Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 30 de enero de 2014*

«Directiva 2004/83/CE — Normas mínimas relativas a los requisitos para la concesión del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria — Persona con derecho a protección subsidiaria — 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 — Concepto de "conflicto armado interno" — Interpretación autónoma respecto del Derecho internacional humanitario — Criterios de apreciación»

En el asunto C-285/12,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Conseil d'État (Bélgica), mediante resolución de 16 de mayo de 2012, recibida en el Tribunal de Justicia el 7 de junio de 2012, en el procedimiento entre

Aboubacar Diakité

y

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. L. Bay Larsen (Ponente), Presidente de Sala, y el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Cuarta, y los Sres. M. Safjan y J. Malenovský y la Sra. A. Prechal, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sr. V. Tourrès, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 29 de mayo de 2013;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Sr. Diakité, por la Sra. D. Caccamisi, avocate;

— en nombre del Gobierno belga, por el Sr. T. Materne y la Sra. C. Pochet, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. T. Henze, N. Graf Vitzthum y B. Beutler, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno francés, por el Sr. D. Colas, en calidad de agente;

* Lengua de procedimiento: francés.

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por los Sres. L. Christie y A. Robertson, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. J. Simor, Barrister;

— en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. M. Condou-Durande, en calidad de agente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 18 de julio de 2013;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 15, letra c), 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 (DO L 304, p. 12; en lo sucesivo, «Directiva»).

2 Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre el Sr. Diakité, nacional de Guinea, y el Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Comisionado General para los refugiados y apátridas; en lo sucesivo, «Commissaire général»), en relación con la decisión de este último de no concederle la protección subsidiaria.

Marco jurídico

Derecho internacional

3 El artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, respectivamente, Convenio (I) para aliviar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña; Convenio (II) para aliviar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar; Convenio (III) sobre el trato a los prisioneros de guerra, y Convenio (IV) sobre la protección de personas civiles en tiempo de guerra (en lo sucesivo, «cuatro Convenios de Ginebra»), dispone:

«En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad [...]

A este respecto, se prohíben [...], por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

a) los atentados contra la vida y la integridad corporal [...]

[...]

c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;

[...]»

4 El artículo 1 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), de 8 de junio de 1977, establece lo siguiente:

«1. El presente Protocolo, que desarrolla y completa el artículo 3 común a los [cuatro Convenios de Ginebra], sin modificar sus actuales condiciones de aplicación, se aplicará a todos los conflictos armados que no estén cubiertos por el artículo 1 del Protocolo adicional de los [cuatro Convenios de Ginebra] relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), y que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo.

2. El presente Protocolo no se aplicará a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados.»

Derecho de la Unión

5 Los considerandos quinto, sexto y vigesimocuarto de la Directiva tienen la siguiente redacción:

«(5) Las Conclusiones de Tampere establecen, asimismo, que las normas relativas al estatuto de refugiado deben completarse con medidas sobre formas subsidiarias de protección, que ofrezcan un estatuto apropiado a cualquier persona necesitada de tal protección.

(6) El principal objetivo de la presente Directiva es, por una parte, asegurar que los Estados miembros apliquen criterios comunes para la identificación de personas auténticamente necesitadas de protección internacional y, por otra parte, asegurar que un nivel mínimo de beneficios esté disponible para dichas personas en todos los Estados miembros.

[...]

(24) Deben fijarse igualmente normas mínimas sobre la definición y el contenido del estatuto de protección subsidiaria. La protección subsidiaria debe ser complementaria y adicional a la protección de refugiados consagrada en la Convención [sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951 [*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas,* vol. 189, p. 150, nº 2545 (1954)]].»

6 A tenor del artículo 2, letra e), de la Directiva, a efectos de ésta, se entenderá por «“persona con derecho a protección subsidiaria”: [el] nacional de un tercer país o 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 que no puede o, a causa de dicho riesgo, no quiere acogerse a la protección de tal país».

7 El artículo 15 de la Directiva dispone bajo la rúbrica «Daños graves»:

«Constituirán daños graves:

[...]

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.»

Derecho belga

8 El artículo 48/4 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Ley de 15 de diciembre de 1980 sobre el acceso al territorio, la residencia, el establecimiento y la expulsión de los extranjeros; en lo sucesivo, «Ley de 15 de diciembre de 1980»), dispone lo siguiente:

«§ 1. El estatuto de protección subsidiaria se concederá al extranjero que no reúna los requisitos para ser refugiado y que no pueda acogerse al artículo 9 *ter*, 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 mencionados en el apartado 2, y que no puede o, a causa de dicho riesgo, no quiere acogerse a la protección de tal país [...]

§ 2. Se considerarán daños graves:

[...]

c) las amenazas graves contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno».

Litigio principal y cuestión prejudicial

9 El 21 de febrero de 2008, el Sr. Diakité presentó en Bélgica una primera solicitud de asilo alegando la represión y la violencia que, según él, había sufrido en su país de origen por haber participado en los movimientos de protesta en contra del poder establecido.

10 El Commissaire général denegó al Sr. Diakité la condición de refugiado y se negó a concederle la protección subsidiaria. Esta doble decisión fue confirmada por el Conseil du contentieux des étrangers.

11 El Sr. Diakité, que no había regresado a su país de origen entre tanto, presentó el 15 de julio de 2010 una segunda solicitud de asilo ante las autoridades belgas.

12 El 22 de octubre de 2010, el Commissaire général adoptó una nueva decisión denegatoria del estatuto de refugiado y de la protección subsidiaria. El motivo invocado para denegar la protección subsidiaria fue la consideración de que no existía en Guinea una situación de violencia indiscriminada o un conflicto armado en el sentido del artículo 48/4, apartado 2, de la Ley de 15 de diciembre de 1980.

13 Esta doble decisión fue recurrida ante el Conseil du contentieux des étrangers, que confirmó la doble denegación del Commissaire général mediante sentencia de 6 de mayo de 2011.

14 En el recurso de casación interpuesto ante el Conseil d'État el Sr. Diakité critica la sentencia del Conseil du contentieux des étrangers por haberse basado en la definición de conflicto armado dada por Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia para declarar que no concurría el requisito de existencia de un conflicto armado, exigido por el artículo 48/4, apartado 2, de la Ley de 15 de diciembre de 1980.

15 En este contexto, el Conseil d'État estima que, en virtud de la sentencia de 17 de febrero de 2009, Elgafaji (C-465/07, Rec. p. I-921), no cabe excluir que, tal y como sostiene el Sr. Diakité, el concepto de «conflicto armado» en el sentido del artículo 15, letra c), de la Directiva pueda interpretarse de manera autónoma y poseer un significado distinto del que le atribuye la jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia.

16 Habida cuenta de lo anterior, el Conseil d'État decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 15, letra c), de la Directiva […], en el sentido de que dicha disposición ofrece únicamente protección en una situación de "conflicto armado interno", tal como interpreta este concepto el Derecho internacional humanitario y, en particular, en relación con el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra [...]?

Si el concepto de "conflicto armado interno" mencionado en el artículo 15, letra c), de la citada Directiva […] debe interpretarse de forma autónoma con respecto al artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra [...], ¿qué criterios permiten apreciar en ese caso la existencia de un "conflicto armado interno"?»

Sobre la cuestión prejudicial

17 Mediante su cuestión prejudicial el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 15, letra c), de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que la existencia de un conflicto armado interno debe apreciarse sobre la base de los criterios establecidos por el Derecho internacional humanitario y, de no ser así, qué criterios han de emplearse para apreciar la existencia de tal conflicto con el fin de determinar si un nacional de un país tercero o un apátrida puede gozar de la protección subsidiaria.

18 A este respecto, procede recordar que los tres tipos de daños graves indicados en el artículo 15 de la Directiva constituyen los requisitos que deben cumplirse para que pueda considerarse que una persona tiene derecho a la protección subsidiaria cuando, conforme al artículo 2, letra e), de dicha Directiva, existen motivos fundados para creer que el solicitante se enfrentaría a un riesgo real de sufrir tales daños en caso de expulsión al país de origen de que se trate (sentencia Elgafaji, antes citada, apartado 31).

19 El daño definido en el artículo 15, letra c), de la Directiva está constituido por 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.

20 A este respecto, es preciso recordar que el legislador de la Unión empleó la expresión «conflicto armado internacional o interno», la cual difiere de los conceptos en los que se basa el Derecho internacional humanitario, puesto que este último distingue entre, por un lado, «conflictos armados internacionales» y, por otro lado, los «conflictos armados sin carácter internacional».

21 En estas circunstancias, debe hacerse constar que el legislador de la Unión deseó conceder la protección subsidiaria a las personas afectadas no sólo en caso de conflictos armados internacionales y de conflictos armados sin carácter internacional, tal y como los define el Derecho internacional humanitario, sino también en caso de conflictos armados internos, siempre y cuando dichos conflictos estén caracterizados por el empleo de una violencia indiscriminada. A este respecto, no es necesario que concurran todos los criterios a los que se hace referencia en el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra y en el artículo 1, apartado 1, del Protocolo adicional II, de 8 de junio de 1977, que desarrolla y completa este artículo.

22 Por otro lado, procede señalar que el Derecho internacional humanitario rige la conducción de los conflictos armados internacionales y de los que no tienen carácter internacional, lo que implica que la existencia de tal conflicto es un requisito para la aplicación de las normas establecidas por dicho Derecho (sentencia de la Sala de Apelaciones del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, de 2 de octubre de 1995, Fiscal c. Dusko Tadic, alias «Dule», asunto nº IT-94-1-AR 72, apartado 67).

23 Si bien el Derecho internacional humanitario pretende, en particular, ofrecer una protección a la población civil en la zona de conflicto limitando los efectos de la guerra sobre las personas y los bienes, no prevé, a diferencia del artículo 2, letra e), de la Directiva, en relación con el artículo 15, letra c), del mismo texto, la concesión de una protección internacional a algunos civiles fuera de la zona de conflicto o del territorio de las partes del conflicto. Por tanto, las definiciones del concepto de conflicto armado empleadas en Derecho internacional humanitario no tienen como finalidad identificar las situaciones en las que tal protección es necesaria y debe ser concedida por las autoridades competentes de los Estados miembros.

24 En términos más generales, es preciso señalar que, tal y como afirmó el Abogado General en los puntos 66 y 67 de sus conclusiones, el Derecho internacional humanitario y el régimen de protección subsidiaria previsto por la Directiva persiguen fines distintos y establecen mecanismos de protección claramente separados.

25 Asimismo, tal y como señaló el Abogado General en el punto 70 de sus conclusiones, algunas vulneraciones del Derecho internacional humanitario dan lugar a una responsabilidad penal individual. Por ello, el Derecho internacional humanitario tiene una estrecha relación con el Derecho penal internacional, mientras que tal relación es ajena al mecanismo de la protección subsidiaria establecido por la Directiva.

26 En consecuencia, la posibilidad de beneficiarse del régimen definido en el artículo 2, letra e), de la Directiva, en relación con el artículo 15, letra c), del mismo texto, no puede supeditarse a la comprobación de que concurren los requisitos de aplicación del régimen definido por el Derecho internacional humanitario, ya que de lo contrario se haría caso omiso de los ámbitos respectivos de estos dos regímenes.

27 Por consiguiente, al no existir en la Directiva una definición del concepto de conflicto armado interno, la determinación del significado y del alcance de estos términos debe efectuarse, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, conforme al sentido habitual de éstos en el lenguaje corriente, teniendo también en cuenta el contexto en el que se utilizan y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte (sentencias de 22 de diciembre de 2008, Wallentin-Hermann, C-549/07, Rec. p. I-11061, apartado 17, y de 22 de noviembre de 2012, Probst, C-119/12, apartado 20).

28 En su sentido habitual en el lenguaje corriente el concepto de conflicto armado interno se refiere a una situación en la que las tropas regulares de un Estado se enfrentan a uno o varios grupos armados o en las que dos o más grupos armados se enfrentan entre sí.

29 A este respecto, procede recordar que mientras que en la propuesta de la Comisión que dio lugar a la adopción de la Directiva [COM(2001) 510 final] la definición de daño grave que figuraba en el artículo 15, letra c), de la Directiva establecía que las amenazas para la vida, seguridad o libertad del solicitante podían producirse en situaciones de conflicto armado o a consecuencia de violaciones sistemáticas o generalizadas de los derechos humanos, el legislador de la Unión decidió finalmente mantener únicamente el supuesto de las amenazas contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno.

30 Además, es preciso recordar que la existencia de un conflicto armado interno sólo podrá dar lugar a la concesión de la protección subsidiaria en la medida en que se considere excepcionalmente que los enfrentamientos entre las tropas regulares de un Estado y uno o varios grupos armados o entre dos o más grupos armados entre sí generen amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física del solicitante de la protección subsidiaria, en el sentido del artículo 15, letra c), de la Directiva, porque el grado de violencia indiscriminada que los caracteriza ha llegado 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 éstos, a un riesgo real de sufrir dichas amenazas (véase, en este sentido, la sentencia, Elgafaji, antes citada, apartado 43).

31 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha precisado 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 (sentencia Elgafaji, antes citada, apartado 39).

32 En este contexto no es necesario llevar a cabo una apreciación específica de la intensidad de estos enfrentamientos durante el examen de una solicitud de protección subsidiaria para determinar, independientemente de la valoración del grado de violencia resultante de dichos enfrentamientos, si concurre el requisito relativo a la existencia de un conflicto armado.

33 Por otro lado, de los considerandos quinto, sexto y vigesimocuarto de la Directiva 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.

34 Por consiguiente, tal y como señaló el Abogado General en el punto 92 de sus conclusiones, la comprobación de la existencia de un conflicto armado no debe supeditarse a un nivel determinado de organización de las fuerzas armadas implicadas o a una duración particular del conflicto, siempre que basten para que los enfrentamientos entre estas fuerzas armadas generen el grado de violencia mencionado en el apartado 30 de la presente sentencia, creando así una necesidad real de protección internacional del solicitante que corre un riesgo real de sufrir amenazas graves e individuales contra su vida o su integridad.

35 De ello se desprende que procede responder a la cuestión planteada que el artículo 15, letra c), de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que ha de admitirse la existencia de un conflicto armado interno a los efectos de la aplicación de esta disposición cuando las tropas regulares de un Estado se enfrenten a uno o varios grupos armados o cuando dos o más grupos armados se enfrenten entre sí, sin que sea necesario que este conflicto pueda calificarse de conflicto armado sin carácter internacional en el sentido del Derecho internacional humanitario y sin que la intensidad de los enfrentamientos armados, el nivel de organización de las fuerzas armadas implicadas o la duración del conflicto deban ser objeto de una apreciación distinta de la del grado de violencia existente en el territorio afectado.

Costas

36 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) declara:

El artículo 15, letra c), 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, debe interpretarse en el sentido de que ha de admitirse la existencia de un conflicto armado interno a los efectos de la aplicación de esta disposición cuando las tropas regulares de un Estado se enfrenten a uno o

varios grupos armados o cuando dos o más grupos armados se enfrenten entre sí, sin que sea necesario que este conflicto pueda calificarse de conflicto armado sin carácter internacional en el sentido del Derecho internacional humanitario y sin que la intensidad de los enfrentamientos armados, el nivel de organización de las fuerzas armadas implicadas o la duración del conflicto deban ser objeto de una apreciación distinta de la del grado de violencia existente en el territorio afectado.

Firmas