Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 22 de noviembre de 2012*

«Procedimiento prejudicial — Sistema europeo común de asilo — Directiva 2004/83/CE — Normas mínimas relativas a los requisitos para la concesión del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria — Artículo 4, apartado 1, segunda frase — Cooperación del Estado miembro con el solicitante para valorar los elementos pertinentes de su solicitud — Alcance — Regularidad del procedimiento nacional seguido con ocasión de la tramitación de una solicitud de protección subsidiaria a raíz de la denegación de una solicitud de concesión del estatuto de refugiado — Respeto de los derechos fundamentales — Derecho a ser oído»

En el asunto C-277/11,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la High Court (Irlanda), mediante resolución de 1 de junio de 2011, recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de junio de 2011, en el procedimiento entre

Sr. M.

y

Minister for Justice, Equality and Law Reform,

Irlanda,

Attorney General,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Presidente de Sala, y los Sres. A. Borg Barthet, M. Ilešič y J.-J. Kasel (Ponente) y la Sra. M. Berger, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretaria: Sra. K. Sztranc-Sławiczek, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 28 de marzo de 2012;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Sr. M., por los Sres. P. O'Shea e I. Whelan, BL, designados por el Sr. B. Burns, Solicitor;

* Lengua de procedimiento: inglés.

— en nombre de Irlanda, por el Sr. D. O'Hagan, en calidad de agente, asistido por el Sr. D. Conlan Smyth, Barrister;

— en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y J. Vláčil, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. N. Graf Vitzthum, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno húngaro, por el Sr. Z. Fehér Miklós y las Sras. K. Szíjjártó y Z. Tóth, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. C. Wissels y M. Noort, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. M. Szpunar, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno sueco, por la Sra. K. Petkovska, en calidad de agente;

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

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de abril de 2012;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del 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 (DO L 304, p. 12).

2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre el Sr. M. y el Minister for Justice, Equality and Law Reform (en lo sucesivo, «Minister»), Irlanda y el Attorney General en relación con la regularidad del procedimiento seguido en la tramitación de una solicitud de protección subsidiaria que aquél había presentado a raíz de la denegación de su solicitud de concesión del estatuto de refugiado.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

3 El artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), bajo la rúbrica «Derecho a una buena administración», dispone en sus apartados 1 y 2:

«1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;

b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;

c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.»

4 El artículo 47, párrafo segundo, de la Carta se refiere a la tutela judicial efectiva ante un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Este artículo precisa que toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar. De conformidad con el artículo 48, apartado 2, de la Carta, se garantiza a todo acusado el respeto del derecho de defensa.

5 Con arreglo al artículo 51, apartado 1, de la Carta, las disposiciones de la misma están dirigidas a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión.

Sistema europeo común de asilo

6 El Consejo Europeo de Estrasburgo de los días 8 y 9 de diciembre de 1989 fijó el objetivo de armonizar las políticas de asilo de los Estados miembros.

7 Las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999 preveían, en particular, la creación de un sistema europeo común de asilo, basado en la plena y total aplicación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 [Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 189, p. 150, nº 2545 (1954)] y que entró en vigor el 22 de abril de 1954 (en lo sucesivo, «Convención de Ginebra»). Esta Convención fue completada por el Protocolo sobre el estatuto de los refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967, que a su vez entró en vigor el 4 de octubre de 1967 (en lo sucesivo, «Protocolo de 1967»).

8 Todos los Estados miembros son partes contratantes en la Convención de Ginebra y en el Protocolo de 1967. La Unión Europea no es parte contratante en los mismos, pero los artículos 78 TFUE, apartado 1, y 18 de la Carta establecen que se garantiza el derecho de asilo, en particular, dentro del respeto de esta Convención y del Protocolo de 1967.

9 El Tratado de Ámsterdam, celebrado el 2 de octubre de 1997, introdujo el artículo 63 en el Tratado CE, que facultaba al Consejo de la Unión Europea, previa consulta al Parlamento Europeo, para adoptar las medidas recomendadas por el Consejo Europeo de Tampere.

10 Sobre esta base jurídica se adoptaron la Directiva 2004/83 y 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 L 326, p. 13, y corrección de errores DO 2006, L 236, p. 35).

11 Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el artículo 78 TFUE prevé el establecimiento de un sistema europeo común de asilo.

12 Las Directivas 2004/83 y 2005/85 disponen, en su primer considerando, que una política común en materia de asilo, incluido un sistema europeo común de asilo, es uno de los elementos constitutivos del objetivo de la Unión de establecer progresivamente un espacio de libertad, seguridad y justicia

abierto a los que, impulsados por las circunstancias, busquen legítimamente protección en la Comunidad Europea. Además, en su segundo considerando, se refieren a las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere.

13 Las Directivas 2004/83 y 2005/85 indican, en sus considerandos décimo y octavo, respectivamente, que respetan los derechos fundamentales y observan los principios reconocidos en especial por la Carta.

Directiva 2004/83

14 De conformidad con su artículo 1, el objeto de la Directiva 2004/83 es el establecimiento de normas mínimas relativas, por una parte, a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional y, por otra parte, al contenido de la protección concedida.

15 Con arreglo al artículo 2 de la misma Directiva, a sus efectos, se entenderá por:

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

[...]

c) “refugiado”: nacional de un tercer país que, debido a fundados temores a ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país [...];

d) “estatuto de refugiado”: el reconocimiento por un Estado miembro de un nacional de un tercer país o de un apátrida como refugiado;

e) “persona con derecho a protección subsidiaria”: 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 [...], que no puede o, a causa de dicho riesgo, no quiere acogerse a la protección de tal país;

f) “estatuto de protección subsidiaria”: el reconocimiento por un Estado miembro de un nacional de un tercer país o de un apátrida como persona con derecho a protección subsidiaria;

g) “solicitud de protección internacional”: petición de protección presentada a un Estado miembro por un nacional de un tercer país o un apátrida que pueda presumirse aspira a obtener el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria [...]

[...]».

16 El artículo 4 de la Directiva 2004/83, bajo la rúbrica «Valoración de hechos y circunstancias», que figura en el capítulo II de la misma, a su vez bajo la rúbrica «Evaluación de las solicitudes de protección internacional», tiene el siguiente tenor:

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

2. Los elementos mencionados en la primera frase del apartado 1 consistirán en las declaraciones del solicitante y en toda la documentación de la que disponga sobre su edad, pasado, incluido el de parientes relacionados, identidad, nacionalidad(es) y lugares de anterior residencia, solicitudes de asilo previas, itinerarios de viaje, documentos de identidad y de viaje y motivos por los que solicita protección internacional.

3. La evaluación de una solicitud de protección internacional se efectuará de manera individual e implicará que se tengan en cuenta:

a) todos los hechos pertinentes relativos al país de origen en el momento de resolver sobre la solicitud, incluidas la legislación y la reglamentación del país de origen y el modo en que se aplican;

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

c) la situación particular y las circunstancias personales del solicitante, incluidos factores tales como su pasado, sexo y edad, con el fin de evaluar si, dadas las circunstancias personales del solicitante, los actos a los cuales se haya visto o podría verse expuesto puedan constituir persecución o daños graves;

d) si las actividades en que haya participado el solicitante desde que dejó su país de origen obedecieron al único o principal propósito de crear las condiciones necesarias para presentar una solicitud de protección internacional, con el fin de evaluar si tales actividades expondrán al solicitante a persecución o daños graves en caso de que volviera a dicho país;

e) si sería razonable esperar que el solicitante se acogiese a la protección de otro país del que pudiese reclamar la ciudadanía.

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

5. Cuando los Estados miembros apliquen el principio según el cual el solicitante ha de fundamentar la solicitud de protección internacional y si las declaraciones del solicitante presentan aspectos que no están avalados por pruebas documentales o de otro tipo, tales aspectos no requerirán confirmación si se cumplen las siguientes condiciones:

a) el solicitante ha realizado un auténtico esfuerzo para fundamentar su petición;

b) se han presentado todos los elementos pertinentes de que dispone el solicitante y se ha dado una explicación satisfactoria en relación con la falta de otros elementos pertinentes;

c) las declaraciones del solicitante se consideren coherentes y verosímiles y no contradigan la información específica de carácter general disponible que sea pertinente para su caso;

d) el solicitante ha presentado con la mayor rapidez posible su solicitud de protección internacional, a menos que pueda demostrar la existencia de razones fundadas para no haberla presentado así, y

e) se ha comprobado la credibilidad general del solicitante.»

Directiva 2005/85

17 La Directiva 2005/85 establece normas mínimas relativas a los procedimientos para conceder o retirar el estatuto de refugiado. Además precisa los derechos de los solicitantes de asilo.

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

19 El apartado 3 de dicho artículo 3 establece:

«Cuando los Estados miembros utilicen o introduzcan un procedimiento según el cual las solicitudes de asilo se examinen con arreglo a la Convención de Ginebra 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.»

20 El capítulo II de la Directiva 2005/85, bajo la rúbrica «Principios y garantías fundamentales», fija las normas mínimas sobre los procedimientos que se han de seguir y las garantías para los solicitantes de asilo. Este capítulo incluye los artículos 6 a 22.

21 El artículo 8 determina los requisitos específicos para el examen de las solicitudes.

22 El artículo 9 enuncia los requisitos de la resolución de la autoridad competente para pronunciarse sobre las solicitudes de asilo.

23 El artículo 10 enumera las garantías para los solicitantes de asilo.

24 El artículo 12 establece el derecho del solicitante de asilo a una audiencia personal previa a la adopción de una resolución y el artículo 13 precisa los requisitos de esta audiencia.

25 En virtud del artículo 14, de toda audiencia personal se redactará un informe escrito al que el solicitante de asilo deberá tener acceso a su debido tiempo.

26 El capítulo III de la Directiva 2005/85 define las normas que rigen los procedimientos en primera instancia.

27 El capítulo V de la misma Directiva, bajo la rúbrica «Procedimientos de recurso», está constituido por un artículo único, el artículo 39, que establece, en su apartado 1, el derecho de los solicitantes de asilo a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional, en particular, contra las resoluciones relativas a sus solicitudes de asilo.

Normativa nacional

28 En Irlanda, para obtener la protección internacional, hay que distinguir entre dos tipos de solicitudes, a saber:

— en primer lugar, la solicitud de asilo y, en caso de resolución denegatoria de la misma,

— en segundo lugar, la solicitud de protección subsidiaria.

29 En dicho Estado miembro, ambas solicitudes son objeto de procedimientos específicos que se tramitan sucesivamente.

30 De la resolución de remisión resulta que las disposiciones nacionales que regulan la tramitación de las solicitudes de asilo figuran esencialmente en la Refugee Act 1996 (Ley de 1996 sobre refugiados), en su versión vigente en la fecha de los hechos en el litigio principal (en lo sucesivo, «Ley de 1996»).

31 Por lo que respecta a las solicitudes de asilo, el procedimiento se desarrolla en varias etapas, que son las siguientes:

— el interesado dirige la solicitud a la Office of the Refugee Applications Commissioner (en lo sucesivo, «ORAC»);

— el solicitante debe responder a un cuestionario;

— un agente de la ORAC mantiene una audiencia personal con el solicitante;

— la ORAC elabora un informe dirigido al Minister, que incluye una recomendación acerca de si el solicitante debe beneficiarse o no del estatuto de refugiado;

— cuando dicho informe incluye una recomendación negativa al respecto, puede ser recurrido ante el Refugee Appeals Tribunal, órgano jurisdiccional que resuelve, por lo general, mediante un juez único, por medio de sentencia que confirma o desestima la recomendación de la ORAC;

— el Minister resuelve del modo siguiente:

  — cuando la recomendación de la ORAC o la resolución del Refugee Appeals Tribunal es positiva, está obligado a conceder el estatuto de refugiado;

  — cuando la propuesta es negativa, puede seguirla, pero cuenta, no obstante, con la facultad discrecional de conceder dicho estatuto;

— si el Minister deniega la solicitud de asilo, la notificación de su intención de expulsar al solicitante debe incluir información acerca del derecho que éste tiene a solicitar la protección subsidiaria en un plazo de quince días.

32 La resolución que deniega la concesión del estatuto de refugiado puede ser recurrida en anulación ante un órgano jurisdiccional.

33 Por lo que respecta al procedimiento que rige las solicitudes de protección subsidiaria, el mismo se halla en las European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006 [Reglamento de 2006 relativo a las Comunidades Europeas (requisitos del derecho de protección)], adoptadas por el Minister el 9 de octubre de 2006, que tienen por objeto, en particular, la transposición de la Directiva 2004/83 (en lo sucesivo, «Reglamento de 2006»).

34 La solicitud de concesión de la protección subsidiaria se presenta por el interesado mediante un formulario cuyo modelo figura como anexo al Reglamento de 2006.

35 Dicho Reglamento no incluye ninguna disposición que establezca que el solicitante de tal protección subsidiaria deba ser oído en el marco de la tramitación de su solicitud.

36 El Reglamento de 2006 tampoco incluye ninguna norma procedimental que constituya una transposición del requisito enunciado en el artículo 4, apartado 1, segunda frase, de la Directiva 2004/83.

37 El Minister se pronuncia sobre la solicitud de protección subsidiaria mediante resolución motivada, estimándola o denegándola.

38 La resolución denegatoria puede ser recurrida en anulación ante un órgano jurisdiccional.

Litigio principal y cuestión prejudicial

39 El Sr. M. es un nacional ruandés de etnia tutsi que solicitó asilo en Irlanda el 1 de mayo de 2008.

40 En apoyo de esta solicitud, el Sr. M. sostiene que, si regresara a su país de origen, podría ser perseguido por un tribunal militar por haber criticado abiertamente el modo en que se llevaron a cabo las investigaciones sobre el genocidio de 1994. Afirma que este genocidio le afectó seriamente, pues sus padres, tres de sus hermanos y una de sus hermanas fueron asesinados.

41 Por lo que respecta a su situación personal, precisa que, tras licenciarse en Derecho en la Universidad Nacional de Ruanda en 2003, solicitó un empleo en la función pública de la República de Ruanda, pero fue el único de su promoción al que, a pesar de sus calificaciones, se le denegó dicho empleo. Sostiene que, en lugar de obtenerlo, se vio obligado a aceptar un trabajo subalterno en la oficina del fiscal militar y que el hecho de someterlo de esta manera al rigor del Derecho militar fue un modo de reducirlo al silencio y de impedirle divulgar información relativa al genocidio que podía resultar molesta para las autoridades. Por otra parte, afirma que se le aconsejó encarecidamente que no protestara, y que un oficial militar fue asesinado porque había empezado a hacer preguntas delicadas en relación con el desarrollo de las investigaciones relativas a dicho genocidio.

42 En junio de 2006, el Sr. M. fue admitido en la facultad de Derecho de una universidad irlandesa para cursar estudios de tercer ciclo (LLM). Para ello se le concedió un visado de estudiante en septiembre de 2006. Tras obtener su título en noviembre de 2007, realizó en el Estado miembro de acogida trabajos de investigación en crímenes de guerra y genocidio.

43 Poco tiempo después de que expirara su visado, el Sr. M. presentó una solicitud para obtener asilo en Irlanda. Esta solicitud fue denegada porque se consideró que sus afirmaciones relativas a su persecución en Ruanda no eran creíbles. La recomendación negativa de la ORAC es de fecha de 30 de agosto de 2008 y fue confirmada por el Refugee Appeals Tribunal el 28 de octubre de 2008. La resolución del Minister denegando su solicitud de asilo fue notificada al interesado durante el mes de diciembre de 2008.

44 El Sr. M. presentó entonces, el 31 de diciembre de 2008, una solicitud de protección subsidiaria, cumplimentando un cuestionario previsto a tal efecto por la normativa irlandesa.

45 Esta solicitud fue denegada mediante resolución del Minister de 24 de septiembre de 2010. En su resolución, el Minister se basaba en gran medida en su resolución anterior de 2008, por la que denegaba la solicitud de asilo del interesado, para concluir que el interesado no había acreditado la existencia de motivos suficientes que demostraran que corría el riesgo de sufrir daños graves en su país de origen, dado que existían serias dudas acerca de la credibilidad de sus alegaciones.

46 Frente a esta última resolución del Minister, el Sr. M. interpuso, el 6 de enero de 2011, ante la High Court un recurso de anulación en cuyo marco impugna la legalidad de la denegación de su solicitud de protección subsidiaria porque considera que el procedimiento de examen de la misma no es conforme con el Derecho de la Unión.

47 Así pues, sostiene que Irlanda no sólo no transpuso íntegramente la Directiva 2004/83, en particular, el artículo 4, apartados 1, segunda frase, y 2, y el inicio del apartado 3 del mismo, sino que, además, el Minister vulneró, en el caso de autos, determinadas normas del Derecho de la Unión al tramitar la solicitud de protección subsidiaria por él presentada.

48 El Sr. M. estima que la exigencia fundamental de equidad en la tramitación de los procedimientos administrativos incluye, más concretamente, el respeto del derecho de defensa.

49 Además, alega que, según jurisprudencia reiterada, en todo procedimiento que pueda terminar en un acto lesivo, el derecho a ser oído conlleva, como principio general del Derecho de la Unión, y aun cuando no exista normativa específica al respecto, que el interesado pueda manifestar adecuadamente su punto de vista en relación con los elementos sobre los que la Administración pretende basar su decisión. Añade que este principio se encuentra consagrado actualmente en la Carta.

50 El Sr. M. estima que la obligación de cooperación enunciada en el artículo 4, apartado 1, segunda frase, de la Directiva 2004/83, interpretada a la luz de estos principios, implica que el Minister está obligado a comunicar al solicitante de asilo los resultados de su valoración antes de adoptar una resolución final, para que éste pueda dar respuesta a los elementos que apunten a una respuesta desfavorable, presentando cualquier documento que esté entonces disponible o cualquier alegación que pueda rebatir la postura de la autoridad nacional competente, y advertir a ésta de cualquier cuestión pertinente que no haya sido tenida debidamente en cuenta.

51 El Sr. M. alega que, en el caso de autos, durante la tramitación de su solicitud de protección subsidiaria no fue oído en ningún momento. Además, durante todo el tiempo que duró el examen de esta solicitud, no fue informado ni de los elementos que el Minister consideró pertinentes para adoptar la resolución de denegarle el derecho a la protección subsidiaria ni la fecha en que dicha resolución debía tener lugar. Asimismo, para justificar esta resolución, el Minister se limitó en gran medida a referirse a los motivos previamente invocados para denegar la solicitud de asilo por él presentada. Por otra parte, en el procedimiento relativo al recurso que había interpuesto contra la resolución denegatoria de su solicitud de asilo, se le negó la posibilidad de una vista oral porque se consideró que no había presentado dicha solicitud lo antes posible una vez llegado a Irlanda y que no había podido facilitar una razón convincente para justificarlo.

52 Las autoridades irlandesas competentes sostienen que, cuando se trata, como en el caso de autos, de una solicitud de concesión del estatuto de protección subsidiaria, la misma no se examina de forma aislada, sino que es objeto de una «intensa interacción entre el solicitante y las autoridades», pues tal solicitud se evalúa necesariamente tras el examen –y la denegación– de una solicitud de asilo durante el cual el interesado ha sido efectivamente oído y ha respondido a un cuestionario detallado. No obstante, afirman que una vez presentada la solicitud, el procedimiento es «inquisitivo y no contradictorio». Por tanto, la obligación de cooperación enunciada en el artículo 4, apartado 1, segunda frase, de la Directiva 2004/83 se refiere únicamente a la evaluación de los elementos materiales pertinentes presentados en apoyo de la solicitud y no afecta en nada al procedimiento decisorio. Además, añaden que en la mayoría de los casos, el expediente presentado en apoyo de la solicitud de protección subsidiaria es exactamente idéntico al ya presentado en el marco de la solicitud de asilo o, cuando menos, prácticamente igual, y, en cualquier caso, toda nueva información es objeto de evaluación.

53 En cuanto al fondo, exponen que la denegación al Sr. M. del derecho a protección internacional se justifica por el hecho de que a sus alegaciones les falta credibilidad, lo que es corroborado por la circunstancia de que él mismo presentó sus dos solicitudes con un retraso considerable con respecto a la fecha en la que entró en territorio irlandés.

54 La High Court duda de que se pueda estimar la tesis defendida por el Sr. M. En este sentido, afirma que ya ha declarado en varias ocasiones que, con arreglo al tenor literal y a la estructura de la Directiva 2004/83, así como al contexto en el que ésta se inserta, un procedimiento de tramitación de una solicitud que tenga por objeto la concesión de protección subsidiaria que se haya desarrollado en unas condiciones como las del litigio del que conoce el tribunal remitente no ha incumplido el requisito enunciado en el artículo 4, apartado 1, segunda frase, de esta Directiva.

55 No obstante, la High Court indica que de una resolución dictada en 2007 por el Raad van State (Países Bajos) resulta que, en el Reino de los Países Bajos, cuando la autoridad competente pretende denegar una solicitud de asilo, el solicitante es previamente informado de ello, comunicándosele los motivos de dicha denegación, y puede exponer por escrito su punto de vista en el plazo concedido.

56 En estas circunstancias, la High Court decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«En el supuesto de que una persona haya solicitado el estatuto de protección subsidiaria después de haberle sido denegado el estatuto de refugiado, y de que se prevea la denegación de tal solicitud, ¿la exigencia de cooperar con el solicitante impuesta a los Estados miembros por el artículo 4, apartado 1, [segunda frase,] de la Directiva 2004/83 […] obliga a las autoridades administrativas del Estado miembro de que se trate a comunicar al solicitante el resultado de tal valoración antes de que se adopte una resolución definitiva, con el fin de que pueda dar respuesta a los aspectos de la propuesta de resolución que apuntan a un resultado negativo?»

Sobre la cuestión prejudicial

57 Para responder a la cuestión planteada por el tribunal remitente, debe señalarse, de entrada, que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/83 es aplicable a una solicitud como la controvertida en el litigio principal que tiene por objeto la obtención del estatuto de protección subsidiaria.

58 En efecto, con arreglo tanto a su propio tenor como a la rúbrica del capítulo en que se inserta dicha disposición, ésta se refiere a las «solicitudes de protección internacional».

59 Pues bien, como resulta del artículo 2, letras a) y g), de la Directiva 2004/83, se entenderá por «protección internacional» el estatuto de refugiado y el estatuto de protección subsidiaria y por «solicitud de protección internacional» la petición por la que se pretende obtener, bien el estatuto de refugiado, bien el estatuto de protección subsidiaria.

60 No obstante, por lo que respecta al alcance que debe reconocerse a la exigencia de cooperación con el solicitante que el artículo 4, apartado 1, segunda frase, de la Directiva 2004/83 impone al Estado miembro de que se trata, no se puede aceptar la tesis, preconizada por el Sr. M., de que esta norma obliga a la autoridad nacional competente para examinar la solicitud de protección subsidiaria a comunicar al solicitante, previamente a la adopción de una resolución desfavorable sobre el particular y cuando haya sido denegada anteriormente una solicitud de asilo presentada por la misma persona, los elementos en los que pretende basar esa resolución y a recabar al respecto las observaciones del interesado.

61 En efecto, ha de señalarse que una exigencia de esta naturaleza no resulta en modo alguno del tenor de la disposición referida. Si el legislador de la Unión hubiese pretendido imponer a los Estados miembros obligaciones como las sugeridas por el Sr. M., lo habría precisado ciertamente de manera expresa.

62 Además, un deber de cooperación así entendido no es coherente con el sistema establecido por dicho legislador para tramitar las solicitudes de protección internacional.

63 Como se desprende de su rúbrica, el artículo 4 de la Directiva 2004/83 se refiere a la «valoración de hechos y circunstancias».

64 En realidad, esta «valoración» se desarrolla en dos etapas distintas. El objeto de la primera etapa es establecer las circunstancias fácticas que puedan constituir elementos de prueba en apoyo de la solicitud, mientras que la segunda etapa se refiere a la valoración jurídica de estos elementos y

consiste en decidir si, a la vista de los hechos que caracterizan un caso concreto, se cumplen los requisitos de fondo previstos por los artículos 9 y 10 o 15 de la Directiva 2004/83 para la concesión de la protección internacional.

65 Pues bien, según el artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva, aunque normalmente es obligación del solicitante presentar todos los elementos necesarios para fundamentar su solicitud, no es menos cierto que corresponde al Estado miembro de que se trate cooperar con dicho solicitante en la fase de la determinación de los elementos pertinentes de dicha solicitud.

66 Esta exigencia de cooperación a cargo del Estado miembro significa, por tanto, en concreto, que si, por cualquier razón, los elementos facilitados por el solicitante de protección internacional no están completos o no son actuales o pertinentes, es preciso que el Estado miembro de que se trate coopere activamente, en esta fase del procedimiento, con el solicitante para permitir que se reúnan todos los elementos que puedan fundamentar la solicitud. Además, a un Estado miembro le puede resultar más fácil que al solicitante acceder a determinados tipos de documentos.

67 Por lo demás, la interpretación expuesta en el apartado anterior está corroborada por el artículo 8, apartado 2, letra b), de la Directiva 2005/85 según el cual los Estados miembros garantizarán que se obtenga información precisa y actualizada respecto a la situación general imperante en los países de origen de los solicitantes de asilo y, si fuera necesario, en aquellos países por los que hayan transitado.

68 Por tanto, está claro que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/83 sólo se refiere a la primera etapa, mencionada en el apartado 64 de la presente sentencia, relativa a la determinación de los hechos y circunstancias que puedan constituir elementos de prueba que justifiquen la solicitud de asilo.

69 En cambio, es evidente que la tesis defendida por el Sr. M. se refiere a la segunda etapa, contemplada en el mismo apartado de la presente sentencia, relativa a la valoración de las consecuencias que deben derivarse de los elementos facilitados en apoyo de la solicitud, determinando si éstos pueden cumplir efectivamente los requisitos exigidos para la concesión de la protección internacional solicitada.

70 Pues bien, tal examen de la fundamentación de la solicitud de asilo es responsabilidad únicamente de la autoridad nacional competente, de modo que, en esta fase del procedimiento, la exigencia, establecida en el artículo 4, apartado 1, segunda frase, de la Directiva 2004/83, de que esta autoridad coopere con el solicitante carece de pertinencia.

71 Procede añadir que un deber de cooperación que revista el alcance que propugna el Sr. M. no tiene lógicamente cabida en la Directiva 2004/83.

72 En efecto, a la vista de su contenido y de su finalidad, el único objetivo de esta Directiva es fijar, por una parte, criterios comunes a todos los Estados miembros en lo relativo a los requisitos de fondo que deben cumplir los nacionales de terceros países para poder obtener el derecho a protección internacional y, por otra parte, el contenido material de dicha protección.

73 En cambio, dicha Directiva no pretende en modo alguno establecer las normas de procedimiento aplicables al examen de una solicitud de protección internacional ni, por tanto, determinar las garantías procedimentales que se deben conceder al solicitante de asilo en dicho ámbito.

74 En estas circunstancias, procede concluir al respecto que la exigencia de cooperación del Estado miembro de que se trate con el solicitante de asilo, establecida en el artículo 4, apartado 1, segunda frase, de la Directiva 2004/83, no puede ser interpretada en el sentido de que, si un extranjero ha solicitado el estatuto de protección subsidiaria después de que se le haya denegado el estatuto de refugiado, y la autoridad nacional competente se propone denegar también esta segunda solicitud, esta

autoridad esté obligada por ello, antes de adoptar su resolución, a informar al interesado del curso negativo que pretende dar a su solicitud y a comunicarle las consideraciones en las que tiene previsto fundamentar su denegación para que dicho solicitante pueda alegar su postura al respecto.

75 Precisado esto, de las observaciones de las partes en el litigio principal presentadas ante el Tribunal de Justicia resulta que el presente asunto plantea más genéricamente la cuestión del derecho que tiene un extranjero a ser oído durante el procedimiento de tramitación de su segunda solicitud, que tiene por objeto la obtención de protección subsidiaria, cuando la misma se presenta a raíz de la denegación de una primera solicitud por la que se pretendía obtener el estatuto de refugiado, en un supuesto, como el del asunto pendiente ante el tribunal remitente, en el que la solicitud inicial fue objeto de un procedimiento distinto en el que el interesado pudo formular válidamente sus observaciones.

76 Por tanto, para dar una respuesta útil al tribunal remitente, es necesario determinar si, por lo que respecta a una situación como la del litigio principal, caracterizada por la existencia de dos procedimientos separados y sucesivos para el examen de la solicitud de asilo y la solicitud de protección subsidiaria, respectivamente, el Derecho de la Unión se opone a que el interesado no sea nuevamente oído en la tramitación de la segunda solicitud, con carácter previo a su denegación, debido a que, como sostuvieron tanto la High Court como Irlanda, dicho interesado ya fue oído en el procedimiento relativo a su primera solicitud que tenía por objeto la obtención del estatuto de refugiado.

77 Procede señalar de entrada que la Directiva 2005/85 establece normas mínimas para los procedimientos de examen de las solicitudes y precisa los derechos de los solicitantes de asilo.

78 A este respecto, dicha Directiva establece, en particular, que las solicitudes de asilo no se rechazarán ni excluirán del examen por el único motivo de no haberse presentado tan pronto como fuera posible (artículo 8, apartado 1), que el examen de las solicitudes y la adopción de las resoluciones se efectuarán de forma individual, objetiva e imparcial [artículo 8, apartado 2, letra a)], que, en caso de desestimación de una solicitud, las razones de hecho y de derecho se detallarán en la resolución (artículo 9, apartado 2, párrafo primero), y que, antes de que la autoridad decisoria adopte una resolución, se brindará al solicitante de asilo la posibilidad de ser convocado a una audiencia personal relativa a su solicitud en condiciones que permitan al interesado exponer las razones de ésta de manera completa (artículos 12 y 13, apartado 3).

79 No obstante, la Directiva 2005/85 no es aplicable a las solicitudes de protección subsidiaria, salvo cuando los Estados miembros establezcan un procedimiento único en el que examinen las solicitudes en relación con ambas formas de protección internacional, a saber, la relativa al estatuto de refugiado y la relativa a la protección subsidiaria. En efecto, en tal supuesto, las normas enunciadas en esta Directiva deben ser aplicadas durante todo el procedimiento, y, por tanto, también cuando la autoridad nacional competente examina la solicitud que tiene por objeto la obtención de protección subsidiaria.

80 Sin embargo, no es ésta la situación en Irlanda, ya que este Estado miembro optó por establecer dos procedimientos separados para el examen de la solicitud de asilo y la solicitud de protección subsidiaria, respectivamente, la segunda de las cuales sólo puede ser presentada una vez que la primera ha sido denegada. En estas circunstancias, el Derecho irlandés sólo exige el cumplimiento de las garantías y de los principios enunciados por la Directiva 2005/85 en el marco del examen de las solicitudes de concesión del estatuto de refugiado. Por lo que respecta, más concretamente, al derecho del solicitante a ser oído antes de que se adopte una resolución, la High Court ha precisado en su resolución de remisión que, según la jurisprudencia nacional, no debe cumplirse esta formalidad cuando se instruye una solicitud de protección subsidiaria presentada a raíz de la denegación de una solicitud de asilo porque el interesado ya ha sido oído en el marco del examen de su solicitud de asilo y ambos procedimientos están íntimamente ligados.

81 A este respecto, es necesario recordar que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el respeto del derecho de defensa constituye un principio fundamental del Derecho de la Unión (véanse, en particular, las sentencias de 28 de marzo de 2000, Krombach, C-7/98, Rec. p. I-1935, apartado 42, y de 18 de diciembre de 2008, Sopropé, C-349/07, Rec. p. I-10369, apartado 36).

82 En el caso de autos, por lo que respecta, más concretamente, al derecho a ser oído en todo procedimiento, que forma parte integrante de dicho principio fundamental (véanse, en este sentido, en particular, las sentencias de 9 de noviembre de 1983, Michelin/Comisión, 322/81, Rec. p. 3461, apartado 7, y de 18 de octubre de 1989, Orkem/Comisión, 374/87, Rec. p. 3283, apartado 32), dicho derecho está consagrado hoy no sólo en los artículos 47 y 48 de la Carta, que garantizan el respeto del derecho de defensa y del derecho a un proceso equitativo en el marco de cualquier procedimiento jurisdiccional, sino también en el artículo 41 de la misma, que garantiza el derecho a una buena administración.

83 El apartado 2 de dicho artículo 41 establece que este derecho a una buena administración incluye, en particular, el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, y la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

84 Hay que señalar que, como resulta de su propio tenor literal, este precepto es de aplicación general.

85 Además, el Tribunal de Justicia ha destacado reiteradamente la importancia del derecho a ser oído y su muy amplio alcance en el ordenamiento jurídico de la Unión, y ha considerado que este derecho debe aplicarse a cualquier procedimiento que pueda terminar en un acto lesivo (véanse, en particular, las sentencias de 23 de octubre de 1974, Transocean Marine Paint Association/Comisión, 17/74, Rec. p. 1063, apartado 15; Krombach, antes citada, apartado 42, y Sopropé, antes citada, apartado 36).

86 De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el respeto de dicho derecho se impone incluso cuando la normativa aplicable no establezca expresamente tal formalidad (véase la sentencia Sopropé, antes citada, apartado 38).

87 El derecho a ser oído garantiza a cualquier persona la posibilidad de expresar de manera adecuada y efectiva su punto de vista durante el procedimiento administrativo y antes de que se adopte cualquier decisión que pueda afectar desfavorablemente a sus intereses (véanse, en particular, las sentencias de 9 de junio de 2005, España/Comisión, C-287/02, Rec. p. I-5093, apartado 37 y jurisprudencia citada; Sopropé, antes citada, apartado 37; de 1 de octubre de 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Consejo, C-141/08 P, Rec. p. I-9147, apartado 83, y de 21 de diciembre de 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Rec. p. I-13427, apartados 64 y 65).

88 Dicho derecho exige igualmente que la Administración preste toda la atención necesaria a las observaciones formuladas de este modo por el interesado, examinando minuciosa e imparcialmente todos los elementos relevantes del asunto de que se trate y motivando su decisión detalladamente (véanse las sentencias de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München, C-269/90, Rec. p. I-5469, apartado 14, y Sopropé, antes citada, apartado 50). Por tanto, la obligación de motivar una decisión de modo suficientemente específico y concreto para que el interesado pueda comprender las razones de la denegación que se opone a su solicitud constituye el corolario del principio del respeto del derecho de defensa.

89 De las apreciaciones anteriores se deduce que el derecho así concebido del solicitante de asilo a ser oído debe aplicarse plenamente en el procedimiento de examen de una solicitud de concesión de protección internacional tramitada por la autoridad nacional competente con arreglo a las normas adoptadas en el marco del sistema europeo común de asilo.

90 A este respecto, no cabe admitir la tesis defendida por el tribunal remitente y por Irlanda según la cual, cuando la solicitud de protección subsidiaria, como sucede en este Estado miembro, sea objeto de un procedimiento distinto necesariamente posterior a la denegación de una solicitud de asilo adoptada tras una tramitación que haya incluído la audiencia del solicitante, no es necesario oír nuevamente a éste a los efectos de examinar la solicitud de protección subsidiaria porque esta formalidad respondería en cierto modo a una necesidad ya satisfecha con la formalidad de la que ya disfrutó el extranjero en un contexto ampliamente comparable.

91 Por el contrario, cuando un Estado miembro haya optado por establecer dos procedimientos distintos y sucesivos para el examen de la solicitud de asilo y la solicitud de protección subsidiaria, es necesario que, con arreglo al carácter fundamental que reviste, se garantice plenamente el derecho del interesado a ser oído en ambos procedimientos.

92 Por lo demás, esta interpretación está tanto más justificada en un supuesto como el del litigio principal cuanto que, según las indicaciones facilitadas por el propio tribunal remitente, la autoridad nacional competente motivó su resolución denegatoria de la solicitud de protección subsidiaria limitándose a referirse en gran medida a las razones ya invocadas por esa misma autoridad en apoyo de la denegación de la solicitud de asilo, pese a que, según la Directiva 2004/83, para conceder el estatuto de refugiado y el estatuto de protección subsidiaria no es necesario que se cumplan los mismos requisitos, al ser también distinta la naturaleza de los derechos inherentes a estos estatutos.

93 Cabe añadir que de una jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia se desprende que corresponde a los Estados miembros no sólo interpretar su Derecho nacional de conformidad con el Derecho de la Unión, sino también procurar que la interpretación que tomen como base no entre en conflicto con los derechos fundamentales tutelados por el ordenamiento jurídico de la Unión o con los demás principios generales del Derecho de la Unión (véase la sentencia de 21 de diciembre de 2011, N. S. y otros, C-411/10 y C-493/10, Rec. p. I-13905, apartado 77).

94 Compete al tribunal remitente valorar, en atención a estos criterios interpretativos del Derecho de la Unión, la conformidad con las exigencias de este Derecho del procedimiento aplicado en el examen de la solicitud de protección subsidiaria presentada por el Sr. M. y, en el caso de que constate una vulneración del derecho de éste a ser oído, sacar todas las consecuencias que se impongan.

95 A la vista de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión planteada que:

— la exigencia de cooperación del Estado miembro de que se trate con el solicitante de asilo, establecida en el artículo 4, apartado 1, segunda frase, de la Directiva 2004/83, no puede ser interpretada en el sentido de que, si un extranjero ha solicitado el estatuto de protección subsidiaria después de que se le haya denegado el estatuto de refugiado, y la autoridad nacional competente se propone denegar también esta segunda solicitud, esta autoridad esté obligada por ello, antes de adoptar su resolución, a informar al interesado del curso negativo que pretende dar a su solicitud y a comunicarle las consideraciones en las que tiene previsto fundamentar su denegación, para que dicho solicitante pueda alegar su postura al respecto;

— no obstante, por lo que respecta a un sistema como el establecido por la normativa nacional controvertida en el litigio principal, caracterizado por la existencia de dos procedimientos distintos y sucesivos para el examen de la solicitud que tiene por objeto la obtención del estatuto de refugiado y la solicitud de protección subsidiaria, respectivamente, incumbe al tribunal remitente garantizar el respeto, en cada uno de estos procedimientos, de los derechos fundamentales del solicitante y, más concretamente, del derecho a ser oído en el sentido de que debe poder exponer eficazmente sus observaciones antes de que se adopte cualquier resolución que no conceda la protección solicitada. En tal sistema, el hecho de que el interesado ya haya sido oído válidamente durante la tramitación de su solicitud de concesión del estatuto de refugiado no implica que pueda omitirse esta formalidad en el procedimiento relativo a la solicitud de protección subsidiaria.

Costas

96 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 Primera) declara:

La exigencia de cooperación del Estado miembro de que se trate con el solicitante de asilo, establecida en el artículo 4, apartado 1, segunda frase, 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, no puede ser interpretada en el sentido de que, si un extranjero ha solicitado el estatuto de protección subsidiaria después de que se le haya denegado el estatuto de refugiado, y la autoridad nacional competente se propone denegar también esta segunda solicitud, esta autoridad esté obligada por ello, antes de adoptar su resolución, a informar al interesado del curso negativo que pretende dar a su solicitud y a comunicarle las consideraciones en las que tiene previsto fundamentar su denegación para que dicho solicitante pueda alegar su postura al respecto.

No obstante, por lo que respecta a un sistema como el establecido por la normativa nacional controvertida en el litigio principal, caracterizado por la existencia de dos procedimientos distintos y sucesivos para el examen de la solicitud que tiene por objeto la obtención del estatuto de refugiado y la solicitud de protección subsidiaria, respectivamente, incumbe al tribunal remitente garantizar el respeto, en cada uno de estos procedimientos, de los derechos fundamentales del solicitante y, más concretamente, del derecho a ser oído en el sentido de que debe poder exponer eficazmente sus observaciones antes de que se adopte cualquier resolución que no conceda la protección solicitada. En tal sistema, el hecho de que el interesado ya haya sido oído válidamente durante la tramitación de su solicitud de concesión del estatuto de refugiado no implica que pueda omitirse esta formalidad en el procedimiento relativo a la solicitud de protección subsidiaria.

Firmas