Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 20 de octubre de 2016*

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2004/83/CE — Normas mínimas relativas a los requisitos de concesión del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria — Norma procedimental nacional que establece, para la presentación de una solicitud de protección subsidiaria, un plazo de quince días laborables a contar desde la notificación de la denegación de la solicitud de asilo — Autonomía procesal de los Estados miembros — Principio de equivalencia — Principio de efectividad — Buen desarrollo del procedimiento de examen de la solicitud de protección subsidiaria — Buen desarrollo del procedimiento de retorno — Incompatibilidad»

En el asunto C-429/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Court of Appeal (Tribunal de Apelación, Irlanda), mediante resolución de 29 de julio de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 5 de agosto de 2015, en el procedimiento entre

Evelyn Danqua

y

Minister for Justice and Equality,

Ireland,

Attorney General,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. L. Bay Larsen (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan, y D. Šváby, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de junio de 2016;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la Sra. Danqua, por la Sra. M. Trayers, Solicitor, el Sr. P. O'Shea, BL, y el Sr. C. Power, SC;

* Lengua de procedimiento: inglés.

— en nombre del Minister for Justice and Equality, por el Sr. R. Cotter y la Sra. E. Creedon, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. F. O'Sullivan, BL, y el Sr. R. Barron, SC;

— en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. M. Condou-Durande y el Sr. X. Lewis, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 29 de junio de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del principio de equivalencia.

2 Esta petición ha sido presentada en el marco de un litigio entre la Sra. Evelyn Danqua, nacional de Ghana, por un lado, y el Minister for Justice and Equality (Ministro de Justicia e Igualdad, Irlanda) (en lo sucesivo, «Ministro»), Irlanda y el Attorney General, por otro lado, en relación con la negativa del Ministro a examinar la solicitud de concesión del estatuto de protección subsidiaria presentada por la interesada.

Marco jurídico

Directiva 2004/83/CE

3 Conforme al artículo 2, letras a), e), y f), 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 2004, L 304, p. 12), debía entenderse por:

«a) "protección internacional": el estatuto de refugiado y de protección subsidiaria definidos en las letras d) y f);

[...]

e) "persona con derecho a protección subsidiaria": 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 alguno de los daños graves definidos en el artículo 15 [...];

f) "estatuto de protección subsidiaria": el reconocimiento por un Estado miembro de un nacional de un tercer país [...] como persona con derecho a protección subsidiaria».

4 El artículo 18 de esta Directiva establecía:

«Los Estados miembros concederán el estatuto de protección subsidiaria a los nacionales de terceros países [...] que puedan obtener la protección subsidiaria con arreglo a los capítulos II y V.»

Directiva 2005/85/CE

5 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 (DO 2005, L 326, p. 13, y corrección de errores en DO 2006, L 236, p. 35), precisa, en particular, los derechos de los solicitantes de asilo.

6 De conformidad con su artículo 3, apartado 1, dicha Directiva se aplica a todas las solicitudes de asilo presentadas en el territorio de los Estados miembros.

7 El artículo 3, apartado 3, de la misma Decisión establece:

«Cuando los Estados miembros utilicen o introduzcan un procedimiento según el cual las solicitudes de asilo se examinen con arreglo a la Convención [relativa al 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]) y también como solicitudes de otro tipo de protección internacional otorgado en las circunstancias definidas en el artículo 15 de la Directiva [2004/83], aplicarán la presente Directiva en todo el procedimiento.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

8 De los autos a disposición del Tribunal de Justicia se desprende que la Sra. Danqua, nacional de Ghana, presentó en Irlanda, el 13 de abril de 2010, una solicitud de concesión del estatuto de refugiado. Esta solicitud se fundamentaba en el temor de la interesada a ser sometida a prácticas *trokosi*, una forma de servidumbre ritual practicada en Ghana y que afecta en su mayor parte a las mujeres.

9 El Refugee Applications Commissionner (Comisionado encargado de las solicitudes de asilo, Irlanda) formuló, en un informe de 16 de junio de 2010, una recomendación negativa en relación con esta solicitud debido a la falta de credibilidad de la misma. Esta recomendación fue confirmada en apelación por el Refugee Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en materia de estatuto de refugiado, Irlanda), mediante resolución de 13 de enero de 2011.

10 El 9 de febrero de 2011, el Ministro notificó a la Sra. Danqua una decisión de denegación de su solicitud de asilo y le comunicó su intención de ordenar su expulsión (proposal to deport). También se informó a la interesada de la posibilidad de presentar, en el plazo de quince días laborables a partir de dicha notificación, una solicitud de protección subsidiaria.

11 A raíz de esta decisión, el Refugee Legal Services (Servicio de asistencia jurídica a los refugiados, Irlanda) comunicó a la Sra. Danqua que, debido a esta denegación, no se le prestaría asistencia para llevar a cabo los trámites que debía realizar para obtener la protección subsidiaria.

12 No obstante, el Servicio de asistencia jurídica a los refugiados presentó en nombre de la Sra. Danqua una solicitud de permiso de residencia por motivos humanitarios.

13 Mediante escrito de 23 de septiembre de 2013, el Ministro comunicó a la Sra. Danqua que se había denegado esta solicitud y que, el 17 de septiembre de 2013, se había adoptado una decisión de retorno contra ella.

14 La Sra. Danqua presentó, el 8 de octubre de 2013, una solicitud de protección subsidiaria.

15 Mediante escrito de 5 de noviembre de 2013, el Ministro informó a la Sra. Danqua de que no podía acogerse su solicitud de concesión del estatuto de protección subsidiaria porque dicha solicitud no había sido presentada en el plazo de quince días laborables mencionado en la notificación de la decisión del Ministro de 9 de febrero de 2001 por la que se denegaba la solicitud de asilo de la interesada.

16 La Sra. Danqua recurrió dicha decisión ante la High Court (Alto Tribunal, Irlanda) alegando, en particular, una violación del principio de equivalencia, debido a la obligación que recaía sobre los solicitantes de protección subsidiaria de observar un plazo como el controvertido en el asunto principal para la presentación de una solicitud de protección subsidiaria, mientras que no se exigía el cumplimiento de un plazo similar para la presentación de una solicitud de asilo.

17 Mediante sentencia de 16 de octubre de 2014, la High Court (Alto Tribunal) desestimó el recurso de la Sra. Danqua al considerar, en particular, que el principio de equivalencia no era aplicable en el presente caso, ya que la interesada comparaba dos normas procedimentales basadas en el Derecho de la Unión.

18 El 13 de noviembre de 2014, la Sra. Danqua interpuso un recurso de apelación contra esta sentencia ante la Court of Appeal (Tribunal de Apelación). La interesada reiteró ante este órgano jurisdiccional su alegación de que la obligación que recaía sobre los solicitantes de protección subsidiaria de observar un plazo como el controvertido en el asunto principal vulneraba el principio de equivalencia, puesto que no existía un plazo similar aplicable a las personas que presentaban una solicitud de concesión del estatuto de refugiado.

19 La Court of Appeal (Tribunal de Apelación), al tiempo que se plantea la pertinencia del principio de equivalencia en este asunto, estima que una solicitud de asilo puede constituir un elemento de comparación adecuado para garantizar el respeto de dicho principio.

20 A este respecto, el tribunal remitente señala que, si bien la mayor parte de las solicitudes de asilo se tramitan de conformidad con el régimen establecido por la Directiva 2004/83, los Estados miembros pueden conceder asilo, al menos en teoría, conforme a su Derecho nacional. En esta medida, las solicitudes de asilo podrían estar comprendidas, en parte, en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y, en parte, en el del Derecho nacional.

21 En cuanto a la obligación que recaía sobre los solicitantes de protección subsidiaria de observar un plazo como el controvertido en el litigio principal para presentar una solicitud de protección subsidiaria, el órgano jurisdiccional remitente considera que dicho plazo está justificado por razones objetivas. La normativa nacional en vigor antes del pronunciamiento de la sentencia de 8 de mayo de 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302), se caracterizaba por la existencia de dos procedimientos separados y sucesivos a efectos del examen, respectivamente, de la solicitud de asilo y de la solicitud de protección subsidiaria, que supeditaba el examen de la solicitud de protección subsidiaria a la denegación previa de la solicitud de concesión del estatuto de refugiado.

22 Según el tribunal remitente, la normativa en vigor en el momento de los hechos controvertidos en el asunto principal tenía como finalidad garantizar que las solicitudes de protección internacional fueran tramitadas en un plazo razonable.

23 En esas circunstancias, la Court of Appeal (Tribunal de Apelación) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Cabe estimar que una solicitud de asilo regida por una normativa interna que refleja las obligaciones del Estado miembro derivadas de la [Directiva 2004/83] constituye un elemento de comparación adecuado en relación con una solicitud de protección subsidiaria a efectos del principio de equivalencia?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿resulta pertinente a estos efectos que el límite temporal impuesto a las solicitudes de protección subsidiaria sirva a la importante finalidad de garantizar que las solicitudes de protección internacional se tramiten dentro de un plazo razonable?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

24 Mediante sus dos cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente solicita que se dilucide, en esencia, si el principio de equivalencia debe interpretarse en el sentido de que se opone a una norma procedimental nacional, como la controvertida en el asunto principal, que somete la solicitud de concesión del estatuto de protección subsidiaria a un plazo de caducidad de quince días laborables a contar desde la notificación, por la autoridad competente, de la posibilidad de presentar tal solicitud al solicitante de asilo cuya solicitud de asilo ha sido denegada.

25 Con carácter preliminar, procede recordar que la Directiva 2004/83 no contenía normas de procedimiento aplicables al examen de una solicitud de protección internacional.

26 Por su parte, la Directiva 2005/85 establece normas mínimas relativas a los procedimientos de examen de las solicitudes de protección internacional y concreta los derechos de los solicitantes de asilo. El artículo 3, apartados 1 y 3, de dicha Directiva precisa que se aplica a las solicitudes de asilo que se examinen como solicitudes basadas en la Convención sobre el estatuto de los refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951, y como solicitudes de otro tipo de protección internacional concedida en las circunstancias definidas en el artículo 15 de la Directiva 2004/83.

27 No obstante, el Tribunal de Justicia ha declarado que la Directiva 2005/85 sólo es aplicable a las solicitudes de protección subsidiaria cuando el Estado miembro haya establecido un procedimiento único en el que se examine una solicitud con arreglo a las dos formas de protección internacional, a saber, la relativa al estatuto de refugiado y la relativa a la protección subsidiaria (sentencia de 8 de mayo de 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, apartado 39).

28 No obstante, de los autos se desprende que éste no era el caso de Irlanda en el momento de los hechos del asunto principal.

29 De lo anterior se deriva que, al no existir normas fijadas por el Derecho de la Unión en relación con los procedimientos relativos a la presentación y examen de una solicitud de protección subsidiaria aplicables en Irlanda, corresponde al ordenamiento jurídico interno de ese Estado miembro regular dichos procedimientos, siendo necesario que, por una parte, tales procedimientos no sean menos favorables que los que regulan situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y, por otra parte, no hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad) (véase, en ese sentido, la sentencia de 8 de mayo de 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, apartado 41 y jurisprudencia citada).

30 Por lo que se refiere al principio de equivalencia, procede recordar que su cumplimiento exige la aplicación indiferenciada de una norma nacional a los procedimientos basados en el Derecho de la Unión y a los basados en el Derecho nacional (véase, en ese sentido, la sentencia de 28 de enero de 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, apartado 74).

31 El tribunal remitente alberga dudas acerca de si una solicitud de concesión del estatuto de refugiado constituye una base apropiada de comparación con una solicitud de concesión del estatuto de protección subsidiaria a los efectos de garantizar la observancia del citado principio.

32 Pues bien, en el presente asunto, como señaló el Abogado General en los puntos 54 y 58 de sus conclusiones, la situación controvertida en el asunto principal se refiere a dos solicitudes basadas en el Derecho de la Unión, a saber, la solicitud de concesión del estatuto de refugiado y la solicitud de concesión del estatuto de protección subsidiaria presentadas por la interesada.

33 Además, debe señalarse que, conforme a la propia redacción de la primera cuestión prejudicial, la legislación nacional que regula el examen de las solicitudes de asilo «refleja» las obligaciones de los Estados miembros derivadas de la Directiva 2004/83.

34 Por otro lado, de los datos de que dispone el Tribunal de Justicia no se desprende que el Derecho de asilo irlandés incluya normas materiales nacionales que completen el Derecho de la Unión.

35 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede señalar que, en una situación como la controvertida en el asunto principal, que se refiere a dos tipos de solicitudes basadas, tanto la una como la otra, en el Derecho de la Unión, la invocación del principio de equivalencia carece de pertinencia.

36 Sentado lo anterior, según reiterada jurisprudencia, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este Tribunal proporcionar al órgano jurisdiccional nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio que se le ha sometido. Desde este punto de vista, corresponde, en su caso, al Tribunal de Justicia reformular las cuestiones que se le hayan planteado (sentencia de 28 de abril de 2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, apartado 30 y jurisprudencia citada).

37 Asimismo, corresponde al Tribunal de Justicia proporcionar al órgano jurisdiccional nacional todos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que puedan serle útiles para resolver el asunto del que conoce, con independencia de que el órgano jurisdiccional remitente haya hecho o no referencia a ellos en el enunciado de su cuestión prejudicial (véase, en ese sentido, la sentencia de 21 de febrero de 2006, Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, apartado 29 y jurisprudencia citada).

38 A estos efectos, en el presente asunto debe entenderse que, mediante las dos cuestiones prejudiciales planteadas, el tribunal remitente pretende averiguar si el principio de efectividad debe interpretarse en el sentido de que se opone a una norma procedimental nacional, como la controvertida en el asunto principal, que somete la solicitud de concesión del estatuto de protección subsidiaria a un plazo de caducidad de quince días laborables a contar desde la notificación, por la autoridad competente, de la posibilidad de presentar tal solicitud al solicitante de asilo cuya solicitud de asilo ha sido denegada.

39 Por lo que se refiere a este principio, como se ha recordado en el apartado 29 de la presente sentencia, una norma procedimental nacional como la controvertida en el asunto principal no debe hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión. De este modo, tal norma debe permitir, en el presente caso, que las personas que soliciten protección subsidiaria puedan ejercer de modo efectivo los derechos que les confiere la Directiva 2004/83.

40 Por tanto, procede examinar la cuestión de si una persona, como la Sra. Danqua, que solicita protección subsidiaria puede ejercer concretamente los derechos que le confiere la Directiva 2004/83, es decir, en el presente caso, el derecho a presentar una solicitud de concesión de dicha protección y, en los casos en los que se cumplan los requisitos establecidos para poder disfrutar de dicha protección, el derecho a que se le conceda el estatuto de protección subsidiaria.

41 De la resolución de remisión y de los autos a disposición del Tribunal de Justicia se desprende que, conforme a la norma procedimental nacional controvertida en el asunto principal, el solicitante de protección subsidiaria no podrá, en principio, presentar una solicitud de concesión del estatuto de protección subsidiaria después de la expiración de un plazo de quince días laborables a contar desde la notificación de la denegación de su solicitud de concesión del estatuto de refugiado.

42 A este respecto, procede señalar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que cada caso en el que se plantee la cuestión de si una disposición procedimental nacional hace imposible o excesivamente difícil la aplicación del Derecho de la Unión debe analizarse teniendo en cuenta el lugar que ocupa dicha disposición dentro del conjunto del procedimiento, de su desarrollo y de sus peculiaridades ante las diversas instancias nacionales. Desde esta perspectiva, procede tomar en consideración, en su caso, la protección del derecho de defensa, el principio de seguridad jurídica y el buen desarrollo del procedimiento (véase, en ese sentido, la sentencia de 11 de noviembre de 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, apartado 41 y jurisprudencia citada).

43 En el presente asunto, debe analizarse más concretamente si un plazo de caducidad como el controvertido en el asunto principal puede estar justificado para garantizar el buen desarrollo del procedimiento de examen de una solicitud de protección subsidiaria, habida cuenta de las consecuencias que de ello se derivan para la aplicación del Derecho de la Unión (véase, por analogía, la sentencia de 3 de septiembre de 2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, apartado 28).

44 En relación con los plazos de caducidad, el Tribunal de Justicia ha declarado que corresponde a los Estados miembros determinar, en relación con las normativas nacionales comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, plazos en función, en particular, de la importancia para los interesados de las decisiones que han de adoptarse, la complejidad de los procedimientos y de la legislación que debe aplicarse, el número de personas a las que puedan afectar y los demás intereses públicos o privados que deban tenerse en cuenta (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de octubre de 2009, Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, apartado 48).

45 Pues bien, por lo que se refiere a la normativa controvertida en el asunto principal, debe señalarse, como indicó el Abogado General en los puntos 75 a 78 de sus conclusiones, que el procedimiento de examen de las solicitudes de protección subsidiaria reviste una especial importancia porque permite garantizar a los solicitantes de protección internacional la preservación de sus derechos más esenciales mediante la concesión de tal protección.

46 En este contexto, teniendo en cuenta las dificultades a las que pueden enfrentarse dichos solicitantes, debido, en particular, a la difícil situación humana y material en la que pueden encontrarse, debe señalarse que un plazo de caducidad como el controvertido en el asunto principal resulta particularmente corto y no garantiza, en la práctica, a todos los solicitantes una posibilidad efectiva de presentar una solicitud de protección subsidiaria y, en su caso, de que se les conceda el estatuto de dicha protección. Por tanto, no es razonable establecer tal plazo para garantizar el buen desarrollo del procedimiento de examen de una solicitud de concesión del mencionado estatuto.

47 Por lo demás, no cabe cuestionar esta conclusión alegando la necesidad de garantizar la eficacia de los procedimientos de retorno, puesto que el plazo controvertido en el asunto principal no está relacionado directamente con el procedimiento de retorno, sino con la denegación de la solicitud de concesión del estatuto de refugiado.

48 En consecuencia, procede concluir que una norma procedimental nacional como la controvertida en el asunto principal puede comprometer el ejercicio efectivo de los derechos conferidos por la Directiva 2004/83 a los solicitantes de protección subsidiaria.

49 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el principio de efectividad debe interpretarse en el sentido de que se opone a una norma procedimental nacional, como la controvertida en el asunto principal, que somete la solicitud de concesión del estatuto de protección subsidiaria a un plazo de caducidad de quince días laborables a contar desde la notificación, por la autoridad competente, de la posibilidad de presentar tal solicitud al solicitante de asilo cuya solicitud de asilo ha sido denegada.

Costas 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 Tercera) declara:

El principio de efectividad debe interpretarse en el sentido de que se opone a una norma procedimental nacional, como la controvertida en el asunto principal, que somete la solicitud de concesión del estatuto de protección subsidiaria a un plazo de caducidad de quince días laborables a contar desde la notificación, por la autoridad competente, de la posibilidad de presentar tal solicitud al solicitante de asilo cuya solicitud de asilo ha sido denegada.

Firmas