



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 21 de septiembre de 2023*

«Procedimiento prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Política común de asilo — Requisitos para obtener el estatuto de refugiado — Directiva 2011/95/UE — Artículo 10, apartados 1, letra e), y 2 — Motivos de la persecución — “Opiniones políticas” — Concepto — Opiniones políticas desarrolladas en el Estado miembro de acogida — Artículo 4 — Evaluación del fundado temor a ser perseguido debido a esas opiniones políticas»

En el asunto C-151/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos), mediante resolución de 16 de febrero de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 2 de marzo de 2022, en el procedimiento entre

S,

A

y

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

con intervención de:

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por la Sra. K. Jürimäe, Presidenta de Sala, y los Sres. M. Safjan, N. Piçarra (Ponente), N. Jääskinen y M. Gavalec, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Richard de la Tour;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de S, por la Sra. M. M. J. van Zantvoort, advocate;
- en nombre del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), por la Sra. C. J. Ullersma, advocate;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. K. Bulterman y A. Hanje, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. J. Möller y la Sra. A. Hoesch, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. A. Azéma y el Sr. F. Wilman, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 10, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO 2011, L 337, p. 9).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de dos litigios entre S, el primero, y A, el segundo, y el Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Secretario de Estado de Seguridad y Justicia, Países Bajos; en lo sucesivo, «Secretario de Estado») en relación con la negativa de este a concederles el estatuto de refugiado.

Marco jurídico

Derecho internacional

- 3 El artículo 1, sección A, punto 2, párrafo primero, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, que entró en vigor el 22 de abril de 1954 [*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 189, p. 137, n.º 2545 (1954)], en su versión completada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967 y que entró en vigor el 4 de octubre de 1967 (en lo sucesivo, «Convención de Ginebra»), dispone que el término «refugiado» se aplica a toda persona que, «debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país».

Derecho de la Unión

4 Según los considerandos 4, 12 y 16 de la Directiva 2011/95:

«(4) La Convención [sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951] y el Protocolo constituyen la piedra angular del régimen jurídico internacional de protección de refugiados.

[...]

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

[...]

(16) La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En especial, la presente Directiva tiene por fin garantizar el pleno respeto de la dignidad humana y el derecho al asilo de los solicitantes de asilo y los miembros de su familia acompañantes, así como promover la aplicación de los artículos 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 y 35 de la citada Carta, y debe, por lo tanto, aplicarse en consecuencia.»

5 El artículo 2 de dicha Directiva establece:

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

[...]

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

e) “estatuto de refugiado”: el reconocimiento por un Estado miembro de un nacional de un tercer país o de un apátrida como refugiado;

[...]

h) “solicitud de protección internacional”: petición de protección presentada a un Estado miembro por un nacional de un tercer país o un apátrida que pueda presumirse aspira a obtener el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria, y que no pida expresamente otra clase de protección que esté fuera del ámbito de aplicación de la presente Directiva y pueda solicitarse por separado;

i) “solicitante”: un nacional de un tercer país o un apátrida que haya presentado una solicitud de protección internacional sobre la cual todavía no se haya tomado una decisión definitiva;

[...].».

- 6 El artículo 4 de la citada Directiva, titulado «Valoración de hechos y circunstancias», establece, en sus apartados 3 a 5, lo siguiente:

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

- a) todos los hechos pertinentes relativos al país de origen en el momento de resolver sobre la solicitud, incluidas las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes del país de origen y el modo en que se aplican;
- b) las declaraciones y la documentación pertinentes presentadas por el solicitante, incluida la información sobre si el solicitante ha sufrido o puede sufrir persecución [...];
- c) la situación particular y las circunstancias personales del solicitante, incluidos factores tales como su pasado, sexo y edad, con el fin de evaluar si, dadas las circunstancias personales del solicitante, los actos a los cuales se haya visto o podría verse expuesto puedan constituir persecución [...];
- d) si las actividades en que haya participado el solicitante desde que dejó su país de origen obedecieron al único o principal propósito de crear las condiciones necesarias para presentar una solicitud de protección internacional, con el fin de evaluar si tales actividades expondrán al solicitante a persecución [...] en caso de que volviera a dicho país;

[...]

4. El hecho de que un solicitante ya haya sufrido persecución [...] o recibido amenazas directas de sufrir tal persecución [...] constituirá un indicio serio de los fundados temores del solicitante a ser perseguido [...], salvo que existan razones fundadas para considerar que tal persecución [...] no se [repetirá].

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

- a) el solicitante ha realizado un auténtico esfuerzo para fundamentar su petición;
- b) se han presentado todos los elementos pertinentes de que dispone el solicitante y se ha dado una explicación satisfactoria en relación con la falta de otros elementos pertinentes;
- c) las declaraciones del solicitante se consideren coherentes y verosímiles y no contradigan la información específica de carácter general disponible que sea pertinente para su caso;

[...]

- e) se ha comprobado la credibilidad general del solicitante.»

7 Con arreglo al artículo 6 de la misma Directiva:

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

a) el Estado;

b) partidos u organizaciones que controlan el Estado o una parte considerable de su territorio;

[...]».

8 El artículo 9 de la Directiva 2011/95 establece las condiciones para que pueda considerarse que un acto constituye un «acto de persecución» en el sentido del artículo 1, sección A, de la Convención de Ginebra. A estos efectos, contiene una lista no exhaustiva de las formas que pueden revestir los actos de persecución y exige que pueda establecerse una relación entre esos actos y los motivos de persecución mencionados en su artículo 10.

9 El artículo 10 de dicha Directiva, titulado «Motivos de persecución», establece lo siguiente:

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

[...]

b) el concepto de religión comprenderá, en particular, la profesión de creencias teístas, no teístas y ateas, la participación o la abstención de participar en cultos formales en privado o en público, ya sea individualmente o en comunidad, así como otros actos o expresiones de opinión de carácter religioso, o formas de conducta personal o comunitaria basadas en cualquier creencia religiosa u ordenadas por esta;

[...]

d) se considerará que un grupo constituye un determinado grupo social si, en particular:

- los miembros de dicho grupo comparten una característica innata o unos antecedentes comunes que no pueden cambiarse, o bien comparten una característica o creencia que resulta tan fundamental para su identidad o conciencia que no se les puede exigir que renuncien a ella, y

[...]

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

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

- 10 El artículo 13 de la citada Directiva, titulado «Concesión del estatuto de refugiado», tiene el siguiente tenor:

«Los Estados miembros concederán el estatuto de refugiado a los nacionales de terceros países o apátridas que reúnan los requisitos para ser refugiados con arreglo a los capítulos II y III.»

Derecho neerlandés

- 11 El capítulo C2 de la Vreemdelingencirculaire 2000 (Circular de 2000 de Extranjería), de 2 de marzo de 2001 (Stcrt. 2001, n.º 64), en su versión aplicable a los litigios principales, dispone, en su apartado 3.2:

«[...]

Opiniones políticas

La circunstancia de que el nacional extranjero no pueda expresar sus opiniones políticas en su país de origen de la misma manera que en los Países Bajos no basta para conceder al nacional extranjero un permiso de residencia temporal al amparo del derecho de asilo [...].

En todo caso, al apreciar la solicitud de un permiso de residencia temporal al amparo del derecho de asilo el [Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (Servicio de Inmigración y Naturalización, Países Bajos)] también tomará en consideración:

- a. si se trata de opiniones políticas fundamentales. El IND evaluará si, para el nacional extranjero, esas opiniones políticas son particularmente importantes para conservar su identidad o su conciencia;
- b. la manera en que ha manifestado sus opiniones políticas, con independencia de si las actividades se han llevado a cabo en su país de origen, en los Países Bajos o en otro lugar, y la manera en que, tras su retorno, tenga la intención de manifestarlas o continuar manifestándolas;
- c. si ha sufrido anteriormente problemas por parte de las autoridades debido o no a sus opiniones políticas;
- d. si la manera en que ha manifestado sus opiniones políticas o pretende manifestarlas en caso de retorno conducirá a actos de persecución tales como los previstos en el artículo 3.36 del Voorschrift Vreemdelingen 2000 [(Reglamento de Extranjería de 2000), de 18 de diciembre de 2000 (Stcrt. 2001, n.º 10)]; y
- e. si es plausible que las manifestaciones anteriores de sus opiniones políticas hayan llegado a conocimiento de las autoridades.

En caso de opiniones políticas fundamentales, el IND no exige discreción si las actividades (que el nacional extranjero planea) están vinculadas a esas opiniones políticas fundamentales. Si no se trata de opiniones políticas fundamentales, el IND sí exige discreción.

El IND apreciará si las medidas y sanciones que se adoptarán contra el nacional extranjero en caso de retorno al país de origen debido a esas manifestaciones o actos que constituyen un corolario de opiniones políticas fundamentales tienen consecuencias lo suficientemente graves como para poder tratarse de persecución.

Incluso aunque no se trate de opiniones políticas fundamentales, el IND apreciará si las actividades políticas del nacional extranjero o sus manifestaciones de opiniones políticas en su país de origen, en los Países Bajos o en otro lugar han llegado a conocimiento de las autoridades o llegarán a conocimiento de estas y si, por ello, justifican de manera suficiente que se admita un fundado temor a ser perseguido en caso de retorno debido a las opiniones políticas que se le atribuyen.

[...]»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

Primer litigio principal

- 12 S, nacional sudanesa, llegó a los Países Bajos el 21 de enero de 2012. En su cuarta solicitud de asilo presentada ante el Secretario de Estado, expuso que, en caso de retorno a su país de origen, sería perseguida por las autoridades sudanesas debido a las actividades políticas llevadas a cabo en los Países Bajos a favor, por una parte, del partido Oumma, que pertenecía a la alianza «Fuerzas de la Libertad y el Cambio» y que coordinó la revolución sudanesa que se produjo en el año 2019, y, por otra parte, de la Darfur Vereniging Nederland (asociación para Darfur [Sudán] en los Países Bajos).
- 13 S también afirmó haber participado en más de una decena de manifestaciones organizadas en los Países Bajos contra el Gobierno de Sudán en las que coreó consignas contra el régimen sudanés; haber informado a otras mujeres sobre las actividades del partido Oumma, incitándolas a participar en esas manifestaciones, y haber criticado al Gobierno sudanés en sus cuentas de Facebook y Twitter.
- 14 S no alegó en ninguna de sus solicitudes de asilo que, cuando aún estaba en Sudán, hubiese manifestado opiniones políticas que la obligaran a abandonar dicho país. Tampoco indicó que las opiniones políticas expresadas después de su salida hubieran llegado a conocimiento de las autoridades sudanesas.
- 15 Mediante resolución de 30 de agosto de 2019, el Secretario de Estado denegó la solicitud de permiso de residencia temporal al amparo del derecho de asilo presentada por S, al considerar que, pese a la credibilidad de sus declaraciones relativas a sus actividades en los Países Bajos, estas no eran opiniones políticas dignas de protección. Según el Secretario de Estado, S no había identificado claramente esas opiniones, no había indicado que tuvieran importancia fundamental para ella y tampoco había precisado qué actividades concretas pretendía llevar a cabo en el futuro sobre la base de las referidas opiniones.
- 16 Mediante sentencia de 20 de mayo de 2020, el rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, Países Bajos) estimó el recurso interpuesto por S y anuló dicha resolución, declarando que la interesada había demostrado suficientemente que tenía «opiniones políticas», en el sentido del artículo 10, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/95. Según dicho órgano jurisdiccional, la

cuestión de si esas opiniones eran dignas de protección debían apreciarse a la luz de los puntos 80, 82 y 86 del *Manual sobre Procedimientos y Criterios para determinar la Condición de Refugiado y Directrices sobre Protección Internacional en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en su versión reeditada en febrero de 2019 (HCR/1P/4/Spa/Rev.4, en lo sucesivo, «Manual sobre Procedimientos»). El referido órgano jurisdiccional también consideró que el criterio enunciado por la Circular de 2000 de Extranjería en virtud del cual las opiniones políticas deben ser «fundamentales» era equívoco y se confundía con los criterios aplicables al motivo de persecución relativo a la religión.

- 17 El Secretario de Estado interpuso recurso de apelación contra esa sentencia ante el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos), el órgano jurisdiccional remitente, alegando que el tribunal de primera instancia había declarado erróneamente que los motivos de persecución fundados respectivamente en opiniones políticas y en creencias religiosas tienen naturaleza diferente. En su opinión, ambos motivos deben apreciarse comprobando si las opiniones o creencias alegadas por el solicitante resultan tan determinantes para su identidad o conciencia que no se le puede exigir que renuncie a ellas o que las oculte en caso de retorno a su país de origen.
- 18 Por su parte, S, que se adhirió a la apelación contra la sentencia de 20 de mayo de 2020, mencionada en el apartado 16 de la presente sentencia, reprochó al tribunal de primera instancia haber estimado que la evaluación de las condiciones que ha de cumplir un solicitante para poder obtener el estatuto de refugiado depende de la importancia y de la firmeza de sus opiniones políticas. Señala que ni la Directiva 2011/95 ni el Manual sobre Procedimientos exigen que esas opiniones sean «fundamentales» para ser dignas de protección.

Segundo litigio principal

- 19 A, nacional sudanés, llegó a los Países Bajos el 20 de julio de 2011. En su segunda solicitud de asilo expuso que, en caso de retorno a su país de origen, sería perseguido por las autoridades sudanesas por haber adoptado posturas críticas en los Países Bajos acerca de la situación política en Sudán y por sus actividades en defensa de los derechos de la tribu Al-Gimir del oeste de Darfur.
- 20 De la resolución de remisión se desprende que la información facilitada por A en su primera solicitud de asilo a fin de demostrar que, antes de abandonar Sudán, había sido detenido y torturado por ser sospechoso de haberse adherido a un partido político de la oposición había sido considerada no creíble. Además, A solo inició actividades políticas en los Países Bajos tras la denegación de esa primera solicitud de asilo.
- 21 Mediante resolución de 18 de junio de 2020, el Secretario de Estado denegó la solicitud de permiso de residencia temporal al amparo del derecho de asilo presentada por A y dictó contra él una prohibición de entrada en el territorio, debido a que no había justificado suficientemente que sus actividades en los Países Bajos fueran el resultado de opiniones políticas fundamentales.
- 22 Mediante sentencia de 28 de agosto de 2020, el rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya) desestimó el recurso interpuesto por A contra la resolución del Secretario de Estado. Dicho órgano jurisdiccional declaró que este último había considerado acertadamente que no era creíble la hipótesis de que las actividades políticas ejercidas por A en los Países Bajos eran el resultado de opiniones políticas fundamentales. El referido órgano jurisdiccional subrayó que A no había precisado ni el objeto de las manifestaciones en las que supuestamente había participado ni el fin perseguido con su participación en ellas.

- 23 A interpuso recurso de apelación contra dicha sentencia reprochando al tribunal de primera instancia no haber comprobado, en particular, la falta de uniformidad en la práctica decisoria del Secretario de Estado en lo que respecta al concepto de «opiniones políticas», en el sentido del artículo 10, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/95. En cualquier caso, en su opinión, no se desprende de dicha Directiva, ni del Manual sobre Procedimientos, que tales opiniones deban ser «fundamentales» para ser dignas de protección.
- 24 En el marco de esos dos litigios, el Raad van State (Consejo de Estado) se pregunta, en particular, si, para estar comprendidas en el concepto de «opiniones políticas», en el sentido del artículo 10, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/95, en una situación en la que el solicitante no ha suscitado todavía el interés negativo de los agentes potenciales de persecución de su país de origen, las opiniones de que se trata deben revestir «cierta firmeza». Dicho órgano jurisdiccional se pregunta asimismo si, y, en su caso, en qué medida, una circunstancia como esta es pertinente para apreciar el carácter fundado de una solicitud de protección internacional.
- 25 En estas circunstancias, el Raad van State (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 10, apartado 1, inicio y letra e), de la Directiva [2011/95] en el sentido de que el motivo de persecución relativo a las opiniones políticas también puede invocarse por los solicitantes que se limitan a afirmar que tienen y/o manifiestan ideas políticas, sin que hayan suscitado el interés negativo de un agente de persecución mientras residían en su país de origen ni desde que residen en el país de acogida?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión 1 y, por tanto, si se entiende que unas ideas políticas ya pueden considerarse opiniones políticas, ¿qué lugar ha de ocupar la firmeza de las concepciones, visiones o ideas políticas y la importancia para el extranjero de las actividades derivadas de estas en el examen y la apreciación de una solicitud de asilo, es decir, en el examen de la realidad del temor a ser perseguido alegado por el solicitante?
- 3) En caso de respuesta negativa a la cuestión 1, ¿debe aplicarse el criterio de que las opiniones políticas han de estar profundamente arraigadas? De no ser así, ¿cuál es el criterio que debe aplicarse y cómo?
- 4) Si el criterio aplicable consiste en que las opiniones políticas han de estar profundamente arraigadas, ¿cabe esperar de un solicitante que no demuestre que sus opiniones políticas están profundamente arraigadas que se abstenga de expresar sus ideas políticas al regresar a su país de origen para no suscitar así el interés negativo de un agente de persecución?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Cuestiones prejudiciales primera, tercera y cuarta

- 26 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera, tercera y cuarta, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 10, apartados 1, letra e), y 2, de la Directiva 2011/95 debe interpretarse en el sentido de que, para que las opiniones, las ideas o las creencias de un solicitante que no ha suscitado todavía el interés

negativo de los agentes potenciales de persecución en su país de origen puedan estar comprendidas en el concepto de «opiniones políticas», basta con que ese solicitante afirme que ha expresado o expresa esas opiniones, ideas o creencias.

- 27 A tenor del artículo 10, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/95, «el concepto de opinión política comprenderá, en particular, las opiniones, ideas o creencias sobre un asunto relacionado con los agentes potenciales de persecución mencionados en el artículo 6 y con sus políticas o métodos, independientemente de que el solicitante haya o no obrado de acuerdo con tales opiniones, ideas o creencias». Del artículo 10, apartado 2, de dicha Directiva resulta que, «en la valoración de si un solicitante tiene fundados temores a ser perseguido será indiferente el hecho de que posea realmente la característica [...] política que suscita la acción persecutoria, a condición de que el agente de persecución atribuya al solicitante tal característica».
- 28 De acuerdo con reiterada jurisprudencia, tanto de las exigencias de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como del principio de igualdad se desprende que el tenor de una disposición del Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance debe normalmente ser objeto en toda la Unión Europea de una interpretación autónoma y uniforme. Esta debe buscarse teniendo en cuenta no solo el tenor de la disposición, sino también su contexto y el objetivo que la normativa de que se trate pretende alcanzar [sentencias de 18 de enero de 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, apartado 11, y de 2 de junio de 2022, T. N. y N. N. (Declaración relativa a la renuncia a la herencia), C-617/20, EU:C:2022:426, apartado 35 y jurisprudencia citada].
- 29 En primer lugar, de los propios términos del artículo 10, apartados 1, letra e), y 2, de la Directiva 2011/95 se desprende que el concepto de «opiniones políticas» debe interpretarse de manera amplia. Así se desprende, en primer término, de la enumeración no exhaustiva de los elementos que pueden identificar dicho concepto, que resulta de la utilización de la locución adverbial «en particular». En segundo término, no solo se mencionan las opiniones, sino también las «ideas» y las «creencias», sobre asuntos relacionados con los agentes potenciales de persecución y con las «políticas» o «métodos» de dichos agentes, sin necesidad de que el solicitante haya obrado de acuerdo con tales opiniones, ideas o creencias. Por último, se enfatiza la percepción del carácter político de estas por los agentes potenciales de persecución en lugar de los motivos personales del solicitante [véase, en este sentido, la sentencia de 12 de enero de 2023, Migracijos departamentas (Motivos de persecución basados en opiniones políticas), C-280/21, EU:C:2023:13, apartado 26].
- 30 Por lo tanto, el tenor del artículo 10, apartados 1, letra e), y 2, de la Directiva 2011/95, con independencia de la versión lingüística considerada, no proporciona indicación alguna en el sentido de que, para estar comprendidas en el concepto de «opiniones políticas», a efectos de dichas disposiciones, las opiniones, las ideas o las creencias que el solicitante afirma tener o expresar deban revestir cierto grado de convicción para ese solicitante o deban estar tan profundamente arraigadas en él que, en caso de retorno a su país de origen, no podría abstenerse de manifestarlas para no suscitar el interés negativo de los agentes potenciales de persecución en ese país.
- 31 En segundo lugar, esta interpretación amplia del concepto de «opiniones políticas» viene corroborada por el contexto general en el que se inscribe el concepto de «opiniones políticas», en el sentido del artículo 10, apartados 1, letra e), y 2, de la Directiva 2011/95. En efecto, las Directrices que figuran en el Manual sobre Procedimientos, al que procede referirse, habida cuenta de su especial relevancia como consecuencia de la función que la Convención de Ginebra

atribuye al ACNUR (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de mayo de 2019, Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, apartado 57), subrayan que el concepto de «opiniones políticas» puede comprender cualquier opinión o cualquier asunto en el que esté involucrado el aparato estatal, gubernamental, social o político, con independencia de su firmeza o de su arraigo en el solicitante [véase, en este sentido, la sentencia de 12 de enero de 2023, Migracijos departamentas (Motivos de persecución basados en opiniones políticas), C-280/21, EU:C:2023:13, apartado 27].

- 32 Por lo que respecta al contexto específico de la Directiva 2011/95, procede recordar que las «opiniones políticas» constituyen, de acuerdo con el artículo 1, sección A, punto 2, párrafo primero, de la Convención de Ginebra, uno de los cinco «motivos de persecución» enunciados en el artículo 10 de la Directiva 2011/95, siendo los otros cuatro la raza, la religión, la nacionalidad y la pertenencia a un determinado grupo social. Estos «motivos de persecución», como conceptos propios y distintos, se definen de forma autónoma en las cinco letras del apartado 1 del referido artículo 10.
- 33 Habida cuenta de las dudas del órgano jurisdiccional remitente, procede señalar, en particular, por una parte, que el motivo de persecución relativo a la «religión» y el relativo a las «opiniones políticas», previstos respectivamente en las letras b) y e) de dicho artículo 10, apartado 1, tienen como finalidad, tal como se enuncia en el considerando 16 de la Directiva 2011/95, promover la aplicación de derechos fundamentales distintos, de contenido y alcance diferentes. En el primer caso, se trata de la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, garantizada en el artículo 10, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales. En el segundo, se trata de la libertad de expresión, garantizada en el artículo 11 de la misma, que comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. De ello resulta que, en principio, no deben apreciarse estos dos «motivos de persecución» sin tomar en consideración esa diferencia.
- 34 Por otra parte, es necesario poner de relieve que la mención de «una característica o creencia que resulta tan fundamental para su identidad o conciencia que no se les puede exigir que renuncien a ella» solo aparece en el motivo de persecución relativo a la «pertenencia a un determinado grupo social», contemplado en el artículo 10, apartado 1, letra d), de la Directiva 2011/95. Por tanto, la exigencia de tal elemento a los efectos de definir el concepto de «opiniones políticas», en el sentido del artículo 10, apartados 1, letra e), y 2, de dicha Directiva, restringiría indebidamente el alcance que procede dar a este último concepto.
- 35 En tercer lugar, una interpretación amplia del concepto de «opiniones políticas», en el sentido de dichas disposiciones, viene corroborada por el objetivo de la referida Directiva, que consiste, en particular, tal como enuncia su considerando 12, en identificar a las personas auténticamente necesitadas de protección internacional sobre la base de criterios comunes.
- 36 En efecto, como ha señalado el ACNUR en sus observaciones escritas, incluso en el supuesto de que las opiniones políticas invocadas por un solicitante no revistan cierto grado de convicción, o no sean «fundamentales» o no estén profundamente arraigadas en dicho solicitante, este puede estar expuesto, en caso de retorno a su país de origen, al riesgo real de ser perseguido debido a esas opiniones políticas o a las que los agentes potenciales de persecución en ese país puedan atribuirle, habida cuenta de las circunstancias personales del solicitante y del contexto general de dicho país. Desde esta perspectiva, solamente una interpretación amplia del concepto de «opiniones políticas» como motivo de persecución puede garantizar el objetivo mencionado en el apartado anterior.

- 37 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera, tercera y cuarta que el artículo 10, apartados 1, letra e), y 2, de la Directiva 2011/95 debe interpretarse en el sentido de que, para que las opiniones, las ideas o las creencias de un solicitante que no haya suscitado todavía el interés negativo de los agentes potenciales de persecución en su país de origen puedan estar comprendidas en el concepto de «opiniones políticas», basta con que ese solicitante afirme que ha expresado o expresa esas opiniones, ideas o creencias. Esto no prejuzga la evaluación del carácter fundado del temor del solicitante a ser perseguido por tales opiniones políticas.

Segunda cuestión prejudicial

- 38 En el marco del procedimiento de cooperación previsto en el artículo 267 TFUE, el órgano jurisdiccional remitente podrá solicitar al Tribunal de Justicia que proporcione todos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que puedan serle útiles para enjuiciar el asunto de que conoce, con independencia de que haya hecho o no referencia a ellos en el enunciado de sus cuestiones prejudiciales. Corresponde al Tribunal de Justicia extraer del conjunto de datos aportados por el órgano jurisdiccional nacional, y especialmente de la motivación de la resolución de remisión, los elementos de dicho Derecho que requieren una interpretación, habida cuenta del objeto del litigio principal [véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de diciembre de 1990, SARPP, C-241/89, EU:C:1990:459, apartado 8, y de 1 de agosto de 2022, TL (Ausencia de intérprete y omisión de traducción), C-242/22 PPU, EU:C:2022:611, apartado 37].
- 39 En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente no se refiere, en el enunciado de la segunda cuestión prejudicial, a ninguna disposición concreta. Sin embargo, de la petición de decisión prejudicial se desprende que dicho órgano jurisdiccional pretende que se determinen los criterios para apreciar el motivo de persecución contemplado en el artículo 10, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/95. Esta apreciación está delimitada por las disposiciones del artículo 4 de dicha Directiva, relativas a la evaluación de hechos y circunstancias, y, más concretamente, por lo dispuesto en los apartados 3 a 5 de este último artículo.
- 40 En tales circunstancias, procede considerar que, mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 4, apartados 3 a 5, de la Directiva 2011/95 debe interpretarse en el sentido de que, a los efectos de evaluar el carácter fundado del temor de un solicitante a ser perseguido por sus opiniones políticas, las autoridades competentes de los Estados miembros deben tener en cuenta el grado de convicción de esas opiniones y, en particular, comprobar si estas están tan profundamente arraigadas en el solicitante que, en caso de retorno a su país de origen, no podrá abstenerse de manifestarlas, exponiéndose así al riesgo de sufrir actos de persecución en el sentido del artículo 9 de dicha Directiva.
- 41 A este respecto, procede recordar, de entrada, que, aun cuando lo dispuesto en el artículo 4 de la Directiva 2011/95 es aplicable a todas las solicitudes de protección internacional, cualesquiera que sean los motivos de persecución invocados para fundamentarlas, no es menos cierto que corresponde a las autoridades competentes adaptar sus métodos de apreciación de las declaraciones y de las pruebas documentales o de otro tipo en función de las características propias de cada categoría de solicitud de protección internacional, respetando los derechos garantizados por la Carta de los Derechos Fundamentales (sentencia de 25 de enero de 2018, F, C-473/16, EU:C:2018:36, apartado 36).

- 42 En el sistema de la Directiva 2011/95, la evaluación del carácter fundado del temor de un solicitante a ser perseguido por sus «opiniones políticas», en el sentido del artículo 10, apartados 1, letra e), y 2, de dicha Directiva, debe, de conformidad con el artículo 4, apartado 3, de esta, revestir un carácter individual y efectuarse caso por caso. Cuando las autoridades nacionales competentes proceden a tal evaluación, deben determinar si las circunstancias acreditadas constituyen una amenaza de tal entidad que la persona afectada puede temer fundadamente, habida cuenta de su situación individual, ser en efecto objeto de actos de persecución. Esta determinación, que deberá llevarse a cabo con atención y prudencia en todos los casos, ha de basarse únicamente en una evaluación concreta de los hechos y circunstancias conforme a las reglas que figuran, en particular, en el artículo 4, apartados 3 a 5, de la referida Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de septiembre de 2012, Y, C-71/11 y C-99/11, EU:C:2012:518, apartados 76 y 77).
- 43 El artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2011/95 enuncia, en sus letras a) a e), los elementos que han de tomarse en consideración a tales efectos, entre los que figuran, en particular, todos los hechos pertinentes relativos al país de origen del solicitante en el momento de resolver sobre su solicitud, las declaraciones y la documentación que permitan determinar si el solicitante ha sufrido o podría sufrir persecución, así como la situación particular y las circunstancias personales del solicitante. El artículo 4, apartado 4, de dicha Directiva precisa que el hecho de que un solicitante ya haya sufrido persecución o recibido amenazas directas de sufrir tal persecución constituirá un indicio serio de los fundados temores del solicitante a ser perseguido, salvo que existan razones fundadas para considerar que tal persecución no se repetirá.
- 44 Por último, en la situación en la que las declaraciones del solicitante presentan aspectos que no están avalados por pruebas documentales o de otro tipo, el artículo 4, apartado 5, de la referida Directiva establece las condiciones acumulativas exigidas para que esos aspectos no requieran confirmación. Entre esas condiciones figuran la coherencia y la verosimilitud de las declaraciones del solicitante y la credibilidad general de este.
- 45 De lo anterior resulta que las autoridades competentes de los Estados miembros deben efectuar un examen exhaustivo y detallado de todas las circunstancias pertinentes relativas a la situación personal concreta de ese solicitante y al contexto más general de su país de origen, en particular en sus facetas política, jurídica, judicial, histórica y sociocultural, a fin de determinar si el referido solicitante teme fundadamente ser personalmente perseguido por sus opiniones políticas y, en concreto, por las que los agentes potenciales de persecución en su país de origen puedan atribuirle [véase, en este sentido, la sentencia de 12 de enero de 2023, Migracijos departamentas (Motivos de persecución basados en opiniones políticas), C-280/21, EU:C:2023:13, apartados 33 y 38].
- 46 En este contexto, el grado de convicción de las opiniones políticas invocadas por el solicitante y el eventual ejercicio de actividades dirigidas a promover esas opiniones constituyen elementos pertinentes a los efectos de la evaluación individual de su solicitud, de conformidad con el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2011/95. En efecto, esos elementos son relevantes para la apreciación del riesgo de que se haya podido suscitar o pueda suscitarse el interés negativo de los agentes potenciales de persecución en el país de origen del solicitante y de que, en caso de retorno a ese país, el solicitante pueda ser perseguido.
- 47 La circunstancia de que un solicitante, debido a las opiniones políticas que haya expresado o a las actividades que haya ejercido eventualmente con el fin de promover esas opiniones durante su residencia en el país de origen o desde su salida de ese país, ya haya suscitado el interés negativo

de los agentes potenciales de persecución de dicho país constituye, también, un elemento pertinente para la evaluación individual impuesta por el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2011/95.

- 48 Por lo tanto, en una situación en la que el solicitante afirma que ha expresado o expresa opiniones, ideas o creencias adquiridas después de abandonar su país de origen, sin demostrar que haya suscitado un interés negativo de los agentes potenciales de persecución en ese país que pueda conducir a actos de persecución por parte de estos si retorna a dicho país, las autoridades competentes de los Estados miembros deberán tomar en consideración, a los efectos de la evaluación individual de la solicitud que han de efectuar, en particular, el grado de convicción de las opiniones políticas invocadas por el solicitante, así como el posible ejercicio por este de actividades dirigidas a promover esas opiniones. Las referidas autoridades no pueden, sin embargo, exigir que esas opiniones políticas estén tan profundamente arraigadas en ese solicitante que, en caso de retorno a su país de origen, no pueda abstenerse de manifestarlas a fin de no suscitar un interés negativo de los agentes potenciales de persecución en ese país que pueda conducirles a actos de persecución en el sentido del artículo 9 de la Directiva 2011/95.
- 49 Habida cuenta de todo lo anterior, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 4, apartados 3 a 5, de la Directiva 2011/95 debe interpretarse en el sentido de que, a los efectos de la evaluación del carácter fundado del temor de un solicitante a ser perseguido por sus opiniones políticas, las autoridades competentes de los Estados miembros deben tener en cuenta el hecho de que esas opiniones políticas, debido al grado de convicción con el que se expresan o al posible ejercicio por ese solicitante de actividades dirigidas a promover esas opiniones, hayan podido o puedan suscitar el interés negativo de los agentes potenciales de persecución en el país de origen del referido solicitante. Sin embargo, no se exige que esas mismas opiniones estén tan profundamente arraigadas en el solicitante que, en caso de retorno a su país de origen, no pueda abstenerse de manifestarlas, exponiéndose así al riesgo de sufrir actos de persecución en el sentido del artículo 9 de dicha Directiva.

Costas

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

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

- 1) El artículo 10, apartados 1, letra e), y 2, de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida,**

debe interpretarse en el sentido de que,

para que las opiniones, las ideas o las creencias de un solicitante que no haya suscitado todavía el interés negativo de los agentes potenciales de persecución en su país de origen

puedan estar comprendidas en el concepto de «opiniones políticas», basta con que ese solicitante afirme que ha expresado o expresa esas opiniones, ideas o creencias. Esto no prejuzga la evaluación del carácter fundado del temor del solicitante a ser perseguido por tales opiniones políticas.

2) El artículo 4, apartados 3 a 5, de la Directiva 2011/95

debe interpretarse en el sentido de que,

a los efectos de la evaluación del carácter fundado del temor de un solicitante a ser perseguido por sus opiniones políticas, las autoridades competentes de los Estados miembros deben tener en cuenta el hecho de que esas opiniones políticas, debido al grado de convicción con el que se expresan o al posible ejercicio por ese solicitante de actividades dirigidas a promover esas opiniones, hayan podido o puedan suscitar el interés negativo de los agentes potenciales de persecución en el país de origen del referido solicitante. Sin embargo, no se exige que esas mismas opiniones estén tan profundamente arraigadas en el solicitante que, en caso de retorno a su país de origen, no pueda abstenerse de manifestarlas, exponiéndose así al riesgo de sufrir actos de persecución en el sentido del artículo 9 de dicha Directiva.

Firmas