

Asunto C-579/20**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 noviembre de 2020

Tribunal remitente:

Rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Haarlem, Países Bajos)

Fecha de la resolución de remisión:

19 de octubre de 2020

Partes demandantes:

F

A

G

H

I

Parte demandada:

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

Objeto del procedimiento en el litigio principal

Los demandantes han interpuesto recurso contra la desestimación de su solicitud de permiso de residencia como solicitantes de asilo. Según el demandado, no pueden acogerse a la protección subsidiaria en virtud del artículo 15, inicio y letra c), de la Directiva 2011/95 (en lo sucesivo, «Directiva sobre el reconocimiento»).

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

El órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Tribunal de Justicia»), al amparo del artículo 267 TFUE, que interprete el artículo 15, inicio y letra c), de la Directiva sobre el reconocimiento. La petición versa sobre el alcance de esta disposición. En particular, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si una situación no excepcional en el país de origen, que se caracteriza por un grado limitado de violencia indiscriminada, sí puede dar lugar, en determinadas circunstancias personales, a la concesión de la protección subsidiaria. Además, se suscita la cuestión de cuáles son los factores que deben tenerse en cuenta en la apreciación de las circunstancias.

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Ofrece el artículo 15, inicio y letra c), de la Directiva sobre el reconocimiento exclusivamente protección en una situación excepcional en la que el grado de violencia indiscriminada en el marco de un conflicto armado internacional o interno llega a tal extremo que existen motivos fundados para creer que un civil que regrese al país de que se trate o, en su caso, a la región de que se trate, se enfrentaría, por el mero hecho de su presencia en el territorio de estos, a un riesgo real de sufrir las amenazas graves a las que se refiere dicha parte del artículo? Además, ¿queda comprendida esta situación excepcional en el concepto de «most extreme case of general violence», en el sentido de la sentencia N.A. c. Reino Unido [TEDH, de 17 de julio de 2008, CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407]?

En caso de respuesta negativa a la primera parte de la primera cuestión:

2) ¿Debe interpretarse el artículo 15, inicio y letra c), de la Directiva sobre el reconocimiento en el sentido de que un grado de violencia indiscriminada menor que en la situación excepcional antes expuesta, en relación con circunstancias personales e individuales del solicitante, puede dar lugar a que existan motivos fundados para creer que un solicitante, al regresar al país de que se trate o a la región de que se trate, se enfrentaría a un riesgo de sufrir las amenazas mencionadas en la citada parte del artículo?

En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión:

3. ¿Debe emplearse en tal marco una escala móvil, diferenciando en función de posibles niveles de violencia indiscriminada y del correspondiente grado de circunstancias individuales? ¿Qué circunstancias personales e individuales pueden ser relevantes en la apreciación por parte de la autoridad decisoria y de los tribunales nacionales?

En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

4. ¿Se cumple lo dispuesto en el artículo 15 de la Directiva sobre el reconocimiento cuando a un solicitante que se encuentra en una situación en la que se da un grado de violencia indiscriminada menor que en la situación excepcional mencionada y que puede aportar la prueba de que se ve afectado específicamente (entre otros) por motivos que tienen que ver con sus circunstancias personales, se le concede exclusivamente la protección subsidiaria al amparo del artículo 15, inicio y letras a) o b), de la citada Directiva sobre el reconocimiento?

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: artículo 2, inicio y letra f), y artículos 6, 15 y 18.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Vreemdelingenwet 2000 (Ley de Extranjería de 2000): artículo 29, apartado 1, inicio y letra b).

Vreemdelingencirculaire (Circular sobre extranjería): apartado C2/3.3.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Los demandantes forman una familia con tres hijos. Todos tienen nacionalidad afgana. Los progenitores llegaron con su hija mayor a los Países Bajos en 2015. Los otros dos hijos nacieron en los Países Bajos. Los demandantes pertenecen a los hazara (un grupo étnico de Afganistán) y son chiíes. Los demandantes y el segundo hijo sufren complejos trastornos psicotraumáticos. El segundo hijo sufre problemas crónicos de comportamiento y emocionales y un déficit lingüístico.
- 2 Los demandantes presentaron anteriormente tres solicitudes de asilo, todas las cuales fueron desestimadas. Interpusieron con éxito un recurso contra la desestimación de la solicitud controvertida ante el órgano jurisdiccional remitente. El demandado interpuso recurso de apelación, tras lo cual el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de los Países Bajos (Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State; Sección de Derecho Administrativo del Consejo de Estado; en lo sucesivo, «Sección») anuló esa sentencia y devolvió el asunto al órgano jurisdiccional remitente.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 3 Los demandantes alegan que, en caso de ser expulsados a Afganistán, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir «daños graves» en el sentido del artículo 15, letra c), de la Directiva sobre el reconocimiento («amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno»). Los demandantes invocan en primer lugar la, para ellos, peligrosa situación general en Afganistán y en particular en la región de origen del padre, la provincia de Ghazni. Además, hacen referencia a sus circunstancias de hecho especiales, en particular, su origen étnico, la falta de familia o de vínculos en Afganistán, el modo de vida occidental de la hija mayor, que ha pasado la mayor parte de su vida en los Países Bajos, el hecho de que los demás hijos hayan nacido en los Países Bajos y los problemas educativos y psíquicos que sufre la familia. Los demandantes sostienen que estas circunstancias individuales deben tenerse en cuenta al examinar si se reúnen los requisitos establecidos en el artículo 15, inicio y letra c), de la Directiva sobre el reconocimiento.
- 4 En opinión de los demandantes, al no tener en cuenta estas circunstancias individuales, el demandado ha realizado un examen excesivamente limitado que, además, no se coherente con la interpretación que el Tribunal de Justicia dio de esta disposición en la sentencia de 17 de febrero de 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94; en lo sucesivo, «Elgafaji»). En opinión de los demandantes, de esta sentencia se desprende que, incluso en el caso de un reducido grado de violencia indiscriminada, pueden producirse daños graves en el sentido del artículo 15, letra c), de la Directiva sobre el reconocimiento. Cuanto menor sea la violencia, tanto más sólidas deberán ser las pruebas que aporte el solicitante de asilo para demostrar que, como consecuencia de su situación personal, se enfrenta a un riesgo de sufrir tales daños graves (véanse, en relación con la sentencia Elgafaji, los siguientes apartados 6 y 7).
- 5 El demandado subraya en particular que el artículo 15, inicio y letra c), de la Directiva sobre el reconocimiento es aplicable únicamente si se da una situación extraordinaria en la que, por su mera presencia en el país de origen, las personas se enfrentan a un riesgo real de sufrir daños graves. Los factores individuales no revisten relevancia alguna. En virtud de lo dispuesto en la letra b) del citado artículo 15, sí cabe conceder, en cambio, protección subsidiaria en virtud de un grado menor de violencia indiscriminada en combinación con factores individuales. Si queda acreditado que un solicitante pertenece a un grupo de riesgo o a una minoría vulnerable, tendrá que acreditar únicamente en una medida limitada que se enfrenta al riesgo de sufrir en su país de origen «tortura o [...] penas o tratos inhumanos o degradantes» en el sentido de la citada disposición. Sin embargo, en opinión del demandado, los solicitantes no pertenecen, en virtud de su origen étnico, a un grupo de riesgo o a una minoría vulnerable ni tampoco existen otros indicios de que sea aplicable el artículo 15, inicio y letra b).

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 6 El órgano jurisdiccional remitente cita extensamente los apartados 38, 39 y 43 de la sentencia Elgafaji. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia explicó que procederá aplicar el artículo 15, letra c), de la Directiva sobre el reconocimiento cuando un solicitante «pertenezca, como otras personas, a un círculo de víctimas potenciales de una violencia indiscriminada», pero que esta disposición debe interpretarse sistemáticamente en relación con el artículo 15, letras a) y b), las cuales presuponen un grado considerable de individualización. Esta individualización resulta igualmente pertinente en la apreciación de dicho artículo, letra c). «A este respecto, debe precisarse que cuanto más pueda demostrar el solicitante que está afectado específicamente debido a elementos propios de su situación personal, menos elevado será el grado de violencia indiscriminada exigido para que pueda acogerse a la protección subsidiaria», afirma el Tribunal de Justicia en el apartado 39 de dicha sentencia.
- 7 El Tribunal de Justicia declaró en el apartado 43 y en el fallo de la referida sentencia que pueden existir amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física del solicitante de protección subsidiaria en el sentido del artículo 15, letra c), de la Directiva sobre el reconocimiento sin que sea necesario que el solicitante «aporte la prueba de que está afectado específicamente debido a elementos propios de su situación personal». La existencia de tales amenazas puede considerarse acreditada, «excepcionalmente», cuando «se enfrentaría, por el mero hecho de su presencia en el territorio [del país o de la región en cuestión], a un riesgo real de sufrir dichas amenazas».
- 8 En opinión del órgano jurisdiccional remitente, pese a estas indicaciones del Tribunal de Justicia, no deja de haber dudas sobre el alcance del artículo 15, inicio y letra c), de la Directiva sobre el reconocimiento. Ha quedado acreditado que los Estados miembros de la Unión han interpretado esta disposición de forma diferente.¹ Además, los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros de la Unión la aplican de formas distintas, como se desprende de resoluciones del Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania),² el Nejvyšší správní soud (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, República Checa),³ el Asylum and Immigration Tribunal [Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo (Sala de Inmigración y

1 El órgano jurisdiccional remitente basa esta afirmación en el informe de la Comisión Europea «Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/EU)» de enero de 2019.

2 Bundesverwaltungsgericht, resolución de 14 de julio de 2009, n.º 10 C 9.08.

3 Nejvyšší správní soud, resolución de 13 de marzo de 2009, n.º 5 Azs 28/2008.

Asilo), Reino Unido] ⁴ y el Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Consejo del Contencioso de Extranjería, Bélgica). ⁵

- 9 La mayor diferencia se da a la hora de responder a la cuestión de si la aplicación de esta disposición se limita a la situación excepcional en la que el grado de violencia indiscriminada que caracteriza el conflicto armado existente llega a tal extremo que existen motivos fundados para creer que un civil se enfrentaría, por el mero hecho de su presencia en el territorio en cuestión, a un riesgo real de sufrir daños graves. El asunto C-901/19, pendiente ante el Tribunal de Justicia, trata además sobre el grado de violencia indiscriminada requerido.
- 10 A juicio del órgano jurisdiccional remitente, de la sentencia Elgafaji se desprende que el artículo 15, inicio y letra c), puede aplicarse no solo en la situación excepcional recogida en dicho artículo, sino también en una situación no excepcional. En tal caso se tratará de un conflicto con violencia indiscriminada de la que deriven amenazas graves e individuales, pero el grado de violencia no es lo suficientemente elevado para considerar que cualquiera que la sufra se ve expuesto un riesgo individual. En tal caso, el solicitante deberá acreditar, sobre la base de su situación individual y personal, que corre un riesgo desproporcionadamente elevado de ser víctima de esta violencia «indiscriminada». La medida en que el solicitante debe demostrar que se ve afectado por esta violencia como consecuencia de su situación individual y personal está supeditada, a la vista del apartado 39 de la sentencia Elgafaji, al grado de violencia indiscriminada. En opinión, entre otros, de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (en lo sucesivo, «EASO»), se está aquí en presencia de una escala móvil con cuatro niveles. ⁶ En cada uno de los niveles, según la EASO, se requiere un grado distinto de factores individuales para poder concluir que existe un riesgo real de daños graves en el sentido del artículo 15, letra c), de la Directiva sobre el reconocimiento.
- 11 En los Países Bajos, sin embargo, la Sección ha interpretado la sentencia Elgafaji en el sentido de que el artículo 15, inicio y letra c), de la Directiva sobre el reconocimiento solo es aplicable en la situación excepcional mencionada en la que el grado de violencia indiscriminada llega a tal extremo que existen motivos fundados para creer que un civil que regresa al país de que se trate se enfrentaría, por el mero hecho de su presencia en el territorio de dicho país, a un riesgo real de sufrir daños graves. La Sección considera que esta situación excepcional queda comprendida en el «most extreme case of general violence» en el sentido de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, N.A. c. Reino Unido, de

4 Asylum and Immigration Tribunal, resolución de 19 de octubre de 2009, CG (2009) UKAIT 00044.

5 Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, resoluciones de 20 de noviembre de 2017 (195 227), de 29 de marzo de 2018 (201 900), de 28 de mayo de 2018 (204 404), de 5 de junio de 2018 (204 861), de 29 de junio de 2018 (206 310) y de 12 de febrero de 2019 (216 632).

6 Directrices de la EASO, The implementation of Article 15(c) QD in EU Member States.

17 de julio de 2008, CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407. A juicio de la Sección, en tal situación las circunstancias personales no tienen relevancia alguna. Ante un grado menor de violencia indiscriminada, en opinión de la Sección, el solicitante solo podrá invocar protección al amparo del artículo 15, inicio y letras a) o b), de la Directiva sobre el reconocimiento. Deberá acreditar que se ve amenazado específicamente por motivos que tienen que ver con su situación personal. Ello coincide además con la tesis sostenida por el demandado en el presente asunto.

- 12 El órgano jurisdiccional remitente considera, al igual que, entre otros, la EASO, que esta interpretación de la sentencia Elgafaji resulta demasiado restringida. La situación no excepcional también queda comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 15, inicio y letra c), de la Directiva sobre el reconocimiento. Un solicitante deberá poder invocar también un grado menor de violencia indiscriminada en relación con circunstancias individuales y personales que deberán ser tanto más graves cuanto menor sea la violencia que se cierna. Esta violencia tampoco tiene que afectar específicamente al solicitante. Este requisito se aplica únicamente en los supuestos recogidos en las letras a) y b) de este artículo.
- 13 En el caso de autos, de seguirse esta interpretación, los demandantes que pertenecen a un grupo de riesgo o a una minoría vulnerable podrán acogerse, en virtud del artículo 15, inicio y letra c) de la Directiva sobre el reconocimiento, a la protección subsidiaria sin tener que demostrar que en su país de origen corren el riesgo de sufrir violencia dirigida específicamente contra ellos. Deberán demostrar únicamente que es posible que queden expuestos a violencia indiscriminada como consecuencia de factores personales tales como su origen étnico, situación familiar o estado de salud. Sin embargo, si solo pudieran inferir protección subsidiaria de las letras a) o b), deberán demostrar que existen al menos indicios escasos de que se les pueden infligir los daños graves mencionados en dichas disposiciones, daños que deberán estar dirigidos siempre de forma específica contra el solicitante.
- 14 A la vista de las diversas interpretaciones de la sentencia Elgafaji que se dan en el seno de la Unión, el órgano jurisdiccional remitente considera necesario plantear en el presente asunto cuestiones prejudiciales sobre el alcance del artículo 15, inicio y letra c), de la Directiva sobre el reconocimiento y sobre la relevancia de las circunstancias individuales y personales del solicitante que invoca tal disposición.