Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. JEAN RICHARD DE LA TOUR
presentadas el 9 de noviembre de 2023 [1]

Asuntos acumulados C-608/22 y C-609/22

AH (C-608/22),
FN (C-609/22)
con intervención de:
Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

[Peticiones de decisión prejudicial planteadas por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria)]

«Procedimiento prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Directiva 2011/95/UE — Normas relativas a la concesión de la protección internacional y al contenido de la protección concedida — Artículo 9, apartado 1, letra b) — Concepto de "actos de persecución" — Acumulación de actos y medidas discriminatorios contra niñas y mujeres — Métodos de apreciación del nivel de gravedad exigido — Artículo 4, apartado 3 — Evaluación individual de la solicitud — Consideración del género, prescindiendo de otros elementos específicos de las circunstancias personales — Margen de apreciación de los Estados miembros»

I. Introducción

1. Desde la vuelta al poder del régimen talibán en Afganistán, la situación de las niñas y las mujeres de ese país se ha deteriorado rápidamente hasta tal punto que cabe hablar de la negación misma de su identidad. Para evitar quedar sometidas a esta situación intolerable, niñas y mujeres afganas huyen de su país o se niegan a regresar a él y se desplazan en busca de asilo, en particular en la Unión Europea. Ante esta coyuntura, las autoridades de los Estados miembros se enfrentan a la disyuntiva de conceder el estatuto de refugiado a dichas mujeres únicamente por razón de su sexo o investigar caso por caso si existe riesgo de persecución.

2. El presente asunto permitirá al Tribunal de Justicia aclarar esta situación.

[1] Lengua original: francés.

3. Más concretamente, mediante las presentes peticiones de decisión prejudicial, se solicita al Tribunal de Justicia que precise los métodos para apreciar la existencia de fundados temores a ser objeto de «actos de persecución» en el sentido del artículo 9 de la Directiva 2011/95/UE [2] cuando la solicitante de protección internacional es una mujer que afirma correr el riesgo de verse expuesta, si regresa a su país de origen, a una acumulación de actos y medidas discriminatorios que restrinjan el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

4. En particular, el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria) pregunta al Tribunal de Justicia si cabe considerar como «actos de persecución» en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra b), de la Directiva 2011/95 unos actos como los adoptados por el régimen de los talibanes desde el 15 de agosto de 2021, que restringen el acceso de las niñas y las mujeres a la educación, al ejercicio de una actividad profesional y a la atención sanitaria, que limitan su participación en la vida pública y política, su libertad de circulación y su derecho a practicar actividades deportivas, y que las obligan a cubrirse el cuerpo por completo y a ocultar el rostro y las privan de protección contra la violencia de género y la violencia doméstica, habida cuenta del efecto acumulativo y la intensidad de tales actos. En este contexto, el Tribunal de Justicia debe, por consiguiente, completar los principios que ya estableció en sus sentencias de 5 de septiembre de 2012, Y y Z, [3] y de 7 de noviembre de 2013, X y otros, [4] por lo que se refiere a la interpretación del concepto de «actos de persecución» en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/83/CE, [5] que fue derogada y sustituida por la Directiva 2011/95, siendo el tenor del artículo 9 prácticamente idéntico en ambas Directivas.

5. Además, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si la autoridad competente puede concluir, en su examen de la situación particular y las circunstancias personales de la solicitante —necesario a efectos de la evaluación individual de la solicitud de protección internacional— que existen fundados temores a ser objeto de tales actos de persecución por razón de su sexo, sin necesidad de valorar otros factores específicos de sus circunstancias personales.

6. Esta segunda cuestión, relativa al alcance de la evaluación individual exigida por el legislador de la Unión en el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2011/95, se plantea en un contexto particular. En efecto, determinados Estados miembros, como los Reinos de Suecia [6] y de Dinamarca [7] o la República de Finlandia, [8] ya han decidido conceder de manera casi automática el estatuto de refugiado a las nacionales afganas, únicamente por razón de su sexo, inscribiéndose por tanto

2 Directiva 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).

3 C-71/11 y C-99/11, en lo sucesivo, «sentencia Y y Z», EU:C:2012:518. Esta sentencia se refiere a la evaluación de una solicitud de protección internacional basada en el riesgo del solicitante de ser perseguido por razón de su religión. Véase asimismo la sentencia de 4 de octubre de 2018, Fathi (C-56/17, EU:C:2018:803).

4 C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720. Esta sentencia se refiere a la evaluación de una solicitud de protección internacional basada en el riesgo del solicitante de ser perseguido debido a su homosexualidad.

5 Directiva del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (DO 2004, L 304, p. 12).

6 Véanse los comunicados de la Migrationsverket (Oficina de Inmigración, Suecia), de 7 de diciembre de 2022, que llevan por título «Women from Afghanistan to be granted asylum in Sweden» y «Being a woman from Afghanistan is enough to get protection».

7 Véase el comunicado de la Flygtningenævnet (Comisión para los Refugiados, Dinamarca) de 30 de enero de 2023, disponible en la siguiente dirección de Internet: Flygtningenævnet giver asyl til kvinder og piger fra Afghanistan — Fln.

8 Véase el comunicado de la Maahanmuuttovirasto (Oficina Nacional de Inmigración, Finlandia) de 15 de febrero de 2023, titulado «Refugee Status to Afghan Women and Girls».

estos Estados en la línea de aquellos que, desde agosto de 2021, contemplaban la aplicación del régimen de protección temporal establecido por la Directiva 2001/55/CE.[9] Por su parte, la Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE) concluye en su último documento informativo sobre Afganistán (2023) que, *con carácter general*, se considerarán probados los fundados temores a ser perseguido de las niñas y las mujeres afganas en relación con las medidas adoptadas por el régimen de los talibanes,[10] y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), señala también, en su declaración formulada en el contexto de las presentes peticiones de decisión prejudicial, que existe una *presunción de reconocimiento del estatuto de refugiado* en favor de las niñas y mujeres afganas.[11]

7. En las presentes conclusiones, expondré las razones por las que considero las medidas a las que se refiere el órgano jurisdiccional remitente como constitutivas de «actos de persecución» en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra b), de la Directiva 2011/95. Explicaré que la discriminación grave, sistemática e institucionalizada de las niñas y las mujeres afganas tiene como consecuencia privarlas de sus derechos más esenciales en la vida en sociedad y menoscaban el pleno respeto de la dignidad humana, consagrado en el artículo 2 TUE y en el artículo 1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.[12]

8. Asimismo, indicaré las razones por las que, en mi opinión, nada impide a la autoridad competente declarar que existen fundados temores a ser perseguido atendiendo únicamente al sexo de la solicitante, sin necesidad de valorar otros elementos específicos de sus circunstancias personales.

II. Marco jurídico

A. CEDH

9. El artículo 15 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales,[13] que lleva por epígrafe «Derogación en caso de estado de excepción», dispone, en sus apartados 1 y 2:

«1. En caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación, cualquier Alta Parte Contratante podrá tomar medidas que deroguen las obligaciones previstas en el presente Convenio en la estricta medida en que lo exija la situación, y a condición de que tales medidas no estén en contradicción con las restantes obligaciones que dimanan del derecho internacional.

2. La disposición precedente no autoriza ninguna derogación del artículo 2 ["Derecho a la vida", salvo para el caso de muertes resultantes de actos lícitos de guerra, ni de los artículos 3

[9] Directiva del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DO 2001, L 212, p. 12). Véase, a raíz de la observación formulada el 19 de agosto de 2021 por Josep Borrell, alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión, la Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de septiembre de 2021, sobre la situación en Afganistán [2021/2877(RSP), apartado 41].

[10] Véase AAUE, *Country guidance: Afghanistan*, enero de 2023, en particular, punto 3.15 (p. 23) y pp. 86 y ss.

[11] Véase ACNUR, *Statement on the concept of persecution on cumulative grounds in light of the current situation for women and girls in Afghanistan, issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Union in the cases of AH and FN v. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (C-608/22 and C-609/22)*, punto 5.1.11.

[12] En lo sucesivo, «Carta».

[13] Hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950; en lo sucesivo, «CEDH».

["Prohibición de la tortura"], 4 (párrafo 1) ["Prohibición de la esclavitud"] y 7 ["No hay pena sin ley"].»

B. Directiva 2011/95

10. El considerando 14 de la Directiva 2011/95 enuncia lo siguiente:

«Los Estados miembros deben tener competencia para introducir o mantener disposiciones más favorables que las normas establecidas por la presente Directiva para los nacionales de terceros países o personas apátridas que pidan protección internacional a un Estado miembro, siempre que se entienda que tal petición se efectúa por el motivo de ser refugiados a efectos del artículo 1, sección A, de la Convención [sobre el Estatuto de los Refugiados, [14] en su versión completada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados [15] (en lo sucesivo, «Convención de Ginebra»)], o personas con derecho a protección subsidiaria.»

11. El artículo 2, letra d), de dicha Directiva establece:

«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.»

12. El artículo 3 de la misma Directiva, cuyo epígrafe es «Normas más favorables», dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros podrán introducir o mantener normas más favorables para determinar quién reúne los requisitos para ser reconocido como refugiado o persona con derecho a protección subsidiaria, y para determinar el contenido de la protección internacional, siempre que tales normas sean compatibles con la presente Directiva.»

13. El artículo 4 de la Directiva 2011/95, bajo el epígrafe «Valoración de hechos y circunstancias», está redactado de la siguiente manera:

«1. Los Estados miembros podrán considerar que es obligación del solicitante presentar lo antes posible todos los elementos necesarios para fundamentar su solicitud de protección internacional. Los Estados miembros tendrán el deber de valorar, con la cooperación del solicitante, los elementos pertinentes de la solicitud.

2. Los elementos mencionados en el apartado 1 consistirán en las declaraciones del solicitante y en toda la documentación de la que disponga sobre su edad, pasado, incluido el de parientes

[14] Hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 [*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)] y que entró en vigor el 22 de abril de 1954.

[15] Hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967 y que entró en vigor el 4 de octubre de 1967.

relacionados, identidad, nacionalidad(es) y lugares de anterior residencia, solicitudes de asilo previas, itinerarios de viaje, documentos de viaje y motivos por los que solicita protección internacional.

3. La evaluación de una solicitud de protección internacional se efectuará de manera individual e implicará que se tengan en cuenta:

a) todos los hechos pertinentes relativos al país de origen en el momento de resolver sobre la solicitud, incluidas las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes del país de origen y el modo en que se aplican;

b) las declaraciones y la documentación pertinentes presentadas por el solicitante, incluida la información sobre si el solicitante ha sufrido o puede sufrir persecución o daños graves;

c) la situación particular y las circunstancias personales del solicitante, incluidos factores tales como su pasado, sexo y edad, con el fin de evaluar si, dadas las circunstancias personales del solicitante, los actos a los cuales se haya visto o podría verse expuesto puedan constituir persecución o daños graves;

[…]».

14. El artículo 9 de dicha Directiva, que lleva por epígrafe «Actos de persecución», dispone, en sus apartados 1 y 2:

«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 [CEDH], 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).

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

a) actos de violencia física o psíquica, incluidos los actos de violencia sexual;

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;

[…]

f) actos dirigidos contra las personas por razón de su sexo o por ser niños.»

III. Hechos del litigio principal y cuestiones prejudiciales

15. La demandante en el procedimiento principal en el asunto C-608/22, AH, es una nacional afgana nacida en 1995. El 31 de agosto de 2015, habiéndose desplazado a Austria, presentó en dicho Estado miembro una solicitud de protección internacional. En apoyo de su solicitud indicó, entre otros datos, que había huido de un matrimonio forzado concertado por su padre cuando tenía aproximadamente 14 años, que fue a Irán donde huyó con su madre y estuvo viviendo en este país con sus dos hermanas hasta 2015 y que presentó su solicitud en Austria porque su marido, con el que había contraído matrimonio durante una estancia en Grecia, ya vivía allí.

16. La demandante en el procedimiento principal en el asunto C-609/22, FN, también es una nacional afgana, nacida en 2007. Presentó una solicitud de protección internacional en Austria en 2020. Aseguró que nunca ha vivido en Afganistán e indicó que Irán es el último lugar en el que había residido junto a su madre y sus dos hermanas y que huyó de este país porque los miembros de su familia no tenían en él permiso de residencia y no estaban autorizados a trabajar y porque ella misma no podía ser escolarizada. Afirmó que si era expulsada a Afganistán se vería expuesta, en su condición de mujer, al riesgo de ser secuestrada, que no podría acudir a la escuela y que era posible que no fuera capaz de asegurarse la subsistencia al carecer de familia allí. FN también alegó en apoyo de su solicitud que deseaba vivir con libertad y tener los mismos derechos que los hombres.

17. El Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Oficina Federal de Extranjería y Asilo, Austria») consideró que los argumentos esgrimidos por AH sobre el motivo de la huida eran inverosímiles y que FN no estaba expuesta a un riesgo real de persecución en Afganistán, a la vista de los informes disponibles en el momento en que se adoptó la decisión, a saber, el mes de octubre de 2020. Así pues, dicha autoridad denegó en ambos casos la concesión del estatuto de refugiado en el sentido del artículo 2, letra e), de la Directiva 2011/95. No obstante, concedió a AH y FN la protección subsidiaria basándose en que tendrían que afrontar dificultades de orden económico y social si regresaran a Afganistán por carecer en dicho país de un entorno social de apoyo.

18. AH y FN interpusieron sendos recursos ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo, Austria) contra las decisiones por las que se les había denegado el estatuto de refugiado, alegando, en particular, que, a raíz de la toma del poder por el régimen de los talibanes en verano de 2021, la situación en Afganistán había cambiado hasta tal punto que, desde entonces, las mujeres estaban expuestas a persecuciones a gran escala. FN considera que su mera condición de mujer afgana debe implicar la concesión del estatuto de refugiado, como, según indica, admitió el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) en su jurisprudencia anterior a la toma del poder por los talibanes.

19. El Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo) desestimó ambos recursos por infundados, señalando, en particular, que, vistas las condiciones de vida de las solicitantes en Austria, no habían adoptado un «modo de vida occidental» que se hubiera convertido en una parte de su identidad esencial hasta tal punto que les fuera imposible renunciar a él para escapar de las amenazas de persecución en su país de origen.

20. AH y FN interpusieron sendos recursos de casación ante el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), alegando de nuevo que la situación de las mujeres bajo el nuevo régimen talibán justificaba por sí sola la concesión del estatuto de refugiado.

21. En estas circunstancias, el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales, idénticas en ambos asuntos:

«1) La acumulación de medidas establecidas, fomentadas o toleradas en un Estado por un agente que *de facto* ostenta el poder gubernamental y que consisten en particular en que las mujeres

– se ven privadas de participar en los procesos políticos de toma de decisiones y de ocupar cargos políticos,

– no disponen de medios legales de protección contra la violencia doméstica y de género,

– en general, están expuestas al riesgo de matrimonios forzados; aunque el agente que *de facto* ostenta el poder gubernamental haya prohibido dichos matrimonios, a las mujeres no se les brinda una protección efectiva contra los matrimonios forzados y dichos matrimonios se celebran en ocasiones con la participación de personas que *de facto* están provistas de poderes estatales, a sabiendas de que se trata de un matrimonio forzado,

– no se les permite ejercer una actividad retribuida o, de forma restringida, solo pueden ejercerla principalmente en casa,

– se les dificulta el acceso a centros sanitarios,

– se les niega el acceso a la educación, completamente o en gran medida (de modo que, por ejemplo, a las niñas solo se les permite acceder a la educación primaria),

– no pueden permanecer o moverse en público sin estar acompañadas por un hombre (con una determinada relación de parentesco), siempre que se alejan una distancia determinada del lugar de residencia,

– en público tienen que cubrir su cuerpo por completo y ocultar su rostro con un velo,

– no pueden practicar deporte alguno,

¿debe considerarse que es lo suficientemente grave, en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra b), de la [Directiva 2011/95] como para afectar a una mujer de manera similar a la mencionada en la letra a) del artículo 9, apartado 1, de dicha Directiva?

2) ¿Es suficiente para el reconocimiento del estatuto de beneficiario del derecho de asilo que una mujer se vea afectada por estas medidas en el país de origen únicamente por razón de su sexo, o para valorar si una mujer se ve afectada por estas medidas —en tanto que acumuladas— en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra b), de la [Directiva 2011/95], es necesario examinar su situación individual?»

22. Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 13 de octubre de 2022, se acordó la acumulación de estos asuntos a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la resolución del Tribunal de Justicia.

23. Han presentado observaciones escritas las demandantes, los Gobiernos austriaco, belga, español y francés y la Comisión Europea.

IV. Análisis

24. Según el artículo 2, letra d), de la Directiva 2011/95, el reconocimiento del estatuto de refugiado implica que el nacional del tercer país de que se trate tenga fundados temores a ser perseguido en su país de origen por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social.

25. Por consiguiente, para conceder el estatuto de refugiado, la autoridad competente debe llegar a la conclusión de que el interesado es perseguido o corre el riesgo de serlo.

26. Por una parte, del artículo 9 de la Directiva 2011/95, en relación con su artículo 10, se desprende que el concepto de «persecución» está integrado por dos elementos.

27. El primero es el elemento material. Se trata del «acto de persecución» definido en el artículo 9 de dicha Directiva. Este elemento es determinante, ya que fundamenta los temores de la persona y explica que esta no pueda o no quiera acogerse a la protección de su país de origen. Así pues, mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si las medidas discriminatorias adoptadas por el régimen de los talibanes con respecto a las niñas y las mujeres alcanzan el nivel de gravedad exigido por el artículo 9 de la citada Directiva para que puedan calificarse de «actos de persecución». El segundo es el elemento intelectual. Se trata del motivo, al que se refiere el artículo 10 de la misma Directiva, por el que se cometen o aplican el acto o conjunto de actos o de medidas. Este último elemento no es objeto de debate en los presentes asuntos.

28. Por otra parte, la autoridad competente debe examinar, mediante una valoración de los hechos y circunstancias —exigida por el artículo 4 de la Directiva 2011/95— en que se base la solicitud de protección internacional, si los temores del solicitante a ser perseguido al regresar a su país de origen están justificados. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si, a la luz, en particular, del artículo 4, apartado 3, de la citada Directiva, una mujer afgana puede acogerse a la protección internacional sin que se efectúe un examen individual de su situación, habida cuenta de que es posible que algunas mujeres no se opongan o incluso apoyen las medidas adoptadas o toleradas por los talibanes, medidas que, por tanto, podrían carecer de toda incidencia en la situación concreta de dichas mujeres.

A. Alcance del concepto de «actos de persecución» en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra b), de la Directiva 2011/95 (primera cuestión prejudicial)

29. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, al Tribunal de Justicia si el artículo 9, apartado 1, letra b), de la Directiva 2011/95 debe interpretarse en el sentido de que constituyen un «acto de persecución» los actos y medidas discriminatorios que imponen a las niñas y a las mujeres severas restricciones a su libertad de movimiento, a su participación en la vida pública y política, a su acceso a la educación y la asistencia sanitaria y al ejercicio de una actividad profesional y actividades deportivas, privándolas además de protección contra la violencia doméstica y de género e imponiéndoles un código de vestimenta que las obliga a cubrirse el cuerpo por completo y a ocultar su rostro.

1. Observaciones preliminares

30. En sus observaciones, AH, el Gobierno belga y la Comisión expresan ciertas dudas en cuanto al alcance de esta cuestión.

31. En primer término, la Comisión y el Gobierno belga señalan que no corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse, *in abstracto*, sobre si la acumulación de medidas a que se refiere expresamente el órgano jurisdiccional remitente constituye un «acto de persecución» en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra b), de la Directiva 2011/95. Es cierto que, de conformidad con el artículo 4 de dicha Directiva y con el artículo 10, apartado 3, de la Directiva 2013/32/UE,[16] esta apreciación es responsabilidad exclusiva de la autoridad competente, que debe evaluar la necesidad de protección internacional del solicitante tras un examen adecuado, completo y actualizado.

32. Sin embargo, no creo que la primera cuestión prejudicial se plantee en estos términos. En realidad, el órgano jurisdiccional remitente solo pretende comprender de qué manera se ha de apreciar la gravedad de dichas medidas por mor de su efecto acumulativo, en comparación con el nivel de gravedad exigido por el artículo 9, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95. Como demuestra el uso de la locución adverbial «en particular» en el enunciado de esta cuestión, dicho órgano jurisdiccional no ha pretendido enumerar todas las medidas a las que pueden verse expuestas las nacionales afganas en caso de regresar a su país de origen. El número de este tipo de medidas aumenta constantemente, como ilustra el último documento informativo sobre Afganistán (2023) de la AAUE[17] y el reciente decreto adoptado por el régimen de los talibanes por el que se ordena el cierre de los centros de estética, único lugar «público» en el que aún se permitía reunirse a las mujeres. Dicho órgano jurisdiccional es consciente, por un lado, de que, si bien estas medidas, tomadas aisladamente, merecen la reprobación, no constituyen una violación de ninguno de los derechos absolutos a que se refiere el artículo 15, apartado 2, del CEDH, que no pueden ser objeto de ninguna excepción, y de que, por otro lado, apreciadas en su conjunto, podría considerarse que no alcanzan el nivel de gravedad exigido por el artículo 9, apartado 1, letra a), de dicha Directiva.

33. En segundo término, AH sostiene, en sus observaciones, que no es necesario examinar las medidas discriminatorias mencionadas por el órgano jurisdiccional remitente desde la perspectiva del artículo 9, apartado 1, letra b), de la Directiva 2011/95, ya que las niñas y las mujeres afganas también están expuestas a actos que afectan gravemente a sus derechos fundamentales en el sentido de lo dispuesto en la letra a) de esta misma disposición. En efecto, es evidente que los actos de violencia de género y de violencia doméstica a los que las mujeres podrían tener que enfrentarse en caso de regresar a su país de origen pueden constituir, bien por su naturaleza, bien por su carácter reiterado, una «violación grave de los derechos humanos fundamentales» y, por ende, un acto de persecución en el sentido de la citada disposición.[18]

34. Tampoco cabe duda de que los procesamientos y las sanciones a las que se exponen las nacionales afganas cuando no cumplen las exigencias que se les imponen pueden constituir, por sí solos, un acto de persecución a efectos del referido artículo 9, apartado 1, letra a), en la medida en que pueden traducirse en ataques graves e intolerables contra la persona.

[16] Directiva 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).

[17] Véase la nota 10 de las presentes conclusiones.

[18] Me remito a mis conclusiones presentadas en el asunto Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Mujeres víctimas de violencia doméstica) (C-621/21, EU:C:2023:314), nota 17.

35. Sin embargo, debo señalar que las cuestiones prejudiciales se refieren a la calificación de las medidas discriminatorias adoptadas contra las niñas y las mujeres afganas a la luz del artículo 9, apartado 1, letra b), de la Directiva 2011/95 y que la autoridad competente está obligada a realizar una caracterización completa de los actos de persecución o de los daños graves que podría sufrir la solicitante en caso de ser devuelta a su país de origen.

36. Por una parte, de las exigencias establecidas en el artículo 4 de la Directiva 2011/95 se desprende que la autoridad nacional competente está obligada a efectuar un examen adecuado y eficaz de la solicitud de protección internacional con el fin de garantizar una evaluación global de las necesidades de protección del interesado. En este sentido, el Tribunal de Justicia declaró, en la sentencia Y y Z, que, «cuando una autoridad competente procede, conforme al artículo 4, apartado 3, de [dicha] Directiva, a la evaluación individual de una solicitud de protección internacional, deberá tener en cuenta *todos los actos a los cuales el solicitante se haya visto o podría verse expuesto* para determinar si, dadas sus circunstancias personales, tales actos pueden considerarse como una persecución *en el sentido del artículo 9, apartado 1, de la [citada] Directiva*». [19]

37. Por otra parte, ello debe permitir evitar situaciones delicadas en las que pueda considerarse que el interesado, con arreglo al artículo 11, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/95, ya no puede obtener el estatuto de refugiado debido a un cambio de circunstancias en su país de origen y, en consecuencia, se le retire prematuramente su estatuto a raíz de una caracterización insuficiente de los riesgos.

38. En estas circunstancias, aunque es evidente que algunas de las medidas discriminatorias objeto de examen constituyen un acto flagrante de persecución en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95, corresponde a la autoridad nacional competente determinar, tras su evaluación del riesgo, en qué medida pueden las solicitantes sufrir también actos de persecución comprendidos en el ámbito de aplicación de la letra b) de esta misma disposición. [20]

2. Sobre el fondo

39. El artículo 9 de la Directiva 2011/95 define los elementos que permiten considerar un acto como persecución en el sentido del artículo 1, sección A, de la Convención de Ginebra. [21]

40. El artículo 9, apartado 1, de dicha Directiva se refiere a los requisitos relativos a la naturaleza y a la gravedad del acto, mientras que el artículo 9, apartado 2, de esta misma Directiva enumera, de manera no exhaustiva, las formas que puede revestir un acto de persecución.

41. En el presente asunto, no cabe duda de que las medidas a que se refiere el órgano jurisdiccional remitente forman parte de esa enumeración, ya que el caso que nos ocupa no tiene por objeto la interpretación del artículo 9, apartado 2, de la Directiva 2011/95. En efecto, la intención del legislador de la Unión no es limitar los actos de persecución a los actos de violencia

[19] Véase el apartado 68 de dicha sentencia. El subrayado es mío.

[20] No creo que el empleo de la locución conjuntiva «o bien» en el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2011/95 se oponga a tal interpretación.

[21] Esta Convención no define el concepto de «actos de persecución». Solo su artículo 1, sección A, apartado 2, párrafo primero, dispone que el término «refugiado» comprende 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» (el subrayado es mío).

física, sino reflejar, mediante una redacción suficientemente abierta y adaptable, una serie de formas de persecución sumamente variadas y en constante evolución. [22] Así, de conformidad con el artículo 9, apartado 2, letras b), c) y f), de la citada Directiva, los actos de persecución pueden adoptar «en particular» la forma de «medidas legislativas, administrativas, policiales o judiciales que sean discriminatorias en sí mismas o se apliquen de manera discriminatoria», «procesamientos o penas que sean desproporcionados o discriminatorios» y «actos dirigidos contra las personas por razón de su sexo o por ser niños».

42. Ahora bien, ¿pueden estas medidas alcanzar el nivel de gravedad que exige el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2011/95?

43. Este artículo establece una distinción según que el acto de que se trate viole derechos humanos fundamentales [letra a)] o los demás derechos humanos [letra b)].

44. Primero, el artículo 9, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95 establece que los actos de que se trate deben «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 CEDH». [23]

45. Un acto que, por su naturaleza, no sea necesariamente grave para constituir una violación grave de los derechos fundamentales de la persona puede, por su carácter reiterado, alcanzar ese nivel de gravedad y constituir tal violación.

46. Los derechos contemplados en el artículo 15, apartado 2, del CEDH son los denominados derechos «absolutos» o «inalienables» de toda persona. No se les puede imponer limitación alguna, ni siquiera en caso de peligro público de carácter excepcional «que amenace la vida de la nación». Se trata del derecho a la vida, del derecho a no ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes, del derecho a no ser sometido a esclavitud o servidumbre, y del derecho a no ser arbitrariamente detenido o privado de libertad. [24] Ya en su Posición Común 96/196/JAI, [25] el Consejo definió el concepto de «persecución», indicando que se refiere a los hechos que constituyan un atentado grave a los derechos humanos, como el derecho a la vida, a la libertad o a la integridad física, o que impidan de manera evidente la continuación de la vida de la persona que los ha sufrido en su país de origen. [26] De conformidad con el artículo 9, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95, el acto de persecución debe, por tanto, constituir un ataque grave e intolerable contra la persona y, en particular, contra sus derechos más esenciales.

22 Véanse, en relación con la Directiva 2004/83, los comentarios de la Comisión sobre el artículo 11, que lleva por epígrafe «Naturaleza de la persecución» (que se convirtió en el artículo 9 de la Directiva 2004/83), en la propuesta de Directiva del Consejo, presentada el 12 de septiembre de 2001, por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional [COM(2001) 510 final].

23 Véase la sentencia Y y Z, apartado 57.

24 Estos derechos se contemplan, respectivamente, en los artículos 2, 3, 4, apartado 1, y 7 del CEDH y en los artículos 2 a 4, 5, apartado 1, y 49 de la Carta.

25 Posición Común, de 4 de marzo de 1996, definida por el Consejo, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativa a la aplicación armonizada de la definición del término «refugiado» conforme al artículo 1 de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (DO 1996, L 63, p. 2).

26 Véase el apartado 4 de esta Posición Común. He de señalar que, en 2001, en el contexto de los trabajos del Consejo sobre la propuesta de Directiva mencionada en la nota 22 de las presentes conclusiones, el legislador de la Unión se refirió a los derechos humanos fundamentales, insistiendo ante todo en el derecho a «la vida, la libertad o […] la integridad física», antes de referirse, a raíz de las reservas expresadas por algunos Estados miembros, a los derechos que no pueden ser objeto de excepciones al amparo del artículo 15, apartado 2, del CEDH (véanse los documentos disponibles en el sitio de Internet del Consejo con las referencias 13620/01, 11356/02, 12620/02 y 13648/02).

47. Sin embargo, como ha señalado el Tribunal de Justicia, el citado artículo se remite al artículo 15, apartado 2, del CEDH «con carácter indicativo» para determinar los actos que deben considerarse, en particular, como una persecución.[27] De ello se deduce que, cuando el solicitante basa su solicitud de protección internacional en la violación de uno de los derechos absolutos a que se refiere la citada disposición, la existencia de persecución queda establecida *ipso facto*, siempre que dicha violación se produzca por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social.

48. En cambio, cuando el solicitante basa su solicitud en la injerencia en un derecho fundamental que no es un derecho absoluto, el Tribunal de Justicia considera que tal injerencia no obliga en sí misma a la autoridad competente a concederle el estatuto de refugiado.[28] El Tribunal de Justicia considera que la injerencia debe alcanzar «cierta gravedad»[29] que «afecte a la persona interesada de manera considerable».[30] A su juicio, es preciso, por tanto, examinar si tal injerencia no constituye una limitación legítima al ejercicio del derecho fundamental de que se trate, en cuyo caso se excluye la calificación de «acto de persecución».[31] También es necesario determinar en qué medida puede esa injerencia constituir una vulneración de una gravedad tal como para *equipararla* a la de la violación de los derechos absolutos a que se refiere el artículo 15, apartado 2, del CEDH.[32] En este contexto, el Tribunal de Justicia observa que es necesario ir más allá de la «nomenclatura» del derecho o de la libertad de que se trate para tener en cuenta no solo la gravedad intrínseca del acto o la medida y las consecuencias que se derivan de estos para la persona afectada, sino también la naturaleza y la gravedad de la represión ejercida sobre el interesado.[33] Así, en la sentencia Y y Z y en la sentencia de 4 de octubre de 2018, Fathi,[34] el Tribunal de Justicia declaró que el solicitante estaba expuesto a un acto de persecución en la medida en que, por ejercer la libertad de religión en su país de origen, corría un riesgo real, en particular, de ser perseguido o sometido a un trato inhumano o degradante, o a penas de esta naturaleza, por parte de alguno de los agentes contemplados en el artículo 6 de la Directiva 2011/95.[35]

49. A continuación, el artículo 9, apartado 1, letra b), de la Directiva 2011/95, al que hace referencia el órgano jurisdiccional remitente, precisa que un acto de persecución también puede consistir en 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 el artículo 9, apartado 1, letra a), de dicha Directiva.

27 Véase la sentencia Y y Z, apartado 57.

28 Véase la sentencia Y y Z, apartado 58.

29 Véanse las sentencias de 7 de noviembre de 2013, X y otros (C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720), apartado 53, y de 19 de noviembre de 2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Servicio militar y asilo) (C-238/19, EU:C:2020:945), apartado 22 y jurisprudencia citada.

30 Véase la sentencia de 4 de octubre de 2018, Fathi (C-56/17, EU:C:2018:803), apartado 94 y jurisprudencia citada.

31 Véase la sentencia Y y Z, en la que el Tribunal de Justicia indicó, por ejemplo, que «quedan excluidos de entrada los actos que constituyan limitaciones al ejercicio del derecho fundamental a la libertad de religión en el sentido del artículo 10, apartado 1, de la Carta, previstas por la ley, sin violar no obstante ese derecho, ya que están amparados por el artículo 52, apartado 1, de la Carta» (apartado 60).

32 Véase la sentencia Y y Z, en la que el Tribunal de Justicia precisó que «ciertamente, los actos que violen el derecho reconocido en el artículo 10, apartado 1, de la Carta, pero cuya gravedad *no sea equiparable* a la de la violación de los derechos humanos fundamentales que no pueden ser objeto de ninguna excepción en virtud del artículo 15, apartado 2, del CEDH, tampoco podrán considerarse como una persecución en el sentido del artículo 9, apartado 1, de la Directiva [2004/83] y del artículo 1, sección A, de la Convención de Ginebra» (apartado 61; el subrayado es mío).

33 Véase, en este sentido, la sentencia Y y Z, en la que el Tribunal de Justicia aclaró que los actos que, por su gravedad intrínseca y la de sus consecuencias en la persona afectada, pueden considerarse como una persecución deben ser identificados, no en función del elemento de la libertad de religión que se viola, sino en función de la naturaleza de la represión ejercida sobre el interesado y de las consecuencias de esta (apartados 65 y 66).

34 C-56/17, EU:C:2018:803.

35 Véanse la sentencia Y y Z, apartado 67, y la sentencia de 4 de octubre de 2018, Fathi (C-56/17, EU:C:2018:803), apartado 95 y jurisprudencia citada.

50. El legislador de la Unión se refiere aquí a los actos o medidas, incluidas las violaciones de los derechos humanos, que, considerados aisladamente, no constituyen una violación de los derechos fundamentales del solicitante. Como se desprende de la redacción de esta disposición, tales actos o medidas solo pueden equipararse a una persecución en la medida en que, debido a su «acumulación», afectan al solicitante de manera similar a una violación grave de un derecho humano fundamental en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra a), de la citada Directiva. [36]

51. Este último elemento es determinante, ya que debe permitir distinguir el concepto de «actos de persecución» de cualquier otra medida discriminatoria. En efecto, el objetivo del sistema europeo común de asilo no es conceder protección cada vez que una persona no pueda ejercer plena y efectivamente en su país de origen las garantías que le reconocen la Carta o el CEDH, sino limitar el reconocimiento del estatuto de refugiado a las personas que corren el riesgo de ser expuestas a una denegación grave o a una violación sistémica de sus derechos más esenciales y cuya vida, por ende, haya pasado a ser intolerable en ese país.

52. Por consiguiente, para determinar la existencia de un acto material de persecución, es necesario examinar en qué medida las restricciones o discriminaciones sufridas por el solicitante en el ejercicio de sus derechos, incluido cualquier derecho fundamental, conllevan, debido a su efecto acumulativo, serias repercusiones para ese solicitante en su país de origen, que alcanzan un nivel de gravedad equiparable al de una violación grave de alguno de sus derechos fundamentales. [37] En el contexto de la Convención de Ginebra, el ACNUR señala que no es posible establecer una norma general relativa a los motivos concurrentes que pueden dar lugar a una solicitud válida del estatuto de refugiado. [38] Según el ACNUR, una medida discriminatoria solo constituirá persecución si conlleva consecuencias de carácter esencialmente lesivo para la persona de que se trate, tales como restricciones severas de su derecho a ganarse la vida, a practicar su religión o a tener acceso a los servicios de enseñanza, y dependerá del conjunto de circunstancias, en especial del contexto geográfico, histórico y etnológico del caso concreto. [39]

53. Al igual que los principios que ha establecido el Tribunal de Justicia respecto a la interpretación del artículo 9, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95, la autoridad competente debe examinar, a la luz de las circunstancias personales del interesado, la situación concreta a la que este se expone en su país de origen, teniendo en cuenta no solo la naturaleza y la gravedad de las medidas discriminatorias que puede sufrir y las consecuencias que se derivan para él de dichas medidas, sino también la naturaleza y la gravedad de las sanciones que puede conllevar la inobservancia de las limitaciones y restricciones que así se le imponen. Debo recordar que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los actos que pueden

[36] Véase, a este respecto, AAUE, *Qualification for International Protection, Judicial analysis, second edition*, enero de 2023 [en particular el punto 1.4.3, relativo al artículo 9, apartado 1, letra b), de la Directiva 2011/95].

[37] Véase, a este respecto, el análisis jurídico citado en la nota 36 de las presentes conclusiones, en el que la AAUE señala que «un trato menos favorable resultante de la aplicación de tratamientos diferentes a grupos diversos no constituye en sí mismo una persecución. Una legislación discriminatoria o una aplicación discriminatoria de la ley solo puede considerarse un acto de persecución si concurren circunstancias agravantes muy cualificadas, como, por ejemplo, consecuencias de carácter esencialmente lesivo para el solicitante». La AAUE considera que «las restricciones severas del derecho a ejercer una profesión, a practicar la propia religión o a tener acceso a los servicios de enseñanza pueden —según las circunstancias—, ya sea por sí solas o por su efecto acumulativo con otras restricciones, equipararse a una persecución si afectan a una persona de manera similar a una violación grave de un derecho humano fundamental en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95. En este contexto, deben tenerse en cuenta todas las circunstancias individuales y, en particular, el efecto de la acumulación de actos o medidas discriminatorias sobre las condiciones de vida de una persona» (traducción libre) (punto 1.4.4.3).

[38] Véase ACNUR, *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional en virtud de la Convención de [Ginebra]*, febrero de 2019 (apartados 53 a 55).

[39] Véanse ACNUR, *Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención [de Ginebra]*, diciembre de 2011 (apartados 53 a 55), y ACNUR, *Directrices sobre protección internacional n.º 1*: *La persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención de [Ginebra]*, 8 de julio de 2008 (apartado 14).

considerarse como una persecución en el sentido del artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2011/95 deben ser identificados en función de la gravedad de las medidas *y* de las sanciones adoptadas o que puedan adoptarse respecto del interesado. [40]

54. En el presente asunto, no cabe duda de que, con independencia de la naturaleza de la represión a la que se exponen las niñas y las mujeres afganas en caso de inobservancia de las normas impuestas por el régimen de los talibanes —que por sí solas pueden constituir un acto de persecución en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95, en la medida en que pueden traducirse en daños graves e intolerables contra la persona—, los actos y medidas discriminatorios de que se trata alcanzan un nivel de gravedad equiparable al que entraña la violación de los derechos absolutos a que se refiere el artículo 15, apartado 2, del CEDH, tanto por su intensidad y efecto acumulativo como por las consecuencias que acarrean para la persona afectada.

55. Las restricciones de acceso a los servicios de salud son de una severidad tal que vulneran el derecho fundamental a la protección de la salud consagrado en el artículo 35 de la Carta y exponen a las niñas y mujeres afganas al riesgo de sufrir tratos inhumanos o degradantes en el sentido del artículo 4 de la Carta, por falta de acceso a los servicios cualificados en materia de atención sanitaria. Las restricciones de acceso a la educación, a la formación profesional y al mercado laboral vulneran los derechos de las mujeres a la educación y al trabajo, reconocidos en particular por los artículos 14 y 15 de la Carta, exponiéndolas al riesgo de no poder satisfacer las necesidades más elementales para ellas y para sus hijos, como son la alimentación, el aseo y la vivienda. [41] Tales restricciones, dada la gravedad de las privaciones que conllevan, pueden poner en peligro su integridad física o mental, del mismo modo que las amenazas más directas contra su vida. A este respecto, estas niñas y mujeres también se ven privadas de medios legales de protección contra la violencia de género y la violencia doméstica, lo que, además de vulnerar el principio de igualdad ante la ley y el derecho a la tutela judicial efectiva, puede constituir una violación del derecho a la vida y de la prohibición de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes. [42]

56. A estas medidas se suman las demás medidas discriminatorias adoptadas contra las niñas y las mujeres afganas, dirigidas a restringir o incluso a negar su libertad de movimiento en los lugares públicos, su libertad de expresión y de asociación, y su libertad de ocupar cargos públicos y participar en los procesos políticos de toma de decisiones. En conjunto, estas medidas ponen de manifiesto una clara voluntad de los agentes de persecución de excluir a las niñas y las mujeres de la vida en sociedad negándoles sus derechos, ya sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales. Debido a su efecto acumulativo y a su aplicación deliberada y sistemática, dichas medidas demuestran el establecimiento de una organización social basada en un régimen de segregación y de opresión contra las niñas y las mujeres, en el que estas están excluidas de la sociedad civil y privadas del derecho a llevar una vida digna y decente en su país de origen.

[40] En la sentencia Y y Z, el Tribunal de Justicia declaró que una violación del derecho a la libertad de religión constituye una persecución, en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/83 cuando el solicitante de asilo, por ejercer esa libertad en su país de origen, corre un riesgo real, en particular, de ser perseguido o sometido a un trato inhumano o degradante, o a penas de esta naturaleza, por parte de alguno de los agentes contemplados en el artículo 6 de dicha Directiva (apartado 67). Véase, asimismo, la sentencia de 4 de octubre de 2018, Fathi (C-56/17, EU:C:2018:803), apartado 95.

[41] Según el Tribunal de Justicia, el umbral particularmente elevado de gravedad que contempla el artículo 4 de la Carta se alcanza en situaciones caracterizadas por una privación material extrema del interesado que no permita a este hacer frente a sus necesidades más elementales, como, entre otras, la alimentación, el aseo y la vivienda, y que menoscabe su salud física o mental o lo coloque en un estado de degradación incompatible con la dignidad humana. El Tribunal de Justicia se remitió, en la sentencia de 19 de marzo de 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218), apartado 92, a la sentencia del TEDH de 21 de enero de 2011, M. S.S. c. Bélgica y Grecia (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), §§ 252 a 263.

[42] Véase, a este respecto, TEDH, sentencia de 9 de junio de 2009, Opuz c. Turquía (CE:ECHR:2009:0609JUD003340102), § 176.

57. En sus conclusiones presentadas en los asuntos acumulados Y y Z, el Abogado General Bot señaló que «la persecución se refiere a un acto de la máxima gravedad, porque consiste en negar de manera flagrante y con encarnizamiento los derechos más esenciales de la persona, por el color de su piel, nacionalidad, sexo y orientación sexual, convicciones políticas o creencias religiosas. Con independencia de la forma que adopte y más allá de la discriminación que provoque, la persecución lleva consigo la negación de la persona y trata de excluirla de la sociedad. Detrás de la persecución se perfila la idea de una prohibición, la de vivir en sociedad con otros en razón de su sexo, la de ser tratado de la misma manera debido a sus convicciones o la de tener acceso a la sanidad y a la educación a causa de su raza. Esas prohibiciones conllevan en sí mismas una sanción, la sanción de lo que la persona es o de lo que representa». [43]

58. En el presente asunto, no cabe duda de que, cualquiera que sea la forma que adopten las medidas discriminatorias, ya sean decretos adoptados por el régimen gobernante o actos tolerados por este, conllevan en sí mismas una sanción, la sanción de lo que la mujer es o de lo que representa en ese país. En efecto, estas medidas conducen a negar de manera flagrante y con encarnizamiento los derechos más esenciales de las niñas y las mujeres por razón de su sexo, privándolas de su identidad y haciendo intolerable su vida cotidiana.

59. A la vista de estos elementos, considero que el artículo 9, apartado 1, letra b), de la Directiva 2011/95 debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «actos de persecución» abarca una acumulación de actos y medidas discriminatorios adoptados en un país contra las niñas y las mujeres que restringen o incluso niegan a estas, en particular, el acceso a la educación y a la atención sanitaria, el ejercicio de una actividad profesional, la participación en la vida pública y política, la libertad de movimiento y la práctica de actividades deportivas, y que las privan de protección contra la violencia de género y la violencia doméstica y las obligan a cubrir su cuerpo por completo y a ocultar su rostro, habida cuenta de que dichos actos y medidas, por su efecto acumulativo, tienen como consecuencia privar a esas niñas y mujeres de sus derechos más esenciales en la vida en sociedad y, por ende, menoscaban el pleno respeto de la dignidad humana, consagrado por el artículo 2 TUE y por el artículo 1 de la Carta.

B. Alcance de la evaluación individual que debe efectuar la autoridad competente en virtud del artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2011/95 (segunda cuestión prejudicial)

60. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, al Tribunal de Justicia si el artículo 4, apartado 3, letra c), de la Directiva 2011/95 debe interpretarse en el sentido de que obliga a la autoridad competente a tener en cuenta elementos propios de las circunstancias personales de la solicitante, distintos de su sexo, para determinar si las medidas discriminatorias a las que se ha visto o podría verse expuesta en su país de origen constituyen una persecución en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra b), de dicha Directiva.

61. En particular, dicho órgano jurisdiccional desea saber si basta con demostrar la condición de mujer de la solicitante o si, por el contrario, es necesario demostrar que dicha mujer se ve específicamente afectada por las medidas en cuestión debido a otros elementos propios de sus circunstancias personales.

62. Esta cuestión se basa en dos tipos de consideraciones.

[43] Véanse las conclusiones del Abogado General Bot presentadas en los asuntos acumulados Y y Z (C-71/11 y C-99/11, EU:C:2012:224), punto 56.

63. Por un lado, tiene su origen en la jurisprudencia que el órgano jurisdiccional remitente ha desarrollado en relación con la evaluación de las solicitudes de protección internacional presentadas por niñas y mujeres afganas que huían del anterior régimen talibán en Afganistán. Según esta jurisprudencia, establecida antes de la adopción de la Directiva 2011/95, la situación de esas niñas y mujeres en su conjunto debía considerarse suficientemente grave para determinar que las medidas discriminatorias dirigidas contra ellas constituían, en sí mismas, actos de persecución en el sentido de la Convención de Ginebra. Así pues, las solicitantes obtenían el estatuto de refugiado meramente por su condición de niña o mujer afgana. Tras la caída del régimen de los talibanes, el órgano jurisdiccional remitente modificó su jurisprudencia y declaró que solo podían beneficiarse de la protección internacional las niñas y las mujeres que corrieran el riesgo de ser perseguidas debido a la adopción de un «modo de vida occidental» que se hubiera convertido en una parte esencial de su identidad hasta tal punto que no se les pudiera exigir que renunciasen a él para escapar a una amenaza de persecución, basándose tal apreciación en un examen *in concreto* de las circunstancias de cada caso.

64. Por otro lado, el órgano jurisdiccional remitente señala que, si bien las medidas adoptadas por el régimen de los talibanes afectan a las niñas y las mujeres en su conjunto, es posible que, en un caso concreto, una de ellas no esté específicamente expuesta a una o varias de esas medidas, de modo que las medidas discriminatorias a las que se enfrente no alcancen, atendiendo a su efecto acumulativo, un nivel de gravedad equiparable al contemplado en el artículo 9, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95.

65. El artículo 4 de la Directiva 2011/95 establece las normas relativas a la valoración de los hechos y las circunstancias en los que se basa el examen de la necesidad de protección internacional. El Tribunal de Justicia ha declarado que este artículo es aplicable a todas las solicitudes de protección internacional, cualesquiera que sean los motivos de persecución invocados para apoyarlas. [44]

66. El artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2011/95 impone a la autoridad competente la obligación de evaluar las solicitudes de manera individual. Esta evaluación debe permitir identificar a las personas auténticamente necesitadas de protección internacional y apreciar su credibilidad. [45] Al llevarla a cabo, dicha autoridad está obligada, conforme al artículo 4, apartado 3, letra c), de la citada Directiva, a tener en cuenta «la situación particular *y* las circunstancias personales del solicitante, incluidos factores tales como su pasado, sexo y edad, con el fin de evaluar si, dadas [sus] circunstancias personales […], los actos a los cuales se haya visto o podría verse expuesto puedan constituir persecución o daños graves». [46] El legislador de la Unión no enuncia normas específicas sobre el peso o la importancia que debe concederse a los elementos propios de la situación particular o a las circunstancias personales del solicitante.

[44] Véase la sentencia de 25 de enero de 2018, F (C-473/16, EU:C:2018:36), apartado 36.

[45] Véase el considerando 12 de la Directiva 2011/95. Véanse, asimismo, las sentencias de 30 de enero de 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39), apartado 33; de 18 de diciembre de 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452), apartado 37; de 25 de enero de 2018, F (C-473/16, EU:C:2018:36), apartado 34, y de 10 de junio de 2021, Bundesrepublik Deutschland (Concepto de «amenazas graves e individuales») (C-901/19, EU:C:2021:472), apartado 44. Debo recordar que la consideración de las circunstancias personales del solicitante debe además permitir a la autoridad competente valorar si un solicitante necesita garantías procedimentales especiales de conformidad con el artículo 24 de la Directiva 2013/32 e identificar las ventajas que deben concederse a los beneficiarios de la protección internacional en virtud del artículo 20, apartados 3 y 4, de la Directiva 2011/95.

[46] El subrayado es mío. Véase, a este respecto, AAUE, *Análisis judicial — Valoración de las pruebas y de la credibilidad en el marco del Sistema Europeo Común de Asilo*, 2018, en el que la AAUE señala que el efecto combinado de las medidas discriminatorias debe evaluarse a la luz de las circunstancias personales del solicitante, teniendo en cuenta todos los actos a los que este se ha visto o podría verse expuesto (punto 4.3.1, p. 65).

67. Al exigir en los artículos 4, apartado 1, y 10, apartado 3, letra a), de la Directiva 2013/32 que la autoridad competente lleve a cabo un examen adecuado y completo de la solicitud,[47] el legislador de la Unión concede a dicha autoridad un margen de apreciación suficiente para determinar, caso por caso y a la luz de toda la información de que disponga, los elementos de la solicitud pertinentes para apreciar la necesidad de protección internacional del solicitante. En efecto, dicha autoridad es la que está en mejores condiciones para determinar los elementos que deben tomarse en consideración, habida cuenta de los hechos y las circunstancias en los que se base la solicitud.[48]

68. El Tribunal de Justicia ha reconocido la existencia de este margen de apreciación en su jurisprudencia.

69. En tal sentido, en las sentencias de 2 de diciembre de 2014, A y otros,[49] y de 25 de enero de 2018, F,[50] relativas al temor a ser perseguido por razón de la orientación sexual, el Tribunal de Justicia consideró que, aun cuando lo dispuesto en el artículo 4 de la Directiva 2011/95 es aplicable a todas las solicitudes de protección internacional, cualesquiera que sean los motivos de persecución invocados para apoyarlas, no es menos cierto que *corresponde a las autoridades competentes adaptar sus métodos de apreciación* de las declaraciones y de las pruebas documentales o de otro tipo *en función de las características propias de cada categoría de solicitud de protección internacional*, respetando los derechos garantizados por la Carta.[51] Por consiguiente, el Tribunal de Justicia no ha excluido que sean útiles algunos métodos periciales para la valoración de hechos y circunstancias y que estos puedan llevarse a cabo respetando los derechos fundamentales del solicitante de protección internacional.[52]

70. Además, en la sentencia de 17 de febrero de 2009, Elgafaji,[53] relativa al temor a sufrir amenazas graves e individuales por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado, el Tribunal de Justicia admitió que la existencia de tales amenazas puede considerarse acreditada, excepcionalmente, cuando el grado de violencia indiscriminada que caracteriza el conflicto armado existente —apreciado por las autoridades nacionales competentes— llega a tal extremo que existen motivos fundados para creer que un civil que regresase al país o, en su caso, a la región de que se trate se enfrentaría, *por el mero hecho de su presencia en ese territorio*, a un riesgo real de sufrir dichas amenazas, sin que el interesado esté obligado a demostrar que está afectado específicamente debido a elementos propios de su situación personal.[54]

47 Véanse los considerandos 18 y 20 de la Directiva 2013/32.

48 Así, del artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2013/32 resulta que la autoridad competente puede, si lo considera pertinente para la evaluación de una solicitud de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Directiva 2011/95, disponer, con el consentimiento del solicitante, que este sea sometido a un reconocimiento médico al efecto de detectar signos que puedan denotar persecuciones pasadas o daños graves.

49 C-148/13 a C-150/13, EU:C:2014:2406.

50 C-473/16, EU:C:2018:36.

51 Véanse las sentencias de 2 de diciembre de 2014, A y otros (C-148/13 a C-150/13, EU:C:2014:2406), apartado 54, y de 25 de enero de 2018, F (C-473/16, EU:C:2018:36), apartado 36.

52 Véase la sentencia de 25 de enero de 2018, F (C-473/16, EU:C:2018:36), apartado 37. Los métodos utilizados deben ajustarse a las disposiciones de las Directivas 2011/95 y 2013/32 y, como resulta, respectivamente, de los considerandos 16 y 60 de dichas Directivas, a los derechos fundamentales garantizados por la Carta, tales como el derecho al respeto de la dignidad humana, recogido en el artículo 1 de la Carta, y el derecho al respeto de la vida privada y familiar, garantizado en su artículo 7. Véase, en este sentido, la sentencia de 2 de diciembre de 2014, A y otros (C-148/13 a C-150/13, EU:C:2014:2406), apartado 53.

53 C-465/07, EU:C:2009:94.

54 Véanse las sentencias de 17 de febrero de 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94), apartado 43, y de 10 de junio de 2021, Bundesrepublik Deutschland (Concepto de «amenazas graves e individuales») (C-901/19, EU:C:2021:472), apartado 28.

71. De ello resulta que la propia exigencia de llevar a cabo una evaluación individual de la solicitud de protección internacional implica que la autoridad competente debe adaptar los métodos de apreciación de los hechos y de las pruebas en función de las características propias de cada solicitud.

72. Pues bien, las solicitudes de protección internacional presentadas por las niñas y las mujeres afganas presentan, en mi opinión, características propias que permiten a las autoridades competentes adaptar los métodos de apreciación de dichas solicitudes.

73. En efecto, las medidas discriminatorias a las que podrían verse expuestas las niñas y las mujeres afganas forman parte de un régimen de segregación y de opresión que se les aplica por el mero hecho de estar presentes en ese territorio, sin tener en consideración su identidad o sus circunstancias personales. [55] Ciertamente, si bien es posible que una solicitante en concreto no se vea afectada por una o varias de las medidas de que se trata debido a unas características específicas, sigue estando expuesta a restricciones y privaciones que, ya sean consideradas aisladamente, ya de manera conjunta, alcanzan un nivel de gravedad equiparable al exigido por el artículo 9, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95. De hecho, tal régimen, ampliamente documentado, se describe como un régimen sin parangón. [56] Tanto los informes elaborados por la AAUE, por los órganos del Consejo de Europa o a iniciativa del sistema de las Naciones Unidas como los publicados por las ONG internacionales demuestran que el trato reservado a las niñas y las mujeres en Afganistán es tal que suscita, en general, la necesidad de protección internacional para las solicitantes.

74. En tales circunstancias, nada se opone, a mi juicio, a que una autoridad competente considere, a la luz de toda la información de que disponga, que no es necesario demostrar que la solicitante se ve afectada por unas medidas debido a características distintivas diferentes de su sexo.

75. También en este sentido se pronuncia el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así, atempera el requisito según el cual el solicitante debe poder demostrar la existencia de un riesgo real de maltrato debido a sus circunstancias personales o a determinadas características específicas en los asuntos en que se demuestre que forma parte de un grupo sistemáticamente perseguido en su país de origen y que la situación general de violencia en ese país lo expondrá, por el mero hecho de regresar a él, al riesgo de sufrir tratos inhumanos o degradantes en contravención del artículo 3 del CEDH. [57]

76. Me parece que tales métodos de apreciación se inscriben en el margen de maniobra que el legislador de la Unión otorga a los Estados miembros en el artículo 3 de la Directiva 2011/95. En virtud de dicho artículo, los Estados miembros pueden introducir o mantener normas más favorables en particular para determinar quién reúne los requisitos para ser reconocido como refugiado, siempre y cuando tales normas sean compatibles con esta Directiva. Como señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia de 9 de noviembre de 2021, Bundesrepublik Deutschland

[55] Esta es también la opinión expresada por el ACNUR en su declaración emitida en el contexto de las presentes remisiones prejudiciales: «Mientras que, en el contexto de algunas solicitudes relacionadas con la identidad sexual, los solicitantes correrán el riesgo de ser perseguidos debido a circunstancias específicas —por ejemplo, sanciones por transgresión de costumbres sociales o violencia doméstica—, otros correrán tal riesgo debido a la situación general de discriminación y de violencia por razón de género existente en un país» (traducción libre) (punto 5.2.4).

[56] Véase Consejo de Derechos Humanos, *Situación de los derechos humanos en el Afganistán — Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el Afganistán*, 9 de septiembre de 2022: «En ningún otro país las mujeres y las niñas han desaparecido tan rápidamente de todas las esferas de la vida pública, ni se encuentran tan desfavorecidas en todos los aspectos de su vida» (apartado 21).

[57] Véase, a modo de ejemplo, TEDH, sentencia de 25 de febrero de 2020, A. S.N. y otros c. Países Bajos (CE:ECHR:2020:0225JUD006837717), § 107 y jurisprudencia citada.

(Mantenimiento de la unidad familiar),[58] dichas normas pueden consistir, en particular, en flexibilizar los requisitos que se han de reunir para disfrutar del estatuto de refugiado y no pueden ir en contra del sistema general o de los objetivos de esta Directiva.[59]

77. Pues bien, en mi opinión, esos métodos de apreciación no pueden ir en contra del sistema general y la finalidad de la Directiva 2011/95, siempre y cuando el estatuto de refugiado sea concedido tras un examen adecuado y completo de la necesidad de protección internacional del solicitante, de conformidad con los requisitos establecidos para la concesión de tal estatuto en los capítulos II y III de dicha Directiva.

78. A la luz de estos elementos, considero que el artículo 4, apartado 3, letra c), de la Directiva 2011/95 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que, en el marco del examen de la situación particular y las circunstancias personales de la solicitante, necesario a efectos de la evaluación individual de la solicitud de protección internacional, las autoridades nacionales competentes determinen la existencia de fundados temores a ser perseguida por razón de su sexo, sin necesidad de valorar otros elementos propios de sus circunstancias personales.

V. Conclusión

79. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria):

«1) El artículo 9, apartado 1, letra b), 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,

debe interpretarse en el sentido de que

el concepto de "actos de persecución" abarca una acumulación de actos y medidas discriminatorios adoptados en un país contra las niñas y las mujeres que restringen o incluso niegan a estas, en particular, el acceso a la educación y a la atención sanitaria, el ejercicio de una actividad profesional, la participación en la vida pública y política, la libertad de movimiento y la práctica de actividades deportivas, y que las privan de protección contra la violencia de género y la violencia doméstica y las obligan a cubrir su cuerpo por completo y a ocultar su rostro, habida cuenta de que dichos actos y medidas, por su efecto acumulativo, tienen como consecuencia privar a esas niñas y mujeres de sus derechos más esenciales en la vida en sociedad y, por ende, menoscaban el pleno respeto de la dignidad humana, consagrado por el artículo 2 TUE y por el artículo 1 de la Carta.

2) El artículo 4, apartado 3, letra c), de la Directiva 2011/95

debe interpretarse en el sentido de que

[58] C-91/20, EU:C:2021:898.

[59] Véanse los apartados 39 y 40 de dicha sentencia y la jurisprudencia citada. El Tribunal de Justicia ha recordado que están prohibidas, en particular, las normas que reconocen el estatuto de refugiado a nacionales de terceros países que se hallan en situaciones carentes de todo nexo con la lógica de la protección internacional (apartado 40 y jurisprudencia citada).

no se opone a que, en el marco del examen de la situación particular y las circunstancias personales de la solicitante, necesario a efectos de la evaluación individual de la solicitud de protección internacional, las autoridades nacionales competentes determinen la existencia de fundados temores a ser perseguida por razón de su sexo, sin necesidad de valorar otros elementos propios de sus circunstancias personales.»