Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PRIIT PIKAMÄE
presentadas el 11 de febrero de 2021 [1]

Asunto C-901/19

CF,
DN
contra
Bundesrepublik Deutschland

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baden-Württemberg, Alemania)]

«Directiva 2011/95/UE — Normas mínimas relativas a los requisitos de concesión del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria — Persona con derecho a protección subsidiaria — Artículo 2, letra f) — Riesgo real de sufrir daños graves — Artículo 15, letra c) — 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 — Apreciación del grado de violencia indiscriminada»

1. ¿Cómo medir el grado de violencia indiscriminada de un conflicto armado a efectos de la apreciación de una solicitud de concesión de la protección subsidiaria basada en el artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95/UE? [2] ¿Puede supeditarse la obtención de dicha protección al cumplimiento de un criterio cuantitativo previo relativo a un número mínimo de víctimas, heridos o fallecidos, en la zona de combate en relación con la población presente en el lugar, o implica esta, *ab initio*, una evaluación global, a la vez cuantitativa y cualitativa, de todos los aspectos que caracterizan dicho conflicto armado?

2. Estas son las cuestiones que se plantean en el presente asunto, que brinda al Tribunal de Justicia la ocasión de precisar su jurisprudencia relativa a la Directiva 2004/83/CE. [3]

1 Lengua original: francés.

2 Directiva 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).

3 Directiva del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (DO 2004, L 304, p. 12).

I. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

3. El artículo 2 de la Directiva 2011/95, titulado «Definiciones», prevé que:

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

a) "protección internacional": el estatuto de refugiado y de protección subsidiaria definidos en las letras e) y g);

b) "beneficiario de protección internacional": una persona a la que se ha concedido el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria definidos en las letras e) y g);

[…]

f) "persona con derecho a protección subsidiaria": un nacional de un tercer país o un apátrida que no reúne los requisitos para ser refugiado, pero respecto del cual se den motivos fundados para creer que, si regresase a su país de origen o, en el caso de un apátrida, al país de su anterior residencia habitual, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves definidos en el artículo 15, y al que no se aplica el artículo 17, apartados 1 y 2, y que no puede o, a causa de dicho riesgo, no quiere acogerse a la protección de tal país;

[…]».

4. El artículo 4 de esta Directiva, titulado «Valoración de hechos y circunstancias», dispone, en particular, que:

«1. Los Estados miembros podrán considerar que es obligación del solicitante presentar lo antes posible todos los elementos necesarios para fundamentar su solicitud de protección internacional. Los Estados miembros tendrán el deber de valorar, con la cooperación del solicitante, los elementos pertinentes de la solicitud.

[…]

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 […]

b) las declaraciones y la documentación pertinentes presentadas por el solicitante, incluida la información sobre si el solicitante ha sufrido o puede sufrir persecución o daños graves;

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 o daños graves;

[…]

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

[…]»

5. A tenor de lo dispuesto en el artículo 15 de la referida Directiva:

«Constituirán daños graves:

a) la condena a la pena de muerte o su ejecución, o

b) la tortura o las penas o tratos inhumanos o degradantes de un solicitante en su país de origen, o

c) las 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.»

B. Derecho alemán

6. La Directiva 2011/95 fue transpuesta en Derecho alemán mediante la Asylgesetz (Ley de Asilo) (BGBl, 2008 I, p. 1798; en lo sucesivo, «AsylG»).

7. El artículo 4, apartados 1 y 3, de la AsylG define, transponiendo los artículos 2 y 15 de la Directiva 2011/95, los requisitos para obtener protección subsidiaria. Esta disposición está redactada en los siguientes términos:

«(1) Tendrá derecho a la protección subsidiaria el extranjero respecto del cual se den motivos fundados para creer que en su país de origen corre un riesgo de sufrir daños graves. Constituirán daños graves:

1. la condena a la pena de muerte o su ejecución,

2. la tortura o las penas o tratos inhumanos o degradantes, o

3. las 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.

[…]»

II. Litigio principal y cuestiones prejudiciales

8. De la resolución de remisión se desprende que los demandantes en el litigio principal son dos civiles afganos, originarios de la provincia de Nangarhar (Afganistán), cuyas solicitudes de asilo en Alemania fueron denegadas por el Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Oficina Federal de Inmigración y Refugiados, Alemania). Los recursos interpuestos ante los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo de Karlsruhe y de Friburgo no prosperaron. Los demandantes han solicitado ante el órgano jurisdiccional de apelación, el Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baden-Württemberg, Alemania) que, en el caso de que no obtengan el estatuto de refugiado, se les conceda protección subsidiaria con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4 de la AsylG.

9. En este contexto, dicho órgano jurisdiccional busca una aclaración de los criterios del Derecho de la Unión relativos a la concesión de protección subsidiaria en los casos de violencia indiscriminada contra la población civil generada por un conflicto a que se refiere el artículo 15, letra c), en relación con el artículo 2, letra f), de la Directiva 2011/95. En efecto, el Tribunal de Justicia aún no se ha pronunciado a este respecto y la jurisprudencia de los demás órganos jurisdiccionales en la materia no es uniforme. Mientras que algunas veces se procede a una apreciación global sobre la base de todas las circunstancias del caso concreto, otros enfoques optan fundamentalmente por un análisis basado en el número de víctimas civiles.

10. En particular, el órgano jurisdiccional remitente subraya que, para comprobar que una persona que no está afectada específicamente debido a elementos propios de su situación personal sufre amenazas graves e individuales, la jurisprudencia del Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania) relativa al artículo 4, apartado 1, primera frase, y segunda frase, punto 3, de la AsylG, que transpone el artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95, en relación con el artículo 2, letra f), de dicha Directiva, se aparta considerablemente de la jurisprudencia basada en una apreciación global de las circunstancias específicas de cada caso concreto efectuada por otros órganos jurisdiccionales y, en particular, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH»).

11. Según el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), el reconocimiento de amenazas graves e individuales (sufridas por personas que no estén expuestas a un riesgo específico debido a su situación personal) requiere imperativamente que se realice una evaluación cuantitativa del «riesgo de muerte y lesiones», expresada como la proporción entre el número de víctimas en la zona de que se trate y el número total de individuos que componen la población de dicha zona, cuyo resultado debe alcanzar obligatoriamente un cierto valor mínimo. Sin embargo, si bien es cierto que, hasta la fecha, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) no ha fijado dicho valor mínimo, sí ha declarado que una probabilidad de morir o de sufrir lesiones de aproximadamente el 0,12 % o de 1 de cada 800 por año no era suficiente, puesto que era claramente inferior al valor mínimo exigido. Según dicha jurisprudencia, si no se supera este umbral de probabilidad no es necesario seguir evaluando la densidad del riesgo, y ni siquiera una apreciación global de las circunstancias específicas de cada caso concreto puede dar lugar a que se declare la existencia de amenazas graves e individuales.

12. Así, según el órgano jurisdiccional remitente, si la existencia de amenazas graves e individuales dependiera fundamentalmente del número de víctimas civiles, procedería denegar las solicitudes de protección subsidiaria presentadas por los demandantes. En cambio, si se efectuase una apreciación global que también tuviese en cuenta otras circunstancias que pueden generar riesgos, el grado de violencia imperante actualmente en la provincia de Nangarhar sería tan elevado que los demandantes, que no disponen de protección en el interior de país, se verían expuestos a una amenaza grave por su mera presencia en dicho territorio.

13. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente destaca que, en efecto, el Tribunal de Justicia ya declaró en la sentencia de 17 de febrero de 2009, Elgafaji (C-465/07, en lo sucesivo, «sentencia Elgafaji», EU:C:2009:94), que, cuando el interesado no esté afectado específicamente debido a elementos propios de su situación personal, la existencia de amenazas graves e individuales motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado, en el sentido del artículo 15 de la Directiva 2011/95, puede considerarse acreditada, excepcionalmente, cuando el grado de violencia indiscriminada que caracteriza el conflicto llegue a tal extremo que existan motivos fundados para creer que dicha persona se enfrentaría, por el mero hecho de su presencia en el territorio en cuestión, a un riesgo real de sufrir dichas amenazas. Sin embargo, el Tribunal de Justicia no se ha pronunciado sobre los criterios que procede aplicar para determinar el grado de violencia exigido.

14. En estas circunstancias, el Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baden-Württemberg) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Se oponen el artículo 15, letra c), y el artículo 2, letra f), de la Directiva [2011/95] a la interpretación y aplicación de una disposición de Derecho nacional, en cuya virtud solo podrán existir amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado (en el sentido de que un civil se enfrentaría a un riesgo real de verse expuesto a dichas amenazas por su mera presencia en la zona de que se trate), en los casos en que esa persona no esté afectada específicamente debido a elementos propios de su situación personal, si ya se ha constatado un número mínimo de víctimas civiles (muertos y heridos)?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión: ¿Debe basarse la apreciación de si se producirá una amenaza, en ese sentido, en un examen en conjunto de todas las circunstancias del caso concreto? En caso de respuesta negativa: ¿Qué otros requisitos del Derecho de la Unión se aplican a dicha evaluación?»

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

15. Los Gobiernos alemán, francés y neerlandés y la Comisión Europea formularon observaciones escritas y orales en la vista celebrada el 19 de noviembre de 2020, en la cual también se oyeron las observaciones de las partes demandantes en el litigio principal.

IV. Análisis

A. Observaciones preliminares

16. El órgano jurisdiccional remitente interroga al Tribunal de Justicia acerca de la interpretación del artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95, que derogó y sustituyó a la Directiva 2004/83 con efectos a partir del 21 de diciembre de 2013. Consta que este cambio de norma no ha dado lugar a ninguna modificación del régimen jurídico de la concesión de la protección subsidiaria, ni siquiera de la numeración de las disposiciones afectadas. Así pues, el tenor del artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95 es estrictamente idéntico al del artículo 15, letra c), de la Directiva 2004/83.

17. A este respecto, es interesante observar que dicho artículo 15 de la Directiva 2004/83 figuraba no obstante entre las tres disposiciones mencionadas en el artículo 37 de dicha Directiva respecto de las que se exigía a la Comisión que presentase al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la aplicación de dicho acto y que propusiese, en su caso, las modificaciones necesarias.[4] En este contexto, la Comisión indicó, en una Comunicación de 17 de junio de 2008, titulada «Plan de política de asilo — Un planteamiento integrado de la protección en toda la UE»,[5] que «podrá ser necesario, entre otras cosas, expresar más claramente las condiciones para acceder a una protección subsidiaria ya que el texto actual de las disposiciones pertinentes permite divergencias importantes de interpretación y de aplicación de este concepto en los Estados miembros».

4 Se ha considerado que dicho artículo 37 de la Directiva 2004/83 reflejaba la percepción por el legislador de la Unión de las potenciales dificultades de interpretación del artículo 15 de dicha Directiva, debido a su redacción ambigua y fruto de un compromiso entre los Estados miembros (Périlleux, J.:«L'interprétation de la notion de "conflit armé interne" et de "violence aveugle" de la protection subsidiaire: le droit international humanitaire est-il une référence obligatoire?», *Revue belge de droit international*, Bruylant, 2009/1, pp. 113 a 143).

5 COM(2008) 360 final.

18. A pesar de esta observación y de la reiterada petición de las entidades consultadas de que se aclarase el artículo 15, letra c), de la Directiva 2004/83, la propuesta de Directiva de 21 de octubre de 2009 del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional [6] mencionaba finalmente que no se consideraba necesario modificar dicha disposición teniendo en cuenta la solución adoptada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Elgafaji. El legislador de la Unión de 2011 siguió esta propuesta y, en consecuencia, se decantó por el *statu quo* normativo debido a una jurisprudencia que supuestamente facilita las aclaraciones necesarias pero que el órgano jurisdiccional remitente considera, habida cuenta del contenido de la petición de decisión prejudicial, manifiestamente insuficientes. La intensidad de los debates mantenidos en la vista demuestra, por otra parte, que dicho órgano jurisdiccional no es el único que alberga dudas sobre el sentido de la sentencia Elgafaji.

B. Sobre el alcance de las cuestiones prejudiciales

19. En la vista se han mantenido efectivamente importantes debates a iniciativa del Gobierno neerlandés y, en lo que concierne a la respuesta que se debe dar a la segunda cuestión prejudicial, sobre el sentido exacto de un apartado concreto de la sentencia Elgafaji. Es importante señalar que el Tribunal de Justicia quiso precisar en dicha sentencia el ámbito de aplicación del artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95, que define uno de los tres daños graves cuya caracterización puede dar lugar a que la persona que los sufre obtenga protección subsidiaria.

20. Así, el Tribunal de Justicia indicó que el supuesto contemplado en el artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95, esto es «las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física» del solicitante, «cubre un riesgo de daño más general» que los mencionados en las letras a) y b) de dicho acto. En este sentido, el artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95 contempla más ampliamente «más que actos de violencia determinados, […] "las amenazas […] contra la vida o la integridad física" de un civil». Estas amenazas son inherentes a una situación general de conflicto armado internacional o interno que genera una violencia que se califica de «indiscriminada», término que implica que puede extenderse a personas «sin consideración de su situación [individual]».[7] De ello se sigue que la caracterización de las amenazas graves e individuales no está supeditada al requisito de que el solicitante de protección subsidiaria aporte la prueba de que está afectado específicamente debido a elementos propios de su situación personal.

21. No obstante, la mera constatación objetiva de un riesgo relacionado con la situación general no basta, en principio, para demostrar que concurren las circunstancias enumeradas en el artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95. Según el Tribunal de Justicia, la existencia de las amenazas indicadas en dicho texto puede acreditarse excepcionalmente «cuando el grado de violencia indiscriminada que caracteriza el conflicto armado existente […] llega a tal extremo que existen motivos fundados para creer que un civil expulsado 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 dichas amenazas».[8]

22. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta, pues, que la aplicación del artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95 no exige llevar a cabo un examen de la situación personal del demandante, al menos en un primer momento. En efecto, habida cuenta de la necesidad proceder a una interpretación sistemática en comparación con las otras dos situaciones previstas en el artículo 15, letras a) y b), de la

6 COM(2009) 551 final.

7 Sentencia Elgafaji, apartados 33 y 34.

8 Sentencia Elgafaji, apartado 43.

Directiva 2011/95, el Tribunal de Justicia añadió, en el apartado 39 de la sentencia Elgafaji, 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».

23. El Gobierno neerlandés alegó, tanto en sus observaciones escritas como en la vista, que dicho apartado está en contradicción con el fallo de la citada sentencia, según el cual la aplicación del artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95 no está supeditada al requisito de que el solicitante aporte la prueba de que está afectado específicamente debido a elementos propios de su situación personal. Según dicho Gobierno, so pena de privar de todo efecto útil a dicha disposición, esta solo puede referirse a la apreciación de un riesgo de daño basada únicamente en la consideración de circunstancias fácticas, objetivas y de carácter general, sin tener en cuenta elementos personales del solicitante de protección. Este análisis es rebatido por la Comisión, que ve en el apartado 39 de la sentencia Elgafaji la expresión del concepto de «escala móvil» o «decreciente»,[9] que puede incluir, además de las circunstancias mencionadas, elementos individuales propios del interesado.

24. Considero, por mi parte, que el tenor del apartado 39 de la sentencia Elgafaji es intrínsecamente explícito y que el siguiente apartado de dicha sentencia confirma el sentido apuntado por la Comisión.[10] En efecto, en dicho apartado 40, el Tribunal de Justicia alude a la posibilidad de tener en cuenta, a la hora de realizar la valoración de la solicitud de protección subsidiaria, la existencia de un historial de persecuciones, daños graves o amenazas directas de los que haya sido destinatario el solicitante. En su opinión, este pasado adverso constituye concretamente un indicio serio del riesgo real de sufrir daños graves mencionado en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva 2011/95, «respecto al cual la exigencia de una violencia indiscriminada, requerida para poder acogerse a la protección subsidiaria, puede ser menos elevada». Así, parece que el artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95 debe ponerse en relación con su artículo 4, como se verá más adelante, y que los elementos de carácter personal pueden, en su caso, tomarse en consideración a la hora de apreciar la existencia de amenazas graves e individuales en el sentido de la primera disposición.

25. En cualquier caso, este debate no es, a mi parecer, pertinente en el marco de la respuesta que se debe dar al órgano jurisdiccional remitente atendiendo a su utilidad para la solución del litigio principal. Es preciso señalar que, tras indicar que no procedía conceder protección subsidiaria a los demandantes en virtud de las disposiciones nacionales que transponen el artículo 15, letras a) y b), de la Directiva 2011/95, el órgano jurisdiccional remitente explica, en primer término, que los interesados tampoco están afectados específicamente *debido a su situación personal* por la violencia indiscriminada que impera en la provincia en el sentido de la sentencia Elgafaji, cuyo apartado 39 se cita expresamente.[11]

26. A continuación, dicho órgano jurisdiccional expresa su convicción, basada en una apreciación global de la situación general de seguridad en Afganistán, y por lo tanto en elementos distintos de los relativos a la persona de los demandantes, de que, si regresaran a la provincia de Nangarhar, se enfrentarían efectivamente, *debido a su mera presencia* allí, a un riesgo real de verse expuestos a

9 Este es también el enfoque adoptado por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) en sus informes de enero de 2015, titulado «Artículo 15, letra c), de la Directiva de reconocimiento (2011/95/UE) — Análisis judicial» (pp. 26 y 27) y de abril de 2018, titulado «Requisitos para el reconocimiento de la protección internacional» (p. 31). Este concepto de «escala móvil» o «decreciente» se traduce de la siguiente manera: o bien se está ante territorios en los que el grado de violencia indiscriminada alcanza un nivel tan elevado que existen motivos fundados para creer que un civil devuelto 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 dicho país o región, a un riesgo real de sufrir las amenazas graves a la que hace referencia el artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95, o bien se está ante territorios donde existe una violencia indiscriminada, pero que no alcanza un nivel tan elevado, y con respecto a la cual es necesario demostrar *elementos individuales adicionales*. Esta distinción la aplica, concretamente en Francia, la Cour nationale du droit d'asile (Tribunal Nacional de Derecho de Asilo, Francia) («CNDA» en sus siglas en francés) (véase la decisión del pleno de la CNDA de 19 de noviembre de 2020, M.N, n.º 19009476, apartado 10).

10 Por otro lado, el Tribunal de Justicia reiteró su posición de forma inequívoca en la sentencia de 30 de enero de 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39), apartado 31.

11 Véase el apartado 13 de la resolución de remisión.

amenazas graves e individuales a raíz de la violencia indiscriminada causada por el conflicto,[12] situándose así en el supuesto definido en el apartado 35 de la sentencia Elgafaji. El alcance de las cuestiones prejudiciales está, pues, limitado a la determinación de criterios de evaluación del grado de violencia indiscriminada del conflicto armado que no revisten ningún carácter personal. En este contexto, la respuesta que se espera del Tribunal de Justicia sobre la interpretación del artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95 no exige, a mi modo de ver, ningún debate en relación con el significado del apartado 39 de la sentencia Elgafaji.[13]

27. Por último, es importante señalar que de la petición de decisión prejudicial se desprende que el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre la interpretación del artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95, y busca precisamente una aclaración de los criterios aplicables en Derecho de la Unión relativos a los requisitos de obtención de la protección subsidiaria en los casos de violencia indiscriminada contra la población civil generada por un conflicto armado. En su opinión, no es posible responder de manera inequívoca a estas cuestiones a partir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recaída hasta la fecha, pues este último no se pronunció sobre dichos criterios en la sentencia Elgafaji. Procede entender las cuestiones prejudiciales planteadas, cuya articulación, debido a los términos ambiguos en que está redactada la segunda cuestión, podía suscitar dificultades, a la luz de las anteriores explicaciones.

28. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95, en relación con su artículo 2, letra f), debe interpretarse en el sentido de que se opone a la interpretación de una práctica nacional en virtud de la cual la comprobación de la existencia de amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado, en el sentido de dicha disposición, presupone, en aquellos casos en los que esa persona no esté afectada específicamente debido a elementos propios de su situación personal, que la proporción entre las víctimas, muertos o heridos, en la zona de que se trate, y el número total de individuos que componen la población de dicha zona, alcance un umbral determinado.[14]

29. En el supuesto de que se responda afirmativamente a esta primera cuestión prejudicial y de que sea necesario proceder a continuación a una apreciación global de los diferentes elementos que caracterizan la situación en cuestión, el órgano jurisdiccional remitente interroga en esencia al Tribunal de Justicia, mediante su segunda cuestión prejudicial, sobre la naturaleza de las circunstancias que pueden considerarse pertinentes a efectos de la caracterización de las amenazas mencionadas.

C. Sobre la primera cuestión prejudicial

30. Del artículo 18 de la Directiva 2011/95, en relación con la definición de las expresiones «persona con derecho a protección subsidiaria», recogida en el artículo 2, letra f), de esta Directiva, y «estatuto de protección subsidiaria», que figura en el artículo 2, letra g), de esta, se desprende que el estatuto de protección subsidiaria a que hace referencia dicha Directiva debe concederse, en principio, a todo

12 Véanse los apartados 14 a 20 de la resolución de remisión.

13 La pregunta del órgano jurisdiccional remitente está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95, que el Gobierno neerlandés admite plenamente y considera incluso como el único posible.

14 En la vista, el representante del Gobierno alemán indicó fundamentalmente que el órgano jurisdiccional remitente no había entendido correctamente la jurisprudencia del Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) citada en su resolución y mencionó una decisión de dicho órgano jurisdiccional de 20 de mayo de 2020 en la que se aportaban precisiones que contradecían el enfoque de una aplicación sistemática de un criterio cuantitativo previo como factor de exclusión de la protección subsidiaria. A este respecto, es preciso recordar que el Tribunal de Justicia solo es competente para pronunciarse sobre la interpretación o la validez del Derecho de la Unión en relación con la situación fáctica y jurídica descrita por el órgano jurisdiccional remitente, con el fin de proporcionar a este los elementos útiles para la solución del litigio que se le ha sometido (sentencia de 28 de julio de 2016, Kratzer, C-423/15, EU:C:2016:604, apartado 27), y que toda apreciación de los hechos y de la legislación nacional corresponde al juez nacional (sentencia de 19 de septiembre de 2019, Lovasné Tóth, C-34/18, EU:C:2019:764, apartado 42). Además, la subsistencia del litigio principal no plantea ninguna duda, dado que el órgano jurisdiccional remitente deberá dictar una resolución que podrá tener en cuenta la sentencia dictada con carácter prejudicial por el Tribunal de Justicia.

nacional de un tercer país o apátrida que, en caso de retorno a su país de origen o al país de su anterior residencia habitual, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir daños graves, en el sentido del artículo 15 de la misma Directiva.[15] Entre los tres tipos de daños graves definidos en el artículo 15 de la Directiva 2011/95, figuran, en la letra c), las 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.

31. Según reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición de Derecho de la Unión procede tener en cuenta, no solo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte.[16] Por lo tanto, es preciso llevar a cabo una interpretación literal, sistemática y teleológica del artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95, en relación con su artículo 2, letra f), teniendo en cuenta el acervo jurisprudencial pertinente para la resolución del litigio principal. En mi opinión, este análisis debe llevar a la conclusión de que la concesión de la protección subsidiaria no presupone que haya de comprobarse que se ha alcanzado un umbral mínimo de víctimas, conclusión que se ve corroborada por el examen de la jurisprudencia del TEDH dictada en virtud del artículo 3 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH») y por las recomendaciones de la EASO.

1. Interpretación literal

32. Considero conveniente subrayar que las disposiciones pertinentes de la Directiva 2011/95 se refieren a la existencia de un «riesgo real» de que el solicitante de protección internacional sufra daños graves definidos como amenazas graves e individuales contra «la vida o la integridad física» de un civil. El término «riesgo real» hace referencia al nivel de prueba que se aplica en la valoración, de naturaleza objetiva, de los riesgos, y corresponde a un criterio de probabilidad que no puede reducirse a una mera eventualidad. Un recuento del número de víctimas civiles en un territorio determinado no constituye, a este respecto, un elemento especulativo, sino que se inscribe en la realidad y puede, por lo tanto, caracterizar el riesgo exigido. En cuanto a la referencia a las amenazas contra «*la vida o* [*la persona*]» [en la versión francesa] de un civil, cabe deducir de ello que el número de civiles fallecidos no es el único parámetro pertinente, puesto que dicha expresión puede englobar daños distintos a los producidos a la integridad física, incluso de naturaleza psicológica.[17]

33. Aunque estas consideraciones presentan un auténtico interés, parece que la interpretación literal del artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95, en relación con su artículo 2, letra f), no ofrece una respuesta suficiente y unívoca a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente.

2. Interpretación sistemática

34. Es jurisprudencia reiterada que toda decisión de concesión del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria debe basarse en una evaluación individual, al objeto de determinar si, a la luz de la situación personal del solicitante, se cumplen los requisitos para la concesión de ese estatuto. Pues bien, del régimen de concesión del estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria establecido por el legislador de la Unión se desprende que la evaluación de la solicitud de protección

15 Sentencia de 23 de mayo de 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448), apartado 36.

16 Sentencia de 10 de septiembre de 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187), apartado 22 y jurisprudencia citada.

17 Esta última aserción no es válida en todas las versiones lingüísticas del artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95. Así, en la versión española se mencionan: «las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil […]».

internacional, que exige el artículo 4 de la Directiva 2011/95, tiene por objeto determinar si el solicitante —o, en su caso, la persona en nombre de la cual ha presentado la solicitud— alberga temores fundados de ser perseguido a título personal o corre personalmente un riesgo real de sufrir daños graves. [18]

35. El artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2011/95 enumera los elementos que las autoridades competentes deben tener en cuenta en la evaluación individual de una solicitud de protección internacional, entre los que figuran «*todos los hechos pertinentes relativos al país de origen*». [19] El Tribunal de Justicia se basó precisamente en dicho texto para afirmar, en la sentencia Elgafaji, que, a la hora de realizar la valoración individual de una solicitud de protección subsidiaria, puede tomarse en consideración, «*en particular*», la extensión geográfica de la situación de violencia indiscriminada y el destino efectivo del solicitante en caso de expulsión al país de que se trate, como se deriva del artículo 8, apartado 1, de dicha Directiva.

36. A este respecto, es importante destacar que, si no hay protección disponible en la zona de residencia del país de origen del solicitante, la autoridad nacional competente deberá examinar, en virtud del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2011/95, si existe una parte segura diferente en dicho país. La autoridad nacional competente puede determinar que el solicitante no necesita protección internacional si hay una parte específica del país de origen donde no tiene fundados temores a ser perseguido y no corre un riesgo real de sufrir daños graves o tiene acceso a protección contra la persecución y los daños graves. En el marco de esta apreciación, el artículo 8, apartado 2, de dicha Directiva prevé que los Estados miembros tendrán en cuenta las «*circunstancias generales reinantes en esa parte del país*» y las circunstancias personales del solicitante en el momento de resolver sobre la solicitud, de conformidad con el artículo 4 de dicho acto.

37. Así, considero que la interpretación combinada de los artículos 4, 8 y 15, letra c), de la Directiva 2011/95 respalda la solución de aplicar un enfoque global a la situación de conflicto en cuestión, teniendo en cuenta una pluralidad de factores situados en el mismo plano, solución que, a mi parecer, fue confirmada por el Tribunal de Justicia sin referirse expresamente a las dos primeras disposiciones en la sentencia de 30 de enero de 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39).

38. Tras determinar el sentido y el alcance del concepto de «conflicto armado» mencionado en el artículo 15, letra c), de la Directiva 2004/83, el Tribunal de Justicia indicó que dicho conflicto solo podía dar lugar a la concesión de la protección subsidiaria en la medida en que el grado de violencia indiscriminada que lo caracterizaba llegase al extremo exigido en la sentencia Elgafaji. Asimismo, consideró que la prueba de la existencia de un conflicto armado no exigía llevar a cabo una apreciación específica de la intensidad de estos enfrentamientos, independientemente de la apreciación que tenía por objeto medir dicho grado de violencia. A fin de ilustrar y precisar su enfoque, el Tribunal de Justicia enumeró varios elementos concretos que resultan de utilidad para medir el grado de violencia imperante en un territorio determinado y respecto de los cuales niega que sea necesario efectuar un análisis autónomo para demostrar la existencia de un conflicto, a saber: la intensidad de los enfrentamientos armados, el nivel de organización de las fuerzas armadas implicadas o la duración particular del conflicto. La enseñanza indirecta e implícita que cabe extraer de la sentencia Diakité es que la valoración del grado de intensidad de la violencia indiscriminada no puede limitarse únicamente al criterio cuantitativo previo del número de víctimas en comparación con la población presente en un territorio determinado. [20]

18 Sentencia de 4 de octubre de 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801), apartados 48 y 49.

19 Véase, en este sentido, la sentencia de 25 de enero de 2018, F (C-473/16, EU:C:2018:36), apartado 33.

20 Sentencia de 30 de enero de 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39), apartados 30, 32 y 35.

3. Interpretación teleológica

39. En primer lugar, del considerando 12 de la Directiva 2011/95 se desprende que uno de los objetivos principales de esta es asegurar que todos los Estados miembros apliquen criterios comunes para la identificación de personas auténticamente necesitadas de protección internacional. [21]

40. A la luz de dicho objetivo, parece esencial garantizar una interpretación homogénea del artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95 en todos los Estados miembros. Más concretamente, como establece el considerando 13 de esta Directiva, «la aproximación de normas sobre el reconocimiento y contenido del estatuto de refugiado y la protección subsidiaria debe ayudar a limitar los movimientos secundarios de los solicitantes de protección internacional entre los Estados miembros, cuando tales movimientos obedezcan meramente a las diferencias de normativas». No obstante, el hecho de supeditar la concesión de protección subsidiaria a la superación previa de un umbral mínimo de víctimas, determinado unilateral y discrecionalmente por las autoridades nacionales competentes, puede oponerse a dicho objetivo.

41. Como subraya acertadamente el Gobierno francés, los solicitantes de protección internacional podrían, en efecto, verse impulsados a abandonar el primer país al que llegaron para desplazarse a otros Estados miembros en los que no se aplique dicho umbral mínimo o en los que el umbral de exigencia sea menos elevado, provocando de este modo los movimientos secundarios que la Directiva 2011/95 pretende evitar mediante la aproximación de las normas sobre el reconocimiento y el contenido del estatuto de protección subsidiaria. Este resultado, en la medida en que tiene su origen en una diferencia entre los marcos jurídicos de los Estados miembros, es en mi opinión directamente contrario al objetivo establecido en dicho considerando 13 y privaría ampliamente de su efecto útil a las disposiciones pertinentes de la Directiva 2011/95.

42. En segundo lugar, de los considerandos 5, 6 y 24 de la Directiva 2011/95 se desprende que los criterios mínimos para la concesión de la protección subsidiaria deben permitir completar la protección de los refugiados consagrada en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951, identificando a las personas realmente necesitadas de protección internacional y ofreciéndoles un estatuto apropiado. [22] La interpretación del artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95 y, por tanto, del ámbito de aplicación del mecanismo de la protección subsidiaria, debe efectuarse, pues, a la luz del objetivo explícito de dicha Directiva de garantizar protección internacional a las personas que realmente la necesiten.

43. Pues bien, me parece que una interpretación del artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95 que dé lugar a la aplicación de un criterio cuantitativo que suponga la comprobación necesaria y previa de que se ha alcanzado un umbral mínimo de víctimas suscita, a este respecto, serias dificultades. Es preciso indicar que, si bien en sus observaciones escritas mencionó un criterio objetivo, adecuado y comprobable, el Gobierno alemán citó un extracto de una decisión del Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) en el que se señalan estas dificultades, según el cual es necesario «determinar cuantitativamente, al menos *aproximadamente*, por una parte, el número total de civiles que viven en la región en cuestión y, por otra parte, los actos de violencia indiscriminada perpetrados por las partes en el conflicto contra la vida o la integridad física de los civiles en dicha región».

44. Dicho extracto pone de relieve una doble problemática de carácter estadístico, la relativa a la recopilación de datos fiables y precisos tanto sobre el número de víctimas civiles como sobre el número de personas presentes en el país o en el territorio en cuestión y que se ven afectadas por violentos enfrentamientos, los cuales generan indefectiblemente desplazamientos de población presa

21 Sentencia de 23 de mayo de 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448), apartado 35.

22 Sentencia de 30 de enero de 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39), apartado 33.

del pánico. Esta situación suscita la cuestión de la existencia de fuentes de información objetivas e independientes, situadas lo más cerca posible de las zonas de combate a fin de contabilizar de manera fiable los datos pertinentes.[23] Evidentemente, obtener elementos objetivos, fiables y debidamente actualizados en relación con las circunstancias locales que caracterizan un conflicto armado, distintas de las relativas al número de víctimas y a la población presente en el lugar, resultará igualmente delicado. No obstante, me parece innegable que supeditar la obtención de la protección subsidiaria al cumplimiento previo de un único criterio cuantitativo, que adolece a su vez de incertidumbre en cuanto a su fiabilidad, no es la manera más adecuada de identificar a las personas que realmente necesitan protección internacional.

45. Por último, es importante subrayar que el método descrito en la resolución de remisión consiste en la introducción de una ratio, es decir, una proporción entre el número de víctimas en la zona de que se trate y el número total de individuos que componen la población de dicha zona. Dicha ratio se considerará o no satisfactoria dependiendo de si es superior o inferior a un umbral determinado unilateral y discrecionalmente por la autoridad nacional competente, sin que dicho umbral se mencione siquiera como tal, lo que difícilmente puede equipararse, en mi opinión, a un criterio supuestamente objetivo.[24] Este método debe diferenciarse de aquel que únicamente tiene por objeto contabilizar el número total de víctimas, que constituye, siempre que sea suficientemente fiable, uno de los indicios objetivos del grado de violencia indiscriminada de un conflicto armado.

46. En tercer lugar, es preciso señalar que, de conformidad con el artículo 2, letra f), de la Directiva 2011/95, el régimen de protección subsidiaria tiene por objeto proteger al individuo contra un riesgo real de daños graves en caso de expulsión a su país de origen, lo que implica que existan motivos fundados para creer que, si el interesado fuese expulsado a ese país, correría tal riesgo.[25] Parece, por lo tanto, que el análisis que debe efectuar la autoridad nacional competente consiste en apreciar una situación hipotética futura, lo que implica necesariamente una cierta prospección.

47. Este análisis forzosamente dinámico no puede, a mi modo de ver, reducirse a una simple evaluación cuantitativa del número de víctimas en relación con una población determinada y con un momento concreto, más o menos alejado en el tiempo del momento en el que la autoridad o el órgano jurisdiccional nacional deban pronunciarse.[26] La apreciación de la necesidad de protección internacional debe poder incluir aspectos no cuantificables, como el estado más reciente de un conflicto armado que, aunque aún no se haya traducido en un aumento del número de víctimas, es suficientemente significativo para caracterizar un riesgo real de daños graves para la población civil.[27]

23 A este respecto, el artículo 8, apartado 2, de la Directiva 2011/95 prevé que los Estados miembros garantizarán que se obtenga información exacta y actualizada de fuentes pertinentes como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la EASO.

24 En la resolución de remisión se hace referencia a una decisión del Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), de 17 de noviembre de 2011 en la que dicho órgano jurisdiccional consideró que una probabilidad de morir o de sufrir lesiones de aproximadamente 0,12 % o 1 de cada 800 por año era claramente inferior al valor mínimo exigido o solo acreditaba un riesgo de sufrir un daño que estaba tan lejos del umbral de probabilidad relevante que la no consideración de otras circunstancias no podía influir en el resultado. Consta que no se han precisado ni el umbral de probabilidad relevante ni, inevitablemente, los motivos que dieron lugar a la adopción de dicho umbral. Por ello, está justificado preguntarse por qué una ratio de 1 de cada 800 por año se considera insuficiente para caracterizar una violencia indiscriminada de una intensidad particular.

25 Véase, por analogía, la sentencia de 24 de abril de 2018, MP (Protección subsidiaria de una víctima de torturas pasadas) (C-353/16, EU:C:2018:276), apartado 31.

26 Es preciso subrayar que el artículo 46, apartado 3, 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 (DO 2013, L 180, p. 60) define el alcance del derecho a un recurso efectivo que se reconoce al solicitante de protección, precisando que los Estados miembros vinculados por esta Directiva deben garantizar que el órgano jurisdiccional ante el que se presente un recurso contra una resolución relativa a una solicitud de protección internacional lleve a cabo «el examen completo y *ex nunc* tanto de los hechos como de los fundamentos de Derecho, incluido cuando proceda un examen de las necesidades de protección internacional». La expresión «*ex nunc*» destaca la obligación del juez de proceder a una apreciación que tenga en cuenta, en su caso, los nuevos elementos surgidos después de la adopción de la resolución objeto de recurso. El adjetivo «completo», por su parte, confirma que el juez deberá examinar tanto los elementos que la autoridad decisoria tuvo o pudo tener en cuenta como aquellos que hayan surgido con posterioridad a la adopción por dicha autoridad de su decisión [sentencia de 12 de diciembre de 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Reagrupación familiar — Hermana de un refugiado), C-519/18, EU:C:2019:1070, apartado 52].

27 Podemos imaginar, en particular, una ruptura reciente de un acuerdo de alto al fuego seguida de una penetración de tropas armadas en un territorio determinado que provoca el desplazamiento masivo de la población civil.

4. Interpretación de la Directiva 2011/95 a la luz de la protección de los derechos fundamentales

48. Según se desprende del considerando 16 de la Directiva 2011/95, la interpretación de las disposiciones de dicho acto debe realizarse respetando los derechos reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»),[28] debiendo precisarse que el órgano jurisdiccional remitente hace referencia, a este respecto, al artículo 4 de la Carta en su petición de decisión prejudicial.

49. Las explicaciones sobre la Carta relativas a su artículo 4, las cuales, conforme a los artículos 6 TUE, apartado 1, párrafo tercero, y 52, apartado 7, de la Carta, han sido elaboradas para guiar en la interpretación de esta y deben ser tenidas debidamente en cuenta por los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros, mencionan expresamente que el derecho enunciado en el artículo 4 corresponde al garantizado en el artículo 3 del CEDH, de idéntico tenor: «Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes». En virtud del artículo 52, apartado 3, de la Carta, tiene pues el mismo sentido y alcance que este último artículo.[29]

50. Cabe recordar, sin embargo, que, respondiendo al órgano jurisdiccional remitente que le había preguntado sobre la articulación entre la protección prevista en el artículo 15, letra c), de la Directiva 2004/83 y la garantizada por el artículo 3 del CEDH, el Tribunal de Justicia precisó, en la sentencia Elgafaji, que dicho artículo 15 establece un caso de protección subsidiaria que no se corresponde con el de la prohibición de la tortura y de los tratos inhumanos o degradantes garantizada por el artículo 3 del CEDH y que su interpretación, por tanto, debe realizarse de forma autónoma, si bien dentro del respeto de los derechos fundamentales garantizados por el CEDH.[30]

51. A este respecto, resulta interesante observar que el TEDH ha indicado claramente que no está «convencido» de que el artículo 3 del CEDH no brinde una protección comparable a la concedida en virtud del artículo 15, letra c), de la Directiva 2004/83. Dicho órgano jurisdiccional subrayó que el umbral establecido por esta última disposición y el artículo 3 del CEDH podía alcanzarse en circunstancias excepcionales como consecuencia de una situación de violencia general de tal intensidad que cualquier persona que fuese devuelta a la región de que se trate correría riesgo simplemente por su presencia.[31] Habida cuenta de esta proximidad de análisis, parece que la jurisprudencia del TEDH relativa a la apreciación del grado de violencia general puede aportar elementos de respuesta a las cuestiones prejudiciales que se plantean en el presente asunto. Pues bien, consta que el método empleado por este órgano jurisdiccional se basa en una apreciación global del conjunto de los datos pertinentes, que podrán variar de un asunto a otro y que no se reducen a un aspecto cuantitativo.[32]

52. De las consideraciones anteriores se desprende que la determinación de la existencia de daños graves en el sentido del artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95 implica un análisis global y cruzado del conjunto de los hechos pertinentes que puedan caracterizar o no la existencia de una violencia indiscriminada que llegue a tal extremo que las personas civiles estén expuestas a un riesgo real de sufrir daños graves simplemente por su presencia en dicho territorio. La concesión de la protección subsidiaria no presupone el cumplimiento de un requisito previo relativo a un número mínimo de víctimas en relación con una población determinada.

28 Sentencia de 1 de marzo de 2016, Alo y Osso (C-443/14 y C-444/14, EU:C:2016:127), apartado 29.

29 Véase, en este sentido, la sentencia de 27 de mayo de 2014, Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586), apartado 54.

30 Sentencia de 17 de febrero de 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94), apartados 28 y 44.

31 TEDH, sentencia de 28 de junio de 2011, Sufi y Elmi c. Reino Unido (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907), § 226.

32 TEDH, sentencia de 28 de junio de 2011, Sufi y Elmi c. Reino Unido (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907), § 241.

53. Corroboran esta interpretación los informes de la EASO,[33] que recomiendan a los órganos jurisdiccionales, en lo que atañe a la evaluación del nivel de violencia, adoptar un enfoque integral e incluyente, tanto cuantitativo como cualitativo, así como tener en cuenta un amplio espectro de variables relevantes, sin limitarse a realizar un análisis puramente cuantitativo de las cifras de civiles muertos y heridos.[34] La EASO se refiere, a este respecto, a decisiones del TEDH y de órganos jurisdiccionales nacionales, señalando, como claro reproche, que el Tribunal de Justicia «no ayud[a] a los órganos jurisdiccionales nacionales a responder a la pregunta sobre cómo han de [proceder]», lo que nos lleva a la segunda cuestión prejudicial.

D. Sobre la segunda cuestión prejudicial

54. Como se ha indicado, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre la interpretación del artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95, y busca una aclaración de los criterios de aplicación de dicha disposición, calificando, a este respecto, de insuficientes los fundamentos de la sentencia Elgafaji. Este reproche, o esta crítica, se encuentra en una parte de la doctrina y en el análisis de la EASO, que considera que el Tribunal de Justicia «no ha formulado ninguna directriz sobre los criterios que deben seguirse para evaluar el nivel de violencia de un conflicto armado».[35]

55. Se aborda aquí la problemática especialmente delicada de la distinción entre la *labor de interpretación* del Derecho de la Unión que corresponde efectuar al Tribunal de Justicia en un asunto prejudicial y la *aplicación* de dicho Derecho, que incumbe, en principio, a los órganos jurisdiccionales nacionales, distinción que algunas veces resulta difícil comprender y cuyo establecimiento exige analizar cuidadosamente el asunto prejudicial de que se trate, así como su contexto jurisprudencial.

56. La presente petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95, que contiene un concepto jurídico muy general, debiendo recordarse que dicho texto es el resultado de un compromiso entre los Estados miembros, que optaron claramente por atribuir a los jueces la misión de determinar sus límites exactos. A este respecto, el Tribunal de Justicia dio en la sentencia Elgafaji una interpretación de este concepto que cabe calificar de amplia habida cuenta de los términos empleados en el fallo. Este último incluye, además, la mención «apreciado por las autoridades nacionales competentes […] o por los órganos jurisdiccionales del Estado miembro», en relación con el grado de violencia indiscriminada que caracteriza el conflicto, formulación que plasma habitualmente la voluntad del Tribunal de Justicia de atribuir al órgano jurisdiccional remitente la misión de apreciar los datos fácticos de que depende el resultado de la aplicación de dicha sentencia interpretativa. Esta interpretación fue completada, al menos implícitamente, en la sentencia Diakité,[36] en la que el Tribunal de Justicia mencionó la intensidad de los enfrentamientos armados, el nivel de organización de las fuerzas armadas implicadas y la duración del conflicto como elementos que procedía tener en cuenta a la hora de apreciar el riesgo real de sufrir daños graves en el sentido del artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95.

33 Sentencia de 13 de septiembre de 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713), apartado 56.

34 Informes de la EASO de enero de 2015, titulado «Artículo 15, letra c), de la Directiva de reconocimiento (2011/95/UE) — Análisis judicial» (véanse, en particular, las pp. 33 a 35) y de abril de 2018, titulado «Requisitos para el reconocimiento de la protección internacional» (véase, en particular, la p. 32).

35 Véanse, en particular, Boutruche-Zarevac, S.:«The Court of Justice of the EU and the Common European Asylum System: Entering the Third Phase of Harmonisation?», vol. 12, CYELS, 2009-2010, pp. 53 y ss., especialmente 63, y el informe de la EASO de enero de 2015, titulado «Artículo 15, letra c), de la Directiva de reconocimiento (2011/95/UE) — Análisis judicial» (véanse, en particular, las pp. 33 a 35).

36 Sentencia de 30 de enero de 2014 (C-285/12, EU:C:2014:39).

57. Sin embargo, la presente petición de decisión prejudicial [37] y las observaciones de la doctrina y de la EASO ponen de manifiesto que las aclaraciones facilitadas por el Tribunal de Justicia se consideran insuficientes o no se han siquiera entendido, lo que parece indicar que las sentencias de que se trata adolecen de falta de claridad. Por mi parte, me parece realmente difícil considerar que existe una jurisprudencia suficientemente desarrollada por lo que se refiere a la interpretación del concepto de «riesgo real» de daños graves con arreglo a la referida disposición. En la medida en que dicho concepto determina el ámbito de aplicación de un supuesto de concesión de protección subsidiaria en Derecho de la Unión, puede resultar conveniente que se aporten precisiones sobre su interpretación. Facilitando indicaciones adicionales sobre las circunstancias que procede tener en cuenta a la hora de aplicar el artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95, el Tribunal de Justicia favorecería una aplicación homogénea de dicho texto en la Unión y contribuiría así al objetivo de establecer criterios comunes a los Estados miembros previsto en el considerando 12 de dicha Directiva.

58. Desde esta perspectiva, si el Tribunal de Justicia desease precisar su jurisprudencia, podría basarse útilmente en las decisiones del TEDH, que ha indicado que la situación de violencia indiscriminada puede apreciarse tomando en consideración el empleo o no, por las partes en conflicto, de métodos y tácticas bélicas que aumenten el riesgo de muerte entre la población civil o que tengan directamente como objetivo a civiles, el carácter habitual o no del empleo de tales métodos por las partes en conflicto, el carácter localizado o generalizado de los combates, y el número de civiles muertos, heridos o desplazados como consecuencia de los combates. El TEDH ha especificado que tales criterios no constituyen una relación exhaustiva que deba aplicarse en todos los casos. [38] Por otra parte, aunque estos criterios constituyen, *a priori*, un conjunto de indicios pertinentes, solo deberán tomarse en consideración cuando se basen en datos fiables y actualizados procedentes de fuentes independientes y objetivas lo más variadas posibles. [39]

59. Para determinar estos criterios, el TEDH se remitió expresamente a una decisión del órgano jurisdiccional británico competente en materia de asilo e inmigración. [40] A este respecto, los órganos jurisdiccionales nacionales combinan distintos factores para medir el grado de violencia existente en el país o en la región de que se trate. Tras examinar la jurisprudencia de varios Estados miembros, [41] se han considerado también los civiles muertos y heridos en las zonas geográficas pertinentes, los desplazamientos provocados por el conflicto armado, los métodos y tácticas bélicas y sus consecuencias en la población civil, la violación de los derechos humanos, la capacidad del Estado o de las organizaciones que ejercen el control del territorio en cuestión para proteger a los civiles y la asistencia prestada por las organizaciones internacionales. La amplia variedad de criterios examinados por las autoridades nacionales demuestra que la mayoría de estas autoridades emplea el método de apreciación global al pronunciarse sobre una solicitud de protección subsidiaria que se corresponde con el supuesto contemplado en el artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95. Este enfoque integral y dinámico implica efectuar un análisis cruzado del conjunto de los datos pertinentes recopilados por

37 De la resolución de remisión se desprende que las dudas que se plantean en la misma son de naturaleza interpretativa, en el sentido de que la petición de decisión prejudicial no tiene por objeto que se determine la aplicación correcta del concepto de «riesgo real» de sufrir daños graves en el sentido del artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95 a la luz de situaciones de hecho muy concretas del litigio principal, sino que busca que se aclaren los criterios que deben regir la interpretación de este concepto, debido a una interpretación inicial excesivamente general. Estamos, pues, ante una petición de decisión prejudicial que tiene como finalidad que se interprete la interpretación dada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Elgafaji.

38 TEDH, sentencia de 28 de junio de 2011, Sufi y Elmi c. Reino Unido, (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907), § 241.

39 El TEDH recuerda frecuentemente esta necesidad. En su sentencia de 23 de agosto de 2016, J.K. y otros c. Suecia (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612), subrayó «que, para evaluar la importancia que se debe atribuir a los datos en el país de que se trate, se debe prestar atención a su fuente, en particular a su independencia, fiabilidad y objetividad. Con respecto a los informes, la autoridad y la reputación del autor, la seriedad de las investigaciones que dieron lugar a los mismos, la coherencia de sus conclusiones y su corroboración por otras fuentes son algunos de los elementos pertinentes».

40 Asylum and Immigration Tribunal, 25 de noviembre de 2011, AMM and others, UKUT 445.

41 En el anexo del informe titulado «Artículo 15, letra c), de la Directiva de reconocimiento (2011/95/UE) — Análisis judicial», elaborado por la EASO (enero de 2015), figura un examen de la jurisprudencia de varios Estados miembros.

las autoridades nacionales. Dicho de otro modo, las circunstancias mencionadas al presentar la solicitud de protección subsidiaria no deben considerarse de manera aislada, sino que deben examinarse conjuntamente a fin de determinar la existencia de amenazas graves e individuales en el sentido del artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95.

60. En conclusión, la última cuestión que se plantea es si la precisión que cabe esperar del Tribunal de Justicia por lo que se refiere a la apreciación del grado de violencia exigido, debe traducirse en una formulación interpretativa más explícita, que mantenga no obstante el carácter general, o en una enumeración de elementos concretos de evaluación de la intensidad del conflicto, como los mencionados en las presentes conclusiones, que conserven un cierto grado de generalidad. Aunque no estoy convencido de que ninguna de estas opciones pueda evitar que se envíen al Tribunal de Justicia nuevas cuestiones prejudiciales sobre el concepto de «riesgo real» de sufrir daños graves en el sentido del artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95, me decanto por la segunda solución, que no consiste sino en un simple recordatorio y complemento de los criterios de apreciación ya establecidos por el Tribunal de Justicia,[42] debiendo tenerse en cuenta que dicha enumeración no reviste, evidentemente, carácter exhaustivo.

V. Conclusión

61. A la luz de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las dos cuestiones prejudiciales planteadas por el Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Bade-Wurtemberg, Alemania) del siguiente modo:

«1) El artículo 15, letra c), 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, en relación con su artículo 2, letra f), debe interpretarse en el sentido de que se opone a una práctica nacional en virtud de la cual la comprobación de la existencia de amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado, en el sentido de dicha disposición, presupone, en aquellos casos en los que esa persona no esté afectada específicamente debido a elementos propios de su situación personal, que la proporción entre las víctimas en la zona de que se trate y el número total de individuos que componen la población de dicha zona alcance un umbral determinado.

2) La valoración del grado de violencia indiscriminada del conflicto armado, a efectos de la determinación de la existencia de un riesgo real de sufrir daños graves, en el sentido del artículo 15, letra c), de la Directiva 2011/95, comporta una evaluación global, tanto cuantitativa como cualitativa, del conjunto de hechos pertinentes que caracterizan dicho conflicto, a partir de la recopilación de datos objetivos, fiables y actualizados, como, entre otros, la extensión geográfica de la situación de violencia indiscriminada, el destino efectivo del solicitante en caso de expulsión al país o a la región de que se trate, la intensidad de los enfrentamientos armados, la duración del conflicto, el nivel de organización de las fuerzas armadas implicadas, el número de civiles muertos, heridos o desplazados como consecuencia de los combates y la naturaleza de los métodos o tácticas bélicas empleadas por las partes en el conflicto.»

42 Es preciso subrayar que se trata de criterios de interpretación que deben servir de orientación a los órganos jurisdiccionales nacionales a la hora de apreciar las circunstancias de hecho de cada asunto a efectos de la resolución de los litigios que se les han sometido.