

**Asunto C-921/19****Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

16 de diciembre de 2019

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Bolduque, Países Bajos)

**Fecha de la resolución de remisión:**

16 de diciembre de 2019

**Parte demandante:**

LH

**Parte demandada:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad)

**Objeto del procedimiento principal**

El procedimiento en el litigio principal versa sobre una «solicitud posterior» de protección internacional en el sentido del artículo 2, letra q), de la Directiva 2013/32 (Directiva sobre procedimientos). Se debate si, ante tal solicitud, el demandado puede no tomar en consideración documentos cuya autenticidad no puede acreditarse.

**Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial**

Mediante la presente petición, planteada al amparo del artículo 267 TFUE, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si, tan solo por el motivo de que no ha quedado demostrada su autenticidad, un documento no puede quedar comprendido en el concepto de «nuevas circunstancias o datos» del artículo 40 de la Directiva sobre procedimientos.

## Cuestiones prejudiciales

I ¿Es compatible, con el artículo 40, apartado 2, de la Directiva sobre procedimientos,<sup>1</sup> en relación con el artículo 4, apartado 2, de la Directiva de reconocimiento<sup>2</sup> y los artículos 47 y 52 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que la autoridad decisoria de un Estado miembro determine que un documento original nunca puede ser constitutivo de nuevas circunstancias o datos si no ha podido comprobarse su autenticidad? De no ser compatible, ¿supone alguna diferencia el hecho de que, en una solicitud posterior, el solicitante aporte copias de documentos o documentos procedentes de una fuente no verificable objetivamente?

II ¿Debe interpretarse el artículo 40 de la Directiva sobre procedimientos, en relación con el artículo 4, apartado 2, de la Directiva de reconocimiento, en el sentido de que, al examinar documentos y atribuir valor probatorio a los mismos, la autoridad decisoria de un Estado miembro puede distinguir entre si un documento se ha presentado en una primera solicitud o en una solicitud posterior? ¿Se permite que, en el marco de una solicitud posterior, un Estado miembro deje de cumplir su obligación de cooperación, si no puede comprobarse la autenticidad de los documentos?

## Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: artículos 18, 19, 47 y 52.

Directiva 2011/95/UE (Directiva de reconocimiento): artículo 4.

Directiva 2013/32 (Directiva sobre procedimientos): considerandos 36 y 60 y artículos 33, 34, 40 y 42.

## Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Vreemdelingenwet 2000 (Ley de extranjería de 2000): artículo 30a.

Vreemdelingenbesluit 2000 (Reglamento de extranjería de 2000): artículo 3.118b.

Vreemdelingencirculaire 2000 (Circular de Extranjería de 2000): apartado C1/2.9.

<sup>1</sup> DIRECTIVA 2013/32/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (Directiva sobre procedimientos).

<sup>2</sup> 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 (Directiva de reconocimiento).

### **Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal**

- 1 L. H. (en lo sucesivo, «solicitante») es nacional afgano. El 8 de diciembre de 2015 presentó una solicitud de asilo en los Países Bajos. Durante el procedimiento de asilo alegó que, mientras trabajaba como conductor para un alto funcionario, sufrió varias emboscadas de los talibanes y, además, fue amenazado personalmente. El Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad; en lo sucesivo, «demandado») consideró que sus declaraciones sobre las emboscadas eran verosímiles, pero no las relativas a las amenazas individuales. Por consiguiente, su solicitud de asilo fue denegada. Tanto el recurso interpuesto como su ulterior recurso de apelación fueron desestimados.
- 2 El 26 de septiembre de 2018, el solicitante presentó una «solicitud posterior» de protección internacional en el sentido del artículo 2, letra q), de la Directiva sobre procedimientos. En este nuevo procedimiento, se volvió a examinar su solicitud original de asilo sobre la base de los mismos hechos. El solicitante intentó acreditar las amenazas individuales proferidas por los talibanes que había alegado en el primer procedimiento. Sostuvo que obraban en su poder nuevos documentos, entre otros los documentos originales que había presentado en copia en el procedimiento anterior. Se trataba primordialmente de documentos del cuerpo de bomberos afgano y del Ministerio para el que trabajaba el solicitante.
- 3 En virtud del artículo 40, apartado 2, de la Directiva sobre procedimientos, solo podrá admitirse una solicitud posterior si han surgido nuevas circunstancias o datos. A juicio del demandado, esto solo podrá darse si se demuestra que los nuevos documentos presentados son auténticos. Por consiguiente, el demandado instó el examen de los documentos. Sin embargo, el órgano administrativo que actuó a tal respecto no disponía de material de referencia en virtud del cual pudiera determinar si los documentos originales fueron elaborados por una instancia competente a tal fin. Tampoco cabía pronunciarse sobre la autenticidad ni sobre su exactitud material. Por consiguiente, el demandado declaró la inadmisibilidad de la solicitud de asilo.

### **Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal**

- 4 Las partes debaten sobre la cuestión de si pueden pasarse por alto *a priori* documentos originales cuya autenticidad no ha quedado acreditada o si debe examinarse si cabe atribuir algún valor probatorio a dichos documentos para acreditar los hechos narrados en la solicitud de asilo en un procedimiento posterior.
- 5 A juicio del solicitante, no resulta razonable que recaiga sobre él toda la carga de la prueba relativa a la autenticidad de los documentos originales, ni que se pasen por alto automáticamente estos documentos si no consigue establecer tal prueba. Los documentos versan sobre la esencia de los hechos narrados en la solicitud de asilo y en el primer procedimiento se consideró que partes cruciales de los mismos eran verosímiles. Además, indicó por escrito el modo en que había obtenido

dichos documentos y por qué no pudo disponer de ellos en un primer momento. En opinión del solicitante, resulta contrario al Derecho de la Unión, en concreto al principio de efectividad, excluir determinadas categorías de medios de prueba en solicitudes posteriores.

- 6 Al adoptar la decisión y en su escrito de contestación, el demandado defendió exclusivamente la posición de que no habían surgido nuevas circunstancias o datos. De conformidad con la legislación nacional y sus líneas directrices en vigor desde el 1 de julio de 2019, no brindó al solicitante la oportunidad de exponer de nuevo personalmente su punto de vista. El demandado no abordó ni el contenido ni el valor probatorio de los documentos, ni tampoco la circunstancia de que se había considerado que los hechos narrados en la solicitud de asilo en el primer procedimiento eran verosímiles en su mayor parte. Tan solo en la vista, y en respuesta al debate sobre su punto de vista, el demandado formuló, con carácter subsidiario, una alegación en cuanto al fondo sobre el contenido y el valor probatorio de los documentos. La cuestión prejudicial versa sobre la tesis formulada con carácter principal de que solo surgen nuevas circunstancias o datos si se demuestra que los documentos son auténticos.

#### **Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial**

- 7 El órgano jurisdiccional remitente señala que, según reiterada jurisprudencia de 2015, entre otros años, dictada por la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos; en lo sucesivo, «Sección»), órgano jurisdiccional supremo de lo contencioso-administrativo en materia de extranjería en los Países Bajos, no concurren nuevas circunstancias o datos si no queda acreditado que los documentos presentados por un extranjero son auténticos. En tal marco, la carga de la prueba recae sobre el propio extranjero. El demandado puede mostrarse complaciente para con un extranjero instando el examen de la autenticidad de los documentos, pero esto no cambia en nada su propia responsabilidad. Además, en 2018, la Sección declaró que la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH») de 19 de enero de 2016, M. D. y M. A. c. Bélgica (ECLI:CE:ECHR:2016:011J9JUD005868912), no obsta a tal conclusión.
- 8 En cambio, el órgano jurisdiccional remitente sostiene que de la sentencia M. D. y M. A. c. Bélgica se desprende que el demandado debe examinar con cuidado y prudencia la eventual existencia de una infracción del artículo 3 del CEDH y que el rechazo de documentos sin un examen de su autenticidad, pertinencia y fuerza probatoria supone un enfoque excesivamente formal. Si bien el demandado alega, invocando la citada jurisprudencia de la Sección, que no ha actuado en infracción del artículo 3 del CEDH, puesto que instó el examen de la autenticidad de los documentos, el órgano jurisdiccional remitente considera que esto no es suficiente. A su juicio, supone además un planteamiento formal no tener en cuenta el contenido de documentos únicamente porque, tras un examen, no pueda hacerse una declaración sobre la autenticidad del mismo.

- 9 Aun cuando no pueda constatarse la autenticidad de los documentos en cuestión, en virtud de la sentencia M. D. y M. A. c. Bélgica el demandado deberá tener en cuenta la naturaleza de los mismos, el modo en que el demandante ha obtenido los documentos y su pertinencia para la narración de los hechos en la solicitud de asilo. Al tener en cuenta todos estos factores en combinación con las dudas sobre la autenticidad, será posible formular una apreciación precisa sobre el valor probatorio de los documentos y, por tanto, dar una respuesta a la cuestión de si existen nuevas circunstancias o datos.
- 10 Asimismo, de otras sentencias del TEDH se desprende, en opinión del órgano jurisdiccional remitente, que si un extranjero alega temer que se infrinja el artículo 3 del CEDH, deberá hacerse uso de los documentos disponibles, y que en el caso de autos deben tenerse en cuenta en cuanto al fondo.<sup>3</sup> Esas sentencias fueron dictadas siempre en asuntos en los que se habían presentado primeras solicitudes. Sin embargo, del tenor de dichas sentencias no se desprende que su motivación verse exclusivamente sobre obligaciones de los Estados miembros en el marco de primeras solicitudes. Al contrario, parece que el TEDH ha formulado principios generales para el examen de documentos que los solicitantes de protección internacional presentan con el fin de acreditar los hechos narrados en su solicitud de asilo. Además, de ello cabe deducir que los Estados miembros deben velar por que los extranjeros que hayan de acreditar su temor a violaciones de derechos humanos no tengan que satisfacer exigencias excesivamente elevadas. Los Estados miembros deberán tener en cuenta la situación en la que se hallan esos extranjeros.
- 11 En estas circunstancias, se suscita la cuestión de cómo debe interpretarse el concepto de «nuevas circunstancias o datos» contenido en el artículo 40 de la Directiva sobre procedimientos. Varias disposiciones de la Directiva sobre procedimientos contienen el concepto de «circunstancia» sin definirlo. En algunas disposiciones se remite a la descripción del concepto de «elementos» comprendido en el artículo 4 de la Directiva de reconocimiento, en la que se indica que dicho concepto comprenderá «toda la documentación» de la que disponga el solicitante. El órgano jurisdiccional remitente supone que esta descripción también resulta pertinente para la interpretación del concepto de «circunstancia» que figura en el artículo 40 de la Directiva sobre procedimientos. El artículo 4 de la Directiva de reconocimiento no establece ninguna distinción entre elementos del primer procedimiento y de procedimientos posteriores. Tampoco dispone que solo puedan constituir tal elemento los documentos cuya autenticidad quede acreditada.
- 12 El órgano jurisdiccional remitente considera pertinente, a efectos de la presente petición de decisión prejudicial, que la Directiva sobre procedimientos y la

<sup>3</sup> Véanse, por ejemplo, TEDH, sentencia de 18 de diciembre 2012, F.N. c. Suecia, ECLI:CE:ECHR:2012:1218JUD002877409; TEDH, sentencia de 18 de noviembre 2014, M. A. c. Suiza, ECLI:CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, y TEDH, sentencia de 2 de octubre 2012, Singh c. Bélgica, ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011.

Directiva de reconocimiento deben interpretarse de conformidad con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Si los documentos originales no tienen que examinarse en cuanto al fondo por el único motivo de que no puede constatarse su autenticidad, es posible que esto sea contrario al derecho de asilo, a la prohibición de devolución y al derecho a una tutela judicial efectiva consagrados en los artículos 18, 19 y 47, respectivamente, de la Carta. La interpretación de estas disposiciones deberá tener en cuenta los artículos 3 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH»), como se desprende del artículo 52, apartado 3, de la Carta.

- 13 El órgano jurisdiccional remitente considera que si debe apreciarse la existencia de nuevas circunstancias o datos en el sentido del artículo 40, apartado 2, de la Directiva sobre procedimientos del mismo modo que en la referida jurisprudencia del TEDH, será contrario al Derecho de la Unión que se pasen por alto documentos originales sin tener en cuenta la naturaleza y el modo de obtención de los mismos y su pertinencia para la narración de los hechos en la solicitud de asilo.
- 14 Además, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si está justificado que, con ocasión del examen de los documentos, se distinga entre si la presentación de un documento original se produce en la primera solicitud o en solicitudes posteriores. En la práctica que se observa actualmente en los Países Bajos, un documento cuya autenticidad no ha quedado acreditada únicamente se tiene en cuenta en el marco de la primera solicitud. En un procedimiento de asilo posterior, las dudas sobre la autenticidad constituirán de suyo un motivo para concluir que existen nuevas circunstancias o datos, lo cual dará lugar a la inadmisibilidad de la solicitud. De igual modo, la presentación de una copia o de un documento cuyo origen no pueda comprobarse tendrá automáticamente como consecuencia, en tal caso, la inadmisibilidad.
- 15 El órgano jurisdiccional remitente duda de que esta práctica se coherente con el Derecho de la Unión, pues no cabe excluir que la información cuyo origen no sea controlable o que se desprenda de la copia de un documento sí pueda ser objeto de examen y pueda tenerse en cuenta como información objetiva en la apreciación de la solicitud posterior. Además, la política del demandado de no tener en cuenta, en el marco de tal solicitud, documentos originales cuya autenticidad no queda probada tiene como consecuencia que pueda adoptarse una decisión sin haber oído al solicitante de asilo y sin que el demandado tenga que pronunciarse sobre la naturaleza, la relevancia y la forma de obtención de los documentos.
- 16 La Sección no se ha pronunciado nunca de forma inequívoca sobre la cuestión de si resulta contrario al Derecho de la Unión declarar la inadmisibilidad de una solicitud posterior únicamente porque no pueda comprobarse la autenticidad de los documentos originales presentados. Tampoco se ha suscitado la cuestión de si se permite que un extranjero no sea oído si no se tienen en cuenta estos documentos. La Sección se ha limitado siempre a señalar que mediante el primer

procedimiento de asilo ya se ha declarado que los hechos narrados en la solicitud de asilo no son verosímiles y que esto es utilizado por el demandado para sostener su tesis sobre los documentos originales cuya autenticidad no ha quedado probada. La Sección no ha examinado en ningún momento si el concepto de «nuevas circunstancias y datos» debe interpretarse de un modo tan restrictivo que tales documentos no tengan que quedar comprendidos en ningún caso en esta definición, por lo que pueden dejar de considerarse. Así pues, según el órgano jurisdiccional remitente, la Sección no ha formulado una motivación sólida que respalde su afirmación de que pueden obviarse documentos cuya autenticidad no queda demostrada.

- 17 Dado que el órgano jurisdiccional supremo de lo contencioso-administrativo no se ha pronunciado todavía sobre el concepto de «nuevas circunstancias y datos», el órgano jurisdiccional remitente pretende que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Tribunal de Justicia») dilucide si ese concepto debe interpretarse de un modo tan restrictivo que un documento original cuya autenticidad no quede acreditada no tiene que quedar necesariamente comprendido en esta definición. Ni la anterior jurisprudencia del Tribunal de Justicia, ni el artículo 40 de la Directiva sobre procedimientos o el artículo 4 de la Directiva de reconocimiento proporcionan una respuesta concluyente al respecto.
- 18 El órgano jurisdiccional remitente señala además que las solicitudes posteriores tendrán menos posibilidades de prosperar si el extranjero debe obtener desde el país en el que solicita protección documentos auténticos para apoyar su solicitud posterior. Tampoco cabe esperar que un extranjero pueda respaldar únicamente con sus afirmaciones una solicitud posterior de manera tal que pueda conferírsele protección. En efecto, ha de considerarse que un extranjero ha prestado una declaración completa en el primer procedimiento y que también está en condiciones de hacerlo. El órgano jurisdiccional remitente subraya a este respecto que, en la actualidad, en los Países Bajos puede prescindirse de la entrevista personal con el extranjero si la solicitud posterior se basa únicamente en documentos cuya autenticidad no queda probada. Así pues, es posible que el extranjero no disfrute siquiera de la oportunidad de demostrar la veracidad de su narración con declaraciones.
- 19 A la vista de cuanto antecede, el órgano jurisdiccional remitente propone al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas en los términos siguientes:

*«I. No se permite a los Estados miembros establecer que los documentos originales nunca pueden constituir nuevas circunstancias y datos en el sentido del artículo 40, apartado 2, de la Directiva sobre procedimientos por el único motivo de que la autenticidad de dichos documentos no haya quedado probada. No se permite a los Estados miembros establecer que un documento nunca será examinado en cuanto al fondo por tratarse de una copia o porque tal documento procede de una fuente no verificable de forma objetiva.»*

*«II. A la hora de analizar y valorar documentos, no se permite a los Estados miembros establecer una distinción ente los documentos que se presentan en una primera solicitud y los que se presentan en una solicitud posterior. En principio, deberán tenerse en cuenta todos los documentos presentados al examinar si cabe reconocer a un solicitante como persona con derecho a protección internacional en virtud de la Directiva 2011/95/UE, aun cuando se aporten documentos en una solicitud posterior. El Estado miembro no podrá establecer que, en el marco de una solicitud posterior, la prueba de la autenticidad de los documentos originales recaiga siempre y plenamente sobre el solicitante, sino que, en determinadas circunstancias, también deberá cumplir con su obligación de cooperación, teniendo en cuenta la naturaleza y el contenido de los documentos y las declaraciones sobre el modo de obtención de los mismos y, por tanto, examinando si pueden tener la consideración de principio de prueba.»*