Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. YVES BOT
presentadas el 26 de abril de 2012 [1]

Asunto C-277/11

M.
contra
Minister for Justice, Equality and Law Reform,
Irlanda,
Attorney General

[Petición de decisión prejudicial planteada por la High Court (Irlanda)]

«Sistema europeo común de asilo — Directiva 2004/83/CE — Normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados — Directiva 2005/85/CE — Normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado — Procedimiento de examen de una solicitud de protección subsidiaria tras la denegación de una solicitud de asilo — Garantías procesales concedidas al solicitante — Derecho a ser oído — Alcance del deber de cooperación»

1. Mediante su cuestión prejudicial, la High Court (Irlanda) solicita, en esencia, al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre el alcance del derecho a ser oído en el marco del procedimiento de examen de una solicitud de protección subsidiaria presentada por un nacional ruandés al amparo de la Directiva 2004/83/CE. [2] Esta protección subsidiaria concierne a todo nacional de un tercer país 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, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir daños graves. [3]

2. De conformidad con el artículo 78 TFUE, apartado 2, la Unión Europea ha establecido criterios comunes para todos los Estados miembros en lo que respecta a los requisitos que los nacionales de terceros países deben cumplir para disfrutar de protección internacional en virtud de la Directiva 2004/83. En el marco del capítulo II de dicha Directiva, dedicado a la evaluación individual de las solicitudes de protección internacional, el artículo 4, apartado 1, de la citada Directiva establece lo siguiente:

«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.»

1 — Lengua original: francés.

2 — 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 L 304, p. 12).

3 — Véase la definición establecida en el artículo 2, letra e), de la Directiva 2004/83.

3. En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si el deber de cooperación establecido en la citada disposición debe interpretarse en el sentido de que obliga a la autoridad responsable del examen de la solicitud a facilitar al solicitante los elementos en los que pretende basar su decisión y a recabar sus observaciones al respecto, antes de adoptar una decisión desfavorable y cuando ya se hubiera denegado una solicitud de asilo.

4. La petición de decisión prejudicial se plantea en un litigio entre el Sr. M., nacional ruandés de la etnia tutsi, el Minister for Justice, Equality and Law Reform, de Irlanda y el Attorney General, en relación con la legalidad del procedimiento seguido por esas autoridades irlandesas para tramitar su solicitud de protección subsidiaria.

5. Tras la expiración del visado de estudios que le había sido concedido por las autoridades irlandesas, el Sr. M. presentó una solicitud de asilo ante el Office of the Refugee Applications Commissionner (Oficina del Comisario de Solicitudes de Asilo),[4] el 21 de mayo de 2008. Tras la denegación de dicha solicitud, el Sr. M. presentó una solicitud de protección subsidiaria el 31 de diciembre de 2008, que fue también denegada el 24 de septiembre de 2010. El Minister for Justice, Equality and Law Reform consideró que a la luz de las serias dudas sobre la credibilidad de sus alegaciones, no quedaba demostrado que se enfrentase a un riesgo de sufrir daños graves si regresaba a su país de origen que justificara la concesión de protección subsidiaria.

6. Contra esta última resolución el Sr. M. interpuso un recurso de anulación ante la High Court. Considera que las autoridades nacionales competentes no respetaron el deber de cooperación que les incumbe en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/83, al no ofrecerle la posibilidad de presentar observaciones sobre la resolución preliminar denegatoria de su solicitud que, en particular, se refería a un documento del cual el interesado no tuvo conocimiento durante el procedimiento.

7. En su resolución de remisión, la High Court señala que no comparte el análisis del Sr. M. sobre la interpretación del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/83. A este respecto, cita su sentencia de 24 de marzo de 2011, Ahmed v. Minister for Justice, Equality and Law Reform, y se remite a dos de los argumentos que había expuesto para rechazar esta interpretación. El primero de ellos estaba relacionado con la necesidad de evitar la multiplicidad de fases procesales. El segundo se refería al considerable grado de interacción que había existido entre la autoridad nacional competente y el solicitante durante el examen de la solicitud de asilo. La High Court señalaba, en efecto, que la solicitud de protección subsidiaria no se había presentado de forma aislada sino a raíz del procedimiento de examen de una solicitud de asilo durante el cual el solicitante ya había sido oído en numerosas ocasiones.

8. Sin embargo, en su resolución de remisión, la High Court pone de manifiesto que el Raad van State (Consejo de Estado) (Países Bajos), en una sentencia de 12 de julio de 2007, al parecer adoptó otra interpretación del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/83. Con el fin de evitar discrepancias de interpretación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, la High Court decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«En el supuesto de que un solicitante de asilo solicite la protección subsidiaria después de que se le deniegue el reconocimiento del estatuto de refugiado y se proponga la desestimación de dicha solicitud, ¿el deber de cooperar con el solicitante impuesto a un Estado miembro en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/83/CE […] obliga a las autoridades administrativas del Estado miembro de que se trate a facilitar a dicho solicitante el resultado de tal valoración antes de que se adopte una resolución definitiva, con el fin de que pueda examinar los aspectos de la propuesta de resolución que apuntan a un resultado negativo?»

4 — En adelante, «ORAC».

9. Han formulado observaciones las partes en el litigio principal, los Gobiernos checo y alemán, Irlanda, los Gobiernos francés, húngaro, neerlandés y sueco, así como la Comisión Europea.

10. En la vista, el representante del Sr. M. solicitó al Tribunal de Justicia que reformulara la cuestión planteada para que, en esencia, pudiera apreciar si el procedimiento de examen controvertido permitió garantizar el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.[5] Dado que esta reformulación supera ampliamente el marco establecido por el órgano jurisdiccional remitente y que, en consecuencia, esta cuestión no ha sido debatida en modo alguno por las partes, proponemos al Tribunal de Justicia que la desestime.

I. Análisis

11. Mediante su cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, al Tribunal de Justicia si el deber de cooperación, establecido en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/83, debe interpretarse en el sentido de que el Estado miembro está obligado a oír al interesado sobre la evaluación de los hechos y de las circunstancias que ha efectuado antes de la adopción de una resolución denegatoria.

12. El objeto de la respuesta a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente está claro.

13. Por un lado, se trata de determinar el alcance del derecho a ser oído en el marco del procedimiento de examen de una solicitud de protección internacional. En particular, se trata de determinar si el deber de cooperación establecido en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/83 obliga a la autoridad responsable del examen de una solicitud de protección subsidiaria a facilitar los elementos en los que pretende basar su decisión y a recabar las observaciones del solicitante al respecto, antes de adoptar una decisión desfavorable y cuando ya se hubiera denegado una solicitud de asilo.

14. Por otro lado, se trata de definir las garantías mínimas que las autoridades nacionales competentes no pueden negarse a reconocer a los solicitantes de protección internacional en el marco del procedimiento de examen de su solicitud. En efecto, aunque con arreglo al decimoprimer considerando de la Directiva 2005/85/CE[6] y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los Estados miembros disponen de margen de discrecionalidad para organizar la tramitación de las solicitudes de protección internacional, están no obstante obligados a garantizar el respeto de los derechos y principios procesales, aunque sean mínimos, establecidos en esta Directiva.[7]

A. *Observaciones preliminares*

15. Antes de examinar la cuestión, deseo realizar dos observaciones.

16. En primer lugar, procede señalar que el tenor del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/83 no permite imponer a los Estados miembros una obligación como la que reivindica el Sr. M., al margen de la versión lingüística de dicho texto que se examine.

5 — En adelante, «Carta».

6 — Directiva del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (DO L 326, p. 13 y rectificación en DO 2006 L 175M, p. 168).

7 — Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de julio de 2011, Samba Diouf, (C-69/10, Rec. p. I-7151), en la cual el Tribunal de Justicia recordó que los Estados miembros disponen, en varios aspectos, de un margen de apreciación para la aplicación de las disposiciones de la Directiva 2005/85 teniendo en todo caso en cuenta las particularidades de su normativa nacional (apartado 29).

17. En consecuencia, para responder a la cuestión que plantea el órgano jurisdiccional remitente, será preciso en primer lugar recordar el alcance del derecho a ser oído en el ordenamiento jurídico de la Unión, como lo ha definido el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia, antes de determinar el alcance que debe atribuirse a tal derecho en el marco del procedimiento de examen de una solicitud de protección internacional.

18. A continuación habrá que examinar el modo en que el legislador de la Unión ha concretado ese derecho en el marco de las Directivas 2004/83 y 2005/85. En efecto, el alcance del deber de cooperación establecido en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/83 no sólo debe examinarse en relación con la estructura y el objetivo de esa disposición, sino también apreciarse a la luz de las normas que rigen el procedimiento de concesión de protección internacional establecido en la Directiva 2005/85.

19. En efecto, hay que señalar que la Directiva 2004/83, tanto por su título y exposición de motivos como por su contenido y finalidad, no tiene por objeto plasmar las reglas procesales aplicables al examen de una solicitud de protección internacional ni establecer las garantías procesales que, en ese marco, procede reconocer al solicitante. El único objetivo de esta Directiva es fijar criterios comunes para todos los Estados miembros en cuanto a los requisitos que deben cumplir los nacionales de terceros países para disfrutar de protección internacional [8] y el contenido de dicha protección.

20. En este contexto, la Directiva 2004/83 recoge, en el artículo 4, la lista de los elementos de naturaleza fáctica y circunstancial, que los Estados miembros deben apreciar a la hora de valorar si la solicitud está fundada y establece, en el apartado 1 de dicho artículo, el deber de cooperación cuyo alcance se examina en este asunto.

21. Pues bien, el alcance de dicha cooperación se establece en la Directiva 2005/85.

22. Adoptada varios meses después de la Directiva 2004/83, la Directiva 2005/85 tiene por objeto establecer normas de procedimiento comunes a todos los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado. En este contexto, la Directiva 2005/85 establece, en los capítulos II y III, los derechos y obligaciones procesales del solicitante y del Estado miembro en relación con la evaluación de una solicitud de asilo, y concreta la cooperación prevista en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/83.

23. Es preciso delimitar el ámbito de aplicación de la Directiva 2005/85.

24. Conforme a lo dispuesto en su artículo 3, apartado 1, la citada Directiva se aplica a todas las solicitudes de asilo presentadas en el territorio de los Estados miembros.

25. De conformidad con el artículo 3, apartado 3, también es aplicable cuando el Estado miembro introduce un procedimiento único en el marco del cual examina la solicitud a la luz de las dos formas de protección internacional, a saber, el asilo y la protección subsidiaria. En efecto, en virtud de dicha disposición, «cuando los Estados miembros utilicen o introduzcan un procedimiento según el cual las solicitudes de asilo se examinen con arreglo a la Convención [sobre el Estatuto de los Refugiados [9]] y también como solicitudes de otro tipo de protección internacional otorgado en las circunstancias definidas en el artículo 15 de la Directiva 2004/83/CE [relativo a la protección subsidiaria], aplicarán la presente Directiva en todo el procedimiento».

8 — Véase el artículo 1 de la citada Directiva.

9 — Esta convención, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951 [*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas,* vol. 189, p. 150, nº 2545 (1954) (en adelante, «Convención de Ginebra»)], entró en vigor el 22 de abril de 1954. Fue completada a través del protocolo relativo al estatuto de los refugiados de 31 de enero de 1967, que entró en vigor el 4 de octubre de 1967.

26. Según tengo entendido, la mayoría de los Estados miembros, o incluso casi todos ellos, han adoptado este sistema de «ventanilla única» que el legislador de la Unión ha recomendando ampliamente desde 2004 [10] y que hoy figura en la propuesta modificada de la Directiva 2005/85. [11]

27. Por otro lado, de los debates desarrollados en la vista se desprende que cuando un Estado miembro introduce un procedimiento administrativo distinto para el examen de una solicitud de protección subsidiaria, no está estrictamente obligado, en virtud del artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2005/85, a aplicar las garantías procesales que se conceden en el marco del examen de la solicitud de asilo.

28. En segundo lugar, procede recordar que las Directivas 2004/83 y 2005/85 se adoptaron sobre la base del artículo 63 CE, párrafo primero, punto 1, en virtud del cual el Consejo de la Unión Europea estaba obligado a adoptar medidas en materia de asilo aplicando íntegra y globalmente la Convención de Ginebra. Ambas Directivas participan en la instauración de un sistema común europeo de asilo basado en la aplicación integral y global de dicha Convención y tienen por finalidad ayudar a las autoridades nacionales competentes a aplicarla mediante la definición de conceptos y criterios comunes.

29. En consecuencia, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, [12] interpretaré las disposiciones controvertidas a la luz de la estructura general y de la finalidad de las Directivas 2004/83 y 2005/85, teniendo igualmente en cuenta las disposiciones establecidas en la Convención de Ginebra [13] y, en particular, la interpretación que de ella hace el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACR). [14]

B. *Sobre el alcance del derecho a ser oído*

30. El Tribunal de Justicia ha afirmado la importancia del derecho a ser oído y su amplio alcance en el ordenamiento jurídico de la Unión.

31. Así, según jurisprudencia reiterada, este derecho constituye un principio general del Derecho de la Unión que se deriva, por un lado, del derecho a una buena administración, establecido en el artículo 41 de la Carta, y, por otro lado, del respeto del derecho de defensa y a una tutela judicial efectiva garantizados en los artículos 47 y 48 de la Carta. [15]

10 — Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulada «Un sistema europeo común de asilo más eficaz próxima fase: el procedimiento único» [COM(2004) 0503 final].

11 — Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto de protección internacional [COM(2011) 319 final, apartado 3.1.5]. Esta propuesta prevé un procedimiento único y dispone claramente que las solicitudes deben considerarse a la luz de las dos formas de protección internacional previstas en la Directiva 2004/83, pues el objetivo es extender todas las garantías procesales aplicables al examen de una solicitud de asilo al de una solicitud de protección subsidiaria.

12 — Sentencia de 9 de noviembre de 2010, B y D (C-57/09 y C-101/09, Rec. p. I-10979).

13 — Apartado 78 y jurisprudencia citada.

14 — En virtud del artículo 35, apartado 1, de la Convención de Ginebra, el ACR tiene encomendada la tarea de velar por la aplicación de los convenios internacionales que garantizan la protección de los refugiados. Resulta interesante remitirse al documento «*Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la convention de 1951 et du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*», editado por el ACR, enero de 1992, disponible en el sitio web http://unhcr.org/refworld/docid/3ae6b32b0.html.

15 — Véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 18 de diciembre de 2008, Sopropé (C-349/07, Rec. p. I-10369), apartados 36 a 38 y jurisprudencia citada; y de 21 de diciembre de 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, Rec. p. I-13427), apartado 66, y del Tribunal General, de 21 de marzo de 2012, Fulmen y Mahmoudian/Consejo (T-439/10 y T-440/10), apartados 71 y 72 y jurisprudencia citada.

32. El derecho a ser oído debe aplicarse en todo procedimiento que pueda terminar en una resolución administrativa o judicial que perjudique los intereses de una persona. El respeto de este derecho se exige no sólo a las instituciones de la Unión, en virtud del artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta,[16] sino también, al constituir un principio general del Derecho de la Unión, a las Administraciones de los Estados miembros cuando adopten decisiones que entran en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario, aun cuando la legislación comunitaria aplicable no establezca expresamente tal formalidad.[17] Por consiguiente, el derecho a ser oído debe aplicarse al procedimiento de examen de una solicitud de protección internacional llevado a cabo por la autoridad nacional competente de conformidad con las normas adoptadas en el marco del sistema europeo común de asilo.

33. Según reiterada jurisprudencia, el derecho a ser oído garantiza a toda persona el derecho a formular observaciones, escritas o verbales, sobre los elementos en los que la Administración vaya a basar una decisión que pueda perjudicarle.[18] Exige que la Administración disponga lo necesario para que el interesado tenga conocimiento de estos elementos a lo largo del procedimiento y pueda dar a conocer eficazmente su punto de vista. Asimismo, implica que la Administración tome conocimiento, con toda la atención exigida, de las observaciones del interesado.

34. El derecho a ser oído persigue varios objetivos.

35. En primer lugar, sirve para establecer los hechos y, en consecuencia, para la instrucción del expediente. Las observaciones formuladas por el interesado y la comunicación de todos los elementos que pueden incidir en el sentido de la decisión de la Administración deben permitir a esta última examinar con pleno conocimiento de causa y de forma exhaustiva todos los elementos fácticos, circunstanciales o jurídicos sobre los que se basa el procedimiento.

36. En segundo lugar, el derecho a ser oído debe garantizar la protección efectiva del interesado. Éste tiene derecho a participar en el procedimiento que le afecta y, en este marco, debe tener la seguridad de poder manifestar su opinión previamente sobre todos los puntos importantes en los que la Administración pretende basar su decisión. Por tanto, el derecho a ser oído debe permitirle corregir un error o invocar elementos relativos a su situación personal que militen en el sentido de que se adopte la decisión, de que no se adopte o de que tenga un contenido u otro.[19] Ello contribuye a cimentar la confianza que el administrado debe poder tener en la Administración.

37. El Tribunal de Justicia ha reconocido claramente la existencia del derecho a ser oído en los procedimientos administrativos iniciados por un interesado para disfrutar de un derecho como una franquicia aduanera[20] o una ayuda económica comunitaria.[21]

38. Asimismo, ha delimitado el alcance de este derecho en los procedimientos de naturaleza cuasi represiva en los cuales la Administración se dirige contra el interesado con motivo de un acto que se considera censurable y aplica sanciones económicas y financieras en su contra.[22]

16 — El Tribunal de Justicia, en su sentencia de 21 de diciembre de 2011, Cicala (C-482/10, Rec. p. I-14139), ha señalado expresamente que, según su tenor literal, el artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta, va dirigido, no a los Estados miembros, sino únicamente a las instituciones y órganos de la Unión (apartado 28).

17 — Sentencia Sopropé, antes citada, apartado 38.

18 — *Ibidem*, apartado 37 y jurisprudencia citada y apartado 50.

19 — *Ibidem*, apartado 49. Véase asimismo la sentencia Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, antes citada, apartado 65.

20 — Véanse, en particular, las sentencias del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München (C-269/90, Rec. p. I-5469), apartados 23 a 25, relativa a la concesión de una franquicia aduanera para la importación de un aparato científico, y del Tribunal de Primera Instancia de 9 de noviembre de 1995, France-aviation/Comisión (T-346/94, Rec. p. II-2841), apartado 34, que aplica dicha jurisprudencia a los procedimientos de devolución de derechos de aduana.

21 — Sentencia de 24 de octubre de 1996, Comisión/Lisrestal y otros (C-32/95 P, Rec. p. I-5373).

22 — Véase, en relación con las reglas de la competencia, la sentencia de 3 de septiembre de 2009, Papierfabrik August Koehler y otros/Comisión (C-322/07 P, C-327/07 P y C-338/07 P, Rec. p. I-7191), y, en relación con la lucha contra el terrorismo, la sentencia Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, antes citada, apartados 61 a 66 y jurisprudencia citada.

39. Así, cuando la Comisión sanciona una práctica colusoria o un abuso de posición dominante, el Tribunal de Justicia ha admitido que el derecho a ser oído supone, una vez concluida la investigación y antes de que se adopte una resolución, notificar al interesado los cargos que se le imputan. [23] Esta notificación de imputaciones constituye un documento preparatorio que no prejuzga la decisión definitiva de la Comisión. Sin embargo, expone las conclusiones preliminares de la Comisión sobre la existencia de una infracción de las normas de la competencia explicando las apreciaciones fácticas y jurídicas que ha llevado a cabo en el marco de la instrucción del asunto y que abre la fase contradictoria del procedimiento. [24]

40. Del mismo modo, en lo que respecta a las decisiones por las cuales el Consejo congela los fondos de entidades que participan en actividades terroristas, el Tribunal de Justicia exige, en principio, que la adopción de tales medidas restrictivas esté precedida de una notificación al interesado de las pruebas de cargo y que se le brinde la oportunidad de ser oído. [25] Sin embargo, este principio únicamente se aplica a las decisiones posteriores de congelación de fondos. En efecto, respecto de las decisiones iniciales, el Tribunal de Justicia ha decidido establecer un límite al derecho a ser oído en aras de la protección de un interés público superior. Dado que estas medidas, por su naturaleza, deben tener un efecto sorpresa y aplicarse de inmediato, el Tribunal de Justicia prima la eficacia de la actuación administrativa limitando la comunicación de los motivos a la persona afectada y permitiéndole ejercer su derecho a ser oída al mismo tiempo que se adopte esa decisión o inmediatamente después.

41. Aunque el derecho a ser oído puede limitarse en determinadas circunstancias particulares cuando pueda poner en riesgo un interés público superior, sigue siendo una formalidad sustancial. Por consiguiente, y según la jurisprudencia, la vulneración de este derecho debe ser sancionada como tal por el juez y llevar aparejada la anulación de la decisión o de la parte de la decisión relativa a los hechos o imputaciones sobre los que el interesado no ha podido expresar su punto de vista. [26]

42. El Tribunal de Justicia no ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el alcance del derecho a ser oído en un procedimiento de examen de una solicitud de protección internacional. No obstante, en mi opinión, las consideraciones que ha desarrollado en la jurisprudencia citada se aplican de forma idéntica.

43. En efecto, en este tipo de procedimientos caracterizados por una situación personal y material difícil y en la que se trata de salvaguardar derechos esenciales del interesado, el respeto de esta garantía procesal reviste una importancia fundamental. El interesado ocupa un lugar eminentemente central no sólo porque es quien inicia el procedimiento y el único que puede exponer, de forma concreta, su historia personal y el contexto en el que se enmarca, sino también porque la resolución que se emita tendrá una importancia vital para él.

44. A continuación, examinaré el modo en el que el legislador de la Unión ha plasmado el derecho a ser oído en las Directivas 2004/83 y 2005/85.

23 — Véanse, en particular, mis conclusiones en el asunto en que recayó la sentencia Papierfabrik August Koehler y otros/Comisión, antes citada.

24 — Véase, en este sentido, la sentencia de 17 de noviembre de 1987, British American Tobacco y Reynolds Industries/Comisión (142/84 y 156/84, Rec. p. 4487), apartado 70.

25 — Sentencia Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, antes citada, apartados 61 y 62.

26 — Véanse, en relación con la aplicación de este principio, las sentencias Technische Universität München y Papierfabrik August Koehler y otros/Comisión, antes citadas.

C. Sobre la aplicación del derecho a ser oído en el procedimiento de examen de una solicitud de protección internacional

45. De conformidad con el décimo considerando de la Directiva 2004/83 y el octavo considerando de la Directiva 2005/85, el legislador de la Unión se ha comprometido a respetar los derechos fundamentales al establecer las normas sustantivas y procesales referentes a la concesión de protección internacional.

46. Por tanto, en el marco del procedimiento de examen de una solicitud de protección internacional, el legislador de la Unión ha velado porque las autoridades nacionales competentes garanticen el ejercicio efectivo de los derechos procesales reconocidos al solicitante y, en particular, su derecho a ser oído.

47. En primer lugar, procede señalar que la autoridad nacional competente está obligada a cumplir su misión mediante un examen individual, objetivo e imparcial de la solicitud de protección internacional en virtud del artículo 8, apartado 2, letra a), de la Directiva 2005/85. Además, debe tomar conocimiento de los elementos fácticos y circunstanciales sobre los que se basa la solicitud de protección internacional de forma suficiente y completa, conforme al artículo 23, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 2005/85.

48. En segundo lugar, hay que observar que, para garantizar de forma efectiva el respeto del derecho a ser oído, el solicitante goza de las garantías procesales establecidas, en particular, en los artículos 10 y 13 de la Directiva 2005/85. Así, la autoridad nacional competente debe informar al interesado, en una lengua que comprenda, acerca del procedimiento que debe seguirse y de los medios de que dispone para presentar sus alegaciones. Además, debe permitirle disponer de los servicios de un intérprete y garantizar que su solicitud se examina cuidadosa y diligentemente, encomendando la celebración de la audiencia personal a una persona suficientemente competente para tener en cuenta las circunstancias personales o generales que rodean la solicitud. Por último, la autoridad nacional competente debe garantizar la confidencialidad de la audiencia, lo que debe generar en el solicitante la confianza necesaria para exponer claramente su caso y manifestar libremente sus opiniones y sentimientos.

49. En tercer lugar, ha de señalarse que el solicitante, antes de que se adopte la decisión, es oído en el transcurso de una o varias reuniones en las cuales podrá exponer todos los hechos y circunstancias en los que basa su solicitud.

50. En un primer momento, el solicitante es oído en el marco de la audiencia personal prevista en el artículo 12, apartado 2, letra b), de la Directiva 2005/85.[27]

51. En mi opinión, esta audiencia concreta el deber de cooperación establecido en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/83, cuyo alcance se discute en este asunto.

52. De conformidad con el artículo 12, apartado 2, letra b), de la Directiva 2005/85, la citada audiencia debe permitir a la autoridad nacional competente ayudar al solicitante «a rellenar su solicitud y […] facilitarle la información básica en relación con la solicitud, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2004/83». Dicha información no sólo consistirá en «[la del] solicitante» y en toda la documentación de la que disponga «sobre su edad, pasado, incluido el de [sus] parientes […], identidad, nacionalidad(es) y lugares de anterior residencia, solicitudes de asilo previas, itinerarios de viaje, documentos de identidad y de viaje», sino también en los motivos por los que solicita protección internacional.

27 — El procedimiento establecido en el artículo 14 de la Directiva 2005/85 es aplicable a dicha audiencia, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 de dicho artículo.

53. Esta primera audiencia se inscribe pues en el marco establecido por el artículo 4 de la Directiva 2004/83 y debe ser puesta en perspectiva con los principios establecidos por el legislador de la Unión en dicho artículo.

54. El citado artículo establece las normas que las autoridades nacionales competentes deben aplicar en materia de comunicación y valoración de los hechos y circunstancias en los que se fundamenta la solicitud de protección internacional.

55. En el caso de una solicitud de asilo, el objetivo es determinar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2, letra c), de la Directiva 2004/83 y basándose en informaciones muy concretas, si el temor de la persona a ser perseguido tras regresar a su país de origen está objetivamente fundado. En cuanto a la solicitud de protección subsidiaria, la finalidad es apreciar, a la luz del artículo 2, letra e), de la citada Directiva, si existen motivos fundados para creer que el interesado se enfrentaría a un riesgo real de sufrir daños graves si es enviado a su país de origen.

56. De conformidad con el artículo 4, apartado 1, de la citada Directiva, la carga de la prueba recae en el solicitante de protección internacional. En efecto, éste está obligado a presentar todos los elementos necesarios para fundamentar su solicitud, [28] lo que tiene sentido dado que únicamente el solicitante está, a priori, en condiciones de exponer la situación en la que se encuentra y aportar las correspondientes pruebas.

57. Sin embargo, el legislador de la Unión ha matizado este principio añadiendo que «los Estados miembros tendrán el deber de valorar, con la cooperación del solicitante, los elementos pertinentes de la solicitud». En consecuencia, es en esa fase del procedimiento en la que el legislador quiere que se establezca la cooperación cuyo alcance se examina en este asunto.

58. Por consiguiente, la cooperación debe entenderse circunscrita a la exposición de los hechos pertinentes y a la comunicación de los elementos necesarios para apreciar el fundamento de la solicitud.

59. Por otra parte, el uso del concepto de cooperación presupone la colaboración entre ambas partes para alcanzar un objetivo común.

60. En los trabajos preparatorios de la Directiva 2004/83, según la Comisión se trataba de establecer una obligación «compartida» entre el solicitante y el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de esclarecer y evaluar todos los hechos pertinentes. [29]

61. Según los comentarios del ACR, se trataba de instaurar una «responsabilidad común al solicitante y al examinador» para la tarea de determinar y evaluar los elementos necesarios para valorar la solicitud. [30]

62. Este deber de cooperación es una obligación del solicitante de asilo con arreglo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Directiva 2005/85.

28 — Véase, asimismo a este respecto, el artículo 10, apartado 1, letra a), de la Directiva 2005/85.

29 — Véanse los comentarios de la Comisión sobre el artículo 7, letra a), contenidos en la Propuesta de Directiva del Consejo, de 12 de septiembre de 2001, por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional [COM(2001) 0510 final].

30 — Véanse los comentados anotados del ACR sobre la Directiva 2004/83 relativos al artículo 4, apartado 1, de dicha norma.

63. En efecto, es él quien inicia el procedimiento para disfrutar de un derecho. Él es también el único que puede exponer de forma concreta su historia personal y el contexto en el que se ha desarrollado y aportar las primeras informaciones útiles. Esta cooperación se traduce en varias obligaciones entre las que se encuentran, en particular, la obligación de presentarse en persona, en una fecha concreta, de facilitar los documentos y objetos que obren en su poder y que sean pertinentes para el examen de la solicitud o la de aceptar que se graben sus declaraciones.

64. Este deber de cooperación también incumbe al Estado miembro. En mi opinión, ello se explica por las dificultades a las que el solicitante de protección internacional puede enfrentarse para obtener pruebas.

65. Por un lado, es poco probable que sea siempre capaz de determinar si su solicitud guarda relación con los criterios previstos en la Convención de Ginebra o en la Directiva 2004/83, que tenga conocimiento de los demás instrumentos en materia de derechos humanos sobre los que se basan otras formas de protección internacional o que pueda aportar, desde un principio, las pruebas más adecuadas para el examen de su solicitud.

66. Por otra parte, es indispensable tener en cuenta el desvalimiento no sólo material sino también psicológico en el que es probable que se encuentre el solicitante de asilo. Como recuerda el ACR, al haber huido de su país de origen, puede que llegue con el mínimo indispensable, no tener ningún documento de identidad y, en consecuencia, no poder fundar sus declaraciones en pruebas documentales. Además, cabe que el solicitante se encuentre en un auténtico estado de angustia psicológica y desconfíe de una autoridad pública, a consecuencia de su experiencia en su país de origen, y tema hablar libremente y exponer de forma completa y exhaustiva todos los elementos de su situación. [31]

67. En estas condiciones, la cooperación prevista en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/83 debe permitir, según las circunstancias de cada caso, evaluar y recabar los elementos más pertinentes para valorar la solicitud de protección internacional y recopilar, junto con el solicitante y gracias a los recursos de que dispone la autoridad nacional competente, todos los datos necesarios para evaluar la credibilidad del solicitante y los fundamentos de su solicitud.

68. Al llegar a este punto del análisis, ya se puede concluir que cuando estableció un deber de cooperación en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/83, el legislador de la Unión no tuvo la intención de obligar al Estado miembro a facilitar los elementos sobre los que pretende basar su decisión y a recabar las observaciones del solicitante al respecto antes de adoptar una decisión desfavorable. Dicha cooperación, al igual que la audiencia en la que se materializa, sólo tiene por objeto ayudar al solicitante a rellenar su solicitud y recabar los elementos que se consideran básicos a estos efectos.

69. A continuación, hay que señalar que el solicitante tiene también el derecho a ser oído en el marco de la audiencia personal prevista en el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2005/85.

70. En virtud del artículo 13, apartado 3, de dicha Directiva, esta audiencia debe permitir al interesado presentar todos los motivos de su solicitud. En consecuencia, tampoco tiene por objeto notificar al interesado la valoración que la autoridad nacional competente haya realizado ni recabar las observaciones del solicitante antes de que se adopte una decisión.

71. Por último, procede señalar que tras cada una de estas audiencias se da traslado al solicitante de los informes realizados.

31 — Véanse los comentarios anotados del ACR sobre la Directiva 2004/83 relativos al artículo 4 de la misma, y los puntos 195 a 205 del documento *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la convention de 1951 et du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, citado en la nota 14.

72. En efecto, en virtud del artículo 14 de la Directiva 2005/85, de todas las audiencias entre el solicitante y la autoridad nacional competente se redacta un informe escrito al que se dará acceso al solicitante «a su debido tiempo» o con la antelación necesaria para que pueda preparar e interponer un recurso en el plazo previsto. Dicho informe debe contener «como mínimo» la información esencial de la solicitud. Además, el Estado miembro de que se trate podrá pedir al solicitante que dé su conformidad al contenido del informe y las cuestiones sobre las que esté en desacuerdo se harán constar, en su caso, en su expediente personal. En consecuencia, el solicitante tiene la posibilidad de corregir algunos elementos antes de que se adopte una decisión o después de su adopción en el marco de un recurso judicial.

73. Tras este análisis sobre las normas sustantivas y procesales que rigen el examen de una solicitud de protección internacional, es preciso indicar que el legislador de la Unión no pretendió obligar a los Estados miembros a facilitar al interesado, bien en el marco de la cooperación prevista en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/83, o bien en las audiencias personales y comunicaciones anteriores a la adopción de la decisión, la decisión preliminar que se pretende adoptar y recabar su opinión, cuando tengan la intención de emitir una decisión desfavorable.

74. Si esta obligación no puede por tanto desprenderse de las disposiciones de las Directivas 2004/83 y 2005/85, ¿puede deducirse de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el alcance del derecho a ser oído?

75. Creo que no.

76. Como hemos visto, es cierto que en los procedimientos cuasi represivos como aquellos en los que la Comisión sanciona una práctica colusoria o un abuso de posición dominante, el Tribunal de Justicia ha admitido que el derecho a ser oído implica, antes de que se adopte una resolución, notificar al interesado los cargos que se le imputan. Esta notificación expone las conclusiones preliminares de la Comisión sobre la existencia de una infracción de las normas de la competencia explicando las apreciaciones fácticas y jurídicas que ha llevado a cabo en el marco de la instrucción del asunto. [32]

77. En este marco, el derecho a ser oído permite efectivamente al interesado tener conocimiento del modo en que la autoridad pretende valorar jurídicamente los hechos invocados y manifestar su opinión, en su caso, sobre la justificación jurídica antes de que se adopte una decisión.

78. Ahora bien, estamos en el marco de procedimientos de naturaleza cuasi-penal en los cuales la Comisión se dirige contra una empresa con motivo de un acto que se considera censurable. La notificación de las imputaciones se equipara a una «acusación formal» formulada al término de la investigación llevada a cabo por la Comisión. Abre la fase contradictoria del procedimiento en la que la empresa tiene la posibilidad de presentar observaciones escritas y de ser oída en una vista sobre los hechos que se le critican, los elementos de prueba sobre los que se basan tales hechos y su calificación.

79. En este marco, el derecho a ser oído se entiende como un auténtico derecho de defensa que permite a la empresa refutar las imputaciones formuladas contra ella antes de que la Comisión le aplique una sanción o le imponga una penalización.

80. Ahora bien, en el marco de un procedimiento como el que es objeto del litigio principal, que es iniciado por el interesado para disfrutar de un derecho, éste ya ha tenido ocasión de formular sus observaciones sobre los elementos que han de tenerse en cuenta.

32 — Véanse las notas 23 y 24.

81. Como ha recordado el Tribunal de Justicia en sus sentencias Francia/People's Mojahedin Organization of Iran y Sopropé, antes citadas, la regla según la cual el destinatario de una decisión lesiva debe poder formular observaciones antes de que ésta se adopte tiene por finalidad que la autoridad interesada esté en condiciones de tomar eficazmente en consideración el conjunto de los elementos relevantes. Para garantizar una protección efectiva al destinatario, en particular tiene por objeto que este pueda corregir un error o invocar elementos relativos a su situación personal que militen en el sentido de que se adopte la decisión, de que no se adopte o de que tenga un contenido u otro.

82. Ahora bien, procede señalar que, a la luz del marco reglamentario antes descrito, el legislador de la Unión ha velado por que se garantice en tales términos el derecho del solicitante a ser oído antes de que se adopte una decisión.

83. Aunque los primeros elementos sobre los que se basa una solicitud de protección internacional se facilitan en un formulario o cuestionario estándar, posteriormente el solicitante puede dar a conocer la realidad de los hechos y de las circunstancias a los que se enfrenta en su país de origen en la fase de instrucción de la solicitud. En este contexto, la cooperación prevista en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/83 permite al solicitante evaluar los elementos más pertinentes y recopilar, junto con la autoridad nacional competente, todos los datos necesarios que fundamentan su solicitud. La audiencia o las audiencias personales previstas en el artículo 12 de la Directiva 2005/85 constituyen una nueva ocasión para que el solicitante se entreviste con la persona más competente para tener en cuenta su situación personal. Puede exponer todos los motivos de su solicitud y todos los elementos nuevos que no estuvieran incluidos en sus argumentos y explicarse. Para la autoridad nacional competente, esta audiencia permite examinar de forma muy concreta la pertinencia de todos los elementos con el fin de evaluar la personalidad del solicitante y la credibilidad de sus declaraciones y arrojar luz, en su caso, sobre determinadas contradicciones.

84. Por otra parte, no hay que olvidar que de conformidad con el artículo 9 de la Directiva 2005/85, la autoridad nacional competente está obligada a motivar fáctica y jurídicamente la decisión de denegación de asilo. Asimismo, en virtud del artículo 39 de la citada Directiva, los Estados miembros deben garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva. De este modo, la legalidad de la decisión definitiva adoptada y, en particular, los motivos que han llevado a la autoridad competente a denegar la solicitud de asilo por infundada pueden ser objeto de un examen profundo por parte del juez nacional, en el marco de un recurso presentado contra la decisión de denegación de la citada solicitud. [33]

85. Por último, ha de señalarse que los procedimientos establecidos en las Directivas 2004/83 y 2005/85 constituyen normas mínimas. Según el artículo 3 de la Directiva 2004/83 y el artículo 5 de la Directiva 2005/85, los Estados miembros pueden introducir o mantener normas más favorables en lo que respecta a las condiciones sustantivas así como a los procedimientos de concesión o retirada de la protección internacional, siempre que sean compatibles con las citadas Directivas. Por lo tanto, los Estados miembros pueden reforzar las garantías fundamentales concedidas al solicitante en el marco del examen de su solicitud. Así, el Gobierno neerlandés señala, en sus observaciones que en los Países Bajos el ministro competente está obligado a informar por escrito al solicitante de su intención de denegar su solicitud de protección internacional y las razones en las que se basa, con el fin de recabar sus observaciones escritas y, en su caso, subsanar los eventuales vicios de los que pudiera adolecer la decisión.

33 — Véase, a este respecto, la sentencia Samba Diouf, antes citada, apartado 56.

86. A la vista de estos elementos, considero, por consiguiente, que el deber de cooperación previsto en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/83, leído a la luz de las normas y garantías procesales establecidas en la Directiva 2005/85, debe interpretarse en el sentido de que la autoridad responsable del examen de la solicitud no está obligada a facilitar los elementos en los que pretende basar su decisión y a recabar las observaciones del solicitante al respecto, antes de adoptar una decisión desfavorable.

87. Esta interpretación se impone en el marco del examen de una solicitud de asilo.

88. Del mismo modo, en virtud del artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2005/85, también se impone cuando un Estado miembro ha introducido un procedimiento único en el que se examina la solicitud a la luz de las dos formas de protección internacional, a instancias del interesado o de oficio, y en el cual la autoridad nacional competente examina automáticamente los motivos de la protección subsidiaria cuando los requisitos para obtener el reconocimiento de la condición de refugiado no concurren. En efecto, como ya se ha visto, en este caso debe respetar las reglas y garantías procedimentales establecidas en la Directiva 2005/85, durante todo el procedimiento.

89. Por el contrario, cuando el Estado miembro examina la solicitud de protección subsidiaria en el marco de un procedimiento independiente, habida cuenta del ámbito de aplicación de la Directiva 2005/85, no está obligado a conceder las garantías procesales previstas para el examen de una solicitud de asilo. No obstante, sigue obligado, por un lado, a cooperar con el solicitante del modo previsto en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/83, y, por otro lado, a garantizar el derecho a ser oído, en la medida en que éste, como se ha dicho, constituye un principio general del Derecho de la Unión.

90. En consecuencia y a la luz de los razonamientos anteriores, cuando tras la denegación de una solicitud de asilo se presenta una solicitud de protección subsidiaria en un nuevo procedimiento, en mi opinión, la autoridad nacional competente no está obligada a comunicar su decisión preliminar siempre y cuando, no obstante, haya dispuesto lo necesario para que el interesado pueda invocar todos sus argumentos y aportar las pruebas que demuestren que cumple los requisitos particulares para obtener la protección subsidiaria prevista en el artículo 15 de la Directiva 2004/83.

91. A la luz de todos los elementos anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que declare que el deber de cooperación previsto en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/83, leído a la luz de las normas y garantías procesales establecidas en la Directiva 2005/85, debe interpretarse en el sentido de que, cuando una autoridad nacional competente pretende denegar una solicitud de protección subsidiaria presentada a raíz de la denegación de una solicitud de asilo, no está obligada a comunicar los elementos en los que pretende basar su decisión ni a recabar las observaciones del solicitante al respecto, antes de adoptar su decisión.

92. De conformidad con el artículo 3 de la Directiva 2004/83 y el artículo 5 de la Directiva 2005/85, los Estados miembros pueden introducir o mantener normas más favorables sobre los procedimientos de concesión o retirada de la protección internacional, siempre que sean compatibles con las citadas Directivas.

D. *Aplicación al presente asunto*

93. Si bien compete en exclusiva al juez que conoce del litigio principal examinar si la decisión ha sido adoptada vulnerando las garantías procesales concedidas al solicitante, no obstante, en el marco de la cooperación judicial prevista en el artículo 267 TFUE, deseo ofrecer al órgano jurisdiccional remitente los siguientes elementos de apreciación.

94. En la fecha en la que se produjeron los hechos del litigio principal, las normas relativas a la tramitación de las solicitudes de asilo estaban contenidas en la Ley de 1996 sobre Refugiados (Refugee Act 1996). Por su parte, las disposiciones referentes al procedimiento de examen de una solicitud de protección subsidiaria estaban recogidas en el Reglamento de 2006 sobre Admisibilidad de la Protección en el marco de las Comunidades Europeas [*European Communities* (Eligibility for Protection) Regulations 2006], [34] por el que se transpone la Directiva 2004/83.

95. En la vista hemos tenido conocimiento de que, en Irlanda, el examen de una solicitud de protección subsidiaria se efectúa en el marco de un procedimiento independiente. No existe actualmente un procedimiento único. Como han confirmado Irlanda y la Comisión, las garantías establecidas por el legislador de la Unión en la Directiva 2005/85 no son pues aplicables a este procedimiento.

96. En primer lugar, el Sr. M. sostiene ante el órgano jurisdiccional remitente que no fue oído durante el examen de su solicitud de protección subsidiaria y que ignoraba los elementos sobre los cuales la autoridad nacional competente tenía intención de basar su decisión denegatoria.

97. De los documentos que obran en autos se desprende que, en efecto, no fue oído en una audiencia personal en esa fase del procedimiento.

98. En mi opinión, si bien el examen de la solicitud de protección subsidiaria se enmarca en un procedimiento independiente, no creo que deban vulnerarse las garantías procedimentales de las que el Sr. M. ya disfrutó durante el procedimiento de examen de su solicitud de asilo. En efecto, ambos procedimientos están estrechamente vinculados y se basan, en particular, en una historia personal y en hechos análogos. Sin embargo, es imprescindible garantizar que el Sr. M. haya podido dar a conocer eficazmente su punto de vista sobre las razones en las que se basa concretamente su solicitud de protección subsidiaria.

99. Ahora bien, habida cuenta de los elementos de los que dispongo, tengo la sensación de que el interesado sí que ha tenido ocasión de formular sus alegaciones sobre los elementos que justifican el reconocimiento del estatuto de refugiado pero también la concesión de protección subsidiaria.

100. El Sr. M. presentó su solicitud de asilo ante la ORAC el 21 de mayo de 2008, fecha en la que fue oído durante una audiencia preliminar en virtud del artículo 8 de la Ley de 1996 sobre refugiados. En esa ocasión, se le facilitó un cuestionario con el fin de obtener del interesado toda la información pertinente sobre él y las razones que motivan su solicitud. En ese marco, en virtud del artículo 11 de la Ley antes citada, el Sr. M. fue oído el 23 de agosto de 2008, durante una audiencia personal en la que se le permitió exponer todos los motivos que justificaban su solicitud y los elementos sobre los que se fundaba. Esta audiencia dio lugar a la redacción de un informe, que constituye una decisión en primera instancia, [35] que contenía una recomendación negativa de la ORAC, pues estimaba, en particular, que la solicitud del interesado no era suficientemente creíble habida cuenta de los plazos en los que la había presentado.

101. Esta recomendación se comunicó al interesado el 8 de septiembre de 2008. De conformidad con el artículo 16, apartado 1, de la Ley de 1996 sobre refugiados, el Sr. M. interpuso recurso contra dicha recomendación ante el Refugee Appeals Tribunal (Irlanda). Dicho recurso se examinó en un procedimiento escrito, pues según dispone el artículo 13, apartados 5 y 6, letra c) de la citada Ley, la fase oral del procedimiento se suprime cuando el solicitante no presenta su solicitud en un plazo

34 — En adelante, «Reglamento de 2006».

35 — De conformidad con el artículo 13, apartado 4, letra a), de dicha Ley, ese informe debe ser remitido al solicitante.

razonable sin concurrir un motivo que lo justifique.[36] Este procedimiento le permitió, por un lado, pronunciarse sobre los motivos invocados por la ORAC para denegar su solicitud de asilo y, por otro, exponer de nuevo todas las razones que le impiden regresar a su país de origen, incorporando a sus escritos elementos adicionales notificados el 25 de septiembre de 2008.

102. Mediante la decisión de 28 de octubre de 2008, el Refugee Appeals Tribunal confirmó la recomendación negativa de la ORAC y solicitó que no se reconociera el estatuto de refugiado al Sr. M. Dicha decisión que, con arreglo al artículo 16, apartado 17, de la Ley de 1996 sobre Refugiados debe estar motivada, fue notificada al interesado el 31 de octubre de 2008. Este último no impugnó las conclusiones de la ORAC ni dicha decisión ante la High Court.[37]

103. Mediante escrito notificado el 8 de diciembre de 2008, se informó al Sr. M. de la decisión del Minister for Justice, Equality and Law Reform de denegar su solicitud de asilo y dictar en su contra una orden de expulsión. A dicha notificación se adjuntó un aviso en el sentido de que podía solicitar, por un lado, acogerse al estatuto que confiere la protección subsidiaria y, por otro, una autorización provisional para permanecer en el territorio. A tal efecto se incorporó a dicho escrito un folleto informativo sobre la protección subsidiaria y el formulario para presentar la solicitud. Se invitaba al solicitante a facilitar, además de sus datos personales, cualquier otro documento adicional, y especificar los motivos expresamente relacionados con las circunstancias invocadas en apoyo de su solicitud de protección subsidiaria y, en particular, el daño grave que sufriría si regresase a su país de origen.

104. Posteriormente, el Sr. M. presentó una solicitud de protección subsidiaria el 31 de diciembre de 2008, que se completó el 15 de julio de 2009 y el 6 de agosto 2010 con pruebas para fundamentarla. Dicha solicitud fue examinada con arreglo a los artículos 4 y 5 del Reglamento de 2006, que transponen el artículo 4 de la Directiva 2004/83. Así, de conformidad con el artículo 5 del Reglamento de 2006, la autoridad nacional competente estaba obligada a tener en cuenta todos los hechos pertinentes sobre el país de origen en el momento de adoptar la decisión, incluidas sus disposiciones legislativas y reglamentarias, y su modo de aplicación, las declaraciones y los documentos aportados por el solicitante, incluida la información sobre que ha sido o podría ser objeto de persecución o sobre que ha sufrido o podría sufrir daños graves, así como la situación individual y las circunstancias personales del solicitante, incluidos factores como sus antecedentes, sexo, edad y las actividades que ha desarrollado desde que abandonó su país de origen y que pueden conllevar una persecución o un daño grave en caso de regreso.

105. La solicitud de protección subsidiaria fue denegada el 24 de septiembre de 2010 por el Minister for Justice, Equality and Law Reform que consideró que, a la luz de las serias dudas sobre la credibilidad de las alegaciones del solicitante, no había quedado demostrado que se enfrentaba al riesgo de sufrir daños graves si regresaba a su país de origen. Dicha decisión fue notificada al Sr. M. el 30 de septiembre de 2010.

106. En mi opinión, la exposición de los hechos que acabo de realizar permite determinar que el Sr. M. ha tenido ocasión de presentar todos los hechos y circunstancias que justifican, a su juicio, una protección internacional, derivada del derecho de asilo o de la protección subsidiaria. Asimismo, cabe presuponer que éste conocía los elementos sobre los cuales la autoridad nacional competente iba a apreciar el fundamento de esta solicitud dado que en el marco del examen de su solicitud de asilo, fue

36 — Sucede lo mismo cuando, en particular, la solicitud es manifiestamente infundada o cuando el solicitante hubiese engañado a las autoridades mediante la presentación de información falsa (transposición del artículo 23, apartado 4, de la Directiva 2005/85).

37 — De las observaciones formuladas por Irlanda se desprende que el solicitante que haya sido objeto de una recomendación negativa del ORAC y/o del Refugee Appeals Tribunal puede interponer ante la High Court un recurso judicial en virtud del artículo 5, apartado 1, letras h) e i), de la Ley de 2000 sobre inmigración ilegal y trafico de personas [Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000].

oído en varias ocasiones por la ORAC, y pudo conocer los motivos que invocaba para emitir una recomendación negativa en el marco del recurso presentado ante el Refugee Appeals Tribunal. Por último se le notificaron los motivos en los que se basaba la decisión denegatoria del Minister for Justice, Equality and Law Reform.

107. En segundo lugar, el Sr. M. reprocha a la autoridad nacional competente haber basado su apreciación en documentos publicados en 2010, en particular un informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América sobre la situación en Ruanda, cuando el interesado, por su parte, había presentado ese mismo informe pero emitido en 2008, e información adicional sobre el sistema judicial ruandés, actualizada mediante un escrito de 6 de agosto de 2010.

108. No cabe reprochar a la autoridad nacional competente que haya apreciado la fundamentación de la solicitud controvertida basándose en información más precisa y actualizada sobre la situación general de Ruanda.

109. En efecto, de conformidad con el artículo 4, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/83, los Estados miembros deben examinar individualmente la solicitud de protección internacional y tener en cuenta «todos los hechos pertinentes relativos al país de origen *en el momento de resolver sobre la solicitud* [38]». Asimismo, en virtud del artículo 8, apartado 2, de la Directiva 2005/85, norma que, desde luego, no es aplicable al procedimiento de que se trata, la autoridad responsable del examen de la solicitud debe efectuar un examen adecuado y objetivo y, a tales efectos, velar por «que se obtenga información precisa y actualizada de diversas fuentes, […] respecto a la situación general imperante en [el] país […] de origen [del] solicitante[s]».

110. Por consiguiente, como ha señalado la High Court en su sentencia Ahmed v. Minister for Justice, Equality and Law Reform, antes citada, el solicitante debe esperar que la autoridad responsable del examen de la solicitud cumpla su misión asegurándose de que dispone de elementos plenamente actualizados.

111. Ahora la cuestión es determinar si el informe de 2010 podía orientar significativamente la decisión de la autoridad nacional competente. En tal caso, y en la medida en que se trata, en consecuencia, de un elemento esencial, considero que habría que haber permitido al interesado presentar sus observaciones al respecto. Ahora bien, en ese asunto y a la luz de los documentos que obran en autos, no parece que ese haya sido el caso. Por un lado, el órgano jurisdiccional remitente señala que no se han producido cambios apreciables en la situación general y de seguridad en Ruanda durante el período comprendido entre 2007 y 2010. Por otra parte, señala que en lo que atañe a la situación personal del solicitante y, en particular, de la falta de credibilidad que, en esencia, se le reprocha, las diferencias entre el informe de 2008 y el de 2010 no son altamente pertinentes. En consecuencia, parece que la información en la que se basó el Minister for Justice, Equality and Law Reform simplemente corroboró las conclusiones que ya había extraído durante el procedimiento de examen de la solicitud de asilo.

112. En tercer lugar, el Sr. M. alega que ignoraba en qué momento se iba a emitir una decisión sobre su solicitud de protección subsidiaria y critica, además, la duración del procedimiento.

113. De los documentos obrantes en autos se desprende que el procedimiento de examen de la solicitud de asilo presentado por el Sr. M. duró seis meses y medio y el de su solicitud de protección subsidiaria, 21 meses. En consecuencia, el interesado únicamente tuvo certeza sobre su situación al término de un procedimiento que duró algo más de dos años y tres meses.

38 — El subrayado es mío.

114. Esta duración me parece manifiestamente irrazonable. Aunque en Irlanda el examen de la solicitud de protección subsidiaria no está sujeto a las normas de procedimiento estipuladas en el artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2005/85 – que dispone que los Estados miembros deberán velar por que el procedimiento de examen de una solicitud de protección internacional se concluya *lo más rápidamente posible*, y *en caso de que no sea posible adoptar una resolución al cabo de seis meses*, por que se informe al solicitante de la demora, o que se le facilite información sobre el plazo en el que se adoptará la resolución– no es menos cierto que la autoridad nacional competente, cuando adopta decisiones comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, está obligada a garantizar que se respeta el derecho del interesado a una buena administración, que constituye un principio general del Derecho de la Unión.

115. Por tanto, las solicitudes de protección subsidiaria, así como las de asilo, deben ser objeto de un examen diligente, llevado a cabo en un plazo razonable, dado que la celeridad del procedimiento no sólo contribuye a la seguridad jurídica del solicitante sino también a su integración.

116. Por consiguiente, incumbirá al órgano jurisdiccional remitente apreciar en qué medida la duración relativamente larga de este procedimiento ha vulnerado los derechos y las garantías concedidas al Sr. M. en el marco del procedimiento de examen de su solicitud de protección subsidiaria.

II. Conclusión

117. Con arreglo a todo lo anterior se propone al Tribunal de Justicia que responda a la High Court como sigue:

«El deber de cooperación previsto en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/83/CE 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, leído a la luz de las normas y garantías procesales establecidas en la Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, debe interpretarse en el sentido de que, cuando una autoridad nacional competente pretende denegar una solicitud de protección subsidiaria presentada a raíz de la denegación de una solicitud de asilo, no está obligada a comunicar los elementos en los que pretende basar su decisión ni a recabar las observaciones del solicitante al respecto, antes de adoptar su decisión.

De conformidad con el artículo 3 de la Directiva 2004/83 y del artículo 5 de la Directiva 2005/85, los Estados miembros pueden introducir o mantener normas más favorables en lo que respecta a los procedimientos de concesión o retirada de la protección internacional, siempre que sean compatibles con las citadas Directivas.»