

Asunto C-610/23 [Al Nasiria] ⁱ**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:**

3 de octubre de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo, Grecia)

Fecha de la resolución de remisión:

30 de junio de 2023

Demandante:

FO

Demandado:

Ypourgos Metanastefsis kai Asylou (Ministerio de Inmigración y Asilo)

Objeto del procedimiento principal

Pretensión de anulación de la resolución de la Anexartiti Epitropi Prosfygon (Comité Independiente de Recursos) del Ypourgeio Metanastefsis kai Asylou (Ministerio de Inmigración y Asilo) por la que se desestima por ser manifiestamente infundado el recurso interpuesto por el demandante contra la resolución denegatoria de su solicitud de protección internacional.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación del artículo 46 de la Directiva 2013/32, en relación con las disposiciones de la Directiva 2008/115 y a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y de los principios de autonomía

ⁱ La denominación del presente asunto es ficticia. No se corresponde con el nombre de ninguna parte en el procedimiento.

procesal de los Estados miembros, de equivalencia y de efectividad — Artículo 267 TFUE

Cuestiones prejudiciales

1) Dada la importancia que reviste el recurso a que se refiere el artículo 46 de la Directiva 2013/22, ¿puede el legislador presumir un ejercicio indebido del mismo y, por tanto, desestimarlos, sin llevar a cabo un examen completo y *ex nunc* del asunto, por considerarlo manifiestamente infundado (lo que supone a su vez que no se conceda el plazo para la salida voluntaria previsto en los artículos 22, apartado 4, de la Ley 3907/2011 y 7 de la Directiva 2008/115), debido a que el solicitante [de protección internacional] no ha comparecido personalmente ante el Comité que conoce de dicho recurso?

2) a) En caso de que se declare que esta cuestión está comprendida en el principio de autonomía procesal de los Estados miembros, ¿debe considerarse que las normas procesales nacionales comparables, en el marco del examen del principio de equivalencia, son aquellas que regulan los procedimientos ante los comités administrativos que conocen de los recursos administrativos de Derecho interno o las normas procesales que regulan la interposición de recursos sobre el fondo (o de anulación) ante los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo?

b) ¿Es compatible la previsión de la obligación de comparecer personalmente (o de enviar el certificado al que se refiere el artículo 78, apartado 3, de la Ley 4636/2019 en los supuestos en que así se contemple) con el principio de efectividad del Derecho interno y, en particular, con el ejercicio efectivo del propio recurso? En este marco, además, ¿es relevante, por un lado, que la presunción de ejercicio indebido que establece el artículo 97, apartado 2, de la Ley 4636/2019 corresponda a las enseñanzas de la experiencia común y, por otro, que en el ámbito del examen (en primera instancia) de la solicitud de protección internacional, el mismo comportamiento conlleve una presunción de tácita revocación y no la desestimación de la solicitud por ser manifiestamente infundada?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas y jurisprudencia del Tribunal de Justicia invocada

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: artículo 78

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»): artículo 47.

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 (DO 2013, L 180, p. 60): artículos 28, 31, apartado 8, 32, apartados 1 y 2, 46 y 47.

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 4.

Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO 2008, L 348, p. 98): artículos 7, apartado 4, y 11, apartado 1.

Sentencias de 6 de octubre de 1982, Cilfit y otros (283/81, EU:C:1982:335), de 21 de diciembre de 2011, NS (C-411/10 y C-439/10, EU:C:2011:865), de 31 de enero de 2013, D. y A. (C-175/11, EU:C:2013:45), de 7 de noviembre de 2013, X y otros (C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720), de 17 de diciembre de 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824), de 26 de febrero de 2015, Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117), de 18 de octubre de 2018, E. G. (C-662/17, EU:C:2018:847), de 19 de marzo de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá) (C-564/18, EU:C:2020:218), y de 9 de septiembre de 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Desestimación de una solicitud posterior — Plazo para interponer el recurso) (C-651/19, EU:C:2020:681).

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Syntagma tis Elladas (Constitución de Grecia): artículos 8, 20, apartado 1, 87 y 89, apartado 2.

Nomos 4636/2019, Peri Diethnous Prostatias kai alles diatakseis (Ley 4636/2019, de Protección Internacional y otras disposiciones) (FEK A' 169/1.11.2019): artículos 2, 4, 5, apartado 1, 9, apartado 1, 15, 78, apartados 3 y 9, 81, 92, 95, apartado 1, y 97, apartado 2.

Nomos 4375/2016, Organosi kai leitourgia Ypiresias Asyloú, Archis Prosfygon, Ypiresias Ypodochis kai Taftopoiisis, systasi Genikis Grammateias Ypodochis, prosarmogi tis Ellinikis Nomothesias pros tis diatakseis tis Odigias 2013/32/EE tou Evropaikou Koinovouliou kai tou Symbouliou schetika me tis koines diadikasies gia ti chorigisi kai anaklisi tou kathestotos diethnous prostatias (anadiatyposi) (DO 2013, L 180), diatakseis gia tin ergasia dikaiouchon diethnous prostatias kai alles diatakseis [Ley 4375/2016 de Organización y Funcionamiento del Servicio de Asilo, de la Autoridad para los Refugiados, del Servicio de Acogida e Identificación y de creación de la Secretaría General de Acogida, adaptación de la normativa griega a las disposiciones de la 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 (versión refundida) (DO 2013, L 180, p. 60] y por la que se establecen disposiciones sobre el empleo de los beneficiarios de protección internacional y se dictan otras disposiciones) (FEK A' 51/3.4.2016), en su versión modificada por la Ley 4399/2016: artículo 4, apartado 1.

Nomos 3907/2011, Idrysi Ypiresias Asylou kai Ypiresias Protis Ypodochis, prosarmogi tis ellinikis nomothesias pros tis diatakseis tis Odigias 2008/115/EK schetika me tous koinous kanones kai diadikasies sta krati-meli gia tin epistrophiton paranomos diamenonton ypikoon triton choron kai loipes diatakseis (Ley 3907/2011, Creación del Servicio de Asilo y del Servicio de Primera Acogida, adaptación de la legislación griega a las disposiciones de la Directiva 2008/115/CE relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular y otras disposiciones) (FEK A' 7/26.1.2011): artículo 22, apartado 4.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El demandante en el procedimiento principal, nacional iraquí, presentó una solicitud de protección internacional el 28 de febrero de 2019 en la Oficina Regional de Asilo de Samos, afirmando que había abandonado su país de origen porque su vida corría peligro a causa de la «milicia» debido a un conflicto tribal.
- 2 Tras comprobarse que era víctima de violencia física grave, el solicitante compareció el 24 de febrero de 2020 ante la Oficina Regional de Asilo de Salónica. Allí declaró, en relación con los motivos que le obligaron a abandonar su país de origen, que mantenía una relación sexual con una chica y que ello ponía en peligro su vida, ya que se había adoptado la decisión tribal de que debía ser asesinado. Por esta razón, el recurrente abandonó Irak, se trasladó en avión a Turquía y desde allí entró en Grecia.
- 3 Durante el proceso administrativo de examen de su solicitud, el solicitante presentó un documento dirigido a todas las tribus en el que se ordenaba su muerte por mala conducta tribal. El solicitante declaró que no deseaba regresar a su país de origen porque, de hacerlo, sería asesinado.
- 4 Su solicitud fue rechazada mediante la decisión de 18 de mayo de 2020 de la Oficina Regional de Asilo de Salónica, porque sus alegaciones se consideraron poco fiables, y el documento antes mencionado no fue admitido como prueba plena.
- 5 El 27 de agosto de 2021, el solicitante interpuso un recurso contra dicha decisión ante el Comité Independiente de Apelación. Cuando presentó el recurso, se le informó de que la fecha fijada para su examen era el 11 de octubre de 2021 y que tendría que comparecer personalmente en esa fecha ante el Comité Independiente de Apelación competente, a menos que estuviera residiendo legalmente en un Centro de Acogida e Identificación (CAI) o se le hubiera impuesto una restricción

de circulación o una obligación de residir en un lugar situado fuera de la región del Ática.

- 6 Sin embargo, el solicitante no compareció personalmente ante el Comité en la fecha señalada para la vista. En consecuencia, el Comité, tras comprobar que el solicitante no residía en un CAI, que no estaba sujeto a una restricción de circulación o que tampoco concurrían motivos de fuerza mayor, adoptó una resolución por la que desestimó la solicitud por ser manifiestamente infundada, sin entrar a examinar el fondo, y le impuso la medida de retorno sin salida voluntaria del país.
- 7 El solicitante interpuso un recurso de anulación ante el órgano jurisdiccional remitente contra la resolución del Comité Independiente de Apelación (en lo sucesivo, «resolución impugnada»).

Alegaciones esenciales de la parte demandante en el procedimiento principal

- 8 El demandante alega, en particular, que la resolución impugnada se adoptó sin una motivación legal y suficiente. En particular, sostiene que su solicitud fue desestimada ilegalmente por el único motivo de que no compareció en la vista y que no se examinó suficientemente el fondo de la solicitud, al no poder comparecer en la vista por motivos de fuerza mayor y, en particular, por dificultades económicas que le impidieron desplazarse de Salónica, donde reside, a Atenas.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 9 Las Directivas 2011/95 y 2013/32, que forman parte del Sistema Europeo Común de Asilo, fueron transpuestas al ordenamiento jurídico nacional por la Ley 4363/2019. En virtud del artículo 92 de dicha Ley, que se corresponde con el artículo 46 de la Directiva 2013/32, relativo al derecho a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional, el solicitante de protección internacional tiene derecho a interponer un recurso administrativo contra la resolución denegatoria de la solicitud de protección internacional en primera instancia.
- 10 El artículo 4, apartado 1, de la Ley 4375/2016, en su versión modificada por la Ley 4399/2016, creó los Comités Independientes de Recursos, encargados de conocer de los recursos administrativos de los solicitantes de protección internacional, con el fin de revisar, en Derecho y en cuanto al fondo, las resoluciones denegatorias en primera instancia.
- 11 Para ofrecer las garantías procesales necesarias, se dispuso que estos comités, calificados de «órganos cuasi judiciales», estuvieran compuestos en su mayoría de jueces en ejercicio (jueces de los tribunales ordinarios de lo contencioso-administrativo). Los miembros de los comités gozan de independencia personal y operativa en el ejercicio de sus funciones.

- 12 Además, se garantiza el respeto del principio de imparcialidad, dado que los comités tienen la condición de terceros en relación con las partes implicadas y no representan a la Administración.
- 13 Las resoluciones de estos comités adoptadas en el marco de los recursos administrativos, tras un examen exhaustivo en cuanto al fondo y al Derecho y con una motivación completa, específica y concreta, son vinculantes para las partes, ya que solo pueden ser revocadas mediante la interposición de un recurso, a saber, un recurso de anulación ante un tribunal de lo contencioso-administrativo.
- 14 A la luz de las consideraciones anteriores, los Comités Independientes de Recursos no son tribunales en el sentido de la Constitución, sino comités que ejercen competencias judiciales en el sentido del artículo 89, apartado 2, de la Constitución.
- 15 Además, el artículo 97, párrafo 2, de la Ley 4636/2019 establece que, en los procedimientos ante los Comités Independientes de Recursos, el solicitante debe comparecer personalmente. Los únicos supuestos en que no se exige su comparecencia personal son los enumerados en el artículo 78, apartado 3. Se trata de aquellos casos en que el solicitante de protección internacional se encuentra en una estructura de acogida o un centro para inmigrantes o se le ha impuesto una restricción de circulación o una obligación de residencia en un determinado lugar, en cuyo caso puede hacerse representar por un abogado apoderado o enviar un certificado que acredite que se encuentra en uno de estos supuestos. Cuando el solicitante de protección internacional no comparece personalmente (o no envía el certificado a que se refiere el artículo 78, apartado 3, de la misma Ley), su solicitud se desestima por ser manifiestamente infundada, ya que se presume que el solicitante presentó la solicitud únicamente para retrasar o impedir la ejecución de una decisión previa o inminente de expulsión o de cualquier otra forma de alejamiento.
- 16 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente recuerda que, según reiterada jurisprudencia, las características del recurso previsto en el artículo 46 de la Directiva 2013/32 deben determinarse de conformidad con el artículo 47 de la Carta, según el cual toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva, respetando las condiciones establecidas en dicho artículo (sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de octubre de 2018, E. G, C-662/17, EU:C:2018:847, apartado 47 y jurisprudencia citada).
- 17 Además, a falta de normas de la Unión en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos de los justiciables, en virtud del principio de autonomía procesal, a condición, sin embargo, de que dicha regulación no sea menos favorable que la que rige situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y de que no haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos

que confiere el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad) [sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de marzo de 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba)*, C-564/18, EU:C:2020:218, apartado 63, y de 9 de septiembre de 2020, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (Desestimación de una solicitud posterior — Plazo para interponer el recurso) [C-651/19, EU:C:2020:681, apartado 34].

- 18 La Directiva 2013/32 no contiene disposiciones específicas relativas a la comparecencia de los solicitantes ante el órgano que examina un recurso efectivo en virtud del artículo 46 de la Directiva ni a las consecuencias del incumplimiento de esta obligación procesal. Por consiguiente, cabe concluir que la imposición de la obligación de comparecer personalmente con arreglo al artículo 97, apartado 2, de la Ley 4636/2019 (o de enviar el certificado con arreglo al artículo 78, apartado 3, de la misma Ley) y la previsión de la desestimación del recurso por ser manifiestamente infundado en caso de incumplimiento se inscriben en el marco del principio de autonomía procesal de los Estados miembros y solo pueden ser objeto de un examen ulterior por lo que se refiere al respeto de los principios de equivalencia y de efectividad.
- 19 De conformidad con el artículo 32 de la Directiva 2013/32, un requisito previo para considerar que una solicitud de protección internacional es manifiestamente infundada es que la solicitud sea declarada infundada, es decir, que la solicitud sea examinada en cuanto al fondo. Sin embargo, en el sentido del artículo 97, apartado 2, de la Ley 4636/2019, si el solicitante no comparece personalmente en la vista del recurso, este se desestima por ser manifiestamente infundado, pero no se entra a examinar el fondo del recurso. Además, según la interpretación combinada de los apartados 1 y 3 del artículo 46 de la Directiva 2013/32 y del artículo 97 de la Ley 4636/2019, el recurso efectivo previsto por el Derecho griego, mediante un recurso administrativo sobre cuestiones de Derecho, debe garantizar un examen completo y *ex nunc* de las cuestiones de hecho y de Derecho, lo que no sucede cuando el solicitante no comparece personalmente ante el órgano de segunda instancia, a saber, el Comité Independiente de Apelación. Por lo tanto, es cuestionable si el artículo 97, apartado 2, de la Ley 4636/2019 es compatible con el artículo 46 de la Directiva 2013/32.
- 20 Por lo que atañe al respeto del principio de equivalencia, procede señalar que, dado que las Comités Independientes de Recursos ejercen competencias jurisdiccionales, pero no están reconocidos como órganos jurisdiccionales en el sentido de la Constitución, se plantea la cuestión de la determinación del procedimiento análogo de Derecho interno con el que debe compararse el procedimiento que se sigue ante dichos Comités.
- 21 En particular, se plantea la cuestión de si las normativas controvertidas serán controladas en relación con las normas vigentes en el marco del procedimiento ante otras autoridades administrativas que tratan de recursos administrativos (cuando no existe un marco común de normas de procedimiento, sino normativas diferentes para cada organismo, y cuando, en todo caso, no es obligatorio que el

recurrente comparezca personalmente en la vista del recurso, ya que puede estar representado por un abogado o un tercero], o en relación con las vigentes en materia de recursos sobre el fondo del asunto o recurso de anulación ante un órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo (procedimiento en el que, de un lado, el solicitante no está obligado a comparecer personalmente, sino que puede estar representado por un abogado apoderado, y, de otro lado, en el caso de un recurso sobre el fondo, en el que es posible, si se cumplen determinadas condiciones, interponer un segundo recurso si el primero es desestimado).

- 22 Esta cuestión alude a la interpretación del artículo 46 de la Directiva 2013/32, esto es, a un juicio sobre la verdadera naturaleza del procedimiento de examen del recurso efectivo previsto en dicho artículo, y no a un mero control de la semejanza de las normas procesales correspondientes, que incumbe al órgano jurisdiccional remitente [sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de septiembre de 2020, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatridés* (Desestimación de una solicitud posterior — Plazo para interponer el recurso), C-651/19, EU:C:2020:681, apartados 37 y 38].
- 23 Por otra parte, en cuanto al respeto del principio de efectividad, cabe argumentar que la disposición impugnada del artículo 97, apartado 2, de la Ley 4636/2019 está justificada por razones de orden y celeridad del procedimiento de examen de las solicitudes de protección internacional, ya que garantiza que los solicitantes de protección internacional sigan interesados en la suerte de su solicitud y se encuentren aún en territorio griego, de modo que no se pierda un tiempo valioso en el examen de fondo de solicitudes que no tienen objeto para los propios interesados, permitiendo así el examen del resto de solicitudes.
- 24 Por el contrario, también puede sostenerse que la citada disposición hace imposible o excesivamente difícil la aplicación del Derecho de la Unión. Por un lado, impone una carga desproporcionada a los solicitantes de protección internacional, ya que se ven obligados (salvo que estén comprendidos en una de las excepciones previstas en el artículo 78, apartado 3, de la Ley 4636/2019) a desplazarse a la sede de los Comités Independientes de Recursos en Atenas simplemente para que quede constancia de su presencia y no para ser oídos, sin poder estar representados por un abogado u otra persona. Por otro lado, se establece que la consecuencia del incumplimiento de dicha obligación procesal es que debe inferirse una presunción de ejercicio indebido del derecho a recurrir y, en consecuencia, que el recurso debe desestimarse por ser manifiestamente infundado.
- 25 En lo que atañe, en particular, a la desestimación de la solicitud por manifiestamente infundada sin un examen del fondo del asunto, debe señalarse, en primer lugar, que, en virtud de la Directiva 2013/32, el incumplimiento de la obligación de comunicación con las autoridades está vinculado a una presunción de retirada implícita de la solicitud de protección internacional y no a la desestimación de la solicitud por manifiestamente infundada.

- 26 En segundo lugar, la desestimación de una solicitud de protección internacional por ser manifiestamente infundada presupone, conforme al tenor literal expreso del artículo 32, apartado 2, de la Directiva 2013/32, que la solicitud sea al menos infundada. Tal requisito no se establece en el artículo 97, apartado 2, de la Ley 4636/2019, que regula exclusivamente el procedimiento ante los Comités Independientes de Recursos y prevé la desestimación de un recurso en virtud del artículo 46 de la Directiva 2013/32 por ser manifiestamente infundado, lo que se corresponde con la desestimación de los recursos de Derecho interno por inadmisibles, es decir, por motivos formales, sin un examen del fondo del asunto.
- 27 En tercer lugar, la desestimación de la solicitud por ser manifiestamente infundada tiene consecuencias de mayor calado, en la medida en que supone la no concesión de un plazo para la salida voluntaria y la imposición de una prohibición de entrada a un ciudadano de un tercer país [véanse los artículos 7, apartado 4, y 11, apartado 1, letra a), de la Directiva 2008/115].
- 28 En cuarto lugar, la base fáctica de la presunción del artículo 97, apartado 2, de la Ley 4636/2019 no parece corresponderse con las enseñanzas de la experiencia común y de la lógica, ya que la falta de comparecencia personal ante el Comité Independiente de Recursos puede deberse a motivos ajenos a la intención de impedir o retrasar la ejecución de una decisión de expulsión previa o inminente o de cualquier otra forma de alejamiento del solicitante, máxime teniendo en cuenta que las decisiones de los Comités no se adoptan el mismo día y que, por consiguiente, la comparecencia de los solicitantes de protección internacional ante ellos el día de la vista no facilita en modo alguno la ejecución de la medida de retorno en caso de desestimación de la solicitud.
- 29 En quinto y último lugar, la Directiva 2013/32 establece en su artículo 46, apartado 11, que los Estados miembros podrán fijar las condiciones en las que podrá presumirse el desistimiento implícito o la retirada implícita de su recurso y el procedimiento a seguir, mientras que, por el contrario, no contiene ninguna disposición alguna sobre la posibilidad de desestimar los recursos por ser manifiestamente infundados.
- 30 Por consiguiente, no está claro si las consideraciones anteriores acerca de la posibilidad de inferir una presunción de retirada implícita o de desestimación por manifiestamente infundada de una solicitud de protección internacional son aplicables directamente o por analogía a los casos de los recursos.
- 31 Habida cuenta de las dificultades de interpretación expuestas sobre el sentido de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión, el órgano jurisdiccional remitente considera necesario plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales.