de 2019;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. Haqbin, por el Sr. B. Dhont y la Sra. K. Verstrepen, advocaten;
- en nombre del Gobierno belga, por las Sras. C. Van Lul y C. Pochet y el Sr. P. Cottin, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. S. Ishaque y el Sr. A. Detheux, advocaten;
- en nombre del Gobierno húngaro, por los Sres. M.Z. Fehér y G. Koós y la Sra. M.M. Tátrai, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M.K. Bulterman y P. Huurnink, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. R. Fadoju, en calidad de agente, asistida por el Sr. D. Blundell, Barrister;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. M. Condou-Durande y el Sr. G. Wils, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de junio de 2019;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 20 de la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DO 2013, L 180, p. 96).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre el Sr. Zubair Haqbin y la Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers (Agencia Federal para la Acogida de los Solicitantes de Asilo, Bélgica; en lo sucesivo, «Fedasil»), a propósito de una demanda de indemnización por daños y perjuicios presentada por el Sr. Haqbin contra la Fedasil, a raíz de dos decisiones de esta última que le privaron temporalmente de las condiciones materiales de acogida.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2013/33

- 3 Con arreglo a su artículo 32, la Directiva 2013/33 derogó y sustituyó, para los Estados miembros vinculados por ella, 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 7, 25 y 35 de la Directiva 2013/33 enuncian lo siguiente:
 - «(7) A la luz de los resultados de las evaluaciones realizadas sobre la aplicación de los instrumentos de la primera fase, en la fase actual procede confirmar los principios en que se sustenta la Directiva 2003/9/CE para garantizar una mejora de las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional (denominados en lo sucesivo “los solicitantes”).
- [...]
- (25) Debe restringirse la posibilidad de abuso del sistema de acogida especificando las circunstancias en las que las condiciones materiales de acogida de los solicitantes puedan reducirse o retirarse garantizando a la vez un nivel de vida digno a todos los solicitantes.

[...]

(35) La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en especial por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En particular, la presente Directiva pretende garantizar el pleno respeto de la dignidad humana, así como promover la aplicación de los artículos 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 y 47 de la Carta y debe aplicarse en consecuencia.»

5 Conforme a su artículo 1, la Directiva 2013/33 tiene por objeto establecer normas para la acogida de los solicitantes en los Estados miembros.

6 El artículo 2 de esta Directiva, titulado «Definiciones», dispone lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

[...]

d) “menor”: el nacional de un tercer país o apátrida menor de 18 años;

e) “menor no acompañado”: el menor que llega al territorio de los Estados miembros sin ir acompañado de un adulto responsable del mismo, conforme a la ley o a la práctica del Estado miembro de que se trate, y mientras no esté efectivamente bajo el cuidado de tal adulto responsable de él; este concepto incluye al menor que deja de estar acompañado después de haber entrado en el territorio de los Estados miembros;

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;

[...]

i) “centro de acogida”: cualquier lugar utilizado para el alojamiento colectivo de los solicitantes;

[...]».

7 El artículo 8 de la Directiva 2013/33, titulado «Internamiento», establece lo siguiente en su apartado 3:

«Un solicitante solo podrá ser internado:

[...]

e) cuando así lo exija la protección de la seguridad nacional y el orden público;

[...]».

8 El artículo 14 de esta Directiva, que figura bajo el epígrafe «Escolarización y educación de los menores», dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros proporcionarán a los hijos menores de los solicitantes y a los solicitantes que sean menores de edad acceso al sistema educativo en condiciones similares a las de sus propios nacionales, mientras no se ejecute efectivamente una medida de expulsión contra ellos o sus padres. La educación se podrá dispensar en los centros de acogida.

Los Estados miembros de que se trate podrán establecer que dicho acceso deba limitarse al sistema de enseñanza pública.

Los Estados miembros no privarán a una persona de la enseñanza secundaria solo porque esta haya alcanzado la mayoría de edad.

2. El acceso al sistema educativo no podrá retrasarse durante más de tres meses a partir de la fecha de presentación de la solicitud de protección internacional por el menor o en nombre de este.

Cuando sea necesario, se ofrecerán a los menores clases preparatorias, incluidos cursos de idiomas, para facilitar su acceso al sistema educativo y su participación en el mismo, como establece el apartado 1.

3. Cuando el acceso al sistema educativo tal como se establece en el apartado 1 no sea posible debido a la situación específica del menor, el Estado miembro de que se trate ofrecerá otras modalidades de enseñanza con arreglo al Derecho y prácticas nacionales.»

- 9 El artículo 17 de la citada Directiva, titulado «Normas generales sobre condiciones materiales de acogida y atención sanitaria», establece en sus apartados 1 a 4:

«1. Los Estados miembros velarán por que los solicitantes puedan disponer de las condiciones materiales de acogida cuando presenten su solicitud de protección internacional.

2. Los Estados miembros velarán por que las condiciones materiales de acogida proporcionen a los solicitantes un nivel de vida adecuado que les garantice la subsistencia y la protección de su salud física y psíquica.

Los Estados miembros velarán por que el nivel de vida también se mantenga en la situación específica de las personas vulnerables, de conformidad con el artículo 21, así como en la situación de las personas objeto de internamiento.

3. Los Estados miembros podrán conceder todas o algunas de las condiciones materiales de acogida y de atención sanitaria a condición de que los solicitantes carezcan de medios suficientes para tener atención sanitaria y un nivel de vida adecuado que les permita subsistir.

4. Los Estados miembros podrán exigir a los solicitantes que sufraguen o contribuyan a sufragar los costes inherentes a las condiciones materiales de acogida y a la atención sanitaria previstos en la presente Directiva con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3 cuando los solicitantes tengan recursos suficientes, por ejemplo si han trabajado durante un período de tiempo razonable.

Cuando [...] resulte que un solicitante tenía medios suficientes para cubrir los costes inherentes a las condiciones materiales de acogida y a la atención sanitaria en el momento en que se cubrieron dichas necesidades básicas, los Estados miembros podrán pedir al solicitante su reembolso.»

- 10 El artículo 18 de la misma Directiva, titulado «Modalidades de las condiciones materiales de acogida», establece lo siguiente en su apartado 1:

«En caso de que se conceda alojamiento en especie, se facilitará en alguna de las siguientes formas, o en una combinación de ellas:

- a) en locales empleados para alojar a los solicitantes durante el examen de una solicitud de protección internacional formulada en una frontera o en zonas de tránsito;
- b) en centros de acogida que garanticen un nivel de vida adecuado;

c) en casas privadas, apartamentos, hoteles u otros locales adaptados para alojar a los solicitantes.»

11 El artículo 20 de la Directiva 2013/33, única disposición del capítulo III de la misma, se titula «Reducción o retirada del beneficio de las condiciones materiales de acogida». Este artículo tiene el siguiente tenor:

«1. Los Estados miembros podrán reducir o, en casos excepcionales y debidamente justificados, retirar el beneficio de las condiciones materiales de acogida cuando un solicitante:

- a) abandone el lugar de residencia determinado por la autoridad competente sin informar a esta de ello o, en caso de ser necesario un permiso, sin haberlo obtenido, o
- b) no cumpla sus obligaciones de comunicación de datos o de respuesta a las peticiones de información o de comparecencia a la entrevista personal relativa al procedimiento de asilo durante un plazo razonable fijado por el Derecho nacional, o
- c) haya presentado una solicitud posterior según se define en el artículo 2, letra q), de 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)].

En relación con las letras a) y b), cuando se localice al solicitante o este se presente voluntariamente a la autoridad competente, se tomará una decisión motivada, basada en las razones de la desaparición, sobre la nueva concesión de alguna o todas las condiciones materiales de acogida retiradas o reducidas.

2. Un Estado miembro también podrá reducir las condiciones materiales de acogida cuando pueda establecer que el solicitante, sin razón que lo justifique, no ha presentado la solicitud de protección internacional lo antes posible tras la entrada en dicho Estado miembro.

3. Un Estado miembro podrá reducir o retirar las condiciones materiales de acogida, cuando el solicitante haya ocultado sus recursos económicos y, por lo tanto, se haya beneficiado indebidamente de las condiciones materiales de acogida.

4. Los Estados miembros podrán fijar sanciones para los casos de violación grave de la normativa aplicable en los centros de acogida, así como para los casos de comportamiento violento grave.

5. Las decisiones de reducir o retirar el beneficio de las condiciones materiales de acogida o las sanciones a que se refieren los apartados 1, 2, 3 y 4 del presente artículo se tomarán de forma individual, objetiva e imparcial y estarán motivadas. Las decisiones se basarán en la situación particular de la persona en cuestión, especialmente por lo que respecta a las personas a que se refiere el artículo 21, teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad. En cualquier caso, los Estados miembros asegurarán el acceso a la atención sanitaria de conformidad con el artículo 19 y garantizarán condiciones de vida dignas para todos los solicitantes.

6. Los Estados miembros velarán por que el beneficio de las condiciones materiales de acogida no se retire ni reduzca antes de que se haya tomado una decisión de conformidad con el apartado 5.»

12 El artículo 21 de la Directiva 2013/33, bajo la rúbrica «Principio general», establece que, en la legislación nacional por la que se apliquen las disposiciones de esa Directiva, los Estados miembros tendrán en cuenta la situación específica de las personas vulnerables, tales como menores y menores no acompañados.

- 13 El artículo 22 de dicha Directiva, titulado «Evaluación de las necesidades de acogida particulares de las personas vulnerables», dispone, en sus apartados 1, párrafo tercero, y 3:

«1. [...]

Los Estados miembros garantizarán que la asistencia prestada a los solicitantes con necesidades de acogida particulares, de conformidad con la presente Directiva, tenga en cuenta sus necesidades de acogida particulares durante todo el procedimiento de asilo y que su situación sea objeto de un seguimiento adecuado.

[...]

3. Únicamente las personas vulnerables conforme al artículo 21 podrán considerarse personas con necesidades de acogida particulares y, por ende, beneficiarse de la asistencia específica prevista de conformidad con la presente Directiva.»

- 14 A tenor del artículo 23 de la Directiva 2013/33, dedicado a los menores:

«1. El interés superior del menor será la consideración básica para los Estados miembros a la hora de aplicar las disposiciones de la presente Directiva relativas a los menores. [...]

2. Al valorar el interés superior del menor, los Estados miembros tendrán especialmente en cuenta los siguientes factores:

[...]

- b) el bienestar y el desarrollo social del menor, teniendo especialmente en cuenta el contexto del menor;
- c) consideraciones de seguridad y protección, especialmente en los casos en los que exista el riesgo de que sea víctima de trata de seres humanos;

[...]».

- 15 El artículo 24 de la citada Directiva, referido a los menores no acompañados, establece lo siguiente en su apartado 2:

«Los menores no acompañados que presenten una solicitud de protección internacional, desde el momento en que sean admitidos en el territorio hasta el momento en que se les obligue a abandonar el Estado miembro de acogida en el que se haya formulado o se esté examinando la solicitud de protección internacional, se alojarán:

[...]

- c) en centros de acogida con instalaciones especiales para menores;
- d) en otros centros adecuados para menores.

[...]»

Directiva 2013/32

- 16 En el artículo 2, letra q), de la Directiva 2013/32 se define la «solicitud posterior» como una nueva solicitud de protección internacional formulada después de que se haya adoptado una resolución definitiva sobre una solicitud anterior, incluidos los casos en los que el solicitante haya retirado explícitamente su solicitud y los casos en los que la autoridad decisoria haya denegado una solicitud tras su retirada implícita de conformidad con el artículo 28, apartado 1, de la misma Directiva.

Derecho belga

- 17 El artículo 45 de la loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (Ley sobre la Acogida de los Solicitantes de Asilo y Otras Categorías de Extranjeros), de 12 de enero de 2007 (*Moniteur belge* de 7 de mayo de 2007, p. 24027; en lo sucesivo, «Ley de acogida»), en su versión aplicable a los hechos del litigio principal, disponía lo siguiente:

«La persona acogida podrá ser sancionada en caso de que viole gravemente el régimen y las normas de funcionamiento aplicables en el centro de acogida a que se refiere el artículo 19. Al determinar la sanción correspondiente, se tendrán en cuenta la naturaleza y la gravedad de la violación, así como las circunstancias concretas en que se cometió.

Solo podrán imponerse las siguientes sanciones:

[...]

7º la exclusión temporal de la ayuda material en un centro de acogida por un máximo de un mes.

Corresponderá al director o al responsable del centro de acogida imponer las sanciones. La sanción establecida en el párrafo segundo, punto 7, deberá ser confirmada por el director general de [la Fedasil] en un plazo de tres días hábiles desde la imposición de la sanción por el director o el responsable del centro de acogida. La falta de confirmación dentro de plazo conllevará la revocación automática de la sanción de exclusión temporal.

La autoridad sancionadora podrá reducir o revocar las sanciones durante su ejecución.

Las decisiones sancionadoras se adoptarán con objetividad e imparcialidad y estarán motivadas.

Salvo la sanción establecida en el párrafo segundo, punto 7, la ejecución de una sanción no podrá tener como efecto en ningún caso la supresión completa de la ayuda material concedida con arreglo a la presente Ley ni la limitación del acceso al seguimiento médico. La sanción establecida en el párrafo segundo, punto 7, conllevará para la persona sancionada la imposibilidad de disfrutar de cualquier otra forma de acogida, salvo el acceso al seguimiento médico previsto en los artículos 24 y 25 de la [Ley de acogida].

Solo podrá imponerse la sanción establecida en el párrafo segundo, punto 7, en caso de violación muy grave de la normativa interna del centro de acogida que ponga en peligro al personal o a los demás residentes o que ponga seriamente en riesgo la seguridad o el mantenimiento del orden público en el centro de acogida.

La persona objeto de una sanción de exclusión temporal deberá ser oída antes de que se adopte la misma.

[...]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 18 El Sr. Haqbin, ciudadano afgano, llegó a Bélgica como menor no acompañado y el 23 de diciembre de 2015 presentó una solicitud de protección internacional. Se le asignó un tutor y fue acogido sucesivamente en los centros de acogida de Sugny (Bélgica) y de Broechem (Bélgica). En este último centro, se vio implicado en una reyerta entre residentes de orígenes étnicos diversos el 18 de abril de 2016. La policía tuvo que intervenir para poner fin a la reyerta y detuvo al Sr. Haqbin por haber sido uno de los instigadores de la misma. El Sr. Haqbin fue puesto en libertad al día siguiente.
- 19 Mediante decisión del director del centro de acogida de Broechem de 19 de abril de 2016, confirmada por decisión del director general de la Fedasil de 21 de abril de 2016, el Sr. Haqbin fue privado, durante un período de quince días, de la ayuda material en un centro de acogida, de conformidad con el artículo 45, párrafo segundo, punto 7, de la Ley de acogida.
- 20 Según sus propias declaraciones y las de su tutor, el Sr. Haqbin pasó las noches del 19 al 21 de abril y del 24 de abril al 1 de mayo de 2016 en un parque de Bruselas y las demás noches en casa de amigos o de conocidos.
- 21 El 25 de abril de 2016, el tutor del Sr. Haqbin solicitó ante el Arbeidsrechtbank te Antwerpen (Tribunal de lo Laboral de Amberes, Bélgica) la suspensión de la medida de exclusión impuesta por las decisiones mencionadas en el apartado 19 de la presente sentencia. Su demanda fue desestimada por falta de urgencia extrema, ya que el Sr. Haqbin no había demostrado que se encontrara en la calle.
- 22 A partir del 4 de mayo de 2016, el Sr. Haqbin fue asignado a un centro de acogida diferente.
- 23 El tutor del Sr. Haqbin presentó una demanda ante el Nederlandstalige Arbeidsrechtbank te Brussel (Tribunal de lo Laboral neerlandófono de Bruselas, Bélgica) por la que solicitaba la anulación de las decisiones de 19 y 21 de abril de 2016 y la indemnización del perjuicio sufrido. Mediante sentencia de 21 de febrero de 2017, su demanda fue desestimada por infundada.
- 24 El 27 de marzo de 2017, el tutor del Sr. Haqbin interpuso un recurso de apelación contra dicha sentencia ante el órgano jurisdiccional remitente, el Arbeidshof te Brussel (Tribunal Superior de lo Laboral de Bruselas, Bélgica). Desde el 11 de diciembre de 2017, ya alcanzada su mayoría de edad, el Sr. Haqbin actúa en su propio nombre en el procedimiento.
- 25 El órgano jurisdiccional remitente considera que el artículo 20 de la Directiva 2013/33 plantea un problema de interpretación. Señala que, en una reunión celebrada el 12 de septiembre de 2013, el comité de contacto creado por la Comisión Europea para asistir a los Estados miembros en la transposición de la Directiva 2013/33 indicó que consideraba que el artículo 20, apartado 4, de dicha Directiva tiene por objeto otros tipos de sanciones distintas de las medidas que implican una reducción o una retirada del beneficio de las condiciones materiales de acogida. Según este comité, tal interpretación resulta del carácter exhaustivo de los motivos que justifican la reducción o la retirada del beneficio de las condiciones materiales de acogida, enumerados en los apartados 1 a 3 del artículo 20 de dicha Directiva. No obstante, en su dictamen emitido en el marco de los trabajos preparatorios de la Ley de 6 de julio de 2016, por la que se modifica la Ley de acogida (*Moniteur belge* de 5 de agosto de 2016, p. 47647), adoptada para la transposición parcial de la Directiva 2013/33, el Raad van State (Consejo de Estado, Bélgica) consideró que tal interpretación del artículo 20 de la Directiva 2013/33 no es la única posible, habida cuenta de la redacción y la articulación de los apartados 4 a 6 de dicho artículo.
- 26 Según el órgano jurisdiccional remitente, la respuesta a la cuestión de interpretación mencionada en el apartado anterior es pertinente para la resolución del litigio de que conoce, pues si el artículo 20 de la Directiva 2013/33 debe interpretarse en el sentido de que el beneficio de las condiciones materiales de

acogida solo puede excluirse en los casos previstos en los apartados 1 a 3 de dicho artículo, y no en el contexto de una medida sancionadora adoptada con arreglo al apartado 4 del mismo artículo, ello bastaría para declarar que las decisiones de los días 19 y 21 de abril de 2016 son ilegales y que Fedasil cometió una irregularidad al imponer una sanción contraria a la ley.

- 27 Además, el órgano jurisdiccional remitente considera que también plantea dudas la aplicación concreta de la obligación impuesta a los Estados miembros en virtud del artículo 20, apartados 5 y 6, de la Directiva 2013/33, de garantizar unas condiciones de vida dignas a todos los solicitantes. A este respecto señala, en particular, que de los trabajos preparatorios de la Ley de 6 de julio de 2016, por la que se modifica la Ley de acogida, mencionados en el apartado 25 de la presente sentencia, y, más concretamente, de la exposición de motivos del proyecto de ley se desprende que, según los ministros competentes, el objetivo de la Directiva 2013/33 puede alcanzarse mediante la posibilidad de que disponen los solicitantes excluidos temporal o permanentemente de las condiciones materiales de acogida de dirigirse a uno de los centros privados de acogida para personas sin hogar, de los que se les proporciona un listado.
- 28 Según el órgano jurisdiccional remitente, se plantea la cuestión de si, para garantizar un nivel de vida digno a los solicitantes, la autoridad pública responsable de su acogida debe haber adoptado las medidas necesarias para garantizar que el solicitante que haya sido excluido del beneficio de las condiciones materiales de acogida como sanción goce, no obstante, de un nivel de vida digno, o si puede limitarse a recurrir a la asistencia privada e intervenir solo en caso de que esta no esté en condiciones de garantizar dicho nivel de vida a la persona de que se trate.
- 29 Por último, en caso de que se considere que las sanciones a que se refiere el artículo 20, apartado 4, de la Directiva 2013/33 pueden adoptar la forma de una exclusión del beneficio de las condiciones materiales de acogida, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si tales sanciones pueden imponerse a un menor, en particular a un menor no acompañado.
- 30 Dadas estas circunstancias, el Arbeidshof te Brussel (Tribunal Superior de lo Laboral de Bruselas) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 20, apartados 1 a 3, de la Directiva [2013/33] en el sentido de que establece con carácter limitativo los casos en los que pueden reducirse o retirarse las condiciones materiales de acogida, o bien se desprende del artículo 20, apartados 4 y 5, [de dicha Directiva] que la retirada de las condiciones materiales de acogida también puede imponerse como sanción para los casos de violación grave de la normativa aplicable en los centros de acogida, así como para los casos de comportamiento violento grave?
- 2) ¿Debe interpretarse el artículo 20, apartados 5 y 6, [de la citada Directiva] en el sentido de que, antes de adoptar una decisión de reducir o retirar las condiciones materiales de acogida o imponer una sanción, y en el marco de dichas decisiones, los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias que garanticen el derecho a un nivel de vida digno durante el período de exclusión, o bien puede darse cumplimiento a esas disposiciones mediante un sistema en virtud del cual, tras la decisión de reducir o retirar las condiciones materiales de acogida, se examine si la persona que constituye el objeto de la decisión disfruta de un nivel de vida digno y, en su caso, se adopten en ese momento medidas correctoras?
- 3) ¿Debe interpretarse el artículo 20, apartados 4, 5 y 6 [de la misma Directiva], en relación con [sus artículos] 14 y 21 a 24 [...] y con los artículos 1, 3, 4 y 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales, en el sentido de que es posible, o de que no es posible, adoptar una medida o sanción de exclusión temporal (o definitiva) del derecho a las condiciones materiales de acogida respecto a un menor y, en particular, respecto a un menor no acompañado?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 31 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 20, apartado 4, de la Directiva 2013/33 debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro puede establecer, entre las sanciones que pueden imponerse a un solicitante en caso de violación grave de la normativa aplicable en los centros de acogida o de comportamiento violento grave, la retirada o la reducción del beneficio de las condiciones materiales de acogida en el sentido del artículo 2, letras f) y g), de dicha Directiva y, en caso afirmativo, en qué condiciones puede imponerse dicha sanción, en particular cuando se refiera a un menor y, más concretamente, a un menor no acompañado en el sentido de las letras d) y e), del mismo artículo.
- 32 A este respecto, procede señalar que, tal como se desprende de las definiciones que figuran en el artículo 2, letras f) y g), de la Directiva 2013/33, la expresión «condiciones materiales de acogida» designa el conjunto de medidas que los Estados miembros conceden a los solicitantes de conformidad con dicha Directiva, y 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.
- 33 En virtud del artículo 17, apartados 1 y 2, de la Directiva 2013/33, los Estados miembros velarán por que los solicitantes puedan disponer de las condiciones materiales de acogida cuando presenten su solicitud de protección internacional y por que las medidas adoptadas para ello proporcionen a los solicitantes un nivel de vida adecuado que les garantice la subsistencia y la protección de su salud física y psíquica.
- 34 En el caso de las «personas vulnerables» en el sentido del artículo 21 de dicha Directiva, entre las que se encuentran los menores no acompañados como el Sr. Haqbin en el momento en que fue objeto de la sanción de que se trata en el asunto principal, el artículo 17, apartado 2, párrafo segundo, de la misma Directiva establece que los Estados miembros velarán por que tal nivel de vida «se mantenga».
- 35 Sin embargo, la obligación de los Estados miembros de velar por que los solicitantes puedan disponer de las condiciones materiales de acogida no es absoluta. En efecto, el legislador de la Unión ha previsto, en el artículo 20 de la Directiva 2013/33, que figura en el capítulo III de la misma, ambos titulados «Reducción o retirada del beneficio de las condiciones materiales de acogida», las circunstancias en que puede reducirse o retirarse el beneficio de dichas condiciones.
- 36 Como señala el órgano jurisdiccional remitente, los tres primeros apartados de este artículo se refieren expresamente a las «condiciones materiales de acogida».
- 37 A este respecto, el artículo 20, apartado 1, de dicha Directiva establece que los Estados miembros podrán reducir o, en casos excepcionales y debidamente justificados, retirar el beneficio de las condiciones materiales de acogida cuando un solicitante abandone el lugar de residencia determinado por la autoridad competente sin permiso o sin informar de ello, no cumpla con la obligación de presentarse ante las autoridades, no responda a las solicitudes de información, no comparezca en las entrevistas personales relativas al procedimiento de asilo o presente una «solicitud posterior» en el sentido del artículo 2, letra q), de la Directiva 2013/32.
- 38 El artículo 20, apartado 2, de la Directiva 2013/33 dispone que las condiciones materiales de acogida también podrán reducirse cuando pueda establecerse que el solicitante, sin razón que lo justifique, no ha presentado la solicitud de protección internacional lo antes posible tras la entrada en el Estado miembro.

- 39 Además, con arreglo al artículo 20, apartado 3, de la Directiva 2013/33, los Estados miembros podrán reducir o retirar el beneficio de las condiciones materiales de acogida cuando el solicitante haya ocultado sus recursos económicos y, por tanto, se haya beneficiado indebidamente de dichas condiciones.
- 40 El artículo 20, apartado 4, de la Directiva 2013/33 establece a su vez que los Estados miembros podrán fijar «sanciones» para los casos de violación grave por el solicitante de la normativa aplicable en los centros de acogida, así como para los casos de comportamiento violento grave por su parte.
- 41 Al no definirse, en la Directiva 2013/33, el concepto de «sanción» contemplado, en particular, en su artículo 20, apartado 4, y a falta de precisión sobre la naturaleza de las sanciones que pueden imponerse a un solicitante en virtud de esta disposición, los Estados miembros disponen de un margen de apreciación para determinar tales sanciones.
- 42 Toda vez que la redacción del artículo 20, apartado 4, de la Directiva 2013/33 no permite, por sí sola, responder a las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, tal como han sido reformuladas en el apartado 31 de la presente sentencia, para interpretar esta disposición es preciso atender a su contexto y al sistema general y la finalidad de dicha Directiva (véase, por analogía, la sentencia de 16 de julio de 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, apartado 55 y jurisprudencia citada).
- 43 En particular, por lo que se refiere a la cuestión de si una «sanción», en el sentido del artículo 20, apartado 4, de la Directiva 2013/33, puede tener por objeto las «condiciones materiales de acogida», cabe señalar, por una parte, que una medida que reduce o retira el beneficio de las condiciones materiales de acogida a un solicitante por haber violado la normativa aplicable en los centros de acogida o por comportamiento violento grave constituye, habida cuenta de su finalidad y de sus consecuencias negativas para ese solicitante, una «sanción» en el sentido común del término y, por otra parte, que dicha disposición figura en el capítulo III de la Directiva, dedicado a la reducción y a la retirada del beneficio de tales condiciones. De ello se deduce que las sanciones contempladas en la citada disposición pueden, en principio, versar sobre las condiciones materiales de acogida.
- 44 Es cierto que la posibilidad de que los Estados miembros reduzcan o retiren, según los casos, el beneficio de las condiciones materiales de acogida solo se contempla expresamente en el artículo 20, apartados 1 a 3, de la Directiva 2013/33, esencialmente referidos, como se desprende del considerando 25 de dicha Directiva, a los supuestos en que existe el riesgo de que los solicitantes abusen del régimen de acogida establecido por la citada Directiva. Sin embargo, el apartado 4 de este artículo no excluye expresamente que una sanción pueda tener por objeto las condiciones materiales de acogida. Además, según ha alegado, en particular, la Comisión, si los Estados miembros tienen la posibilidad de adoptar medidas que versen sobre tales condiciones para protegerse del riesgo de abuso del régimen de acogida, deben disponer de esa misma posibilidad en caso de violación grave de la normativa aplicable en los centros de acogida o de comportamiento violento grave, ya que tales actos pueden, en efecto, perturbar el orden público y la seguridad de las personas y de los bienes.
- 45 No obstante, procede señalar que, de conformidad con el artículo 20, apartado 5, de la Directiva 2013/33, toda sanción en el sentido del apartado 4 de dicho artículo debe ser objetiva, imparcial, motivada y proporcionada a la situación particular del solicitante y debe, en cualquier circunstancia, preservar su acceso a la asistencia sanitaria y a unas condiciones de vida dignas.
- 46 En lo que atañe, más concretamente, al requisito de preservar la dignidad de las condiciones de vida, del considerando 35 de la Directiva 2013/33 se desprende que esta pretende garantizar el pleno respeto de la dignidad humana y promover la aplicación, en particular, del artículo 1 de la Carta de los Derechos Fundamentales, y debe aplicarse en consecuencia. A este respecto, el respeto de la dignidad humana en el sentido de este artículo exige que la persona de que se trata no se encuentre en una situación de privación material extrema que no le permita hacer frente a sus necesidades más

elementales, como alojarse, alimentarse, vestirse y lavarse, y que menoscabe por ello su salud física o mental o la coloque en una situación de degradación incompatible con tal dignidad (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de marzo de 2019, Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, apartado 92 y jurisprudencia citada).

- 47 Pues bien, la imposición de una sanción —basándose únicamente en un motivo contemplado en el artículo 20, apartado 4, de la Directiva 2013/33— consistente en retirar, aunque solo sea temporalmente, el beneficio de todas las condiciones materiales de acogida o de las condiciones materiales de acogida relativas al alojamiento, a la alimentación o al vestido, sería incompatible con la obligación, emanada del artículo 20, apartado 5, tercera frase, de dicha Directiva, de garantizar al solicitante unas condiciones de vida dignas, ya que le privaría de la posibilidad de satisfacer sus necesidades más elementales, tal como se especifica en el apartado anterior.
- 48 Tal sanción supondría, además, un incumplimiento del requisito de proporcionalidad establecido en el artículo 20, apartado 5, segunda frase, de la Directiva 2013/33, en la medida en que ni siquiera las sanciones más severas destinadas a castigar, en el ámbito penal, las infracciones o conductas contempladas en el artículo 20, apartado 4, de dicha Directiva pueden privar al solicitante de la posibilidad de satisfacer sus necesidades más elementales.
- 49 Esta consideración no queda en entredicho por el hecho, mencionado por el órgano jurisdiccional remitente, de que el solicitante sancionado con la exclusión de un centro de acogida en Bélgica reciba, en el momento de la imposición de dicha sanción, una lista de centros privados para personas sin hogar que podrían acogerlo. En efecto, las autoridades competentes de un Estado miembro no pueden limitarse a proporcionar a un solicitante que, a raíz de una sanción que se le ha impuesto, ha sido excluido de un centro de acogida una lista de los albergues a los que podría dirigirse para obtener en ellos condiciones materiales de acogida equivalentes a las que le han sido retiradas.
- 50 Por el contrario, por una parte, la obligación de garantizar unas condiciones de vida dignas, establecida en el artículo 20, apartado 5, de la Directiva 2013/33, obliga a los Estados miembros, por la propia utilización del verbo «garantizar», a asegurar permanentemente y sin interrupción tales condiciones de vida en todo momento. Por otra parte, la concesión de un acceso a las condiciones materiales de acogida idóneo para garantizar ese nivel de vida debe ser asegurado por las autoridades de los Estados miembros de manera supervisada y bajo su propia responsabilidad, inclusive cuando recurran, en su caso, a personas físicas o jurídicas privadas para cumplir, bajo su autoridad, esta obligación.
- 51 En el caso de una sanción consistente —basándose en uno de los motivos contemplados en el artículo 20, apartado 4, de la Directiva 2013/33— en reducir el beneficio de las condiciones materiales de acogida, incluida la retirada o reducción de la asignación para gastos diarios, corresponde a las autoridades competentes garantizar en cualquier circunstancia que, con arreglo al artículo 20, apartado 5, de dicha Directiva, tal sanción sea, habida cuenta de la situación particular del solicitante y de todas las circunstancias del caso, conforme con el principio de proporcionalidad y no menoscabe la dignidad de ese solicitante.
- 52 Procede precisar asimismo que, en los casos contemplados en el artículo 20, apartado 4, de la Directiva 2013/33, los Estados miembros pueden, en función de las circunstancias del caso y siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 20, apartado 5, de dicha Directiva, imponer sanciones que no tengan como efecto privar al solicitante de las condiciones materiales de acogida, como mantenerlo en una parte separada del centro de acogida, junto con una prohibición de contacto con determinados residentes del centro, o trasladarlo a otro centro de acogida o a otro alojamiento en el sentido del artículo 18, apartado 1, letra c), de dicha Directiva. Del mismo modo, el artículo 20, apartados 4 y 5, de la Directiva 2013/33 no se opone a una medida de internamiento del solicitante con arreglo al artículo 8, apartado 3, letra e), de dicha Directiva, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en los artículos 8 a 11 de la misma.

- 53 Por último, es importante señalar que, cuando el solicitante es, como en el litigio principal, un menor no acompañado, es decir, una «persona vulnerable» en el sentido del artículo 21 de la Directiva 2013/33, las autoridades de los Estados miembros deben tener más en cuenta, a la hora de adoptar sanciones con arreglo al artículo 20, apartado 4, de dicha Directiva, la situación particular del menor y el principio de proporcionalidad, tal como se desprende del artículo 20, apartado 5, segunda frase, de la misma.
- 54 Por otra parte, del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2013/33 resulta que el interés superior del menor será la consideración básica para los Estados miembros a la hora de trasponer las disposiciones de dicha Directiva relativas a los menores. De conformidad con el apartado 2 de dicho artículo 23, al valorar el interés superior del menor los Estados miembros tendrán especialmente en cuenta factores como su bienestar y desarrollo social, y atenderán especialmente a su contexto, así como consideraciones relativas a su seguridad y protección. El considerando 35 de la citada Directiva también señala que esta pretende promover la aplicación, en particular, del artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales y debe aplicarse en consecuencia.
- 55 En este contexto, al margen de las consideraciones generales expuestas en los apartados 47 a 52 de la presente sentencia, al adoptarse una sanción con arreglo al artículo 20, apartado 4, de la Directiva 2013/33, en relación con el apartado 5 de dicho artículo, debe prestarse especial atención, en cualquier circunstancia, a la situación del menor. Por otra parte, estas dos disposiciones no obstan para que las autoridades de un Estado miembro decidan confiar el menor en cuestión a los servicios o a las autoridades judiciales encargados de la protección de la juventud.
- 56 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 20, apartados 4 y 5, de la Directiva 2013/33 debe interpretarse, a la luz del artículo 1 de la Carta de los Derechos Fundamentales, en el sentido de que un Estado miembro no puede establecer, entre las sanciones que pueden imponerse a un solicitante en caso de violación grave de la normativa aplicable en los centros de acogida o de comportamiento violento grave, una sanción consistente en retirar, aunque solo sea temporalmente, el beneficio de las condiciones materiales de acogida, en el sentido del artículo 2, letras f) y g), de dicha Directiva, relativas al alojamiento, a la alimentación o al vestido, ya que ello tendría como efecto privar al solicitante de la posibilidad de satisfacer sus necesidades más elementales. La imposición de otras sanciones con arreglo a dicho artículo 20, apartado 4, deberá cumplir, en cualquier circunstancia, los requisitos establecidos en el apartado 5 del citado artículo, en particular los relativos al respeto del principio de proporcionalidad y de la dignidad humana. A la vista, en particular, del artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales, en el caso de un menor no acompañado, tales sanciones deberán adoptarse teniendo en cuenta especialmente el interés superior del menor.

Costas

- 57 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. 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 (Gran Sala) declara:

El artículo 20, apartados 4 y 5, de la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, debe interpretarse, a la luz del artículo 1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el sentido de que un Estado miembro no puede establecer, entre las sanciones que pueden imponerse a un solicitante en caso de violación grave de la normativa aplicable en los centros de acogida o de comportamiento violento

grave, una sanción consistente en retirar, aunque solo sea temporalmente, el beneficio de las condiciones materiales de acogida, en el sentido del artículo 2, letras f) y g), de dicha Directiva, relativas al alojamiento, a la alimentación o al vestido, ya que ello tendría como efecto privar al solicitante de la posibilidad de satisfacer sus necesidades más elementales. La imposición de otras sanciones con arreglo a dicho artículo 20, apartado 4, deberá cumplir, en cualquier circunstancia, los requisitos establecidos en el apartado 5 del citado artículo, en particular los relativos al respeto del principio de proporcionalidad y de la dignidad humana. A la vista, en particular, del artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales, en el caso de un menor no acompañado, tales sanciones deberán adoptarse teniendo en cuenta especialmente el interés superior del menor.

Firmas