

Asunto C-151/22**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:**

2 de marzo de 2022

Órgano jurisdiccional remitente:

Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos)

Fecha de la resolución de remisión:

16 de febrero de 2022

Partes demandantes:

S

A

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

Parte demandada:

Objeto del procedimiento principal

Recursos de apelación interpuestos contra la sentencia del rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, Países Bajos) mediante la que se declaró fundado el recurso interpuesto por el extranjero S contra la decisión de desestimación de su solicitud de asilo, y contra la decisión de este mismo rechtbank en virtud de la cual se declaró infundado el recurso interpuesto por el extranjero A contra la decisión de desestimación de su solicitud de asilo. En estos asuntos, la atención se centra en el motivo de persecución relativo a las opiniones políticas.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación del Derecho de la Unión al amparo del artículo 267 TFUE. Interpretación del motivo de persecución relativo a las opiniones políticas, establecido en el artículo 10, apartado 1, inicio y 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; en lo sucesivo, «Directiva de reconocimiento»).

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Debe interpretarse el artículo 10, apartado 1, inicio y letra e), de la Directiva de reconocimiento 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?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

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): artículo 2, inicio y letra d), artículo 6, artículo 10, apartado 1, inicio y letras b), d) y e), y apartado 2

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Vreemdelingenwet 2000 (Ley de Extranjería de 2000): artículo 29, apartado 1

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Reglamento de Extranjería de 2000): artículo 3.37a, inicio y letras a) y b), artículo 3.37, apartados 1 y 2

Vreemdelingencirculaire 2000 (Circular de Extranjería de 2000): sección C2, artículo 3.2

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El extranjero S, originario de Sudán, llegó a los Países Bajos el 21 de enero de 2012. Ni en sus solicitudes de asilo anteriores ni tampoco en su cuarta y actual solicitud de asilo ha alegado que en Sudán hubiera tenido opiniones políticas y hubiera desarrollado actividades políticas. Tampoco ha aducido que, ya antes de salir de Sudán, atrajera el interés negativo de las autoridades sudanesas y que, por tal motivo, tuviera que dejar el país. Ha basado su cuarta solicitud de asilo en que no puede volver a Sudán porque allí sería perseguido por las autoridades por las opiniones políticas que, entretanto, manifiesta ahora en los Países Bajos, en particular por realizar actividades para el Partido Umma, un partido político sudanés que coordinó la Revolución Sudanesa de 2019, y para la Darfur Vereniging Nederland (Asociación de Darfur — Países Bajos —DVN—), una organización comprometida con la Región de Darfur. Además, ha participado en los Países Bajos en manifestaciones contra las autoridades sudanesas y tanto en Facebook como en Twitter se muestra crítico con el Gobierno sudanés.
- 2 Mediante decisión de 30 de agosto de 2019, el Secretario de Estado desestimó su solicitud de asilo por considerar que no se trataba de opiniones políticas fundamentales. Mediante sentencia de 20 de mayo de 2020, el rechtbank declaró fundado el recurso interpuesto por el extranjero S contra esta decisión. A juicio del rechtbank, sí se trata de opiniones políticas. Sin embargo, a juicio del rechtbank, no queda claro qué ha de entenderse exactamente por opiniones políticas fundamentales. El rechtbank considera que, de un modo u otro, la firmeza de las opiniones resulta relevante. El Secretario de Estado interpuso recurso de apelación contra esta sentencia ante la Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sección de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado; en lo sucesivo, «Sección»), el órgano jurisdiccional remitente. El extranjero S se adhirió al recurso de apelación pues, a su juicio, la firmeza de las opiniones carece de relevancia.
- 3 El extranjero A, también originario de Sudán, llegó a los Países Bajos el 20 de julio de 2011. Solamente después de que se desestimase su primera solicitud de asilo comenzó a significarse políticamente en los Países Bajos, pues antes de salir de Sudán no había realizado ninguna actividad política. No abandonó Sudán por razón de sus opiniones políticas. El extranjero A basó su segunda solicitud de asilo (el presente procedimiento), entre otros motivos, en que, de volver a Sudán,

será objeto de persecución porque en los Países Bajos se ha manifestado de forma abierta y crítica sobre la situación política de su país y por haber defendido en los Países Bajos los derechos de los Al-Gimir (una tribu de Darfur Occidental).

- 4 Mediante decisión de 18 de junio de 2020, el Secretario de Estado desestimó la solicitud de asilo del extranjero A, porque tampoco había demostrado haber actuado guiado por opiniones políticas fundamentales. Mediante sentencia de 28 de agosto de 2020, el rechtbank declaró infundado el recurso interpuesto por el extranjero A contra dicha decisión. El extranjero A ha interpuesto recurso de apelación contra esta sentencia.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 5 A juicio del extranjero S, el rechtbank incurrió en un error al afirmar que la firmeza de las opiniones políticas resulta pertinente en la solicitud de asilo. Alega que de la Directiva de reconocimiento no se deduce que las opiniones políticas deban ser «fundamentales» para poder acogerse a la protección.
- 6 El Secretario de Estado aduce que el rechtbank incurrió en un error al declarar que las opiniones políticas y las creencias religiosas constituyen, por su naturaleza, motivos de persecución distintos y que, por tanto, cada una de ellos debe ser apreciado y examinado de un modo distinto. A juicio del Secretario de Estado, el motivo de persecución relativo a las opiniones políticas ha de examinarse y apreciarse del mismo modo que el motivo de persecución por creencias religiosas, de suerte que deberá demostrarse que las convicciones alegadas por un extranjero son tan determinantes para su identidad o su integridad moral que no puede pedírsele que renuncie a ellas o las oculte una vez que regrese a su país de origen.
- 7 El extranjero S alega, en cambio, que el motivo de la persecución relativo a las opiniones políticas no puede examinarse ni valorarse del mismo modo que el motivo de persecución relativo a las creencias religiosas. A su juicio, las definiciones de los motivos de persecución relativos a las opiniones políticas y a las creencias religiosas recogidas en el artículo 10, apartado 1, de la Directiva de reconocimiento divergen entre sí.
- 8 En opinión del extranjero A, el rechtbank soslaya la circunstancia de que la decisión se adoptó sin el debido cuidado, pues el Secretario de Estado no examinó ni apreció si él tiene convicciones políticas fundamentales. Además, a su juicio, el rechtbank no tuvo en cuenta que el Secretario de Estado no sigue una política fija a la hora de apreciar las supuestas opiniones políticas, mientras que sí se exige para evitar la arbitrariedad en la tramitación de las solicitudes de asilo. Además, alega que de la Directiva de reconocimiento no se desprende que las opiniones políticas de un extranjero deban revestir un carácter fundamental para que estas puedan disfrutar de protección.
- 9 El Secretario de Estado aduce, en cambio, que, según la Directiva de reconocimiento, no está obligado a examinar si las opiniones alegadas por un

extranjero tienen un carácter fundamental y, por tanto, son tan determinantes para su identidad o integridad moral que no cabe pedirle que renuncie a ellas o las oculte tras regresar a su país de origen. Remite, entre otras cosas, a las sentencias de la Sección de 21 de noviembre de 2018, NL:RVS:2018:3735.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 10 Ambos asuntos versan sobre extranjeros que, solo después de su llegada a los Países Bajos, comenzaron a expresar opiniones políticas y a realizar actividades que podrían suscitar el interés negativo de un agente de persecución en el país de origen, pero que no lo han despertado aún.
- 11 La cuestión principal que debe responderse en estos asuntos consiste en saber si, según el Derecho de la Unión, como requisito para la concesión de la protección internacional, el Secretario de Estado debe examinar y valorar si las opiniones políticas que invoca el extranjero tienen una determinada firmeza.
- 12 Se trata de la situación en la que el extranjero alega que, en caso de volver a su país de origen, tiene un temor fundado a ser perseguido, por haber desarrollado y expresado opiniones políticas y realizado actividades políticas en el país de acogida, aun cuando ni una cosa ni otra hayan suscitado todavía un interés negativo a las autoridades del país de origen, ya que estas no están al tanto aún de estas opiniones y actividades. En esta situación, se suscita la cuestión de si se puede pedir al extranjero que actúe con moderación tras volver a su país para así evitar problemas con el agente de persecución en ese país.
- 13 La jurisprudencia del Tribunal de Justicia no ofrece aún una respuesta a esta cuestión. El Tribunal de Justicia tampoco ha respondido aún a la pregunta del criterio que deba aplicarse para investigar y evaluar la firmeza de estas convicciones.
- 14 A juicio de la Sección, los motivos de persecución relativos a las creencias religiosas y a las opiniones políticas tienen en común que no se basan en características inherentes e inmutables. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el motivo de persecución relativo a las creencias religiosas traza, pues, en su opinión, la línea en que deben responderse las cuestiones que se plantean en estos asuntos.
- 15 De las sentencias del Tribunal de Justicia de 5 de septiembre de 2012, Y y Z (C-71/11 y C-99/11, EU:C:2012:518), y de 4 de octubre de 2018, Fathi (C-56/17, EU:C:2018:803), se deduce que, en cuanto atañe al motivo de persecución relativo a las creencias religiosas, debe examinarse y valorarse si un extranjero tiene efectivamente las creencias que invoca, qué actividades le llevan a realizar sus creencias religiosas y si tales actividades son necesarias o especialmente importantes para él personalmente. De igual modo, cabe deducir de ello que un extranjero que no haya despertado todavía el interés negativo de un agente de persecución, pero que alega tener creencias religiosas queda comprendido, pues,

de suyo en el ámbito de aplicación de dicho concepto del artículo 10, apartado 1, de la Directiva de reconocimiento. Sin embargo, de las creencias y actividades que se derivan de aquella solo cabe inferir un derecho a la protección internacional si son especialmente importantes para el mantenimiento de su identidad religiosa: la «firmeza» de las creencias.

- 16 Resulta obvio, pues, por analogía con la jurisprudencia antes citada, establecer requisitos en relación con la firmeza de las opiniones políticas. Se suscita la cuestión de si estas opiniones deben ser tan firmes que, solo por esta razón, quepa suponer que un extranjero seguirá desarrollando las actividades que realiza en el país de acogida en virtud de tales opiniones al regresar al país de origen, y acepte el riesgo de ser perseguido de por vida —el enfoque más estricto—, o bien deben establecerse criterios de menor alcance conforme a los cuales, al igual que se observa en el caso de las creencias religiosas, se examine si las opiniones políticas tiene una determinada firmeza, a qué actividades conducen y si son necesarias o particularmente importantes para preservar la identidad del extranjero de que se trata. Las opiniones y actividades deben caracterizarse por un cierto grado de continuidad y constancia, lo cual implica que dichas opiniones han arraigado profundamente en el extranjero.
- 17 Habrá de examinarse cuidadosamente si las opiniones políticas están profundamente arraigadas. A tal respecto, la autoridad decisoria también deberá examinar qué actividades motivadas por estas opiniones son necesarias para el extranjero y qué consecuencias acarrearán que el extranjero realice estas actividades al regresar a su país de origen. No cabe exigirle que se abstenga de realizar tales actividades en el país de origen porque, de otro modo, se expondría al riesgo de persecución. Por consiguiente, cuando se está en presencia de opiniones políticas profundamente arraigadas, a la hora de apreciar la cuestión de si es plausible que exista un temor fundado a ser perseguido, no ha de atenderse a la posibilidad de que un extranjero actúe con circunspección para evitar la persecución. Sin embargo, a la inversa, la Sección parte de que cuando un extranjero no acredita que sus opiniones políticas están profundamente arraigadas, sí cabe pedirle que, tras volver a su país de origen, actúe con prudencia y no realice actividades que puedan suscitar el interés negativo de las autoridades.
- 18 Dado que el Tribunal de Justicia no ha dado aún una interpretación del motivo de persecución relativo a las opiniones políticas a la luz del examen del carácter fundado del temor a la persecución de un extranjero que no suscita el interés negativo de las autoridades del país de origen, y que las respuestas a las cuestiones suscitadas en estos asuntos no son «clair» (claras) ni «éclairé» (han sido aclaradas), existen motivos para plantear las cuestiones prejudiciales.