



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. JEAN RICHARD DE LA TOUR
presentadas el 30 de junio de 2022¹

Asunto C-280/21

P. I.

con intervención de:

Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas
(Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania)]

«Procedimiento prejudicial — Política de asilo — Estatuto de refugiado o estatuto de protección subsidiaria — Directiva 2011/95/UE — Requisito de concesión del estatuto de refugiado — Riesgo de persecución — Motivos de persecución — Concepto de “opinión política” — Resistencia frente a un grupo corrupto influyente a nivel estatal»

I. Introducción

1. El presente asunto versa sobre la interpretación del concepto de «opinión política», definido en 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.²

2. Al responder a la cuestión planteada, el Tribunal de Justicia podrá precisar a quiénes corresponden las opiniones políticas que permiten fundamentar una solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado cuando tales opiniones no son reivindicadas por el solicitante, sino que le son atribuidas por el agente de persecución.

3. Propondré al Tribunal de Justicia que responda que estas opiniones políticas atribuidas deben, al mismo tiempo, atenerse al concepto recogido en el artículo 10, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/95, demostrarse en las condiciones previstas en el artículo 4 de dicha Directiva y poder dar lugar a la adopción de represalias por las autoridades estatales.

¹ Lengua original: francés.

² DO 2011, L 337, p. 9.

II. Marco jurídico

A. Derecho internacional

4. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951,³ en su versión completada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967⁴ (en lo sucesivo, «Convención de Ginebra»), dispone en su capítulo I, artículo 1, sección A, número 2, párrafo primero, que el término «refugiado» se aplicará a toda persona que, «debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose [...] fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él».

B. Derecho de la Unión

5. El considerando 12 de la Directiva 2011/95 dispone:

«El principal objetivo de la presente Directiva es, por una parte, asegurar que los Estados miembros apliquen criterios comunes para la identificación de personas auténticamente necesitadas de protección internacional y, por otra parte, asegurar que un nivel mínimo de prestaciones esté disponible para dichas personas en todos los Estados miembros.»

6. El artículo 2 de dicha Directiva, titulado «Definiciones», prevé:

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

[...]

d) “refugiado”: un nacional de un tercer país que, debido a fundados temores a ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o un apátrida que, hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual por los mismos motivos que los mencionados, no puede o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él, y al que no se aplica el artículo 12;

[...]».

³ *Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, 1954, vol. 189, p. 150, n.º 2545. La Convención entró en vigor el 22 de abril de 1954.

⁴ El Protocolo entró en vigor el 4 de octubre de 1967.

7. El artículo 4, apartado 5, de dicha Directiva dispone:

«Cuando los Estados miembros apliquen el principio según el cual el solicitante ha de fundamentar la solicitud de protección internacional y si las declaraciones del solicitante presentan aspectos que no están avalados por pruebas documentales o de otro tipo, tales aspectos no requerirán confirmación si se cumplen las siguientes condiciones:

- a) el solicitante ha realizado un auténtico esfuerzo para fundamentar su petición;
- b) se han presentado todos los elementos pertinentes de que dispone el solicitante y se ha dado una explicación satisfactoria en relación con la falta de otros elementos pertinentes;
- c) las declaraciones del solicitante se consideren coherentes y verosímiles y no contradigan la información específica de carácter general disponible que sea pertinente para su caso;
- d) el solicitante ha presentado con la mayor rapidez posible su solicitud de protección internacional, a menos que pueda demostrar la existencia de razones fundadas para no haberla presentado así, y
- e) se ha comprobado la credibilidad general del solicitante.»

8. El artículo 6 de esta misma Directiva, titulado «Agentes de persecución o causantes de daños graves», dispone:

«Agentes de persecución o causantes de daños graves podrán ser, entre otros:

- a) el Estado;

[...]

- c) agentes no estatales, si puede demostrarse que los agentes mencionados en las letras a) y b), incluidas las organizaciones internacionales, no pueden o no quieren proporcionar la protección contra la persecución o los daños graves definida en el artículo 7.»

9. A tenor del artículo 9 de la Directiva 2011/95, titulado «Actos de persecución»:

«1. Para ser considerados actos de persecución en el sentido del artículo 1, sección A, de la Convención de Ginebra, los actos deberán:

- a) ser suficientemente graves por su naturaleza o carácter reiterado como para constituir una violación grave de los derechos humanos fundamentales, en particular los derechos que no puedan ser objeto de excepciones al amparo del artículo 15, apartado 2, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, [5] o bien;
- b) ser una acumulación de varias medidas, incluidas las violaciones de los derechos humanos, que sea lo suficientemente grave como para afectar a una persona de manera similar a la mencionada en la letra a).

⁵ Firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950; en lo sucesivo, «CEDH».

2. Los actos de persecución definidos en el apartado 1 podrán revestir, entre otras, las siguientes formas:

[...]

b) medidas legislativas, administrativas, policiales o judiciales que sean discriminatorias en sí mismas o se apliquen de manera discriminatoria;

c) procesamientos o penas que sean desproporcionados o discriminatorios;

[...]

3. De conformidad con lo previsto en el artículo 2, letra d), los motivos mencionados en el artículo 10 y los actos de persecución definidos en el apartado 1 del presente artículo, o la ausencia de protección contra los mismos, deberán estar relacionados.»

10. El artículo 10 de la Directiva 2011/95, titulado «Motivos de persecución», dispone en el apartado 1, letra e), y en el apartado 2:

«1. Al valorar los motivos de persecución, los Estados miembros tendrán en cuenta los siguientes elementos:

[...]

e) el concepto de opinión política comprenderá, en particular, las opiniones, ideas o creencias sobre un asunto relacionado con los agentes potenciales de persecución mencionados en el artículo 6 y con sus políticas o métodos, independientemente de que el solicitante haya o no obrado de acuerdo con tales opiniones, ideas o creencias.

2. En la valoración de si un solicitante tiene fundados temores a ser perseguido será indiferente el hecho de que posea realmente la característica racial, religiosa, nacional, social o política que suscita la acción persecutoria, a condición de que el agente de persecución atribuya al solicitante tal característica.»

C. Derecho lituano

11. En Lituania, el estatuto de refugiado y la protección subsidiaria se rigen por la Lietuvos Respublikos įstatymas «Dėl užsieniečių teisinės padėties» Nr. IX-2206 (Ley de la República de Lituania relativa al Estatuto Jurídico de los Ciudadanos Extranjeros n.º IX-2206),⁶ de 29 de abril de 2004, en su versión aplicable al presente asunto, que transpone en el Derecho nacional, en particular, la Directiva 2011/95.

12. El artículo 71, apartado 3, punto 4, de dicha Ley dispone:

«El solicitante de asilo deberá presentar, en el momento del examen de su solicitud, todos los documentos de que disponga y una exposición detallada que se ajuste a la realidad sobre los motivos de su solicitud de asilo, su identidad y las circunstancias de su entrada y estancia en la

⁶ Žin., 2004, n.º 73-2539.

República de Lituania, y deberá cooperar con los empleados y funcionarios de las autoridades competentes.»

13. El artículo 83 de dicha Ley, que regula el examen de la solicitud de asilo, dispone en sus apartados 1, 2 y 5:

«1. La solicitud de asilo y la información facilitada por el solicitante en apoyo de su solicitud se evaluarán en colaboración con el solicitante de asilo.

2. Si, en el curso del examen de la solicitud, se comprueba que los elementos relativos a la determinación del estatuto del solicitante de asilo no pueden acreditarse mediante pruebas escritas, pese a sus esfuerzos auténticos, estos elementos se evaluarán en beneficio del solicitante y se considerará que la solicitud de asilo está fundada si ha sido presentada lo antes posible, a menos que el solicitante pueda demostrar que existen razones fundadas para no haberlo hecho, si el solicitante de asilo ha presentado todas los elementos pertinentes de que dispone y ha dado una explicación satisfactoria sobre la falta de otras pruebas, y si las declaraciones del solicitante se consideran verosímiles y coherentes y no contradicen la información particular y general conocida y pertinente para su solicitud.

[...]

5. No se aplicará el apartado 2 de este artículo y se desestimarán los elementos que no puedan confirmarse mediante pruebas escritas si, en el curso del examen de la solicitud de asilo, el solicitante distorsiona la investigación, la retrasa mediante sus acciones u omisiones o intenta desviarla, o bien si se constatan contradicciones entre los hechos invocados por el solicitante que tengan una incidencia decisiva en la concesión del asilo.»

14. A tenor del artículo 86, apartado 1, de esta misma Ley:

«Se concederá el estatuto de refugiado al solicitante de asilo que, debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del Estado de su nacionalidad y no puede o teme acogerse a la protección de tal país, o bien no tiene la nacionalidad de un Estado extranjero cualquiera, se halla fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual y, por los mismos motivos que los mencionados, no puede o teme regresar a él, siempre que no quede comprendido en uno de los motivos de exclusión establecidos en el artículo 88, apartados 1 y 2, de la presente Ley.»

III. Hechos del litigio principal y cuestión prejudicial

15. P. I. impugnó ante los tribunales la denegación, mediante decisión de 21 de septiembre de 2020, del Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (Departamento de Migración del Ministerio del Interior de la República de Lituania; en lo sucesivo, «Departamento de Migración»), de la concesión del estatuto de refugiado en Lituania debido a que no cumplía los requisitos de concesión de dicho estatuto, establecidos en el artículo 86 de la Ley de la República de Lituania relativa al Estatuto Jurídico de los Ciudadanos Extranjeros n.º IX-2206 y en el artículo 1, sección A, de la Convención de Ginebra.

16. Después de que, el 21 de enero de 2021, el Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Vilna, Lituania) desestimara sus pretensiones, P. I. recurrió en segunda instancia esta resolución ante el Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania).

17. El órgano jurisdiccional remitente expone que el demandante presentó, el 15 de julio de 2019, una solicitud de asilo en la que explicaba que en 2010 había celebrado un contrato, en un tercer país del que es nacional, con una empresa perteneciente a una persona vinculada a las esferas de poder y a los servicios de información, en virtud del cual había abonado a dicha empresa 690 000 dólares estadounidenses (USD) (aproximadamente 647 500 euros), cuya devolución había reclamado debido a que su contraparte no le había transmitido las acciones que constituían la contraprestación.

18. El órgano jurisdiccional remitente añade que el demandante fue objeto, en octubre-noviembre de 2015, de medidas activas en el marco de un procedimiento de instrucción penal, iniciado a instancias de la persona propietaria de la empresa con la que había contratado; que, por este motivo, en diciembre de 2015, había renunciado a la mayor parte de su proyecto en condiciones desfavorables y que el control de su empresa había pasado a empresas pertenecientes a otras dos personas. Ese órgano jurisdiccional señala que el procedimiento penal fue suspendido en enero de 2016 y que el demandante intentó ejercitar acciones judiciales contra la apropiación ilegal de su proyecto. Dicho órgano jurisdiccional señala que, en abril de 2016, a raíz de la declaración testifical prestada contra él por un hombre vinculado a los nuevos propietarios de su empresa, se reanudó el procedimiento penal, dando lugar, en diciembre de 2016 y enero de 2017, a la adopción de autos de acusación y de prisión provisional, y que fue desposeído de la parte del proyecto que le quedaba.

19. El órgano jurisdiccional remitente explica, por un lado, que el demandante rebate la conclusión del Departamento de Migración de que no existe ninguna probabilidad de que corra el riesgo de ser perseguido por sus opiniones políticas, a pesar de que es objeto de acciones penales en un proceso de instrucción fabricado artificialmente por personas pertenecientes al círculo cleptocrático más elevado, que han decidido apropiarse de su empresa y saquearla y, por otro lado, que le resulta imposible defender su derecho de propiedad, mientras que su libertad, su seguridad y su vida están en peligro. Dicho órgano jurisdiccional añade que el demandante declara que no ha participado en la vida política, sino únicamente en la vida empresarial y que, en este contexto, se había opuesto a personas estrechamente vinculadas al poder, lo cual entrañaba la amenaza de ser objeto de acciones penales por sus opiniones políticas. Según el referido órgano jurisdiccional, el demandante rebate el análisis del Departamento de Migración según el cual el sistema del que es víctima es un sistema judicial y político civilizado y no existen vínculos entre el propietario de la empresa que incumplió el contrato y una violación de los derechos humanos, siendo así que se ha visto sometido a un procedimiento penal corrompido y uno de sus interlocutores colabora con los funcionarios del sistema penitenciario.

20. El órgano jurisdiccional remitente expone que el Departamento de Migración consideró que el demandante no cumplía ni los requisitos para obtener el estatuto de refugiado ni los requisitos para acogerse a la protección subsidiaria debido a que el riesgo de sufrir un procedimiento penal solo puede dar acceso al estatuto de refugiado si este procedimiento se basa en uno de los motivos de la Convención de Ginebra y, por tanto, en el caso de autos, en opiniones políticas reales o atribuidas. Dicho órgano jurisdiccional añade que el Departamento de Migración indica que su investigación ha demostrado que los motivos identificados y considerados como verosímiles son intereses de carácter económico, ventajas financieras o vínculos de corrupción.

21. Tras recordar que, en virtud del artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2011/95, los motivos mencionados en el artículo 10 de dicha Directiva y los actos de persecución deben estar relacionados, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta qué ha de entenderse por «opiniones políticas» en el sentido de la citada Directiva.

22. Dicho órgano jurisdiccional recuerda que el demandante había afirmado, de modo coherente a lo largo de toda la investigación, que personas vinculadas por corrupción con las autoridades se habían apoderado de sus bienes en condiciones desfavorables para él; que, a raíz de su oposición a estas operaciones, se había incoado un procedimiento penal en su contra a instancias de uno de estos empresarios y que dicho procedimiento, tras ser suspendido, había sido reanudado, después del intento del demandante de hacer valer sus derechos ante los órganos jurisdiccionales, lo cual dio lugar a la adopción de nuevas decisiones procesales y a que se ordenase su detención.

23. El órgano jurisdiccional remitente observa que, con arreglo a la legislación nacional, los procesamientos o sanciones penales constituyen una persecución si son desproporcionados y discriminatorios, es decir, si están basados, en particular, en opiniones políticas, y que, en su opinión, es más probable que improbable que el demandante corra el riesgo de ser perseguido.

24. Este órgano jurisdiccional añade que no basta el procesamiento, sino que debe estar basado en uno de los motivos previstos en la Convención de Ginebra y ha de presentar un nexo causal con los actos de persecución. El tribunal remitente señala que, según el demandante, ese motivo consiste en sus opiniones políticas, concepto definido en términos amplios en el artículo 10, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/95.

25. El órgano jurisdiccional remitente señala que la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) indica que las opiniones políticas deben interpretarse de forma amplia para hacer plenamente efectivo el objetivo de la Convención de Ginebra y que este concepto puede comprender cualquier opinión sobre cualquier asunto en que esté implicada la maquinaria del Estado, el Gobierno y la política. El tribunal remitente deduce de ello que, en el contexto de la Directiva 2011/95, una acción puede considerarse de carácter político en el país de origen, aun cuando su carácter político sea mínimo o no manifiesto.

26. El órgano jurisdiccional remitente añade que el Manual sobre procedimientos elaborado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en lo sucesivo, «ACNUR») aboga igualmente por una interpretación amplia del concepto de «opinión política», en el sentido de que comprende cualquier opinión sobre asuntos en los que esté implicada la maquinaria del Estado, el Gobierno o la sociedad, y observa que la cuestión determinante radica en saber si estas opiniones son toleradas por las autoridades o la sociedad. Este órgano jurisdiccional expone que un manual práctico,⁷ editado y actualizado en febrero de 2019 por el ACNUR, señala que no es posible en todos los casos establecer un nexo causal entre la opinión expresada y las consecuencias que sufre o teme el solicitante, o que más a menudo esas consecuencias se presentan en la forma de sanciones por presuntos actos delictivos cometidos contra el poder.

27. El órgano jurisdiccional remitente expone que, según la doctrina, la jurisprudencia canadiense y el ACNUR, la resistencia frente a un grupo corrupto influyente que actúa ilegalmente y oprime a un solicitante de asilo a través de la maquinaria del Estado, contra el cual es imposible oponer una

⁷ Véase ACNUR, *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y Directrices sobre protección internacional*, Ginebra, 2019, p. 24, disponible en la dirección de Internet siguiente: https://www.acnur.org/publications/pub_prot/5d9e06e74/manual-sobre-procedimientos-y-criterios-para-determinar-la-condicion-de.html?query=.

defensa por medios legales debido a la corrupción generalizada del Estado, se considera equivalente a una opinión política atribuida al solicitante y que debe concederse a la víctima de tal persecución el estatuto de refugiado.

28. En este contexto, el Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe considerarse equivalente a una opinión política atribuida, en el sentido del artículo 10 de la Directiva [2011/95], la oposición a un grupo corrupto influyente que actúa ilegalmente y oprime a un solicitante de asilo a través de la maquinaria del Estado y contra el cual es imposible oponer una defensa por medios legales debido a la corrupción generalizada del Estado?»

29. Han presentado observaciones escritas P. I., el Gobierno lituano y la Comisión Europea.

IV. Análisis

30. Con carácter preliminar, ha de recordarse que, cuando se solicita una interpretación de la Directiva 2011/95, esta debe efectuarse a la luz de la estructura general y la finalidad de la misma, con observancia de la Convención de Ginebra y otros tratados pertinentes mencionados en el artículo 78 TFUE, apartado 1. Tal interpretación deberá realizarse, además, como se desprende del considerando 16 de la citada Directiva, en el respeto de los derechos reconocidos, en particular, por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.⁸ Así, la libertad de opinión está protegida por el artículo 11 de dicha Carta y el artículo 10 del CEDH.

31. El artículo 2, letra d), de la Directiva 2011/95 define al refugiado como un nacional de un tercer país que, debido a fundados temores a ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a un determinado grupo social, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país.

32. De los artículos 9 y 10 de dicha Directiva se desprende que el acto de persecución entraña dos elementos que deben estar vinculados entre sí:

- un elemento material, a saber, el «acto de persecución», definido en el artículo 9 de dicha Directiva, que es la causa del temor del demandante y de su negativa o imposibilidad de acogerse a la protección de su país de origen, y
- un elemento intelectual, a saber, el «motivo», definido en el artículo 10 de dicha Directiva, que fundamenta estos actos de persecución.

33. El primer elemento y el vínculo entre ambos elementos no son objeto de debate en el presente asunto, aun cuando deberán ser demostrados ante el órgano jurisdiccional remitente. El órgano jurisdiccional remitente somete únicamente a la interpretación del Tribunal de Justicia el motivo de persecución desde un punto de vista muy preciso, a saber, el de las opiniones políticas atribuidas.

⁸ Véase la sentencia de 5 de septiembre de 2012, Y y Z (C-71/11 y C-99/11, EU:C:2012:518), apartado 48 y jurisprudencia citada.

34. En efecto, ante el silencio de la Convención de Ginebra sobre la definición del concepto de «opinión política» que constituye uno de los cinco motivos por los que puede concederse el estatuto de refugiado, la Directiva 2011/95 ha supuesto un avance que permite una apreciación más uniforme de este motivo en los Estados miembros.⁹ La citada Directiva, por una parte, ha propuesto una definición de la «opinión política» en el artículo 10, apartado 1, letra e), y, por otra, ha precisado en el apartado 2 de dicho artículo que basta con que dicha opinión política sea atribuida por el agente de persecución al solicitante, aunque esta no sea la opinión real de este último.

35. La cuestión formulada por el órgano jurisdiccional remitente ha de llevar al Tribunal de Justicia a precisar el contorno de estos dos conceptos y el modo en que se articulan.

36. En lo tocante a la opinión política, el artículo 10, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/95 propone una definición no exhaustiva, al indicar que este concepto «comprenderá, en particular, las opiniones, ideas o creencias sobre un asunto relacionado con los agentes potenciales de persecución [...] y con sus políticas o métodos, independientemente de que el solicitante haya o no obrado de acuerdo con tales opiniones, ideas o creencias».

37. Esta definición comprende cuatro elementos diferentes acumulativos:

- opiniones, ideas o creencias sobre un asunto relacionado;
- con los agentes de persecución, tal como se definen en esta Directiva,
- y con sus políticas o métodos,
- independientemente de que el solicitante haya o no obrado de acuerdo con tales opiniones.

38. Corresponde a la autoridad nacional competente en la materia verificar y apreciar las pruebas que se le presenten sobre cada uno de los elementos en las condiciones previstas en el artículo 4 de la Directiva 2011/95.

39. La doctrina ha clasificado a los refugiados políticos en dos categorías: por un lado, los delincuentes políticos, teniendo en cuenta el motivo del delito, la gravedad y el contexto político del delito,¹⁰ y, por otro lado, las personas perseguidas por la manifestación de sus opiniones políticas disidentes.¹¹

40. Es esta segunda categoría de solicitantes la que ha registrado un fuerte crecimiento bajo la influencia del reconocimiento, en las jurisprudencias nacionales, y posteriormente en el Derecho de la Unión, de la teoría de la opinión política atribuida.

⁹ Véase el considerando 25 de la Directiva 2011/95.

¹⁰ Véase Tissier-Raffin, M.: *La qualité de réfugié de l'article 1 de la Convention de Genève à la lumière des jurisprudences occidentales*, 1.ª ed., Bruylant, Bruselas, 2016, pp. 94 a 99, puntos 58 a 60.

¹¹ Véase Tissier-Raffin, M.: *La qualité de réfugié de l'article 1 de la Convention de Genève à la lumière des jurisprudences occidentales*, 1.ª ed., Bruylant, Bruselas, 2016, pp. 100 a 107, puntos 61 a 64.

41. En efecto, tras ser consagrada por las jurisprudencias, en particular estadounidense,¹² canadiense,¹³ francesa,¹⁴ y belga,¹⁵ la teoría de la atribución de la opinión política fue introducida en el Derecho de la Unión mediante el artículo 10, apartado 2, de la Directiva 2011/95 y fue aplicada por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 4 de octubre de 2018, Ahmedbekova.¹⁶

42. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que «el hecho de que el solicitante de protección internacional haya participado en la interposición de una demanda contra su país de origen ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos [...] debe considerarse un motivo de persecución basado en la “opinión política”, en el sentido del [artículo 10, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/95], si existen motivos fundados para temer que la participación en la interposición de esa demanda puede percibirse por ese país como un acto de disidencia política contra el cual podría contemplar la adopción de represalias».¹⁷

43. El concepto de «opinión política» se refleja en la sentencia del Tribunal de Justicia, ya que este indica que la demanda presentada ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH») debe ser percibida por el país como un acto de disidencia política, lo cual implica que no todos los nacionales de ese país que presentan una demanda ante este Tribunal pueden ser calificados de «opositores políticos» en dicho país. Así pues, el mero hecho de presentar una demanda ante el TEDH no puede constituir una «opinión política» en el sentido del artículo 10, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/95.

44. Considero que, en el presente asunto, debe precisarse el principio enunciado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Ahmedbekova.

45. Así, la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente permite aclarar los contornos del concepto de «acto de disidencia política» empleado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Ahmedbekova en un contexto muy diferente al del presente asunto.

46. En efecto, una nacional azerbaiyana alegaba que además de adherirse a una demanda contra Azerbaiyán ante el TEDH, participaba en la defensa de personas perseguidas por las autoridades nacionales por sus actividades en el ámbito de la defensa de los derechos fundamentales y colaboraba con un medio de comunicación audiovisual que llevaba a cabo una campaña de oposición contra el régimen en el poder.¹⁸ Es el conjunto de estos elementos lo que debía permitir al órgano jurisdiccional remitente calificar estas actividades de «acto de disidencia política».

¹² Véase la sentencia del United States Court of Appeals for the Ninth Circuit (Tribunal de Apelación de Estados Unidos de América para el Noveno Circuito) de 7 de marzo de 1998, *Desir c. Ilchert* (840 F.2d 723), relativa a un pescador haitiano extorsionado por las fuerzas de seguridad haitianas, denominadas «tontons macoutes».

¹³ Véase la sentencia de la Cour suprême du Canada (Tribunal Supremo del Canadá) de 30 de junio de 1993, *Canada (Procureur général) c. Ward* [(1993) 2 SCR 689], relativa a un miembro del Irish Republican Army (Ejército Republicano Irlandés) que facilitó la liberación clandestina de rehenes civiles, a cuyo secuestro había contribuido, tras comprender que serían ejecutados.

¹⁴ Véase la sentencia del Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia) de 27 de abril de 1998, 10/7 SSR. (n.º 168335, publicado en el recopilatorio *Lebon*).

¹⁵ Véase la sentencia del Conseil du Contentieux des Étrangers (Consejo del Contencioso de Extranjería, Bélgica) de 18 de diciembre de 2008 (n.º 20772), relativa a un demandante afgano considerado como talibán.

¹⁶ C-652/16, en lo sucesivo, «sentencia Ahmedbekova», EU:C:2018:801. Véase también la sentencia de 19 de noviembre de 2020, *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Servicio militar y asilo)* (C-238/19, EU:C:2020:945), apartado 60.

¹⁷ Sentencia Ahmedbekova, apartado 90 y fallo.

¹⁸ Véase la sentencia Ahmedbekova, apartado 41.

47. Pues bien, en el presente asunto, según el órgano jurisdiccional remitente, P. I. afirma que celebró un contrato que no fue ejecutado por su contraparte. Le exigió la ejecución del contrato una primera vez, conforme a modalidades no precisadas, y después, una segunda vez, ante los tribunales. Desistió de la demanda a raíz del procedimiento penal que se abrió en su contra después de su primera reclamación. Dicho procedimiento se reanudó después de que ejercitase acciones judiciales, a instancias de su contraparte y de las personas que se habían apoderado de sus bienes. Durante dicho proceso penal, se adoptó un auto de prisión provisional. P. I. no reivindica ninguna opinión política, pero considera que el hecho de reclamar ante los tribunales la devolución de lo que se le adeuda y de sus bienes constituye un acto de resistencia frente a un sistema corrupto. Esta resistencia puede considerarse, a su juicio, como un acto de disidencia política por el agente de persecución y, por tanto, como una opinión política.

48. Siempre que las opiniones políticas sean atribuidas al demandante por el agente de persecución y constituyan, a juicio de este último, un acto de disidencia política, poco importa, en efecto, que el demandante no se adhiera a dichas opiniones políticas a efectos de considerar que es perseguido por ese motivo.

49. En cambio, ¿deben atenderse esas opiniones políticas a la definición establecida en la Directiva 2011/95?

50. Tengo la convicción de que, puesto que en la Directiva 2011/95 se ha formulado una definición de «opinión política», esta debe ser utilizada del mismo modo para calificar una opinión política, con independencia de que sea real o atribuida. Así, los cuatro elementos mencionados en el punto 37 de las presentes conclusiones, a saber, una opinión que afecte a un asunto relacionado con el agente de persecución o que critique su política o sus métodos, independientemente de que se haya obrado o no de acuerdo con tal opinión, deben fundamentarse según las modalidades previstas en el artículo 4 de dicha Directiva.

51. En efecto, la concurrencia de estos cuatro elementos es lo que permitirá distinguir entre una persecución por una opinión política atribuida y un litigio comercial que ha desembocado en un procedimiento penal, dirigido a presionar a uno de los contratantes, lo cual puede ocurrir al margen de cualquier opinión política, incluso en un contexto de corrupción. No todas las víctimas de delitos son opositores políticos, aunque sea por atribución de opiniones, pero es necesario que se trate de una opinión política.

52. Pues bien, el Tribunal de Justicia ya ha admitido que sería contrario al sistema general y a los objetivos de la Directiva 2011/95 conceder los estatutos que esta prevé a nacionales de terceros países que se hallan en situaciones carentes de nexo alguno con la lógica de protección internacional.¹⁹ Asimismo, ha precisado que la negativa a cumplir el servicio militar puede estar motivada por razones políticas o por otras razones no vinculadas a ninguno de los motivos previstos en la Directiva,²⁰ lo cual implica que la protección internacional no se aplica por este hecho.

¹⁹ Véase la sentencia de 23 de mayo de 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448), apartado 44 y jurisprudencia citada.

²⁰ Véase la sentencia de 19 de noviembre de 2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Servicio militar y asilo) (C-238/19, EU:C:2020:945), apartados 47 y 48.

53. Es cierto que, como recuerda el órgano jurisdiccional remitente, en algunos países la jurisprudencia ha admitido que la denuncia de la corrupción puede constituir una opinión política atribuida²¹ y que el ACNUR, en algunas de sus directrices, ha señalado que los cárteles de la droga, principalmente impulsados por las ganancias, también pueden tener como objetivo «consolidar o ampliar la base de poder del grupo en la sociedad»,²² por lo que podría calificarse de «política» la resistencia ejercida contra sus abusos.

54. Sin embargo, en esos dos supuestos, el carácter político viene determinado por la denuncia activa a través de la presentación de una querrela por corrupción, que se reconoce como generalizada, o por la constatación de que el grupo armado tiene objetivos políticos que pueden llevar a considerar que la resistencia a sus abusos constituye una opinión política. Así, estas situaciones podrían cumplir los requisitos de la definición de opinión política de la Directiva 2011/95, lo cual permite distinguirlas de los supuestos de abusos basados únicamente en el interés económico.

55. Además, en algunos países, la jurisprudencia ha considerado que «la negativa a someterse a la corrupción podría asimilarse a una opinión política disidente si todo el sistema político se basa en la corrupción».²³ De este modo, la negativa a colaborar con la corrupción, sin un acto de denuncia expresa, solo alcanza un nivel político cuando la corrupción es generalizada y no es únicamente obra de unas pocas personas aisladas. En mi opinión, esta situación se ajusta también a la definición de «opinión política» de la Directiva 2011/95 y no puede asimilarse a una situación en la que simplemente se defienden intereses patrimoniales, incluso ante los tribunales, sin «abordar una cuestión de mayor repercusión social o colectiva».²⁴

56. En todos estos asuntos, se demostró la existencia de un motivo político. Así pues, es en el ámbito de la prueba donde se suscita la dificultad.

57. En efecto, cuando se atribuyen opiniones políticas a una persona, ha de demostrarse que el agente de persecución considera la resistencia o la denuncia como una opinión política. Ahora bien, el agente de persecución no participa en el procedimiento de solicitud de protección internacional y no se le pueden formular preguntas. Para evitar que el concepto de «opinión política atribuida» conduzca a una ampliación desmesurada de la categoría de refugiados políticos disidentes, algunos países, entre ellos los Estados Unidos de América desde 2005, exigen que el solicitante aporte pruebas directas de que el agente de persecución le atribuye opiniones políticas.²⁵

²¹ En Canadá, véase la sentencia de la Cour fédérale (Tribunal Federal) de 16 de abril de 1998, *Klinko c. Canadá* (Minister of Citizenship and Immigration) [(1998) 148 F.T.R. 69 (TD)], relativa a una denuncia pública por la que se informaba de la corrupción generalizada en el sistema del Estado ucraniano.

²² Véase ACNUR, «Directrices sobre protección internacional n.º 12: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo el artículo 1A(2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y las definiciones regionales de refugiado», de 2 de diciembre de 2016 (ACNUR/GIP/16/12), punto 36, disponible en el sitio de Internet siguiente: <https://www.acnur.org/prot/instr/5c6c37704/directrices-sobre-proteccion-internacional-no-12-solicitudes-de-la-condicion.html>.

²³ Tissier-Raffin, M.: *La qualité de réfugié de l'article 1 de la convention de Genève à la lumière des jurisprudences occidentales*, 1.ª ed., Bruylant, Bruselas, 2016, p. 111, punto 66 y jurisprudencia citada en las notas a pie de página 287 y 288.

²⁴ «Recommandations de Michigan sur le risque en raison d'opinions politiques», *International Journal of Refugee Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, vol. 27, n.º 3, pp. 508 a 511, punto 11.

²⁵ Tissier-Raffin, M.: *La qualité de réfugié de l'article 1 de la convention de Genève à la lumière des jurisprudences occidentales*, 1.ª ed., Bruylant, Bruselas, 2016, p. 107, punto 65 y jurisprudencia citada en las notas a pie de página 245 y 284.

58. Sin embargo, esta cuestión del alcance de las pruebas exigidas ya ha sido abordada por el Tribunal de Justicia, que ha interpretado los requisitos del artículo 4 de la Directiva 2011/95. El Tribunal de Justicia ha declarado que «por un lado, [...] el artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva solo permite a los Estados miembros imponer al solicitante la carga de “presentar lo antes posible todos los elementos necesarios para fundamentar su solicitud de protección internacional” y encomienda al Estado miembro de que se trate la valoración de los elementos pertinentes de la solicitud. Por otro lado, [...] el artículo 4, apartado 5, de la Directiva 2011/95 reconoce que un solicitante no siempre puede fundamentar su solicitud con pruebas documentales o de otro tipo y enumera las condiciones acumulativas que dispensan de presentar tales pruebas. A este respecto, los motivos de la negativa a cumplir el servicio militar y, en consecuencia, los procesamientos a los que expone tal negativa constituyen elementos subjetivos de la solicitud, respecto de los cuales puede ser especialmente difícil aportar una prueba directa».²⁶

59. Este razonamiento puede extrapolarse al ámbito de la prueba de un motivo de persecución. Corresponde, pues, al órgano jurisdiccional remitente apreciar, en el caso de autos, a la vista de todas las circunstancias, la verosimilitud de la opinión política atribuida en la situación de P. I.

60. En efecto, el hecho de tener que desistir de una demanda judicial relacionada con un incumplimiento contractual equiparable a un expolio significativo de bienes, debido a un procedimiento penal incoado por la otra parte contractual que mantiene vínculos con el sistema penitenciario y en el marco del cual se han decretado medidas activas, no basta para demostrar el carácter político de la opinión atribuida. Es necesario además que esa demanda judicial sea considerada por el agente de persecución como un acto de disidencia política que él no tolera, es decir, como una crítica de sus métodos o de su política. Ello implica que este agente actúe a un alto nivel político o que la corrupción esté generalizada en el país de que se trate y que dicha demanda no sea considerada como una mera reclamación por incumplimiento contractual. Corresponderá al órgano jurisdiccional remitente apreciar la situación de la que conoce a la luz de estos criterios.

61. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial del modo siguiente:

El artículo 10, apartados 1, letra e), y 2, de la Directiva 2011/95 debe interpretarse en el sentido de que la acción judicial ejercitada contra agentes no estatales por una persona en defensa de sus intereses patrimoniales puede considerarse una «opinión política» si existen motivos fundados para temer que tal acción pueda considerarse como una resistencia y ser percibida por las autoridades estatales como un acto de disidencia política contra el que podrían contemplar la adopción de represalias, extremo que habrá de comprobar el órgano jurisdiccional remitente.

V. Conclusión

62. A la vista de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial planteada por el Lietuvos vyriausioji administracinis teismas (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania) del modo siguiente:

«El artículo 10, apartados 1, letra e), y 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

²⁶ Sentencia de 19 de noviembre de 2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Servicio militar y asilo) (C-238/19, EU:C:2020:945), apartado 55.

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, debe interpretarse en el sentido de que la acción judicial ejercitada contra agentes no estatales por una persona en defensa de sus intereses patrimoniales puede considerarse una “opinión política” si existen motivos fundados para temer que tal acción pueda considerarse como una resistencia y ser percibida por las autoridades estatales como un acto de disidencia política contra el que podrían contemplar la adopción de represalias, extremo que habrá de comprobar el órgano jurisdiccional remitente.»