



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL

SRA. LAIA MEDINA

presentadas el 6 de febrero de 2025¹

Asunto C-610/23 [Al Nasiria]ⁱ

FO

contra

Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Salónica, Grecia)]

«Petición de decisión prejudicial — Política de asilo — Protección internacional — Directiva 2013/32/UE — Procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional — Artículo 46 — Derecho a un recurso efectivo — Examen completo y *ex nunc* del recurso — Resolución desestimatoria del recurso sin entrar a examinar el fondo — Falta de comparecencia personal del solicitante durante el examen de su recurso ante el órgano competente»

I. Introducción

1. El presente asunto versa sobre el derecho a un recurso efectivo que asiste a los solicitantes de protección internacional con arreglo al artículo 46 de la Directiva 2013/32/UE² contra una resolución desestimatoria de su solicitud. En concreto, plantea la cuestión de si dicha disposición se opone a una disposición nacional por la que se establece la presunción de que el solicitante que no comparezca personalmente ante el órgano jurisdiccional que conozca de su recurso lo ha interpuesto indebidamente, con la consecuencia de la desestimación del recurso por manifiestamente infundado, sin entrar a examinar el fondo.

¹ Lengua original: inglés.

ⁱ La denominación del presente asunto es ficticia. No se corresponde con el nombre de ninguna parte del procedimiento.

² 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).

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

2. El capítulo V de la Directiva 2013/32, titulado «Procedimientos de recurso», comprende un solo artículo, el artículo 46. Este, titulado «Derecho a un recurso efectivo», presenta el siguiente tenor:

«1. Los Estados miembros garantizarán que los solicitantes tengan derecho a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional contra lo siguiente:

- a) una resolución adoptada sobre su solicitud de protección internacional, incluida:
 - i) la decisión de considerar infundada una solicitud en relación con el estatuto de refugiado y/o el estatuto de protección subsidiaria,

[...]

3. Para cumplir el apartado 1, los Estados miembros garantizarán que un recurso efectivo suponga el examen completo y *ex nunc* tanto de los hechos como de los fundamentos de Derecho, incluido cuando proceda un examen de las necesidades de protección internacional de conformidad con la Directiva 2011/95/UE, ^[3] al menos en los recursos ante un juzgado o tribunal de primera instancia.

4. Los Estados miembros establecerán los plazos razonables y demás normas necesarias para que el solicitante pueda ejercitar su derecho a un recurso efectivo de conformidad con el apartado 1. Los plazos no harán imposible o excesivamente difícil dicho ejercicio.

[...]

11. Los Estados miembros también podrán fijar en su legislación nacional las condiciones en las que podrá presumirse que un solicitante ha retirado implícitamente su recurso con arreglo al apartado 1 o ha desistido implícitamente de él, así como las normas de procedimiento que hay que observar.»

B. Legislación nacional

1. Ley 4375/2016

3. El artículo 4, apartado 1, de la Nomos 4375/2016, Organosi kai leitourgia Ypiresias Asylou, Archis Prosfygon, Ypiresias Ypodoichis kai Taftopoiisis, systasi Genikis Grammateias Ypodoichis, prosarmogi tis Ellinikis Nomothesias pros tis diatakseis tis Odigias 2013/32/EE tou Evropaikou Koinovouliou kai tou Symbouliou 'schetika me tis koines diadikasies gia ti chorigisi kai anaklisi tou kathestotos diethnous prostasias (anadiatyposi)' (EE 2013 L 180), diatakseis gia tin ergasia

³ 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).

dikaïouchon diethnous prostasias kai alles diatakseis (Ley 4375/2016 de organización y funcionamiento del Servicio de Asilo, de la Autoridad para los Refugiados, del Servicio de Acogida e Identificación y de creación de la Secretaría General de Acogida y adaptación de la normativa griega a las disposiciones de la [Directiva 2013/32], por la que se establecen disposiciones sobre el empleo de los beneficiarios de protección internacional y se dictan otras disposiciones) (FEK A' 51/3.4.2016), en su versión modificada por la Nomos 4399/2016 (Ley 4399/2016) (en lo sucesivo, «Ley 4375/2016»), establece los Comités Independientes de Recursos. Estos tienen su sede en Atenas (Grecia) y son territorialmente competentes en Grecia.⁴ Son competentes para conocer de los recursos interpuestos por los solicitantes de protección internacional, a fin de revisar, en cuanto al fondo y al Derecho, las resoluciones del Ypiresia Asylou (Servicio de Asilo, Grecia) que denieguen su solicitud en primera instancia. Mediante resolución ministerial se fijará el número de estos comités.

2. Ley 4636/2019

4. Las Directivas 2011/95 y 2013/32 se transpusieron en el ordenamiento jurídico griego mediante la Nomos 4636/2019, Peri Diethnous Prostasias kai alles diatakseis (Ley 4636/2019 de Protección Internacional y otras Disposiciones) (FEK A' 169/1.11.2019) (en lo sucesivo, «Ley 4636/2019»), aplicable cuando se produjeron los hechos del litigio principal.

5. Con arreglo al artículo 92, apartado 1, letra a), de la Ley 4636/2019, el solicitante de protección internacional tiene derecho a interponer un recurso administrativo⁵ ante los Comités Independientes de Recursos contra la resolución que deniegue en primera instancia, por infundada, su solicitud de protección internacional.

6. Además, el artículo 97, apartado 2, de la Ley 4636/2019 establece que, en los procedimientos ante los Comités Independientes de Recursos, el solicitante debe comparecer personalmente. Los únicos supuestos en que no se exige su comparecencia personal son los enumerados en el artículo 78, apartado 3, de la citada Ley. Se trata de aquellos casos en que el solicitante de protección internacional se encuentra en una estructura de acogida o un centro para inmigrantes o se le ha impuesto una restricción de circulación o una obligación de residencia en un determinado lugar, en cuyo caso puede hacerse representar por un abogado apoderado o enviar un certificado firmado por el supervisor del centro de acogida o del alojamiento. Cuando el solicitante de protección internacional no comparece personalmente pese a haber sido debidamente citado, o no envía el certificado a que se refiere el artículo 78, apartado 3, de la Ley 4636/2019, se presume que el solicitante presentó la solicitud únicamente para retrasar o impedir la ejecución de una decisión previa o inminente de expulsión o de cualquier otra forma de alejamiento. En tal circunstancia, su solicitud se desestima por ser manifiestamente infundada.

III. Litigio principal y cuestiones prejudiciales

7. El 28 de febrero de 2019, FO, nacional de un tercer país, presentó una solicitud de protección internacional ante la Perifereiako Grafeio Asylou Samou (Oficina Regional de Asilo de Samos, Grecia), alegando que su vida corría peligro en su país de origen.

⁴ Con arreglo al artículo 4, apartado 2, de la Ley 4375/2016, mediante resolución ministerial se pueden establecer Comités Independientes de Recursos en otras regiones de Grecia y determinar su competencia territorial. Sin embargo, no hay información en el expediente nacional remitido al Tribunal de Justicia que indique que se ha adoptado tal resolución ministerial.

⁵ En griego: «endikofanis prosfygi» (ενδικοφανής προσφυγή).

8. Tras comprobarse que era víctima de violencia física grave, FO compareció el 24 de febrero de 2020 ante la Perifereiako Grafeio Asylou Thessalonikis (Oficina Regional de Asilo de Salónica, Grecia). Declaró que se había adoptado contra él la decisión tribal de que debía ser asesinado y presentó un documento que lo atestiguaba.

9. Mediante resolución de 18 de mayo de 2020, esta Oficina Regional de Asilo rechazó la solicitud de protección internacional de FO, al considerar que sus alegaciones eran poco fiables. El documento presentado no fue admitido como prueba plena, debido a la imprecisión de las declaraciones que contenía y a la imposibilidad de verificar su autenticidad.

10. El 27 de agosto de 2021, FO interpuso un recurso contra dicha resolución ante al Comité Independiente de Recursos competente. En ese momento, se le informó de que la fecha fijada para el examen del recurso era el 11 de octubre de 2021. Asimismo, se le explicó que, aunque no se le citase para una vista, estaba obligado a comparecer personalmente en la fecha del examen de su recurso, a menos que estuviera residiendo legalmente en un centro de acogida e identificación o se le hubiera impuesto una restricción de circulación o una obligación de residir en un lugar situado fuera de la región del Ática (Grecia).

11. FO no compareció personalmente ante dicho comité en la fecha señalada para la vista. En consecuencia, tras comprobar que el solicitante no residía en un centro de acogida e identificación, que no estaba sujeto a una restricción de circulación y que tampoco concurrían motivos de fuerza mayor, el citado comité adoptó una resolución por la que desestimaba la solicitud por ser manifiestamente infundada, en virtud del artículo 97, apartado 2, de la Ley 4636/2019, sin entrar a examinar el fondo. Asimismo, con arreglo al artículo 22, apartado 4, de la Nomos 3907/2011,⁶ le impuso la medida de retorno sin salida voluntaria del país.

12. FO interpuso un recurso de anulación ante el Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Salónica, Grecia), que es el órgano jurisdiccional remitente, contra la resolución del Comité Independiente de Recursos competente, alegando que su recurso había sido desestimado ilegalmente por el único motivo de que no había comparecido en la vista y que no se examinó suficientemente el fondo del recurso a pesar de que no pudo comparecer en la vista por dificultades económicas que le impidieron desplazarse de Salónica, donde reside, a Atenas.

13. El órgano jurisdiccional remitente observa, con carácter preliminar, que el Comité Independiente de Recursos se creó al objeto de garantizar el derecho a un recurso efectivo de conformidad con el artículo 46 de la Directiva 2013/32 y con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

14. Para ofrecer las garantías procesales necesarias, estos comités, calificados en la exposición de motivos de la Ley 4399/2016 como «órganos cuasijudiciales», están compuestos por jueces de los tribunales ordinarios de lo contencioso-administrativo. Los miembros de los comités gozan de independencia personal y operativa en el ejercicio de sus funciones.

⁶ Nomos 3907/2011, Idrysi Ypiresias Asylou kai Ypiresias Protis Ypodochis, prosarmogi tis ellinikis nomothesias pros tis diatakseis tis Odigias 2008/115/EK schetika me tous koinous kanones kai diadikasies sta krati-meli gia tin epistrophí ton paranomos diamenonton ypikoon triton choron kai loipes diatakseis [Ley 3907/2011 por la que se establece un servicio de asilo y primera acogida, se armoniza la legislación griega con las disposiciones de la Directiva 2008/115/CE, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, y otras disposiciones (FEK A' 7/26.1.2011) (en lo sucesivo, «Ley 3907/2011»].

15. Además, se garantiza el respeto del principio de imparcialidad, dado que esos comités tienen la condición de terceros en relación con las partes implicadas y no representan a la Administración.

16. Asimismo, las resoluciones de estos comités adoptadas en el marco de los recursos administrativos, tras un examen exhaustivo en cuanto al fondo y al Derecho de las resoluciones administrativas impugnadas y con una motivación completa, específica y concreta, son vinculantes para las partes, ya que solo pueden ser revocadas mediante la interposición de un recurso, a saber, un recurso de anulación ante un tribunal de lo contencioso-administrativo.

17. A la luz de las consideraciones anteriores, los Comités Independientes de Recursos no son tribunales en el sentido de la Syntagma (Constitución de Grecia), sino comités que ejercen competencias judiciales en el sentido del artículo 89, apartado 2, de dicha Constitución.

18. El órgano jurisdiccional remitente observa que la Directiva 2013/32 no contiene disposiciones específicas relativas a la comparecencia de los solicitantes ante el órgano que examina un recurso efectivo en virtud del artículo 46 de esta Directiva ni a las consecuencias del incumplimiento de tal obligación procesal. Por consiguiente, cabe concluir que la imposición de la obligación de comparecer personalmente con arreglo al Derecho nacional y la previsión de la desestimación del recurso por ser manifiestamente infundado en caso de incumplimiento se inscriben en el marco del principio de autonomía procesal de los Estados miembros, con sujeción, no obstante, a los principios de equivalencia y de efectividad.

19. Respecto al principio de equivalencia, el órgano jurisdiccional remitente desea aclarar si el procedimiento de que se trata es comparable a los procedimientos seguidos ante autoridades administrativas que conocen de recursos administrativos, o al procedimiento aplicable a un recurso en cuanto al fondo o al recurso de anulación ante un tribunal de lo contencioso-administrativo. En estos otros procedimientos administrativos o judiciales, no se exige la comparecencia personal y un abogado puede representar al solicitante.

20. Respecto al principio de efectividad, el órgano jurisdiccional remitente observa que cabe argumentar que el artículo 97, apartado 2, de la Ley 4636/2019 está justificado por razones de orden y celeridad del procedimiento de examen de las solicitudes de protección internacional. La exigencia que contiene garantiza que los solicitantes de protección internacional sigan interesados en la suerte de su solicitud y permanezcan en territorio griego.

21. Por el contrario, también puede sostenerse que la citada disposición hace imposible o excesivamente difícil la aplicación del Derecho de la Unión. Por un lado, impone una carga desproporcionada a los solicitantes de protección internacional, ya que se ven obligados (salvo que estén comprendidos en alguna de las excepciones previstas en el artículo 78, apartado 3, de la Ley 4636/2019) a desplazarse a la sede de los Comités Independientes de Recursos en Atenas simplemente para que quede constancia de su presencia y no para ser oídos, sin poder estar representados por un abogado u otra persona. Por otro lado, se establece como consecuencia del incumplimiento de dicha obligación procesal la presunción de que se ha interpuesto indebidamente el recurso, con la consiguiente desestimación de este por ser manifiestamente infundado.

22. El órgano jurisdiccional remitente señala también que, con arreglo a la Directiva 2013/32, el incumplimiento de las obligaciones de comunicación puede derivar en la presunción de retirada de la solicitud, no en la desestimación de esta por infundada. Tal desestimación requiere un

examen previo de la solicitud. Por otro lado, el órgano jurisdiccional remitente observa que la desestimación de una solicitud por manifiestamente infundada acarrea graves consecuencias: la denegación de un plazo para la salida voluntaria y la imposición de una prohibición de entrada.

23. Por último, la base fáctica de la presunción del artículo 97, apartado 2, de la Ley 4636/2019 no parece corresponderse con las enseñanzas de la experiencia común y de la lógica. En efecto, la falta de comparecencia personal ante el Comité Independiente de Recursos competente puede deberse a motivos ajenos a la intención de impedir o retrasar la ejecución de una decisión de expulsión previa o inminente o de cualquier otra forma de alejamiento del solicitante. El órgano jurisdiccional remitente señala que las resoluciones de los comités pertinentes no se adoptan el mismo día y que, por consiguiente, la comparecencia de los solicitantes de protección internacional ante ellos el día de la vista no facilita en modo alguno la ejecución de la medida de retorno en caso de desestimación de la solicitud.

24. En estas circunstancias, el Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Salónica) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) Dada la importancia que reviste el recurso a que se refiere el artículo 46 de la Directiva 2013/32, ¿puede el legislador presumir un ejercicio indebido del mismo y, por tanto, que proceda desestimarlos, sin llevar a cabo un examen completo y *ex nunc* del asunto, por considerarlo manifiestamente infundado (lo que supone a su vez que no se conceda el plazo para la salida voluntaria previsto en el artículo 22, apartado 4, de la Ley 3907/2011 y el artículo 7 de la Directiva 2008/115/CE ^[7]), debido a que el solicitante [de protección internacional] no ha comparecido personalmente ante el comité que conoce de dicho recurso?
- 2) a) En caso de que se declare que esta cuestión está comprendida en el principio de autonomía procesal de los Estados miembros, ¿debe considerarse que las normas procesales nacionales comparables, en el marco del examen del principio de equivalencia, son aquellas que regulan los procedimientos ante los comités administrativos que conocen de los recursos administrativos de Derecho interno o las normas procesales que regulan la interposición de recursos sobre el fondo (o de anulación) ante los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo?
- b) ¿Es compatible la previsión de la obligación de comparecer personalmente (o de enviar el certificado al que se refiere el artículo 78, apartado 3, de la Ley 4636/2019 en los supuestos en que así se contemple) con el principio de efectividad del Derecho interno y, en particular, con el ejercicio efectivo del propio recurso? En este marco, además, ¿es relevante, por un lado, que la presunción de ejercicio indebido que establece el artículo 97, apartado 2, de la Ley 4636/2019 corresponda a las enseñanzas de la experiencia común y, por otro, que en el ámbito del examen (en primera instancia) de la solicitud de protección internacional, el mismo comportamiento conlleve una presunción de tácita revocación y no la desestimación de la solicitud por ser manifiestamente infundada?»

25. El Gobierno griego y la Comisión Europea han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia.

⁷ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO 2008, L 348, p. 98).

IV. Apreciación

A. Observaciones preliminares sobre la consideración de los Comités Independientes de Recursos como órganos jurisdiccionales

26. Las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente se refieren a la legislación nacional por la que se transpone el artículo 46 de la Directiva 2013/32, que establece un procedimiento de recurso contra las resoluciones de la autoridad decisoria.⁸

27. En virtud del artículo 46, apartado 1, letra a), de la citada Directiva, los Estados miembros deben garantizar a los solicitantes el derecho a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional, en particular, contra las resoluciones adoptadas sobre su solicitud de protección internacional.

28. A tenor del considerando 50 de la Directiva 2013/32, refleja un principio fundamental de Derecho de la Unión el hecho de que, en particular, las resoluciones adoptadas con respecto a una solicitud de protección internacional deban estar sujetas a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional.

29. De ahí que el derecho a un recurso efectivo reconocido en el mencionado artículo 46 deba ejercerse ante un «órgano jurisdiccional».

30. La legislación nacional aplicable al procedimiento principal crea los Comités Independientes de Recursos, encargados de conocer de los recursos administrativos de los solicitantes de protección internacional, con el fin de revisar, en Derecho y en cuanto al fondo, las resoluciones denegatorias de sus solicitudes en primera instancia.⁹

31. Antes de examinar los elementos específicos de la legislación nacional a la luz del artículo 46 de la Directiva 2013/32, considero importante dilucidar si los Comités Independientes de Recursos se pueden calificar de «órganos jurisdiccionales» en el sentido del apartado 1 de dicho artículo a efectos de garantizar el derecho a un recurso efectivo.¹⁰

32. A fin de determinar si un órgano constituye un «órgano jurisdiccional» a efectos del ejercicio de un recurso efectivo contra una resolución sobre una solicitud de protección internacional, el Tribunal de Justicia ha invocado los mismos criterios que ya desarrolló para determinar si un órgano que plantea una petición de decisión prejudicial se considera «órgano jurisdiccional» a efectos del artículo 267 TFUE.¹¹

⁸ El artículo 2, letra f), de la Directiva 2013/32 define a la «autoridad decisoria» como cualquier organismo cuasijudicial o administrativo de un Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de protección internacional y competente para dictar resoluciones en primera instancia en tales casos.

⁹ Véase el punto 3 de las presentes conclusiones.

¹⁰ En efecto, si dichos órganos no se deben considerar «órganos jurisdiccionales» en el sentido del citado artículo 46, apartado 1, no será necesario examinar los aspectos concretos del recurso establecido en la legislación nacional.

¹¹ Véase, en este sentido, la sentencia de 31 de enero de 2013, D. y A. (C-175/11, EU:C:2013:45), apartado 83. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia interpretó el predecesor del artículo 46 de la Directiva 2013/32, a saber, el artículo 39, apartado 1, letra a), de la Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (DO 2005, L 326, p. 13). Dicha disposición regulaba el derecho a un recurso efectivo ante un «órgano jurisdiccional». En la primera frase del considerando 27 de la Directiva 2005/85, se precisaba que las resoluciones adoptadas, en particular, con respecto a una solicitud de asilo debían estar sujetas a un recurso efectivo «ante una jurisdicción o tribunal en el sentido del artículo [267 TFUE]» (el subrayado es mío).

33. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre esta cuestión, que depende únicamente del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia debe tener en cuenta un conjunto de elementos, como son el origen legal del órgano, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, la aplicación por parte del órgano de normas jurídicas y su independencia.¹²

34. En concreto, en la sentencia D. y A., el Tribunal de Justicia examinó si el Refugee Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en Materia de Refugiados, Irlanda) satisfacía los mencionados criterios y concluyó que el ordenamiento jurídico de que allí se trataba ofrecía un recurso efectivo a los solicitantes de asilo. A este respecto, el Tribunal de Justicia tuvo en cuenta especialmente el hecho de que las resoluciones del Refugee Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en Materia de Refugiados) eran recurribles ante la High Court (Tribunal Superior, Irlanda).¹³

35. En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente expone extensamente las garantías procesales que establece la legislación nacional por la que se crean los Comités Independientes de Recursos, concretamente la Ley 4375/2016. En opinión del órgano jurisdiccional remitente, dichos comités satisfacen todos los criterios mencionados en el punto 33 de las presentes conclusiones para ser considerados «órganos jurisdiccionales».

36. No hay nada en los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia que haga dudar del cumplimiento de dichos criterios.

37. En particular, respecto al criterio de la independencia, el órgano jurisdiccional remitente explica que el preámbulo de la Ley 4375/2016 considera a los Comités Independientes de Recursos órganos «cuasijudiciales», compuestos principalmente por jueces y cuyos miembros gozan de independencia personal y funcional.¹⁴ Asimismo, señala que las resoluciones de dichos comités están sujetas a control judicial ante los tribunales ordinarios del orden contencioso-administrativo. El órgano jurisdiccional remitente llega a la conclusión de que los Comités Independientes de Recursos no son tribunales en el sentido de la Constitución, sino comités que ejercen competencias judiciales en el sentido del artículo 89, apartado 2, de la Constitución.¹⁵

38. En consecuencia, no se aprecian motivos para poner en duda la consideración de los Comités Independientes de Recursos como «órganos jurisdiccionales» a efectos del artículo 46 de la Directiva 2013/32.

B. Cuestiones prejudiciales

39. Mediante sus dos cuestiones prejudiciales, que conviene examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el artículo 46 de la Directiva 2013/32, a la luz de los principios de equivalencia y de efectividad y del artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una legislación nacional que, en caso de que el solicitante de protección internacional incumpla la obligación procesal de comparecer personalmente ante el

¹² Sentencia de 7 de mayo de 2024, NADA y otros (C-115/22, EU:C:2024:384), apartado 35 y jurisprudencia citada.

¹³ Sentencia de 31 de enero de 2013, D. y A. (C-175/11, EU:C:2013:45), apartado 103.

¹⁴ Obsérvese que, tras la modificación del artículo 5 de la Ley 4375/2016, actualmente todos los miembros de los Comités Independientes de Recursos son jueces.

¹⁵ Véase la sentencia del Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado, Grecia) (Pleno) n.º 1580/2021, EL:COS:2021:1008A1580.20ED312, apartado 14.

órgano que examine su recurso contra una resolución sobre su solicitud, establece la presunción de que el recurso se ha interpuesto de forma indebida, debiéndose desestimar el recurso por manifiestamente infundado sin entrar a examinar el fondo.

40. La legislación nacional aplicable en el procedimiento principal impone a los solicitantes de protección internacional la obligación de comparecer personalmente ante el órgano que examine su recurso, a saber, el Comité Independiente de Recursos competente. La resolución de remisión indica que la obligación de comparecer personalmente ante dicho comité no significa que el solicitante haya de ser oído.

41. Dicha legislación nacional prevé ciertas excepciones a la obligación de comparecer personalmente, a saber, que el solicitante se encuentre en una estructura de acogida o un centro para inmigrantes o que se le haya impuesto una restricción de circulación. En estos supuestos, la obligación de comparecer personalmente se sustituye por la obligación de estar representado por un abogado o de remitir el certificado que allí se prevé. Además, la referida obligación se suspende en caso de fuerza mayor, como enfermedad grave, discapacidad física severa o impedimentos insuperables.¹⁶ Salvo estas excepciones, si el solicitante no cumple su obligación de comparecer personalmente, la legislación nacional dispone la presunción de que el recurso ha sido interpuesto de forma indebida, únicamente para retrasar o impedir la ejecución de una decisión previa o inminente de expulsión o alejamiento. La consecuencia de esta presunción es la desestimación del recurso por manifiestamente infundado, sin entrar a examinar el fondo.

42. Tal como expresa su rúbrica, el artículo 46 de la Directiva 2013/32 se refiere al derecho a un recurso efectivo de los solicitantes de protección internacional. Su apartado 1 garantiza este derecho de los solicitantes al impugnar las resoluciones sobre sus solicitudes, incluidas aquellas en que se declara infundada la solicitud.

43. El artículo 46, apartado 3, define el alcance del derecho a un recurso efectivo precisando que los Estados miembros vinculados por esta Directiva garantizarán que el órgano jurisdiccional ante el que se presenta el recurso contra la resolución relativa a la solicitud de protección internacional correspondiente lleve a cabo un «examen completo y *ex nunc* tanto de los hechos como de los fundamentos de Derecho, incluido cuando proceda un examen de las necesidades de protección internacional de conformidad con la Directiva [2011/95]», al menos en los recursos ante un juzgado o tribunal de primera instancia.¹⁷

44. También procede recordar que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que las características del recurso previsto en el artículo 46 de la Directiva 2013/32 deben determinarse de conformidad con el artículo 47 de la Carta, que constituye una reafirmación del principio de tutela judicial efectiva. El artículo 47 de la Carta es suficiente por sí solo y no es preciso que sea desarrollado por otras normas del Derecho de la Unión o del Derecho nacional para conferir a los particulares un derecho subjetivo invocable como tal. Lo mismo ha de servir para el artículo 46, apartado 3, de dicha Directiva en relación con el artículo 47 de la Carta.¹⁸

¹⁶ En este supuesto, la obligación de comparecer se suspende mientras persista la circunstancia de que se trate. La disposición correspondiente, a saber, el artículo 78, apartado 3, párrafo segundo, de la Ley 4636/2019, se incluye en las observaciones del Gobierno griego.

¹⁷ Sentencia de 4 de octubre de 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841), apartado 85.

¹⁸ Sentencia de 4 de octubre de 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841), apartado 86.

45. Dicho esto, el artículo 46, apartado 4, de la Directiva 2013/32 atribuye a los Estados miembros el cometido de establecer las normas necesarias para que los solicitantes de protección internacional puedan ejercitar su derecho a un recurso efectivo.¹⁹

46. Cabe señalar que el citado artículo 46 no impone a los solicitantes la obligación de comparecer en persona ante el órgano jurisdiccional que conozca de su recurso. Lo que hace el apartado 4 de dicho artículo es conceder a los Estados miembros discrecionalidad para establecer las normas necesarias para el ejercicio del derecho a un recurso efectivo de los solicitantes de protección internacional, lo que puede incluir tal obligación procesal.

47. Aunque la Comisión y el Gobierno griego están de acuerdo en esta afirmación, sostienen puntos de vista diferentes en cuanto a si el referido artículo 46 permite a los Estados miembros establecer en la legislación nacional las consecuencias concretas para el supuesto de que se incumpla la obligación de comparecer personalmente, en concreto la presunción de ejercicio indebido del derecho a recurrir y la desestimación del recurso por manifiestamente infundado, sin entrar a examinar el fondo.

48. La Comisión alega, en esencia, que tales consecuencias son contrarias al artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32. Asimismo, sostiene que la desestimación de un recurso por manifiestamente infundado sin entrar a examinar el fondo es contraria a los artículos 13 y 18 de la Directiva 2011/95. En su opinión, de dichas disposiciones se deduce que los Estados miembros deben conceder al solicitante el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria cuando reúna los requisitos para ello con arreglo a la Directiva. No disponen de un margen de apreciación para denegar el estatuto correspondiente con el argumento de que el solicitante no compareció en persona el día que se examinaba su recurso.

49. Por el contrario, el Gobierno griego alega, en esencia, que la presunción, establecida en la legislación nacional, de que el recurso se ha interpuesto indebidamente, con la consecuencia de su desestimación por manifiestamente infundado, si el solicitante no comparece en persona, se basa en el artículo 46, apartado 11, de la Directiva 2013/32. El mencionado Gobierno considera que, con arreglo a esta disposición, los Estados miembros pueden fijar no solo las condiciones en las que podrá presumirse que un solicitante ha retirado implícitamente su recurso o ha desistido implícitamente de él, sino también las normas de procedimiento que hay que observar en tales casos.

50. Para poder valorar estas opciones, en primer lugar, voy a analizar si a los Estados miembros les está permitido establecer la presunción de que un recurso ha sido indebidamente interpuesto, antes de examinar la presunción que contiene la legislación nacional aplicable.

1. Posibilidad de que los Estados miembros establezcan la presunción de que un recurso ha sido indebidamente interpuesto

51. En primer lugar, del artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32 se desprende que el órgano jurisdiccional que conozca de un recurso está obligado a efectuar el examen completo y *ex nunc* que exige dicha disposición, tanto de los hechos como de los fundamentos de Derecho, al menos en los recursos ante un juzgado o tribunal de primera instancia.²⁰

¹⁹ Sentencia de 9 de septiembre de 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Desestimación de una solicitud posterior — Plazo para interponer el recurso) (C-651/19, EU:C:2020:681), apartado 33.

²⁰ Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de julio de 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591), apartado 44.

52. No obstante, el citado artículo 46, apartado 3, debe leerse conjuntamente con los apartados 4 y 11 del mismo artículo.

53. Como ya he señalado,²¹ del mencionado artículo 46, apartado 4, se deduce que los Estados miembros establecen las normas para el ejercicio del derecho a recurrir, que pueden incluir la obligación de comparecer personalmente. La posibilidad de que un Estado miembro imponga plazos u otras normas de necesario cumplimiento para que el solicitante ejercite este derecho implica la posibilidad de disponer las consecuencias del incumplimiento de dichos plazos y normas.

54. En segundo lugar, el artículo 46, apartado 11, de la Directiva 2013/32 permite a los Estados miembros fijar las condiciones en las que podrá presumirse que un solicitante «ha retirado implícitamente su recurso [...] o ha desistido implícitamente de él, así como las normas de procedimiento que hay que observar».

55. Al objeto de interpretar esta disposición, es importante, para empezar, aclarar la trascendencia de los artículos 28, apartado 1, y 32 de la Directiva 2013/32. Ese artículo 28, apartado 1, establece el procedimiento que se ha de seguir en caso de retirada o desistimiento implícitos del recurso. En estos supuestos, los Estados miembros deben velar por que la autoridad decisoria resuelva suspender su examen o, siempre que la autoridad decisoria considere la solicitud infundada sobre la base de un examen adecuado del fondo de la misma, denegar la solicitud. Ese artículo 32, apartado 1, dispone que los Estados miembros solo podrán considerar una solicitud como infundada cuando la autoridad decisoria haya resuelto que el solicitante no tiene derecho a la protección internacional con arreglo a la Directiva 2011/95.

56. El referido artículo 32, apartado 2, establece que, en los casos de solicitudes infundadas en que sean de aplicación cualesquiera de las circunstancias enumeradas en el artículo 31, apartado 8, de la citada Directiva (incluido el caso de que el solicitante haya presentado una solicitud con la única intención de retrasar o frustrar la aplicación de una resolución anterior o inminente que diera lugar a su expulsión),²² los Estados miembros también podrán considerar que una solicitud es manifiestamente infundada cuando se defina así en su legislación nacional.

57. No obstante, tal como observan, principalmente, el Gobierno griego y la Comisión, los artículos 28, apartado 1, y 32 de la Directiva 2013/32 se refieren a los procedimientos de examen de la solicitud *en primera instancia por la autoridad decisoria*. El artículo 46 de esa Directiva versa sobre *el procedimiento de recurso ante un órgano jurisdiccional* contra una resolución de la autoridad decisoria. Ambos procedimientos son diferentes.

58. Por lo tanto, las normas que contiene la Directiva 2013/32 en relación con las solicitudes manifiestamente infundadas y las presunciones que ha de hacer la autoridad decisoria no afectan al procedimiento judicial. Así lo confirma también la ausencia de toda remisión a los mencionados artículos 28, apartado 1, y 32 en el artículo 46 de la citada Directiva. En el procedimiento ante el órgano jurisdiccional que conozca de un recurso, este artículo 46, apartado 11, permite a los Estados miembros establecer la presunción de que el solicitante ha retirado implícitamente su recurso, o ha desistido implícitamente de él, además de las condiciones para estas presunciones y las normas de procedimiento que hay que observar.

²¹ Puntos 45 y 46 de las presentes conclusiones.

²² Véase el artículo 31, apartado 8, letra g), de la Directiva 2013/32.

59. Hecha esta aclaración, la siguiente cuestión es si un Estado miembro puede establecer la presunción de que un recurso ha sido indebidamente interpuesto con el fin de retrasar o frustrar la aplicación de una resolución anterior de expulsión. Si bien es cierto que el citado artículo 46, apartado 11, no se refiere expresamente a tal presunción, no impide a los Estados miembros establecer presunciones que persigan objetivos similares a los de una presunción de retirada o desistimiento implícitos del recurso. Según señala principalmente el Gobierno griego, con la presunción de que un recurso ha sido indebidamente interpuesto se trata de garantizar que las solicitudes de protección internacional se examinen con celeridad, así como asegurar la eficiencia del sistema judicial, para que pueda centrarse en los solicitantes que tengan auténtico interés en el resultado de sus recursos. El buen desarrollo del procedimiento de examen de las solicitudes de protección internacional y la rápida tramitación de las solicitudes responden tanto al interés de los Estados miembros como al de los solicitantes de tal protección.²³

60. En consecuencia, cuando así lo disponga la legislación nacional, el ámbito de una presunción de retirada o desistimiento implícitos puede comprender la presunción de que el recurso ha sido indebidamente interpuesto. Con arreglo al mencionado artículo 46, apartado 11, los Estados miembros pueden fijar las condiciones de tal presunción y las normas de procedimiento que hay que observar.

61. A este respecto, de acuerdo con reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, de no existir normas de la Unión en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos de los justiciables, conforme al principio de autonomía procesal, a condición, sin embargo, de que dicha regulación no sea menos favorable que la que rige situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y de que no haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que confiere el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad).²⁴

62. Además, según la jurisprudencia citada en el punto 44 de las presentes conclusiones, las condiciones para tal presunción y las normas de procedimiento que se han de seguir deben establecerse de una manera que sea conforme con el artículo 47 de la Carta.

63. Partiendo de las anteriores consideraciones voy a examinar la presunción que contiene la legislación nacional.

2. Presunción establecida en la legislación nacional, a la luz de los principios de equivalencia y de efectividad y del artículo 47 de la Carta

64. En el presente asunto, la condición necesaria y suficiente para presumir que el recurso se ha interpuesto de forma indebida es la falta de comparecencia personal ante el Comité Independiente de Recursos competente.²⁵ Lo que procede en tal caso es la desestimación del recurso por manifiestamente infundado, sin entrar a examinar el fondo, y la imposición de una medida de retorno sin salida voluntaria del país.

²³ Véase, en este sentido, la sentencia de 9 de septiembre de 2020, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (Desestimación de una solicitud posterior — Plazo para interponer el recurso) (C-651/19, EU:C:2020:681), apartados 54 y 55.

²⁴ Sentencia de 9 de septiembre de 2020, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (Desestimación de una solicitud posterior — Plazo para interponer el recurso) (C-651/19, EU:C:2020:681), apartado 34.

²⁵ A no ser que resulte aplicable alguna de las excepciones del artículo 78, apartado 3, de la Ley 4636/2019.

65. De las anteriores observaciones se deduce que las condiciones para la presunción de que un recurso ha sido indebidamente interpuesto y las normas de procedimiento que se han de seguir están comprendidas en el ámbito de la autonomía procesal de los Estados miembros, dentro del respeto a los principios de equivalencia y de efectividad y al artículo 47 de la Carta.²⁶

66. En primer lugar, en cuanto al principio de equivalencia, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, exige que se dé el mismo trato a los recursos basados en una infracción del Derecho nacional y a aquellos, similares, basados en una infracción del Derecho de la Unión.²⁷

67. Así, por un lado, deben identificarse los procedimientos o los recursos comparables y, por otro, ha de determinarse si los recursos basados en el Derecho nacional se tratan de modo más favorable que los recursos que tengan por objeto la protección de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión a los justiciables.²⁸

68. En lo que respecta a la comparabilidad de los recursos, corresponde al juez nacional, que conoce directamente la regulación procesal aplicable, comprobar la similitud de los recursos de que se trate desde el punto de vista de su objeto, de su causa y de sus elementos esenciales.²⁹

69. En lo que atañe al tratamiento similar de los recursos, ha de recordarse que el juez nacional debe analizar cada caso en el que se plantea si una disposición procesal nacional relativa a los recursos basados en el Derecho de la Unión es menos favorable que las relativas a recursos similares de carácter interno teniendo en cuenta el lugar que ocupan las normas de que se trate en el conjunto del procedimiento, el desarrollo de este y las particularidades de dichas normas ante las distintas instancias nacionales.³⁰

70. En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente desea aclarar si el procedimiento ante los Comités Independientes de Recursos es comparable al procedimiento ante órganos administrativos que conocen de recursos administrativos o a las normas procesales que regulan un recurso en cuanto al fondo o un recurso de anulación ante un tribunal de lo contencioso-administrativo. El órgano jurisdiccional remitente observa que en estos otros recursos administrativos o contencioso-administrativos no es obligatoria la presencia física del solicitante y que es posible su representación por un abogado.

71. El Gobierno griego alega que el recurso ante los Comités Independientes de Recursos está específicamente dirigido a los solicitantes de protección internacional y que el procedimiento en cuestión no se puede comparar con otros procedimientos ante las autoridades administrativas u otras jurisdicciones. Asimismo, observa que el objetivo de la obligación de comparecer personalmente no coincide con el de las normas que disponen la representación del solicitante por medio de un abogado. El objetivo que persigue esta obligación consiste en demostrar la presencia física del solicitante en el territorio nacional.

72. Aunque le corresponde al órgano jurisdiccional nacional valorar la comparabilidad y la similar tramitación de las acciones, cabe señalar que el recurso ante los Comités Independientes de Recursos se puede interponer exclusivamente en la sede de estos órganos, que se halla en Atenas.

²⁶ Véanse los puntos 60 a 62 de las presentes conclusiones.

²⁷ Sentencia de 9 de septiembre de 2020, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (Desestimación de una solicitud posterior — Plazo para interponer el recurso) (C-651/19, EU:C:2020:681), apartado 36.

²⁸ *Ibidem*, apartado 37.

²⁹ *Ibidem*, apartado 38.

³⁰ *Ibidem*, apartado 39.

La obligación de comparecer personalmente solo se puede cumplir personándose ante dichos órganos jurisdiccionales. A reserva de la comprobación que haga el tribunal nacional, da la impresión de que la obligación del solicitante de comparecer exclusivamente ante un órgano jurisdiccional situado en la capital del país no existe en otros procedimientos administrativos o judiciales. El carácter específico de los recursos de los solicitantes de protección internacional, que invoca el Gobierno griego, no parece poder explicar por qué la obligación de comparecer personalmente solo se puede cumplir ante un único órgano jurisdiccional situado en la capital del país. Así pues, el tribunal nacional puede valorar también desde este punto de vista la comparabilidad de las acciones, a fin de concluir si se ha respetado el principio de equivalencia.

73. En segundo lugar, en lo atinente al requisito relativo al principio de efectividad en el caso de una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cada caso en el que se plantee la cuestión de si una disposición procedimental nacional hace imposible o excesivamente difícil la aplicación del Derecho de la Unión debe analizarse teniendo en cuenta el lugar que ocupa dicha disposición en el conjunto del procedimiento, su desarrollo y las peculiaridades de este, ante las diversas instancias nacionales. Desde esta perspectiva, procede tomar en consideración, en su caso, la protección del derecho de defensa, el principio de seguridad jurídica y el buen desarrollo del procedimiento.³¹

74. De la resolución de remisión y de las observaciones del Gobierno griego se deduce claramente que los motivos para la comparecencia física obligatoria del solicitante tienen que ver, en primer lugar, con garantizar que los solicitantes que recurran mantengan un auténtico interés en el recurso y se encuentren aún en el territorio nacional cuando se examine su recurso. En concreto, el Gobierno griego sostiene que la finalidad es evitar el «asylum shopping» (libre elección del Estado de asilo) entre los solicitantes. En segundo lugar, dichos motivos guardan relación, en general, con una buena administración de justicia, a fin de asegurar que los recursos indebidamente interpuestos no se conviertan en un obstáculo para la efectiva tramitación de los recursos genuinos.

75. De las anteriores observaciones se desprende que es legítimo que un Estado miembro trate de velar por que los solicitantes mantengan un auténtico interés en el recurso.³²

76. Sin embargo, la norma nacional controvertida establece la presunción de que el recurso se ha interpuesto indebidamente partiendo del simple incumplimiento de una obligación de comparecer personalmente ante el órgano jurisdiccional que conozca del recurso, sin asegurarse de que los solicitantes tengan realmente la posibilidad de cumplir dicha obligación.

77. La resolución de remisión informa de que los Comités Independientes de Recursos radican en la capital del país, Atenas. Un solicitante que no resida en esta ciudad (a no ser que concurra alguna de las excepciones previstas en la legislación) deberá viajar hasta la sede de esos comités por sus propios medios económicos, solo para comparecer personalmente sin ser oído. No hay ningún elemento en los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia que dé a entender que se proporciona a los solicitantes un medio de transporte o que se le sufran los costes correspondientes. Sin embargo, para un solicitante de protección internacional el coste de

³¹ Sentencia de 9 de septiembre de 2020, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (Desestimación de una solicitud posterior — Plazo para interponer el recurso) (C-651/19, EU:C:2020:681), apartado 42 y jurisprudencia citada.

³² Véase el punto 59 de las presentes conclusiones.

desplazarse desde su lugar de residencia hasta la capital³³ y el coste del alojamiento en Atenas pueden no ser irrelevantes. Además, salvo las excepciones previstas en la legislación nacional,³⁴ y a no ser que se dé una situación de fuerza mayor,³⁵ la legislación nacional no contempla formas alternativas para que los solicitantes acrediten su presencia en territorio de Grecia y que mantienen su interés en el recurso.

78. En tales circunstancias, un solicitante que no comparezca personalmente ante el Comité Independiente de Recursos competente por atravesar dificultades económicas ha de soportar las drásticas consecuencias de la presunción de que su recurso ha sido interpuesto indebidamente, aunque los motivos para no comparecer no tengan que ver con el indebido ejercicio del derecho a recurrir.

79. Además, a los solicitantes que se encuentren en alguna de las excepciones del artículo 78, apartado 3, de la Ley 4636/2019 sí se les permite demostrar su presencia por medios alternativos.

80. El Gobierno griego explica que los solicitantes a los que resulta aplicables tales excepciones no están obligados a comparecer personalmente y que esta obligación se sustituye por la de remitir el certificado previsto en la ley. Sin embargo, en mi opinión, con esto no se explica satisfactoriamente por qué a los solicitantes obligados a comparecer personalmente no se les permite recurrir a medios alternativos para demostrar su presencia en territorio griego y la autenticidad de su recurso.

81. Las excepciones establecidas en el artículo 78, apartado 3, de la Ley 4636/2019 demuestran que existen otras vías para que el solicitante acredite su presencia en el país, como comparecer ante una autoridad oficial (ya sea una comisaría de policía u otra autoridad u órgano jurisdiccional cercano) del lugar donde resida.

82. Asimismo, la resolución de remisión indica que la obligación de comparecer personalmente no constituye un medio adecuado para garantizar que el solicitante no haya presentado una solicitud con la única intención de retrasar o frustrar la aplicación de una resolución anterior o inminente que diera lugar a su expulsión. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que se ha de tener en cuenta el hecho de que las resoluciones de los Comités Independientes de Recursos no se adoptan el mismo día y que la comparecencia del solicitante no facilita en modo alguno la ejecución de la medida de retorno en caso de desestimación de la solicitud.

83. En tales circunstancias, la presunción de que el recurso ha sido indebidamente interpuesto por un solicitante que no comparece personalmente, sin ofrecer formas alternativas para demostrar la presencia del solicitante en el territorio y sin proporcionar los medios materiales que permitan cumplir la obligación de comparecer personalmente, parece dificultar en exceso el ejercicio del derecho a recurrir.

84. En consecuencia, la norma procesal en cuestión resulta incompatible con el principio de efectividad.

³³ La distancia puede ser considerable; en el caso del solicitante en el procedimiento principal, que reside en Salónica, el viaje a Atenas es aproximadamente de 500 km.

³⁴ Véase el punto 6 de las presentes conclusiones.

³⁵ La obligación de comparecer se suspende mientras persista la circunstancia de fuerza mayor.

85. Además, el establecimiento de la presunción de que se ha interpuesto indebidamente el recurso y su desestimación por manifiestamente infundado pueden menoscabar el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta. A este respecto, procede recordar que el principio de tutela judicial efectiva de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables consta de diversos aspectos, entre los que se incluye el derecho de acceso a los tribunales.³⁶

86. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los derechos fundamentales, como el respeto del derecho de defensa, no constituyen prerrogativas absolutas, sino que pueden ser objeto de restricciones, siempre y cuando estas respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la medida en cuestión y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados.³⁷

87. En el presente asunto, como ya he señalado,³⁸ la finalidad de la presunción que establece la legislación nacional consiste en garantizar que los solicitantes de protección internacional estén presentes en el territorio y que mantengan un auténtico interés en el recurso, a fin de favorecer la eficiencia y la agilidad de los procedimientos judiciales para todos los solicitantes de protección internacional.

88. Sin embargo, considerando el procedimiento en su conjunto y en atención a todas las circunstancias pertinentes antes desarrolladas,³⁹ la presunción de que el recurso ha sido indebidamente interpuesto en caso de incumplimiento de la obligación de comparecer personalmente parece desproporcionada en relación con los objetivos perseguidos. En efecto, a los solicitantes de protección internacional que no residan en la capital del país no se les proporcionan los medios materiales que les permitan desplazarse a la sede de los Comités Independientes de Recursos, en la capital, para cumplir con la obligación de comparecer personalmente. Además, a no ser que resulte aplicable alguna de las excepciones restrictivamente previstas por el Derecho nacional, los solicitantes no disponen de formas alternativas para demostrar su presencia en el territorio y la autenticidad de su recurso. En tales circunstancias, la presunción de que el recurso ha sido indebidamente interpuesto, basada en el incumplimiento de la obligación de comparecer personalmente, afecta desproporcionadamente a los solicitantes de protección internacional que se hallan en situación económica precaria o que atraviesan otras dificultades para poder comparecer personalmente.⁴⁰

89. Así pues, parece existir un obstáculo desproporcionado para el derecho de acceso a los tribunales y el derecho a un recurso efectivo que asisten a los solicitantes de protección internacional.

90. En atención a lo que precede, considero que el artículo 46 de la Directiva 2013/32, a la luz de los principios de equivalencia y de efectividad y del artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una legislación nacional que, en caso de que el solicitante de protección internacional incumpla la obligación procesal de comparecer personalmente ante el órgano que examine su recurso contra una resolución sobre su solicitud, establece la presunción de que el

³⁶ Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de julio de 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591), apartado 32.

³⁷ Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de julio de 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591), apartado 38.

³⁸ Véanse los puntos 74 y 75 de las presentes conclusiones.

³⁹ Véanse los puntos 76 a 82 de las presentes conclusiones.

⁴⁰ Siempre que dichas dificultades no constituyan fuerza mayor, lo cual le corresponde demostrar al solicitante.

recurso se ha interpuesto de forma indebida, debiéndose desestimar el recurso por manifiestamente infundado, sin entrar a examinar el fondo, en la medida en que dicha disposición no contempla formas alternativas de demostrar la presencia del solicitante en el territorio.

V. Conclusión

91. Habida cuenta de lo antes expuesto, propongo que el Tribunal de Justicia responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Salónica, Grecia) del siguiente modo:

«El artículo 46 de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, a la luz de los principios de equivalencia y de efectividad y del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,

debe interpretarse en el sentido de que

se opone a una legislación nacional que, en caso de que el solicitante de protección internacional incumpla la obligación procesal de comparecer personalmente ante el órgano que examine su recurso contra una resolución sobre su solicitud, establece la presunción de que el recurso se ha interpuesto de forma indebida, debiéndose desestimar el recurso por manifiestamente infundado, sin entrar a examinar el fondo, en la medida en que dicha disposición no contempla formas alternativas de demostrar la presencia del solicitante en el territorio.»