

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 28 de julio de 2011 *

En el asunto C-69/10,

Que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal administratif (Luxemburgo), mediante resolución de 3 de febrero de 2010, recibida en el Tribunal de Justicia el 5 de febrero de 2010, en el procedimiento entre

Brahim Samba Diouf

y

Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. J.N. Cunha Rodrigues, Presidente de Sala, y los Sres. A. Arabadjiev, A. Rosas (Ponente), U. Lõhmus y A. Ó Caoimh, Jueces;

* Lengua de procedimiento: francés.

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;
Secretaria: Sra. R. Şereş, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 19 de enero de 2011;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. Samba Diouf, por los M^{es} O. Lang y G. Gros, avocats;
- en nombre del Gobierno luxemburgués, por el Sr. C. Schiltz, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. J. Möller y N. Graf Vitzthum, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno helénico, por la Sra. M. Michelogiannaki, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. C. Wissels, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. M. Condou-Durande, en calidad de agente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 1 de marzo de 2011;

dicta la siguiente

Sentencia

- ¹ La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 39 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 L 326, p. 13; corrección de errores en DO 2006, L 236, p. 35).
- ² Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre el Sr. Samba Diouf, nacional mauritano en situación irregular y el Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration luxemburgués por haber denegado éste, en un procedimiento acelerado, la solicitud presentada por el interesado para obtener la condición de refugiado, debido a que carecía de motivos que justificasen la concesión de una protección internacional.

Marco jurídico

Normativa de la Unión

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

- ³ El artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, titulado «Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial», dispone:

«Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo.

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar.

[...]»

Directiva 2005/85

- 4 El undécimo considerando de la Directiva 2005/85 establece:

«En interés tanto de los Estados miembros como de los solicitantes de asilo, debe tomarse cuanto antes una decisión sobre las solicitudes de asilo. La organización de la tramitación de las solicitudes de asilo se debe dejar a la discreción de los Estados miembros, de manera que puedan, de conformidad con sus respectivas necesidades nacionales, dar prioridad o acelerar la gestión de toda solicitud, teniendo en cuenta las normas de la presente Directiva.»

- 5 La primera frase del décimo tercer considerando de dicha Directiva está redactado como sigue:

«En aras del adecuado reconocimiento de las personas necesitadas de protección como refugiados a efectos del artículo 1 de la Convención [sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951 (en lo sucesivo, “Convención de Ginebra”)], todo solicitante, sin perjuicio de determinadas excepciones, debe tener acceso efectivo a los procedimientos, la oportunidad de cooperar y comunicarse realmente con las autoridades competentes para poder presentar los hechos pertinentes para su caso, así como las garantías procesales suficientes para estar en condiciones de proseguir el procedimiento en todas sus fases.»

- 6 El vigésimo séptimo considerando de la referida Directiva establece:

«Refleja un principio de Derecho comunitario fundamental el hecho de que las decisiones adoptadas con respecto a una solicitud de asilo y a la retirada del estatuto de refugiado deban estar sujetas a un recurso efectivo ante una jurisdicción o tribunal en el sentido del artículo [267 TFUE]. La eficacia del recurso, incluso con respecto al examen de los hechos pertinentes, depende del ordenamiento administrativo y jurídico de cada Estado miembro visto en su conjunto.»

7 El artículo 23 de la Directiva 2005/85, titulado «Procedimiento de examen», dispone:

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

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

Los Estados miembros velarán por que, en caso de que no sea posible adoptar una resolución al cabo de seis meses, al solicitante, o bien

a) se le informe de la demora, o bien

b) se le facilite, a petición propia, información sobre el plazo en el que previsiblemente se adoptará la resolución. Dicha información no constituirá una obligación del Estado miembro frente al solicitante de adoptar una resolución dentro del plazo mencionado.

3. Los Estados miembros podrán dar prioridad o acelerar cualquier examen de conformidad con los principios y garantías fundamentales del capítulo II, cuando sea probable que la solicitud esté fundamentada o cuando el solicitante tenga necesidades especiales, entre otros supuestos.

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

[...]

b) el solicitante no cumpliera manifestamente los requisitos de la condición de refugiado o que dan derecho al estatuto de refugiado en un Estado miembro en virtud de la Directiva 2004/83/CE [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 L 304, p. 12)], o

c) la solicitud de asilo se considerase infundada:

i) por proceder el solicitante de un país de origen seguro a efectos de los artículos 29, 30 y 31, o

ii) por considerarse el país que no es un Estado miembro un tercer país seguro para el solicitante, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 28, apartado 1, o

d) el solicitante hubiese engañado a las autoridades mediante la presentación de información o documentación falsa o la no revelación de información pertinente sobre su identidad o su nacionalidad que podría haber tenido un efecto negativo en la resolución, [...]

[...]»

- 8 El artículo 28 de la Directiva 2005/85, titulado «Solicitudes infundadas», tiene la siguiente redacción:

«1. Sin perjuicio de los artículos 19 y 20, los Estados miembros sólo podrán considerar una solicitud de asilo como infundada si la autoridad decisoria estimase que el solicitante no tiene derecho al estatuto de refugiado con arreglo a la Directiva 2004/83/CE.

2. En los casos mencionados en el artículo 23, apartado 4, letra b), y en los casos de solicitudes de asilo infundadas en que sean de aplicación cualesquiera de las circunstancias enumeradas en el artículo 23, apartado 4, letras a) y c) a o), los Estados miembros también podrán considerar que una solicitud es manifiestamente infundada, si se define así en su legislación nacional.»

- 9 El artículo 39 de la Directiva 2005/85, titulado «Derecho a recurso efectivo», está redactado como sigue:

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

- a) una resolución adoptada sobre su solicitud de asilo, incluida:
 - i) la decisión de considerar inadmisible una solicitud de conformidad con el artículo 25, apartado 2,
 - ii) la adoptada en la frontera o en las zonas de tránsito de un Estado miembro a que se refiere el artículo 35, apartado 1,

- iii) la decisión de no llevar a cabo un examen con arreglo al artículo 36;
- b) la negativa a reabrir el examen de una solicitud después de su interrupción de conformidad con los artículos 19 y 20;
- c) la decisión de no seguir examinando la solicitud posterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 32 y 34;
- d) la decisión de denegar la entrada, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 35, apartado 2;
- e) una decisión de retirada del estatuto de refugiado con arreglo al artículo 38.

2. Los Estados miembros establecerán los plazos y demás normas necesarias para que el solicitante pueda ejercer su derecho al recurso efectivo de conformidad con el apartado 1.

3. Los Estados miembros establecerán, cuando proceda, normas acordes con sus obligaciones internacionales que se ocupen de:

- a) la cuestión de si el recurso con arreglo al apartado 1 tendrá el efecto de permitir que los solicitantes permanezcan en el Estado miembro de que se trate en espera de su resultado;

- b) la posibilidad de adoptar medidas cautelares o de protección cuando el recurso con arreglo al apartado 1 no tenga el efecto de permitir que los solicitantes permanezcan en el Estado miembro de que se trate en espera de su resultado. Los Estados miembros podrán también establecer vías de recurso *ex officio*, y
- c) los motivos para cuestionar una resolución con arreglo al artículo 25, apartado 2, letra c), previsto en el artículo 27, apartado 2, letras b) y c).

4. Los Estados miembros podrán fijar plazos para el estudio de la resolución de la autoridad decisoria por parte del órgano jurisdiccional con arreglo al apartado 1.

5. Cuando se haya concedido al solicitante un estatuto que le ofrezca los mismos derechos y beneficios con arreglo al Derecho interno y al Derecho comunitario que el estatuto de refugiado en virtud de la Directiva 2004/83/CE, podrá considerarse que el solicitante dispone de un recurso efectivo cuando un órgano jurisdiccional decida que el recurso conforme al apartado 1 es inadmisibile o de éxito improbable debido al escaso interés mostrado por el solicitante en mantener los procedimientos.

6. 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.»

Normativa nacional

¹⁰ La normativa pertinente es la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection (Ley de 5 de mayo de 2006 relativa al derecho de asilo y a formas complementarias de protección; *Mémorial A* 2006, p. 1402), en su versión modificada por la loi du 29 août 2008 (*Mémorial A* 2008, p. 2024) (en lo sucesivo, «Ley de 5 mayo de 2006»).

¹¹ El artículo 19 de la Ley de 5 de mayo de 2006 dispone:

«1) El Ministro resolverá sobre el fundamento de la solicitud de protección internacional mediante decisión motivada que será comunicada por escrito al demandante. En caso de decisión negativa, las informaciones relativas al derecho de recursos se mencionarán expresamente en la resolución. El Ministro procurará que dicho procedimiento concluya lo más rápidamente posible, sin perjuicio de un examen suficiente y completo. En caso de que no sea posible adoptar una resolución al cabo de seis meses, el solicitante interesado recibirá, a petición propia, información sobre el plazo en el que previsiblemente se adoptará la resolución. Dicha información no constituirá una obligación del Estado miembro frente al solicitante de adoptar una resolución dentro del plazo mencionado. Una decisión negativa del Ministro implica la orden de abandonar el territorio.

2) Los recursos de reposición no interrumpirán los plazos para recurrir previstos en el presente artículo.

3) Contra la decisión de denegación de la solicitud de protección internacional cabe un recurso de reforma ante el Tribunal administratif. Contra la orden de abandonar el territorio cabe un recurso de anulación ante el Tribunal administratif. Los dos recursos deben ser objeto de una sola demanda de interposición, so pena de inadmisibilidad

del recurso separado. El recurso debe interponerse en el plazo de un mes a partir de la notificación. El plazo de recurso y el recurso interpuesto en plazo tienen un efecto suspensivo. [...]

4) Contra las decisiones del Tribunal administratif puede interponerse apelación ante la Cour administrative. La apelación debe interponerse en el plazo de un mes a partir de la notificación hecha por la Secretaría. El plazo de apelación y la apelación interpuesta dentro de plazo tienen un efecto suspensivo [...]»

¹² El artículo 20 de la Ley de 5 de mayo de 2006 prevé:

«1) El Ministro podrá tramitar la solicitud de protección internacional en un procedimiento acelerado en los siguientes casos:

[...]

b) que sea evidente que el solicitante no cumple los requisitos exigidos para obtener el estatuto que confiere la protección internacional;

[...]

d) que el solicitante hubiese inducido a error a las autoridades mediante la presentación de información o documentación falsa o al no revelar información o documentos pertinentes sobre su identidad o su nacionalidad que podrían haber tenido un efecto negativo en la resolución;

[...]

2) El Ministro debe tomar la decisión a más tardar en un plazo de dos meses a partir del día en que se aprecia que el solicitante incurre en uno de los casos previstos en el apartado 1 precedente. El Ministro resolverá mediante decisión motivada que será comunicada por escrito al solicitante. En caso de decisión negativa, las informaciones relativas al derecho de recursos se mencionarán expresamente en la resolución. Una decisión negativa del Ministro implica la orden de abandonar el territorio de conformidad con las disposiciones de la Ley modificada de 28 de marzo de 1972 [...]

3) Los recursos de reposición no interrumpirán los plazos para recurrir previstos en el presente artículo.

4) Contra la decisión de denegación de la solicitud de protección internacional adoptada en el marco de un procedimiento acelerado, cabe un recurso de reforma ante el Tribunal administratif. Contra la orden de abandonar el territorio cabe un recurso de anulación ante el Tribunal administratif. Los dos recursos deben ser objeto de una sola demanda de interposición, so pena de inadmisibilidad del recurso separado. El recurso debe interponerse en el plazo de quince días a partir de la notificación. El Tribunal administratif resolverá en los dos meses desde la interposición de la demanda. El plazo de recurso y el recurso interpuesto dentro de plazo tienen un efecto suspensivo. Las decisiones del Tribunal administratif no son susceptibles de apelación.

5) No cabe recurso alguno contra la decisión ministerial de pronunciarse sobre el carácter fundado de la solicitud de protección internacional en un procedimiento acelerado.»

¹³ La Ley de 5 de mayo de 2006 fue modificada por la Ley de 19 de mayo de 2011 (*Mémoire* A 2011, p. 1618). El apartado 5 del artículo 20 de la primera de dichas Leyes fue derogado y el apartado 4 del referido artículo se modificó como sigue:

«Contra la decisión del Ministro de tramitar la solicitud de protección internacional en un procedimiento acelerado, cabe un recurso de anulación ante el Tribunal administratif. Contra la decisión de denegación de la solicitud de protección internacional

adoptada en un procedimiento acelerado, cabe un recurso de reforma ante el Tribunal administratif. Contra la orden de abandonar el territorio cabe un recurso de anulación ante el Tribunal administratif. Los dos recursos deben ser objeto de una sola demanda de interposición, so pena de inadmisibilidad del recurso separado. El recurso debe interponerse en el plazo de quince días a partir de la notificación. El Tribunal administratif resolverá en los dos meses desde la interposición de la demanda. [...] El plazo de recurso y el recurso interpuesto dentro de plazo tienen un efecto suspensivo. Las decisiones del Tribunal administratif no son susceptibles de apelación.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- ¹⁴ El 19 de agosto de 2009, el Sr. Samba Diouf, nacional mauritano, presentó ante el servicio competente del Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration del Gran Ducado de Luxemburgo, una solicitud de protección internacional. El 22 de septiembre de 2009, fue oído respecto de su situación y los motivos de dicha solicitud.
- ¹⁵ El Sr. Samba Diouf declaró que había abandonado Mauritania a fin de huir de una situación de esclavitud y que deseaba establecerse en Europa para vivir en mejores condiciones y fundar una familia. Además, el interesado expresó su temor a que su antiguo patrón, al que había robado 3.000 euros para poder emprender el viaje a Europa, le hiciera buscar para acabar con su vida.
- ¹⁶ La solicitud de protección internacional presentada por el Sr. Samba Diouf fue tramitada por un procedimiento acelerado y denegada por infundada mediante resolución del Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration de 18 de noviembre de 2009, remitida al interesado por correo certificado el 20 de noviembre de 2009.

- 17 Mediante la referida resolución, se informó al Sr. Samba Diouf, en primer lugar, de que se había resuelto sobre el carácter fundado de su solicitud de protección internacional en un procedimiento administrativo acelerado, puesto que su caso está comprendido dentro de los dos supuestos previstos en el artículo 20, apartado 1, de la Ley de 5 de mayo de 2006, en el sentido de que resulta evidente que no reúne los requisitos exigidos para obtener el estatuto que confiere la protección internacional [artículo 20, apartado 1, letra b)] y que el demandante ha inducido a error a las autoridades mediante la presentación de información o documentación falsa [artículo 20, apartado 1, letra d)].
- 18 En segundo lugar, mediante la referida resolución del Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration se denegó la protección internacional solicitada por el Sr. Samba Diouf en la resolución sobre el fondo. En tercer lugar, el citado Ministro ordenó que el interesado abandonase el territorio luxemburgués.
- 19 La desestimación de la solicitud presentada por el Sr. Samba Diouf se fundamentó en la consideración de que, por una parte, había presentado un pasaporte falsificado, lo que había inducido a error a las autoridades y, por otra, que los motivos invocados eran de orden económico y no respondían a ninguno de los criterios de fondo que justifican una protección internacional.
- 20 Más concretamente, se consideró que el temor a represalias por parte del antiguo patrón del Sr. Samba Diouf no puede calificarse de temor a persecución en el sentido de la Convención de Ginebra por carecer de trasfondo político, étnico o religioso. Además, se consideró que dicho temor a represalias, que es hipotético, no ha sido demostrado. Las demás consideraciones formuladas por el Sr. Samba Diouf, a saber, que su llegada a Europa estaba también motivada por el deseo de casarse y de fundar una familia, así como por el hecho de que las condiciones de trabajo eran demasiado duras en Mauritania, se consideraron manifiestamente ajenas al ámbito de aplicación de la Convención de Ginebra. Por otra parte, también se señaló que el nuevo Gobierno mauritano había adoptado una ley contra la esclavitud que entró en vigor en febrero de 2008, en virtud de la cual la esclavitud está castigada con una multa y una pena de prisión de diez años.

- 21 Por último, también se consideró que no existían motivos serios fundados que permitieran creer que el Sr. Samba Diouf corría un riesgo real de sufrir los daños graves descritos en el artículo 37 de la citada Ley de 5 de mayo de 2006 y que justificaran conceder una protección subsidiaria.
- 22 Contra la resolución del *Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, de 18 de noviembre de 2009, el Sr. Samba Diouf presentó un recurso ante el Tribunal administratif en el que solicitaba, en primer lugar, la anulación de dicha resolución en la medida en que mediante ella el referido Ministro había decidido pronunciarse sobre el carácter fundado de su solicitud de protección internacional en un procedimiento acelerado, en segundo lugar, la reforma o la anulación de la referida resolución en la medida en que mediante ella se le denegaba la protección internacional, y, en tercer lugar, la anulación de la misma resolución en la medida en que mediante la misma se le ordenaba abandonar el territorio luxemburgués.
- 23 Al examinarse la admisibilidad del recurso que tenía por objeto la anulación de la resolución por la que el *Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration* decidió pronunciarse sobre el carácter fundado de la demanda del Sr. Samba Diouf en un procedimiento acelerado, el Tribunal administratif consideró que la aplicación del artículo 20, apartado 5, de la Ley de 5 de mayo de 2006, que prevé que no cabe recurso alguno contra tal resolución, suscita dudas sobre la interpretación del artículo 39 de la Directiva 2005/85, en relación con la aplicación del principio general del Derecho a un recurso efectivo.
- 24 A este respecto, el Tribunal administratif señala que la decisión de pronunciarse sobre el carácter fundado de una solicitud de asilo en un procedimiento acelerado no está exenta de consecuencias para el solicitante de asilo. Por una parte, según dicho órgano jurisdiccional, la elección del referido procedimiento acelerado que, contrariamente a las resoluciones materiales sobre la denegación de la protección internacional y sobre la expulsión del territorio, no es susceptible de recurso alguno en virtud del Derecho luxemburgués, tiene el efecto de acortar el plazo de recurso de un

mes a 15 días. Por otra parte, las vías de recurso judiciales, compuestas normalmente de dos instancias, únicamente están abiertas al demandante en el marco de dicho procedimiento, estando el procedimiento judicial limitado, según el referido órgano jurisdiccional, a una sola instancia.

25 Además, el Tribunal administratif se pronunció sobre la argumentación expuesta ante él por el delegado del Gobierno luxemburgués, según el cual la legalidad de la resolución sobre el carácter fundado de la solicitud de protección internacional en un procedimiento acelerado es objeto de control por el Tribunal administratif –a través de una vía de recurso indirecto– al examinar el recurso contencioso-administrativo contra la resolución definitiva de denegación. Dicho argumento está basado en una sentencia de la Cour administrative de 16 de enero de 2007 (n° 22095 C).

26 El Tribunal administratif señala que no puede seguir en este punto la sentencia antes citada de la Cour administrative en la medida en que el control de la resolución de pronunciarse sobre el carácter fundado de una solicitud de asilo en un procedimiento acelerado «a través de la acción contra la resolución definitiva», tal como propone la Cour administrative, le parece contrario a la intención del legislador de excluir, mediante el artículo 20, apartado 5, de la Ley de 5 de mayo de 2006, todo control de legalidad de dicha resolución.

27 En estas circunstancias, el Tribunal administratif decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 39 de la Directiva 2005/85/CE en el sentido de que se opone a una norma nacional, como la establecida en el Gran Ducado de Luxemburgo por el artículo 20, apartado 5, de la Ley de 5 de mayo de 2006 [...], con arreglo a la cual un solicitante de asilo no dispone de ningún recurso jurisdiccional contra la resolución de la autoridad administrativa por la que se decide tramitar su solicitud de protección internacional por el procedimiento acelerado?

- 2) En caso de respuesta negativa [a la primera cuestión], ¿debe interpretarse el principio general de derecho a un recurso efectivo en relación con el Derecho comunitario, inspirado por los artículos 6 y 13 del [Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950], en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la establecida en el Gran Ducado de Luxemburgo por el artículo 20, apartado 5, de la Ley [de 5 de mayo de 2006], en virtud de la cual un solicitante de asilo no dispone de ningún recurso jurisdiccional contra la resolución con arreglo a la cual la autoridad administrativa se pronunciará sobre el carácter fundado de la solicitud de protección internacional en un procedimiento acelerado?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

- ²⁸ Mediante estas cuestiones, que deben examinarse conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, esencialmente, si el artículo 39, apartado 1, letra a), de la Directiva 2005/85, según el cual los solicitantes deben disponer de un recurso efectivo contra las resoluciones «adoptadas sobre su solicitud de asilo» y, de modo más general, el principio general del derecho a un recurso efectivo deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual no puede ejercerse ningún recurso jurisdiccional autónomo contra la resolución por la que la autoridad nacional competente decide tramitar una solicitud de asilo por un procedimiento acelerado.

Observaciones previas

- ²⁹ A fin de examinar dicha cuestión, procede, con carácter previo, destacar que los procedimientos establecidos por la Directiva 2005/85 constituyen normas mínimas y que los Estados miembros disponen, en varios aspectos, de un margen de apreciación para la aplicación de dichas disposiciones teniendo en cuenta las particularidades de la normativa nacional.

- 30 De este modo, la organización de la tramitación de las solicitudes de asilo se deja, en virtud del undécimo considerando de la Directiva 2005/85, a discreción de los Estados miembros, que pueden, en función de las necesidades nacionales, dar prioridad a determinadas solicitudes o acelerar la tramitación, teniendo en cuenta las normas previstas por la referida Directiva, sin perjuicio, según su artículo 23, apartado 2, de un examen suficiente y completo. En el mismo considerando se señala que es en interés tanto de los Estados miembros como de los solicitantes de asilo, que se tome cuanto antes una decisión sobre las solicitudes de asilo.
- 31 El artículo 23 de la Directiva 2005/85 da, en particular, a los Estados miembros la posibilidad de aplicar un procedimiento acelerado en los supuestos previstos en sus apartados 3 y 4, a saber, cuando sea probable que la solicitud esté fundamentada o cuando el solicitante tenga necesidades especiales o también sobre la base de dieciséis motivos particulares que justifican la aplicación de tal procedimiento. Éstos se refieren particularmente a las solicitudes en las que todo apunta a que carecen de fundamento, puesto que existen elementos claros y evidentes que permiten a las autoridades considerar que el solicitante no podrá beneficiarse de una protección internacional, así como las solicitudes fraudulentas o abusivas.
- 32 A este respecto, el artículo 23, apartado 4, letras b) y d), de la Directiva 2005/85 menciona, entre otras, las situaciones en las que el solicitante no cumple manifiestamente los requisitos de la condición de refugiado o que dan derecho al estatuto de refugiado en un Estado miembro en virtud de la Directiva 2004/83, o haya engañado a las autoridades mediante la presentación de información o documentación falsa o la no revelación de información pertinente sobre su identidad o su nacionalidad que podría haber tenido un efecto negativo en la resolución.
- 33 La Directiva 2005/85 no contiene definición alguna del concepto de procedimiento acelerado. En su artículo 23, apartado 4, supedita, no obstante, la tramitación acelerada de determinadas solicitudes de asilo al cumplimiento de los principios y garantías fundamentales del capítulo II. Dicho capítulo contiene un conjunto de disposiciones

que tienen por objeto garantizar un acceso efectivo a los procedimientos de asilo exigiendo a los Estados miembros que ofrezcan a los solicitantes las garantías suficientes para estar en condiciones de proseguir el procedimiento en todas sus fases.

- 34 En virtud de su octavo considerando, la Directiva 2005/85 respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en especial por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En particular, las resoluciones adoptadas en lo que respecta a una solicitud de asilo y la retirada de la condición de refugiado deben, según el vigésimo séptimo considerando de dicha Directiva, estar sujetas a un recurso efectivo ante una jurisdicción o tribunal en el sentido del artículo 267 TFUE.
- 35 El principio fundamental del Derecho a un recurso efectivo es objeto del artículo 39 de la Directiva 2005/85. Dicho artículo exige a los Estados miembros que garanticen a los solicitantes de asilo un derecho a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional contra las resoluciones enumeradas en su apartado 1.
- 36 Según el referido artículo 39, apartado 1, letra a), los Estados miembros garantizarán que los solicitantes de asilo tengan derecho a un recurso efectivo contra «una resolución adoptada sobre su solicitud de asilo», incluida la decisión de considerar inadmisibles una solicitud, la adoptada en la frontera o en las zonas de tránsito, así como la decisión de no llevar a cabo un examen por el hecho de que una autoridad competente haya comprobado que el solicitante de asilo está intentando entrar o ha entrado ilegalmente en su territorio procedente de un tercer país seguro.

Sobre el concepto de resolución adoptada sobre la solicitud de asilo, en el sentido del artículo 39, apartado 1, letra a), de la Directiva 2005/85

- 37 En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, esencialmente, si el artículo 39, apartado 1, letra a), de la Directiva 2005/85 debe interpretarse en el sentido de que comprende la resolución de la autoridad administrativa competente con arreglo a la cual ésta decide tramitar una solicitud de protección internacional por un procedimiento acelerado.

- 38 El demandante en el litigio principal sostiene que el tenor deliberadamente poco preciso del artículo 39, apartado 1, letra a), de la Directiva 2005/85 permite afirmar que toda resolución sobre una solicitud de asilo está comprendida dentro de dicha disposición y que los Estados miembros deben prever un derecho a un recurso contra la resolución de una autoridad nacional con arreglo a la cual ésta decide tramitar una solicitud por un procedimiento acelerado.
- 39 Los Gobiernos que han presentado observaciones, así como la Comisión, alegan, por el contrario, que las resoluciones finales que conducen a la denegación o la retirada de la condición de refugiado son las únicas previstas en la referida disposición. Únicamente puede ser objeto del recurso efectivo previsto en el artículo 39, apartado 1, letra a), de la Directiva 2005/85, la resolución final en la que se decide sobre la solicitud de protección y no la resolución por la que la autoridad nacional decide tramitar dicha solicitud por un procedimiento acelerado, que es una resolución preparatoria a la resolución final o una resolución de organización del procedimiento.
- 40 Por consiguiente, procede examinar si la resolución de tramitar una solicitud de asilo por un procedimiento acelerado constituye una resolución «adoptada sobre [la] solicitud de asilo» contra la que el solicitante dispone de un derecho a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional, en aplicación del artículo 39, apartado 1, letra a), de la Directiva 2005/85.
- 41 A este respecto, ha de señalarse que se desprende del tenor del artículo 39, apartado 1, letra a), de la Directiva 2005/85 y, en particular, de las resoluciones que en él se enumeran sin carácter exhaustivo, que el concepto de «resolución adoptada sobre [la] solicitud de asilo» tiene por objeto una serie de resoluciones que, puesto que conllevan la denegación de la solicitud de asilo o se adoptan en la frontera, equivalen a una decisión definitiva y denegatoria sobre el fondo. Lo mismo ocurre con las otras resoluciones para las que, en virtud del artículo 39, apartado 1, letras b) a e), de la Directiva 2005/85, existe expresamente un derecho a un recurso jurisdiccional efectivo.

- 42 Por lo tanto, las resoluciones contra las que el solicitante de asilo ha de disponer de un recurso en virtud del artículo 39, apartado 1, de la Directiva 2005/85 son aquellas que implican una denegación de la solicitud de asilo por razones de fondo o, en su caso, por razones de forma o de procedimiento que excluyen una resolución sobre el fondo.
- 43 Por consiguiente, la referida disposición no tiene por objeto las resoluciones preparatorias a la resolución sobre el fondo ni las resoluciones de organización del procedimiento.
- 44 Además, como señaló el Abogado General en los puntos 53 y 54 de sus conclusiones, interpretar el tenor del artículo 39 de la Directiva 2005/85 en el sentido de que «una resolución adoptada sobre [la] solicitud» designaría toda resolución dictada en relación con la solicitud de asilo y, por tanto, las decisiones preparatorias de la decisión última sobre la solicitud de asilo o las resoluciones de organización del procedimiento, no es conforme con el interés vinculado a la rapidez de los procedimientos en materia de solicitud de asilo. Como se desprende del undécimo considerando de la referida Directiva, dicho interés en que, según el artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2005/85, un procedimiento en la referida materia concluya lo más rápidamente posible, sin perjuicio de un examen suficiente y completo, es compartido tanto por los Estados miembros como por los solicitantes de asilo.
- 45 Por consiguiente, el artículo 39, apartado 1, de la Directiva 2005/85 debe interpretarse en el sentido de que no exige que el ordenamiento jurídico nacional prevea un recurso específico o autónomo contra la resolución de tramitar una solicitud de asilo por un procedimiento acelerado. Por lo tanto, la referida disposición no se opone, en principio, a una normativa nacional como la del artículo 20, apartado 5, de la Ley de 5 de mayo de 2006.

Sobre la compatibilidad de una normativa como la controvertida en el litigio principal con el derecho a un recurso jurisdiccional efectivo

- ⁴⁶ El artículo 39, apartado 2, de la Directiva 2005/85 deja a los Estados miembros decidir sobre los plazos y las demás normas necesarias para la aplicación del derecho a un recurso efectivo previsto en el referido artículo 39, apartado 1. Como se recuerda en el vigésimo séptimo considerando de la citada Directiva, la efectividad del recurso, en lo que se refiere también al examen de los hechos pertinentes, depende del sistema administrativo y judicial de cada Estado miembro considerado en su conjunto.
- ⁴⁷ En la medida en que en el litigio principal los motivos que la autoridad competente tomó en consideración para recurrir a un procedimiento acelerado coinciden o se solapan en gran medida con los que condujeron a la resolución denegando la condición de refugiado en cuanto al fondo, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en segundo lugar, si el hecho de que un solicitante de asilo no pueda beneficiarse de un derecho de recurso contra la resolución de la autoridad administrativa competente de tramitar su petición por un procedimiento acelerado viola el derecho a un recurso efectivo en el sentido de que dicho solicitante de asilo no puede oponerse al fondo de la resolución por la que se le deniega la condición de refugiado.
- ⁴⁸ Por lo tanto, la cuestión planteada se refiere al derecho de un solicitante de asilo a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional de conformidad con el artículo 39 de la Directiva 2005/85 y, en el contexto del Derecho de la Unión, al principio de tutela judicial efectiva.
- ⁴⁹ Dicho principio es un principio general del Derecho de la Unión, actualmente plasmado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (véanse la sentencia de 22 de diciembre de 2010, DEB, C-279/09, Rec. p. I-13849, apartados 30 y 31, y el auto de 1 de marzo de 2011, Chartry, C-457/09, Rec. p. I-819, apartado 25).

- 50 Por consiguiente, procede examinar si el sistema que establece la normativa nacional controvertida en el litigio principal respeta el principio de tutela judicial efectiva y, en particular, si la falta de recurso contra la resolución de tramitar la solicitud de asilo por un procedimiento acelerado priva al solicitante de asilo de su derecho a un recurso efectivo.
- 51 La Ley de 5 de mayo de 2006 establece, en su artículo 20, apartado 4, el derecho a interponer un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal administratif contra la decisión adoptada por el Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration en un procedimiento acelerado y por la que se deniega la solicitud de protección internacional, así como un recurso de anulación contra la orden de abandonar el territorio.
- 52 Según el demandante en el litigio principal, el artículo 20, apartado 5, de la Ley de 5 de mayo de 2006, que prevé que no es susceptible de recurso alguno la resolución del Ministro con arreglo a la cual éste se pronunciará sobre el carácter fundado de la solicitud de protección internacional en un procedimiento acelerado, se opone a todo control jurisdiccional de la referida resolución, tanto por vía de un recurso autónomo como en el marco de un recurso sobre el fondo dirigido contra la resolución final sobre la concesión de la protección internacional. Tal imposibilidad de ejercer un recurso impide al demandante tener acceso a un recurso efectivo contra la resolución final que se pronuncie sobre el fondo de su solicitud de asilo, puesto que, en tales circunstancias, su recurso de fondo no tiene posibilidad alguna de llegar a buen término.
- 53 Los Gobiernos que han presentado observaciones y la Comisión consideran que el derecho a un recurso judicial efectivo no se opone a una normativa como la controvertida en el litigio principal, destacando que, al examinar la resolución final, la fundamentación jurídica de toda resolución preparatoria debe poder ser objeto de control jurisdiccional. El Gobierno luxemburgués alega, a este respecto, que existe una vía de recurso efectiva, la acción que puede ejercitarse contra la resolución definitiva, tal como reconoció la Cour administrative en su sentencia de 16 de enero de 2007 (nº 22095 C), y como lo confirma la jurisprudencia reiterada del Tribunal administratif.

- 54 A este respecto, procede recordar que, en la sentencia de 11 de septiembre de 2003, Safalero (C-13/01, Rec. p. I-8679), apartados 54 a 56, el Tribunal de Justicia declaró que el principio de tutela judicial efectiva de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional conforme a la cual el justiciable no tiene la posibilidad de interponer un recurso jurisdiccional contra una resolución adoptada por la Administración Pública, puesto que dispone de una vía de recurso que permite garantizar el respeto de los derechos que le confiere el ordenamiento jurídico de la Unión y que le permite obtener una resolución judicial que declare la incompatibilidad entre dicha disposición y el Derecho de la Unión.
- 55 La resolución sobre el procedimiento que ha de aplicarse al examen de la solicitud de asilo, considerada de manera aislada e independientemente de la resolución final que accede a dicha solicitud o la deniega, constituye un acto preparatorio a la resolución final en la que se resuelve sobre la solicitud.
- 56 En tales circunstancias, la falta de recurso en esta fase del procedimiento no constituye una violación del derecho a un recurso efectivo, siempre que la legalidad de la resolución final adoptada en un procedimiento acelerado, y en particular los motivos que conduzcan a la autoridad competente a desestimar la solicitud de asilo por infundada, puedan ser objeto de un examen en profundidad por el órgano jurisdiccional nacional en el marco del recurso contra la resolución por la que se desestima la referida solicitud.
- 57 Por lo que respecta al control jurisdiccional efectuado en el marco del recurso de fondo dirigido contra la resolución por la que se deniega la solicitud de protección internacional, procede destacar que la efectividad del recurso no está garantizada si, por la imposibilidad de ejercer el recurso previsto en el artículo 20, apartado 5, de la Ley de 5 de mayo de 2006, los motivos que llevaron al Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration a examinar el carácter fundado de la solicitud en un procedimiento acelerado no pueden ser objeto de tal control. En efecto, en una situación como la que dio lugar al procedimiento principal, los motivos invocados por el referido Ministro

para aplicar el procedimiento acelerado son los mismos que condujeron a la denegación de dicha solicitud. Tal situación hace imposible de hecho y de Derecho el control de legalidad de la resolución (véase, por analogía, la sentencia de 19 de septiembre de 2006, *Wilson*, C-506/04, Rec. p. I-8613, apartados 60 a 62).

- 58 Por consiguiente, es necesario que los motivos que justifiquen la aplicación de un procedimiento acelerado puedan impugnarse efectivamente después ante el juez nacional y ser examinados por éste en el marco del recurso cuyo objeto sea la resolución final que pone fin al procedimiento sobre la solicitud de asilo. En efecto, es incompatible con el Derecho de la Unión que una normativa nacional como la del artículo 20, apartado 5, de la Ley de 2006 pueda interpretarse en el sentido de que los motivos que condujeron a la autoridad administrativa competente a examinar la solicitud de asilo en un procedimiento acelerado no puedan ser objeto de ningún control jurisdiccional.
- 59 En este contexto, procede recordar que no corresponde al Tribunal de Justicia, en el marco de un procedimiento prejudicial, pronunciarse sobre la interpretación de las disposiciones nacionales ni apreciar si es correcta la interpretación que el órgano jurisdiccional remitente efectúa de éstas. En efecto, únicamente los órganos jurisdiccionales nacionales son competentes para pronunciarse sobre la interpretación del Derecho nacional (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de abril de 2009, *Angelidaki* y otros, C-378/07 a C-380/07, Rec. p. I-3071, apartado 48).
- 60 No obstante, en este contexto procede recordar la exigencia de una interpretación conforme del Derecho nacional que permite a los órganos jurisdiccionales nacionales garantizar, en el marco de sus competencias, la plena efectividad del Derecho comunitario cuando resuelven los litigios de que conocen (véase, en particular, la sentencia de 15 de abril de 2008, *Impact*, C-268/06, Rec. p. I-2483, apartado 99). El principio de interpretación conforme exige, sin embargo, que los órganos jurisdiccionales nacionales, tomando en consideración la totalidad de su Derecho interno y aplicando los métodos de interpretación reconocidos por éste, hagan todo lo que sea de su competencia a fin de garantizar la plena efectividad de la directiva de que se trate y alcanzar una solución conforme con el objetivo perseguido por ésta (véase la sentencia *Impact*, antes citada, apartado 101 y jurisprudencia citada).

- 61 El objetivo de la Directiva 2005/85 consiste en crear un marco común de garantías que permitan asegurar el pleno respeto de la Convención de Ginebra y de los derechos fundamentales. El derecho a un recurso efectivo constituye un principio fundamental del Derecho de la Unión. Para que el ejercicio de dicho derecho sea efectivo, es necesario que el juez nacional pueda comprobar el carácter fundado de los motivos que condujeron a la autoridad administrativa competente a considerar que la solicitud de protección internacional era infundada o abusiva sin que pueda aplicarse a dichos motivos una presunción *iuris et de iure* de legalidad. Asimismo, en el marco de dicho recurso el órgano jurisdiccional nacional que conozca del asunto ha de comprobar si la resolución de tramitar una solicitud de asilo por un procedimiento acelerado ha sido adoptada de conformidad con los procedimientos y garantías fundamentales previstos en el capítulo II de la Directiva 2005/85, tal como lo prevé el artículo 23, apartado 4, de ésta.
- 62 Por lo que respecta a los plazos para interponer un recurso y a la posibilidad de una doble instancia, el órgano jurisdiccional remitente señala las diferencias existentes entre el procedimiento acelerado y el procedimiento ordinario de examen de una solicitud de asilo. Subraya, en particular, que el recurso dirigido contra la resolución final ha de interponerse en un plazo de quince días desde la notificación de la misma, en lugar de un mes en el marco de un procedimiento ordinario, y que las resoluciones del Tribunal administrativo adoptadas en un procedimiento acelerado no son susceptibles de recurso de apelación.
- 63 Los Gobiernos que han presentado observaciones y la Comisión sostienen que el mínimo requerido por el principio de protección jurisdiccional efectiva se satisface ya con un solo recurso jurisdiccional, sin que un plazo de quince días constituya, en el caso de autos, una vulneración de dicho principio, a la vista de la jurisprudencia tanto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como del Tribunal de Justicia.
- 64 Procede comprobar si el Derecho de la Unión se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal en la medida en que la elección de un procedimiento acelerado en lugar del procedimiento ordinario implica diferencias que se

traducen, esencialmente, en que se reserva un trato menos favorable al demandante de asilo desde el punto de vista del derecho a un recurso efectivo, porque el referido demandante sólo puede interponer un recurso en un plazo de quince días y no se beneficia de la doble instancia.

- 65 A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que las diferencias existentes en la normativa nacional entre el procedimiento acelerado y el procedimiento ordinario, que se traducen en una reducción del plazo para recurrir y la falta de una doble instancia, están vinculadas a la naturaleza del procedimiento establecido. La finalidad de las disposiciones controvertidas en el litigio principal es garantizar una tramitación más rápida de las solicitudes de asilo infundadas o inadmisibles para permitir una tramitación más eficaz de las solicitudes presentadas por personas legitimadas para beneficiarse de la condición de refugiado.
- 66 Por lo que respecta al hecho de que el plazo para recurrir sea de quince días en el procedimiento acelerado, mientras que es de un mes en el caso de una resolución adoptada en aplicación del procedimiento ordinario, lo relevante ha de ser, como señaló el Abogado General en el punto 63 de sus conclusiones, que el plazo disponible sea materialmente suficiente para la preparación e interposición de un recurso judicial efectivo.
- 67 En lo que respecta a los procedimientos abreviados, un plazo de quince días no parece, en principio, materialmente insuficiente para la preparación e interposición de un recurso judicial efectivo, sino que parece razonable y proporcionado en su contraste con los derechos e intereses de que se trata.
- 68 No obstante, en el supuesto en que en una situación dada dicho plazo resultase insuficiente habida cuenta de las circunstancias, corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar si dicho elemento puede justificar por sí solo que se estime el recurso interpuesto indirectamente contra la resolución por la que se decide tramitar la solicitud de asilo por un procedimiento acelerado, de modo que, estimando el recurso, el referido órgano jurisdiccional ordene que la demanda se tramite por el procedimiento ordinario.

69 Por lo que respecta al hecho de que el demandante de asilo no se beneficia de la doble instancia en lo que respecta a una resolución adoptada en el procedimiento ordinario, procede señalar que la Directiva 2005/85 no exige que exista una doble instancia. Únicamente es necesario que exista un recurso, garantizado por el artículo 39 de la Directiva 2005/85, ante una instancia jurisdiccional. El principio de tutela judicial efectiva da al particular un derecho de acceder a un tribunal y no a varias instancias.

70 Por consiguiente, procede responder a las cuestiones planteadas que el artículo 39 de la Directiva 2005/85 y el principio de tutela judicial efectiva deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, con arreglo a la cual no cabe ningún recurso autónomo contra la resolución de la autoridad administrativa competente por la que ésta decide tramitar una solicitud de asilo por el procedimiento acelerado, habida cuenta de que las razones que condujeron a dicha autoridad a examinar el carácter fundado de la referida demanda por tal procedimiento pueden estar efectivamente sujetas a control jurisdiccional en el marco de un recurso que tenga por objeto la resolución denegatoria final, extremo que corresponde apreciar al órgano jurisdiccional remitente.

Costas

71 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

El artículo 39 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, y el principio de tutela judicial efectiva deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, con arreglo a la cual no cabe ningún recurso autónomo contra la resolución de la autoridad administrativa competente por la que ésta decide tramitar una solicitud de asilo por el procedimiento acelerado, habida cuenta de que las razones que condujeron a dicha autoridad a examinar el carácter fundado de la referida demanda en el marco de tal procedimiento pueden estar efectivamente sujetas a control jurisdiccional en el marco de un recurso que tenga por objeto la resolución denegatoria final, extremo que corresponde apreciar al órgano jurisdiccional remitente.

Firmas