Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 25 de julio de 2018*

«Procedimiento prejudicial — Política de asilo — Directiva 2013/32/UE — Artículo 31, apartado 8, y artículo 32, apartado 2 — Solicitud de protección internacional manifiestamente infundada — Concepto de país de origen seguro — Inexistencia de normas nacionales relativas a este concepto — Declaraciones del solicitante consideradas fiables aunque insuficientes habida cuenta del carácter satisfactorio de la protección ofrecida por su país de origen»

En el asunto C-404/17,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Förvaltningsrätten i Malmö — Migrationsdomstolen (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Malmö, Sala de Inmigración, Suecia), mediante resolución de 3 de julio de 2017, recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de julio de 2017, en el procedimiento entre

A

y

Migrationsverket,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidenta de Sala, y los Sres. J.-C. Bonichot (Ponente), A. Arabadjiev, S. Rodin y E. Regan, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Wathelet;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre del Gobierno sueco, por las Sras. A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev y L. Zettergren, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno del Reino Unido, por las Sras. R. Fadoju y C. Crane y el Sr. S. Brandon, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. D. Blundell, Barrister;

– en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. K. Simonsson y la Sra. M. Condou-Durande, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: sueco.

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 31, apartado 8, 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).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre A y el Migrationsverket (Oficina de Inmigración, Suecia; en lo sucesivo, «Oficina») en relación con la decisión de esta de denegar la solicitud de concesión del estatuto de refugiado y de autorización de residencia de A, de ordenar su retorno a su país de origen y de prohibirle regresar a Suecia durante dos años.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 El artículo 23, apartado 4, letra g), de 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; corrección de errores en DO 2006, L 236, p. 35), es del siguiente tenor:

«Los Estados miembros podrán también disponer que se dé prioridad o se acelere el procedimiento de examen de conformidad con los principios y garantías fundamentales del capítulo II si:

[…]

g) el solicitante hubiese formulado alegaciones incoherentes, contradictorias, inverosímiles o insuficientes que pongan claramente de manifiesto que su solicitud es poco convincente por lo que respecta al hecho de haber sufrido la persecución […]»

4 La Directiva 2013/32 expone lo siguiente en sus considerandos 11, 12, 18, 40, 41 y 42:

«(11) Para garantizar una evaluación global y eficiente de las necesidades de protección internacional de los solicitantes en el sentido 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)], el marco de la Unión sobre procedimientos para conceder y retirar la protección internacional debe basarse en el concepto de un procedimiento único de asilo.

(12) El objetivo principal de la presente Directiva es desarrollar nuevas normas para los procedimientos en los Estados miembros para conceder o retirar la protección internacional con vistas al establecimiento de un procedimiento común de asilo en la Unión.

[…]

(18) En interés tanto de los Estados miembros como de los solicitantes de protección internacional, debe tomarse cuanto antes una decisión sobre las solicitudes de protección internacional, sin perjuicio de que se efectúe un examen suficiente y completo.

[…]

(40) Una consideración clave para establecer si una solicitud de protección internacional está justificada es la seguridad del solicitante en su país de origen. Cuando un tercer país puede considerarse como país de origen seguro, los Estados miembros deben estar en condiciones de considerarlo seguro y presuponer que es seguro para un solicitante concreto a menos que este último presente indicaciones en contra.

(41) Habida cuenta del grado de armonización realizado sobre la cualificación de nacionales de terceros países y personas apátridas como beneficiarios de protección internacional, deben establecerse criterios comunes para designar a terceros países como países de origen seguros.

(42) La designación de un tercer país como país de origen seguro no podrá, a los fines de la presente Directiva, establecer una garantía absoluta de seguridad para los nacionales de dicho país. Por su propia naturaleza, la evaluación que sustenta la designación solo puede tener en cuenta las circunstancias civiles, jurídicas y políticas generales de dicho país y el hecho de si los agentes de la persecución, la tortura, el trato inhumano o degradante o los castigos están sometidos a sanción en la práctica cuando se los considera responsables en dicho país. Por dicho motivo, es importante que, cuando un solicitante demuestre que existen motivos válidos para que no se considere a un país como seguro en sus circunstancias particulares, la designación del país como seguro ya no puede considerarse en cuanto a lo que dicho solicitante se refiere.»

5 A tenor del artículo 1 de esta Directiva:

«La presente Directiva tiene por objeto establecer procedimientos comunes para conceder y retirar la protección internacional […]»

6 El artículo 31 de dicha Directiva, titulado «Procedimiento de examen», con el que comienza el capítulo III, que lleva por rúbrica «Procedimientos en primera instancia», establece lo siguiente:

«1. Los Estados miembros tramitarán las solicitudes de protección internacional en un procedimiento de examen de conformidad con los principios y garantías fundamentales del capítulo II.

2. Los Estados miembros procurarán que dicho examen concluya lo más rápidamente posible, sin perjuicio de un examen suficiente y completo.

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.

[…]

8. Los Estados miembros podrán disponer que se acelere y/o se lleve a cabo en la frontera o en zonas de tránsito de conformidad con el artículo 43 un procedimiento de examen de conformidad con los principios y garantías fundamentales del capítulo II, si:

a) el solicitante, al presentar su solicitud y exponer los hechos, hubiese planteado exclusivamente cuestiones que no guardan relación con el examen de los requisitos para ser beneficiario de protección internacional en virtud de la Directiva [2011/95], o

b) el solicitante procede de un país de origen seguro a efectos de la presente Directiva, o

[…]

e) el solicitante hubiese formulado alegaciones claramente incoherentes y contradictorias, manifiestamente falsas u obviamente inverosímiles o que contradigan suficientemente información contrastada sobre el país de origen, y pongan claramente de manifiesto que su solicitud es poco convincente por lo que respecta al cumplimiento de los requisitos para ser beneficiario de protección internacional en virtud de la Directiva [2011/95], o

[…]»

7 El artículo 32, apartado 2, de la Directiva 2013/32 es del siguiente tenor:

«En los casos de solicitudes infundadas en que sean de aplicación cualesquiera de las circunstancias enumeradas en el artículo 31, apartado 8, los Estados miembros también podrán considerar que una solicitud es manifiestamente infundada cuando se defina así en su legislación nacional.»

8 El artículo 36 de esta Directiva, que lleva por título «Concepto de país de origen seguro», está redactado en los siguientes términos:

«1. Un tercer país designado como país de origen seguro de conformidad con la presente Directiva podrá, tras un examen individual de la solicitud, ser considerado país de origen seguro para un solicitante concreto solo si:

a) el solicitante posee la nacionalidad de dicho país, o

b) es apátrida y anteriormente tuvo su residencia habitual en dicho país, y no ha aducido motivo grave alguno para que el país no se considere país de origen seguro en sus circunstancias particulares a los efectos de su derecho a ser beneficiario de protección internacional de conformidad con la Directiva [2011/95].

2. Los Estados miembros establecerán en su Derecho interno normas y procedimientos para la aplicación del concepto de país de origen seguro.»

9 El artículo 37 de la Directiva 2013/32, titulado «Designación nacional de terceros países como países de origen seguros», dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros podrán introducir o mantener legislación que permita, de conformidad con el anexo I, la designación nacional de países de origen seguros a los efectos del examen de solicitudes de protección internacional.

2. Los Estados miembros revisarán periódicamente la situación en los terceros países designados como países de origen seguros de conformidad con el presente artículo.

3. La evaluación de un país para determinar si es un país de origen seguro con arreglo al presente artículo se basará en una serie de fuentes de información, incluida en particular la información procedente de otros Estados miembros, la [Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO)], el [Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)], el Consejo de Europa y otras organizaciones internacionales pertinentes.

4. Los Estados miembros notificarán a la Comisión los países designados como países de origen seguros de conformidad con el presente artículo.»

10 El anexo I de esta Directiva, titulado «Designación de países de origen seguros a los efectos del artículo 37, apartado 1», es del siguiente tenor:

«Se considerará que un país es un país de origen seguro cuando, atendiendo a la situación jurídica, a la aplicación del Derecho dentro de un sistema democrático y a las circunstancias políticas generales, pueda demostrarse que de manera general y sistemática no existen persecución en la acepción del artículo 9 de la Directiva [2011/95], tortura o tratos o penas inhumanos o degradantes ni amenaza de violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno.

Al realizarse esta valoración se tendrá en cuenta, entre otras cosas, el grado de protección que se ofrece contra la persecución o los malos tratos mediante:

a) las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes del país y la manera en que se aplican;

b) la observancia de los derechos y libertades fundamentales establecidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales[, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950], en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[, adoptado el 16 de diciembre de 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas,] o en la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas, en particular aquellos que, con arreglo al artículo 15, apartado 2, del referido Convenio Europeo, no son susceptibles de excepciones;

c) el respeto del principio de no devolución de conformidad con la [Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951];

d) la existencia de un sistema de vías de recurso eficaces contra las violaciones de dichos derechos y libertades.»

11 Los apartados 5 y 6 del artículo 46 de la Directiva 2013/32, titulado «Derecho a un recurso efectivo», disponen lo siguiente:

«5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6, los Estados miembros permitirán que los solicitantes permanezcan en el territorio hasta que haya expirado el plazo dentro del cual pueden ejercer su derecho a un recurso efectivo y, cuando se haya ejercitado ese derecho dentro del plazo, en espera del resultado del recurso.

6. En el caso de una decisión:

a) por la que se considere una solicitud manifiestamente infundada de acuerdo con el artículo 32, apartado 2 […]

[…]

un órgano jurisdiccional será competente para decidir si el solicitante puede o no permanecer en el territorio del Estado miembro, bien previa petición del solicitante concernido, bien de oficio, si la decisión pone fin al derecho del solicitante a permanecer en el Estado miembro y cuando, en tales casos, el derecho a permanecer en el Estado miembro mientras se resuelve el recurso no se contemple en el Derecho nacional.»

Derecho sueco

12 El órgano jurisdiccional remitente señala que el Derecho sueco no recoge ninguna disposición legal o reglamentaria sobre los países de origen seguros en el sentido de la Directiva 2013/32.

13 En la versión que estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2016, el apartado 19 del capítulo 8 de la utlänningslag (Ley de Extranjería) (SFS 2005, n.º 716) preceptuaba que la Oficina podía decretar la ejecución inmediata de sus órdenes de expulsión, incluso antes de que adquiriesen firmeza, si la solicitud de asilo era manifiestamente infundada y no existía manifiestamente ningún otro motivo para conceder al solicitante un permiso de residencia.

14 El órgano jurisdiccional remitente afirma que esa disposición se modificó con efectos desde el 1 de enero de 2017 para incorporar al Derecho sueco la refundición de los procedimientos de asilo llevada a cabo por la Directiva 2013/32 y, en particular, su artículo 31, apartado 8. Así pues, desde esa fecha, la Oficina puede decretar la ejecución inmediata de sus órdenes de expulsión, incluso antes de que adquieran firmeza, cuando los hechos expuestos por el extranjero «carezcan de pertinencia» a efectos de su solicitud de asilo o «no sean fiables», de modo que su solicitud de asilo deba considerarse manifiestamente infundada y, por otra parte, no se le pueda conceder manifiestamente un permiso de residencia por otro motivo.

Litigio principal y cuestión prejudicial

15 De la resolución de remisión se desprende que A, de nacionalidad serbia, presentó en marzo de 2017 una solicitud de asilo y autorización de residencia en Suecia.

16 En apoyo de su solicitud alegó que entre 2001 y 2003 fue amenazado y agredido por un grupo paramilitar clandestino contra el que se querelló en 2003. Mencionó que hasta 2012 se acogió al programa de protección de testigos administrado por las autoridades serbias y la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (MINUK), aunque a resultas de esta protección fue recluido en diversos lugares de Serbia, en particular en prisión. Afirmó que tales circunstancias lo llevaron a renunciar en 2012 al estatuto de testigo protegido y a optar por refugiarse en su pueblo natal, a pesar de las amenazas de muerte que había seguido recibiendo.

17 La Oficina denegó dicha solicitud al considerar que era manifiestamente infundada, dado que, según la información facilitada por el propio solicitante, la República de Serbia podía ofrecerle protección eficaz y correspondía principalmente a las autoridades del país de origen garantizar protección frente a amenazas como las que consideraba sufrir.

18 Dicha denegación llevaba aparejada la obligación de abandonar el territorio, con efectos inmediatamente ejecutivos por causa de la manifiesta inexistencia de elementos que permitiesen estimar la solicitud de asilo y del hecho de que A no formulaba alegaciones pertinentes en apoyo de su solicitud de concesión de un permiso de residencia.

19 A impugnó la resolución de la Oficina ante el Förvaltningsrätten i Malmö — Migrationsdomstolen (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Malmö, Sala de Inmigración, Suecia), que suspendió la ejecución de la obligación de abandonar el territorio.

20 Ese órgano jurisdiccional se pregunta cómo ha de interpretarse el artículo 31, apartado 8, de la Directiva 2013/32, el cual, en relación con el artículo 32, apartado 2, de la misma, faculta a los Estados miembros para denegar determinadas solicitudes por ser manifiestamente infundadas.

21 En estas circunstancias, el Förvaltningsrätten i Malmö — Migrationsdomstolen (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Malmö, Sala de Inmigración, Suecia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe considerarse manifiestamente infundada, en el sentido del artículo 31, apartado 8, de la Directiva 2013/32 revisada, una solicitud que incluye información, facilitada por el [solicitante], que se considera fiable —y que, en consecuencia, sirve de base para el examen de dicha solicitud—, pero insuficiente para acreditar una necesidad de protección internacional dado que la información relativa al país [de origen] indica que las autoridades ofrecen un nivel de protección aceptable?»

Sobre la cuestión prejudicial

22 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta fundamentalmente si el artículo 31, apartado 8, letra b), de la Directiva 2013/32, en relación con el artículo 32, apartado 2, de la misma, debe interpretarse en el sentido de que permite considerar manifiestamente infundada una solicitud de protección internacional en una situación, como la del litigio principal, en la que, por un lado, de la información sobre el país de origen del solicitante resulta que en este se le puede garantizar un nivel de protección aceptable y, por otro lado, el solicitante no ha facilitado información suficiente para justificar que se le conceda protección internacional, cuando el Estado miembro en el que se ha presentado la solicitud no ha adoptado normas de aplicación del concepto de país de origen seguro.

23 Como se desprende de la resolución de remisión, la Oficina denegó fundamentalmente la solicitud de A por considerarla manifiestamente infundada, con arreglo al Derecho nacional que transpone la Directiva 2013/32, basándose en los dos motivos siguientes: en su país de origen, Serbia, existía una protección eficaz y no había demostrado que ese país no le garantizaría una protección suficiente frente a las amenazas que consideraba sufrir.

24 Así pues, la Oficina fundamentó su decisión en un razonamiento análogo al contemplado en los artículos 36 y 37 de la Directiva 2013/32 en relación con la tramitación de las solicitudes de protección internacional presentadas por los nacionales de países de origen seguros.

25 Estos preceptos establecen un régimen especial de examen basado en una especie de presunción *iuris tantum* de protección suficiente en el país de origen, que el solicitante puede destruir probando que existen razones imperiosas atinentes a su situación particular.

26 Si no existen razones imperiosas de este tipo, puede denegarse la solicitud por ser manifiestamente infundada, de conformidad con el artículo 31, apartado 8, letra b), de la Directiva 2013/32, en relación con el artículo 32, apartado 2, de la misma, si la situación considerada —en el caso de autos, el hecho de que el solicitante proceda de un país de origen seguro— se define así en la legislación nacional.

27 Una de las consecuencias para el interesado cuya solicitud ha sido denegada por tal motivo es que, al contrario de lo que se preceptúa para el caso de denegación simple, puede no autorizársele a permanecer en el territorio del Estado en que ha presentado la solicitud en espera de que se resuelva su recurso, tal y como resulta de lo dispuesto en el artículo 46, apartados 5 y 6, de la Directiva 2013/32.

28 En este contexto, corresponde a cada Estado miembro designar los países de origen seguros en el sentido de esta legislación con arreglo a las modalidades contempladas en los artículos 36 y 37 y en el anexo I de la Directiva 2013/32, que no son otras que la adopción por parte del legislador nacional de una lista de países terceros conforme a los criterios establecidos en el anexo I, el establecimiento de normas y procedimientos de aplicación adicionales, la notificación a la Comisión de la lista de países de origen seguros o incluso su revisión periódica.

29 El órgano jurisdiccional remitente señala a este respecto que, en la fecha en que se dictó la resolución impugnada en el procedimiento principal, en la cual ya había expirado el plazo de transposición de las disposiciones pertinentes de la Directiva 2013/32, el Reino de Suecia no había adoptado disposiciones como las mencionadas en el apartado anterior ni había preceptuado que el hecho de proceder de un país de origen seguro pudiera acarrear la denegación de la solicitud por ser manifiestamente infundada en el sentido del artículo 32, apartado 2, de esta Directiva.

30 Pues bien, ha de recordarse que, a tenor de los considerandos 11 y 12 y del artículo 1 de la Directiva 2013/32, el marco que rige la concesión de protección internacional se fundamenta en el concepto de procedimiento único y se basa en normas mínimas comunes (véase, por analogía, la sentencia de 31 de enero de 2013, D. y A., C-175/11, EU:C:2013:45, apartado 57).

31 Por lo tanto, un Estado miembro no puede hacer uso de la presunción *iuris tantum* prevista en las normas de la Directiva 2013/32 relativas a los procedimientos basados en el concepto de país de origen seguro si a su vez no ha aplicado por completo dichas normas en lo que respecta a las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas que le corresponde adoptar.

32 En cuanto a las dudas que alberga el órgano jurisdiccional remitente con respecto a la posibilidad de considerar manifiestamente infundada una solicitud, al amparo del artículo 31, apartado 8, de la Directiva 2013/32, por ser insuficientes las declaraciones del solicitante, ha de recordarse que esta Directiva procedió a la refundición de la Directiva 2005/85.

33 Pues bien, aunque es cierto que el artículo 23, apartado 4, letra g), de la Directiva 2005/85 se refería al supuesto de que las declaraciones del solicitante fuesen «insuficientes», el artículo 31, apartado 8, letra e), de la Directiva 2013/32, que ha sustituido a aquella disposición, ya no menciona tal supuesto.

34 Por lo tanto, del tenor del artículo 31, apartado 8, letra e), de la Directiva 2013/32, en relación con el artículo 32, apartado 2, de la misma, resulta que un Estado miembro no puede considerar manifiestamente infundada una solicitud de protección internacional por ser insuficientes las declaraciones del solicitante.

35 Por consiguiente, debe responderse a la cuestión planteada que el artículo 31, apartado 8, letra b), de la Directiva 2013/32, en relación con el artículo 32, apartado 2, de la misma, debe interpretarse en el sentido de que no permite considerar manifiestamente infundada una solicitud de protección internacional en una situación, como la del litigio principal, en la que, por un lado, de la información sobre el país de origen del solicitante resulta que en este se le puede proporcionar un nivel de protección aceptable y, por otro lado, el solicitante no ha facilitado información suficiente para justificar que se le conceda protección internacional, cuando el Estado miembro en el que se ha presentado la solicitud no ha adoptado normas de aplicación del concepto de país de origen seguro.

Costas

36 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 (Sala Primera) declara:

El artículo 31, apartado 8, letra b), 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, en relación con el artículo 32, apartado 2, de la misma, debe interpretarse en el sentido de que no permite considerar manifiestamente infundada una

solicitud de protección internacional en una situación como la del litigio principal, en la que, por un lado, de la información sobre el país de origen del solicitante resulta que en este se le puede garantizar un nivel de protección aceptable y, por otro lado, el solicitante no ha facilitado información suficiente para justificar que se le conceda protección internacional, cuando el Estado miembro en el que se ha presentado la solicitud no ha adoptado normas de aplicación del concepto de país de origen seguro.

Firmas