



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. YVES BOT
presentadas el 7 de noviembre de 2013¹

Asunto C-604/12

H. N.
contra
Minister for Justice, Equality and Law Reform

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

«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 conferido por la protección subsidiaria — Directiva 2005/85/CE — Normas mínimas relativas al procedimiento de concesión y retirada del estatuto de refugiado en los Estados miembros — Norma de procedimiento nacional que supedita el examen de una solicitud de protección subsidiaria a la denegación previa de una solicitud de concesión del estatuto de refugiado — Procedencia — Respeto del derecho a una buena administración — Celeridad e imparcialidad del procedimiento de examen»

1. La presente petición de decisión prejudicial plantea de nuevo la cuestión de la organización del procedimiento de concesión de una protección internacional en Irlanda y se enmarca en la línea de las sentencias M.² y D. y A.³
2. En particular, la Supreme Court (Irlanda) pregunta al Tribunal de Justicia si una norma de procedimiento nacional que supedita el examen de una solicitud de protección subsidiaria a la denegación previa de una solicitud de concesión del estatuto de refugiado cumple los requisitos de la Directiva 2004/83/CE⁴ y, en particular, el principio de buena administración establecido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.⁵
3. La protección subsidiaria es una protección internacional que, con arreglo al artículo 2, letra e), de la Directiva 2004/83, se dirige a los nacionales de un tercer país que no reúnen los requisitos para ser considerados refugiados, pero respecto de los cuales se dan motivos fundados para creer que, si regresasen a su país de origen, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir daños graves.

1 — Lengua original: francés.

2 — Sentencia de 22 de noviembre de 2012 (C-277/11).

3 — Sentencia de 31 de enero de 2013 (C-175/11).

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

5 — En lo sucesivo, «Carta».

4. En el sistema europeo común de asilo, la protección subsidiaria completa las normas relativas al estatuto de refugiado establecidas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.⁶ La mayoría de Estados miembros ha adoptado un procedimiento único en el cual examinan la solicitud de asilo presentada por el interesado a la luz de las dos formas de protección internacional. Irlanda, por su parte, mantiene un sistema más compartimentado y tiene establecidos dos procedimientos distintos. Así, no puede presentarse una solicitud de protección subsidiaria en Irlanda hasta que el procedimiento de concesión del estatuto de refugiado haya concluido y el Minister for Justice, Equality and Law Reform haya notificado al interesado su intención de adoptar una resolución de expulsión en su contra. En el marco de dicho sistema –como en el de cualquier otro, por otra parte– los particulares no tienen la posibilidad de presentar una solicitud autónoma para solicitar acogerse exclusivamente a la protección subsidiaria.

5. En virtud de esta normativa, el Minister for Justice, Equality and Law Reform desestimó la solicitud de protección subsidiaria presentada por el Sr. N.

6. Este último es un ciudadano pakistaní que reside en Irlanda desde el año 2003. El Sr. N. disfrutó en un primer momento de un visado de estudios antes de obtener un permiso de residencia válido hasta el 31 de diciembre de 2005 a raíz de su matrimonio con una nacional irlandesa. El 23 de febrero de 2006, el Minister for Justice, Equality and Law Reform notificó al Sr. N. su intención de adoptar una resolución de expulsión al no haberse renovado su permiso de residencia, dado que el Sr. N. se había separado de su esposa. Con todo, permaneció en territorio irlandés como estudiante y obtuvo un diploma en ciencias económicas en 2007. Asimismo, ha interpuesto una demanda contra el Minister for Justice, Equality and Law Reform y contra el Estado irlandés alegando que la normativa relativa a la expulsión es parcialmente inconstitucional.

7. El Sr. N. no ha solicitado nunca asilo en Irlanda. Expone que no teme ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social, y que, por lo tanto, no es un refugiado en el sentido del artículo 2, letra c), de la Directiva 2004/83. Sin embargo, alega que se expone a sufrir daños graves si es devuelto a Pakistán en particular, a causa de la violencia indiscriminada que se vive en el valle de Swat, en donde reside su familia.

8. Por consiguiente, el Sr. N. presentó una solicitud de protección subsidiaria el 16 de junio de 2009. El Minister for Justice, Equality and Law Reform desestimó dicha solicitud debido a que no había solicitado con anterioridad el estatuto de refugiado. Tras desestimarse el recurso de anulación que interpuso contra dicha decisión ante la High Court (Irlanda), el Sr. N. presentó un recurso de casación ante la Supreme Court.

9. En la medida en que dicha norma de procedimiento nacional suscitaba dudas sobre la eficacia, imparcialidad y duración del procedimiento, la Supreme Court acordó suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Permite la Directiva 2004/83 [...], interpretada con arreglo al principio de buena administración del Derecho de la Unión Europea, tal como se establece, en particular, en el artículo 41 de la Carta [...], que un Estado miembro disponga en su legislación que sólo se podrá examinar una solicitud de concesión del estatuto de protección subsidiaria si el solicitante ha solicitado la concesión del estatuto de refugiado con arreglo a la legislación nacional y éste le ha sido denegado?»

10. En otras palabras, en el marco de la aplicación de la Directiva 2004/83, el respeto del derecho a una buena administración ¿obliga a un Estado miembro a establecer un procedimiento autónomo a efectos de la obtención del estatuto conferido por la protección subsidiaria?

6 — Esta Convención, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951 [Recopilación de los Tratados de las Naciones Unidas, vol. 189, p. 150, n° 2545 (1954) (en lo sucesivo, «Convención de Ginebra»)], entró en vigor el 22 de abril de 1954. Fue completada a través del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 31 de enero de 1967, que entró en vigor el 4 de octubre de 1967.

11. Aunque la cuestión que plantea el órgano jurisdiccional remitente al Tribunal de Justicia versa sobre la compatibilidad de la legislación irlandesa con el Derecho de la Unión, en realidad se refiere a una norma de procedimiento que existe en todos los Estados miembros. En efecto, al margen de la estructura del procedimiento de examen, ya se trate de un procedimiento unificado o de un procedimiento como el controvertido en el litigio principal, la autoridad nacional competente debe examinar siempre si el interesado reúne los requisitos para que se le atribuya el estatuto de refugiado antes de analizar si puede acogerse a una protección subsidiaria. En este sentido, el procedimiento irlandés no se distingue mucho de los procedimientos establecidos en los demás Estados miembros. Por otra parte, ninguno de los sistemas prevé en la actualidad que se inicie un procedimiento autónomo para la concesión de la protección subsidiaria.

12. En estas conclusiones expondré los motivos por los que considero que, en el marco del procedimiento de examen de una solicitud de asilo, el principio de buena administración debe garantizar ante todo una determinación correcta de la necesidad de protección internacional, lo cual requiere una evaluación exhaustiva de la solicitud a la luz de las dos formas de protección internacional. Explicaré, por consiguiente, por qué estoy convencido de que, al exigir un examen previo de la solicitud desde el punto de vista de los requisitos establecidos para obtener el estatuto de refugiado, la norma de procedimiento de que se trata permite garantizar a quien busca legítimamente una protección internacional la concesión de un estatuto adecuado y el acceso efectivo a los derechos que le confiere la Directiva 2004/83, sobre la base de un examen acorde al espíritu y al tenor de las normas que rigen el sistema europeo común de asilo.

I. Derecho irlandés

13. En Irlanda, el procedimiento de examen de una solicitud de protección internacional está compuesto por múltiples etapas procedimentales.

14. Las normas de procedimiento relativas a las solicitudes de concesión del estatuto de refugiado están recogidas en la Ley de 1996 sobre el estatuto de refugiado (Refugee Act 1996).⁷

15. En virtud del artículo 8 de la Ley sobre el estatuto de refugiado, la solicitud de asilo se presenta ante el Refugee Applications Commissioner. El artículo 11 de dicha Ley dispone que este miembro de la Office of the Refugee Applications Commissioner (Servicio del Comisionado encargado de las solicitudes de asilo) tiene la obligación de reunirse con el solicitante y efectuar las indagaciones y solicitar la información que resulte pertinente. Posteriormente, el citado miembro redacta un informe en el que formula una recomendación favorable o desfavorable sobre la concesión del estatuto de refugiado al solicitante interesado y da traslado de dicho informe al Minister for Justice, Equality and Law Reform.⁸

16. De conformidad con el artículo 17, apartado 1, de la Ley sobre el estatuto de refugiado, cuando la recomendación del Refugee Applications Commissioner sea favorable, el Minister for Justice, Equality and Law Reform está obligado a conceder el estatuto de refugiado al solicitante interesado. Si se recomienda no conceder el estatuto de refugiado al solicitante, éste podrá recurrir dicha recomendación ante el Refugee Appeals Tribunal (Irlanda) en virtud del artículo 16 de dicha Ley. En el supuesto de que ese órgano jurisdiccional se pronuncie a favor del solicitante de asilo y estime que la recomendación debe ser favorable, el Minister for Justice, Equality and Law Reform está obligado a

7 — Ley en su versión modificada por el artículo 11, apartado 1, de la Ley de 1999 sobre inmigración (Immigration Act 1999), por el artículo 9 de la Ley de 2000 sobre inmigración clandestina [Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000], y por el artículo 7 de la Ley de 2003 sobre inmigración (Immigration Act 2003) (en lo sucesivo, «Ley sobre el estatuto de refugiado»).

8 — Artículo 13 de la citada Ley.

conceder el estatuto de refugiado, de conformidad con el artículo 17, apartado 1, de la citada Ley. En caso contrario, si el Refugee Appeals Tribunal confirma la recomendación desfavorable del Refugee Applications Commissioner, el Minister for Justice, Equality and Law Reform mantiene la potestad discrecional de decidir si concede o no dicho estatuto.

17. En virtud del artículo 5 de la Ley de 2000 sobre inmigración clandestina, los solicitantes de asilo pueden impugnar la validez de las recomendaciones formuladas por el Refugee Applications Commissioner y de las resoluciones del Refugee Appeals Tribunal ante la High Court, sin perjuicio de las condiciones especiales que se aplican a los asuntos relativos a solicitudes de asilo. La Supreme Court únicamente admite los recursos contra las resoluciones de la High Court con arreglo a la citada disposición, si la propia High Court dicta una resolución que lo autorice («certificate of leave to appeal»).

18. Cuando la solicitud de asilo se deniega de forma definitiva, el Minister for Justice, Equality and Law Reform puede notificar al interesado su intención de dictar una resolución de expulsión («proposal to deport»), de conformidad con el artículo 3, apartado 3, de la Ley de 1999 sobre inmigración.

19. Es en esta fase del procedimiento en la que se aplican las normas relativas al procedimiento que regula las solicitudes de protección subsidiaria. Dichas normas están recogidas en el Reglamento de 2006 relativo a las Comunidades Europeas (condiciones que permiten disfrutar de una protección) [European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006], adoptado por el Minister for Justice, Equality and Law Reform el 9 de octubre de 2006, y que, en particular, tiene por objeto, transponer la Directiva 2004/83.⁹

20. Según el artículo 4, apartado 1, del Reglamento de 2006, la notificación del Minister for Justice, Equality and Law Reform debe ir acompañada de un dictamen en el que se informe al interesado de que puede solicitar acogerse a los beneficios del estatuto conferido por la protección subsidiaria y una autorización temporal para permanecer en el territorio («application for leave to remain»). A tal efecto se adjuntan a dicho escrito un folleto informativo sobre la protección subsidiaria y el formulario para presentar la solicitud. Se invita al solicitante a facilitar, además de sus datos personales, cualquier otro documento adicional, y especificar los motivos expresamente relacionados con las circunstancias invocadas en apoyo de su solicitud de protección subsidiaria y, en particular, el daño grave que sufriría si regresase a su país de origen.

21. El Minister for Justice, Equality and Law Reform se pronuncia sobre la solicitud de protección subsidiaria mediante una resolución motivada. Dicha resolución puede ser objeto de un recurso de anulación.

22. En virtud del artículo 4, apartado 2, del Reglamento de 2006, el Minister for Justice, Equality and Law Reform no está obligado a examinar una solicitud de protección subsidiaria presentada por una persona a la que no se le haya denegado una solicitud de asilo. En su sentencia de 9 de julio de 2010, *Izevbeckhai and Others/Minister for Justice, Equality and Law Reform*,¹⁰ la Supreme Court declaró que, con arreglo a dicha disposición, el Minister for Justice, Equality and Law Reform sólo puede examinar las solicitudes de protección subsidiaria presentadas por personas a las que se haya denegado con anterioridad la solicitud de asilo.

9 — En lo sucesivo, «Reglamento de 2006».

10 — [2010] IESC 44.

II. Análisis

23. Procede recordar que, mediante su cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta esencialmente al Tribunal de Justicia si una norma de procedimiento nacional que supedita el examen de una solicitud de protección subsidiaria a la denegación previa de una solicitud de concesión del estatuto de refugiado cumple los requisitos establecidos en la Directiva 2004/83 y, en particular, el principio de buena administración consagrado en el artículo 41 de la Carta.

24. En mi opinión, esta pregunta debe responderse sin duda en sentido afirmativo.

A. Observaciones preliminares

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

26. En primer lugar, la cuestión que plantea el órgano jurisdiccional remitente al Tribunal de Justicia requiere que se tomen en consideración otras normas jurídicas distintas de las expresamente citadas por la Supreme Court en su resolución de remisión.¹¹ Aunque dicho órgano jurisdiccional basa su pregunta en los derechos que confieren al solicitante de asilo la Directiva 2004/83 y el artículo 41 de la Carta, considero que también es preciso referirse a las normas por las que se rige el procedimiento de concesión de una protección internacional previstas en la Directiva 2005/85/CE.¹²

27. En efecto, la Directiva 2004/83 no pretende en modo alguno establecer, ni por su contenido ni por su finalidad, 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.¹³ El único objetivo de esta Directiva es fijar criterios comunes para todos los Estados miembros en cuanto a los requisitos de fondo que deben cumplir los nacionales de terceros países para disfrutar de protección internacional¹⁴ y al contenido material de dicha protección.¹⁵ En este contexto, la Directiva 2004/83 establece en su artículo 2, letras c) y e), las personas que pueden beneficiarse del estatuto de refugiado y del estatuto conferido por la protección subsidiaria y, en su capítulo VII, los derechos inherentes a cada uno de dichos estatutos.

28. Por su parte, las normas de procedimiento relativas al examen de una solicitud de protección internacional están recogidas en la Directiva 2005/85. Según su artículo 1, tiene por objeto establecer normas mínimas comunes a todos los Estados miembros sobre los procedimientos para conceder o retirar el estatuto de refugiado y precisa, en sus capítulos II y III, los derechos y obligaciones procedimentales que incumben al solicitante y al Estado miembro en la evaluación de una solicitud de protección internacional.

29. Por consiguiente, analizaré la compatibilidad de la normativa controvertida con el Derecho de la Unión, no sólo a la luz del tenor y de la finalidad de la Directiva 2004/83, sino también teniendo en cuenta las disposiciones recogidas en la Directiva 2005/85.

11 — Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, en el marco del procedimiento de cooperación con los órganos jurisdiccionales nacionales establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde al Tribunal de Justicia proporcionar al órgano jurisdiccional nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, el Tribunal de Justicia puede tomar en consideración normas de Derecho de la Unión a las que el juez nacional no se haya referido en las cuestiones prejudiciales en la medida en que sean necesarias para resolver el litigio principal [véase, en particular, la sentencia de 8 de diciembre de 2011, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-157/10, Rec. p. I-13023), apartados 18 a 20 y jurisprudencia citada].

12 — Directiva del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (DO L 326, p. 13 y corrección de errores en DO 2006 L 236, p. 35).

13 — Sentencia M., antes citada, apartado 73.

14 — Véase el artículo 1 de la citada Directiva.

15 — Véase el punto 19 de mis conclusiones en el asunto en el que recayó la sentencia M., antes citada, y la sentencia M., antes citada, apartado 72.

30. En segundo lugar, la cuestión que plantea el órgano jurisdiccional remitente al Tribunal de Justicia exige tener en cuenta la autonomía procesal de la que disfruta Irlanda a la hora de organizar la tramitación de las solicitudes de protección internacional. En efecto, ha de señalarse que, en el estado del Derecho aplicable al presente litigio, la Unión Europea no ha regulado las modalidades procedimentales del examen de una solicitud de protección subsidiaria cuando dicho examen se efectúa en un procedimiento distinto de aquel por el que se solicita el estatuto de refugiado.

31. Al igual que la Directiva 2004/83, la Directiva 2005/85 tiene por objeto armonizar las normas mínimas. Por tanto, reconoce a los Estados miembros cierto margen de apreciación para aplicar sus disposiciones y, en particular, para organizar la tramitación de las solicitudes de asilo.¹⁶ Además, en virtud de su artículo 3, dicha Directiva sólo se aplica cuando el Estado miembro examina solicitudes para obtener el estatuto de refugiado o cuando ha establecido un procedimiento único en el cual examina una solicitud a la luz de ambas formas de protección internacional, es decir la relativa al estatuto de refugiado y la correspondiente a la protección subsidiaria.

32. Por lo tanto, la Directiva 2005/85 confiere amplias facultades a los Estados miembros para organizar el procedimiento de examen de una solicitud de protección subsidiaria cuando estos han optado por que dichas solicitudes se examinen en un procedimiento distinto de aquel por el que se solicita el estatuto de refugiado, como sucede en Irlanda.

33. Sin embargo, esta remisión a la autonomía procedimental de los Estados miembros se ha visto tradicionalmente matizada por la obligación de respetar los principios de equivalencia y efectividad¹⁷ y por la necesidad de garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

34. El principio de equivalencia exige que las normas de procedimiento adoptadas por los Estados miembros no sean menos favorables que las previstas para una acción similar basada en el Derecho interno. En este caso, no se plantea esta cuestión.

35. El principio de efectividad exige que estas modalidades procedimentales no hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión al interesado. En el presente asunto, deberá pues examinarse si la norma de procedimiento controvertida garantiza el acceso efectivo de las personas que solicitan una protección internacional a los derechos que les confiere la Directiva 2004/83.

36. Por otra parte, los Estados miembros están obligados a garantizar el respeto de los derechos fundamentales y de los principios generales del Derecho de la Unión cuando adopten decisiones comprendidas en el ámbito de aplicación de dicho Derecho. Así sucede con las resoluciones relativas al examen de una solicitud de protección subsidiaria.¹⁸ En consecuencia, no cabe duda alguna de que las autoridades irlandesas deben garantizar el respeto del derecho de los interesados a una buena administración, no sólo porque este derecho constituye un principio general del Derecho de la Unión,¹⁹ sino también porque es un derecho fundamental consagrado en el artículo 41 de la Carta.

16 — Véase, a este respecto, el considerando 11 de la Directiva 2005/85 y la sentencia D. y A., antes citada, apartados 62 a 66.

17 — Véanse, en particular, las sentencias de 15 de enero de 2013, Križan y otros (C-416/10), apartado 85 y la jurisprudencia citada, y de 10 de septiembre de 2013, G. y R. (C-383/13 PPU), apartado 35 y la jurisprudencia citada.

18 — Véase, a este respecto, el artículo 6 TUE, apartado 3. Véanse, asimismo, las sentencias de 21 de diciembre de 2011, N. S. y otros (C-411/10 y C-493/10, Rec. p. I-13905), apartado 77 y jurisprudencia citada; de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10), apartados 18 a 21, y G. y R., antes citada, apartado 35 y jurisprudencia citada. Véanse igualmente el punto 111 de mis conclusiones en el asunto en que recayó la sentencia de 6 de septiembre de 2011, Scatollon (C-108/10, Rec. p. I-7491), y los puntos 32 y 114 de mis conclusiones en el asunto en que recayó la sentencia M., antes citada.

19 — Véanse las explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (DO 2007 C 303, p. 17) en relación con su artículo 41 según las cuales:

«el artículo 41 se basa en la existencia de la Unión como una comunidad de Derecho, cuyas características ha desarrollado la jurisprudencia, que consagró, entre otras cosas, la buena administración como un principio general de Derecho (véase, entre otras, la sentencia de 31 de marzo de 1992, Burban/Parlamento, C-255/90 P, Rec. p. I-2253).»

Véase, asimismo, la sentencia de 18 de diciembre de 2008, Sopopré (C-349/07, Rec. p. I-10369), apartados 33 y 38.

Pese a que el tenor del artículo 41, apartado 1, de la Carta se refiere a las relaciones entre los justiciables y las «instituciones, órganos y organismos de la Unión»,²⁰ considero, en efecto, que el derecho a una buena administración se impone en los mismos términos a los Estados miembros cuando estos aplican el Derecho de la Unión.²¹

37. Sobre la base de los elementos anteriores analizaré a continuación si la norma de procedimiento controvertida es compatible con los requisitos que impone la Directiva 2004/83, y cumple los principios de efectividad y de buena administración.

B. Sobre el respeto del principio de efectividad

38. En mi opinión, la normativa de que se trata garantiza al solicitante de asilo el acceso efectivo a los derechos que le confiere la Directiva 2004/83 sobre la base de un examen conforme al espíritu y a las normas que rigen el sistema europeo común de asilo.

39. En primer lugar, al exigir un examen previo de la solicitud de protección internacional a la luz de los requisitos relativos a la concesión del estatuto de refugiado, dicha norma garantiza el pleno respeto del artículo 78 TFUE.

40. Procede recordar que las Directivas 2004/83 y 2005/85 se adoptaron sobre la base del artículo 63 CE, párrafo primero, punto 1, (actualmente artículo 78 TFUE) en virtud del cual el Consejo de la Unión Europea estaba obligado a adoptar medidas en materia de asilo basadas en la «plena y total aplicación de la Convención de Ginebra.»²² Por lo tanto, ambas Directivas contribuyen a establecer un sistema europeo común de asilo que, con arreglo al nuevo artículo 78 TFUE, apartado 1, debe ajustarse a dicha Convención.

41. La citada Convención es un tratado de Derecho internacional y, en cuanto tal, es obligatoria para todas las partes contratantes entre las cuales se encuentran los Estados miembros de la Unión. Como reconoce el legislador de la Unión en el considerando 3 de la Directiva 2004/83, ésta constituye el fundamento o más bien «la piedra angular» del Derecho internacional de los refugiados, pues define el propio concepto de refugiado y los derechos y obligaciones inherentes a este estatuto. Como complemento a las normas contenidas en el Convenio de Ginebra, el legislador de la Unión ha introducido otras formas de protección internacional, entre ellas la protección subsidiaria. El artículo 78 TFUE, apartado 2, letras a) y b), establece que el Parlamento Europeo y el Consejo deben adoptar medidas relativas a un sistema europeo común de asilo que incluya no sólo «un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión», sino también un «estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, *sin obtener el asilo europeo*, necesiten protección internacional».²³

42. El uso del término «subsidiario» así como el tenor del artículo 2, letra e), de la Directiva 2004/83 indican así de forma inequívoca que el estatuto conferido por la protección subsidiaria está destinado a los nacionales de terceros países que no reúnen los requisitos para ser refugiados.²⁴ Por otra parte, el artículo 2, letra b), de la Directiva 2005/85 añade que toda solicitud de protección internacional presentada con arreglo a la Directiva 2004/83 se considerará una solicitud de asilo en el sentido de la Convención de Ginebra.

20 — Véase la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Cicala (C-482/10, Rec. p. I-14139), apartado 28.

21 — Véanse las explicaciones sobre la Carta relativas a su artículo 51, apartado 1, y las sentencias de 15 de noviembre de 2011, Dereci y otros (C-256/11, Rec. p. I-11315), apartado 72, y M., antes citada, apartados 82 a 84.

22 — Véase el considerando 2 de la Directiva 2004/83.

23 — El subrayado es mío.

24 — Véanse los considerandos 5 y 24 de la Directiva 2004/83.

43. Por consiguiente, al introducir una forma subsidiaria de protección en el sistema europeo común de asilo, el legislador de la Unión no pretende ofrecer la posibilidad de elegir entre una u otra forma de protección internacional. Su objetivo es garantizar la «primacía» de la Convención de Ginebra asegurándose de que las formas subsidiarias de protección establecidas en la Unión no menoscaban el alcance esencial de dicha Convención. Este objetivo se desprende claramente de los trabajos preparatorios de la Directiva 2004/83. En su Propuesta de Directiva,²⁵ la Comisión Europea indicó expresamente que la «consideración de si un solicitante puede optar a la protección subsidiaria normalmente solamente tendrá lugar después de demostrarse que no reúne los requisitos para ser considerado refugiado»,²⁶ partiendo de la necesidad de garantizar una «aplicación plena e inclusiva de la Convención de Ginebra»²⁷ y de no debilitar el régimen que establece.

44. En principio, la protección que otorga el estatuto de refugiado debe examinarse por tanto en primer lugar, dado que el legislador de la Unión introdujo otras formas de protección internacional, calificadas como «subsidiarias», «complementarias» o incluso de «temporales» como complemento a las normas establecidas en el marco de dicha Convención.²⁸

45. Procede señalar que debe adoptarse también dicha interpretación cuando el solicitante no puede ser considerado manifiestamente un refugiado en el sentido del artículo 2, letra c), de la Directiva 2004/83, argumento que invoca el Sr. N. en este asunto. En efecto, en tal supuesto, el artículo 23, apartado 4, letra b), de la Directiva 2005/85 prevé expresamente que el Estado miembro podrá disponer que se acelere el procedimiento de examen de los requisitos exigidos para conceder el estatuto de refugiado, pero el legislador de la Unión no lo dispensa en modo alguno de realizar dicho examen previo,²⁹ con mayor razón. Sólo el citado examen puede llevar a conceder al interesado un «estatuto apropiado» según lo dispuesto en el artículo 78 TFUE, apartado 1. En efecto, permite a cada Estado miembro efectuar una evaluación exhaustiva de la solicitud con el fin de determinar correctamente la necesidad de protección internacional del interesado. Ello exige que la autoridad decisoria nacional pueda asegurarse, antes de examinar la solicitud de protección subsidiaria, de que la amenaza que, en opinión del interesado pesa sobre él, no constituye una «persecución» en el sentido del artículo 2, letra c), de la Directiva 2004/83, y no obliga a reconocerle el estatuto de refugiado.

25 — Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional (COM/2001/0510 final).

26 — Página 15.

27 — *Ibidem*. En su dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional» (DO 2002 C 221, p. 43), el Comité Económico y Social Europeo señala que «la propia Comisión recuerda una norma prioritaria que establece que cuando se examine una solicitud siempre se deberá examinar en primer lugar el estatuto de refugiado, mientras que la protección subsidiaria no puede constituir un medio para debilitar la protección otorgada por el estatuto de refugiado» (apartado 2.3.5).

28 — Véase la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DO L 212, p. 12).

29 — Esta disposición establece:

«Los Estados miembros podrán [...] disponer que se dé prioridad o se acelere el procedimiento de examen de conformidad con los principios y garantías fundamentales del capítulo II si:

[...]
b) el solicitante no cumpliera manifiestamente los requisitos de la condición de refugiado en un Estado miembro en virtud de la Directiva 2004/83[...].»

46. A este respecto no hay que olvidar que, de conformidad con la Directiva 2004/83, el estatuto de refugiado confiere derechos y ventajas económicos y sociales más amplios que los que resultan de la concesión de una protección subsidiaria.³⁰ Por consiguiente, dicha evaluación previa también permite garantizar que el interesado disfrutará del máximo de derechos. Tal como señaló el Tribunal de Justicia en su sentencia M., antes citada, la naturaleza de los derechos inherentes al estatuto de refugiado y la de los derechos inherentes al estatuto conferido por la protección subsidiaria son distintas.³¹ En su capítulo VII, titulado «Contenido de la protección internacional», la Directiva 2004/83 efectúa una distinción en función de que la persona afectada sea un refugiado o disfrute de protección subsidiaria.³² Por lo que respecta a los beneficiarios de la protección subsidiaria, dicha Directiva autoriza a los Estados miembros a establecer requisitos más estrictos para expedir permisos de residencia o documentos de viaje.³³ Así, si bien los Estados miembros están obligados a expedir a los refugiados un permiso de residencia de una vigencia mínima de tres años, pueden limitar la duración de dichos permisos a un año cuando se emitan a favor de una persona que disfrute de la protección subsidiaria. Asimismo, la citada Directiva permite a los Estados miembros limitar el acceso a determinados derechos económicos y sociales, como el acceso al mercado de trabajo o a la protección social.³⁴ De este modo, si bien los Estados miembros tienen la obligación de conceder a los beneficiarios de protección internacional la misma asistencia social necesaria que la prevista para los nacionales, pueden sin embargo limitarla a las prestaciones básicas en el caso de los beneficiarios de la protección subsidiaria.

47. Procede observar que el propio interés del solicitante de asilo aboga por que su solicitud sea examinada a la luz de los requisitos por los que se rige el estatuto de refugiado. Por lo tanto, no entiendo las razones que han motivado la actuación del Sr. N. en este asunto.

48. A este respecto, considero que no corresponde al solicitante de asilo determinar el estatuto más adecuado a su situación. Esta cuestión es competencia exclusiva de la autoridad decisoria nacional que, sobre la base de los datos recabados del interesado y de sus propios servicios, tramita la solicitud conforme a las normas establecidas en las Directivas 2004/83 y 2005/85.

49. Hay que tener presente que la decisión esperada reviste una importancia vital para quien solicita legítimamente protección internacional. No hay que olvidar tampoco que éste se encuentra en una situación humana y material extremadamente difícil y que el procedimiento que inicia ante las autoridades del Estado debe permitirle salvaguardar sus derechos más esenciales. Ahora bien, es poco probable que el interesado esté siempre en condiciones de determinar si la situación en la que se encuentra se atiene a los criterios establecidos para obtener el estatuto de refugiado o, en cambio, a los requisitos previstos para la concesión de una protección subsidiaria. La línea divisoria entre las dos formas de protección internacional puede ser extremadamente sutil, en particular, en situaciones que se caracterizan por una violencia indiscriminada contra determinados grupos, lo que requiere, en todo caso, que las autoridades decisorias nacionales lleven a cabo un análisis detallado y riguroso de las declaraciones y de los elementos de prueba aportados por el solicitante. Asimismo, procede tener en cuenta las carencias psicológicas que probablemente sufra el solicitante de asilo y las dificultades a las que se enfrenta, por ejemplo, por razón de su idioma, no sólo para comprender las normas de

30 — La Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO L 180, p. 60) elimina las diferencias en el nivel de derechos que se confieren a los refugiados y a los beneficiarios de una protección subsidiaria que ya no pueden considerarse justificados. Las modificaciones versan sobre la duración de los permisos de residencia y el acceso a la protección social, a la atención sanitaria y al mercado de trabajo.

31 — Véase el apartado 92 de esa sentencia.

32 — En particular, en este capítulo se recogen de forma detallada las condiciones en las cuales los beneficiarios de protección internacional pueden obtener un permiso de residencia y documentos de viaje, y pueden tener acceso al empleo, la educación, la protección social, la asistencia sanitaria y la vivienda.

33 — Véanse, respectivamente, los artículos 24 y 25 de dicha Directiva.

34 — Véanse, respectivamente, los artículos 26 y 28 de la Directiva 2004/83.

procedimiento, sino también para conocer los derechos y obligaciones que le corresponden. A este respecto, son numerosos aquellos que no tienen medios para disponer de asistencia judicial. Por ese motivo, no cabe correr el riesgo de que una persona que solicita asilo no presente una solicitud para obtener el estatuto de refugiado teniendo derecho a ello.

50. Por último, no hay que olvidar que esta evaluación previa permite agotar el procedimiento de concesión de protección internacional, garantizando así que no se presentará ninguna otra solicitud en la Unión y, por consiguiente, limitando los movimientos secundarios de los solicitantes de asilo en el territorio de la Unión, fenómeno que se conoce con el nombre de «asylum shopping».³⁵

51. Así pues, habida cuenta de todos estos elementos, me resulta difícil compartir las tesis expuestas por el Sr. N. y la Comisión en sus observaciones. Ambos estiman en efecto, que a la luz de las normas aplicables, Irlanda debería establecer un procedimiento autónomo para la obtención del estatuto conferido por la protección subsidiaria.

52. A la luz de los elementos anteriores, tal interpretación de las normas jurídicas entrañaría, a mi juicio, el riesgo de ir en contra del espíritu que inspira el sistema europeo común de asilo y, en particular, la finalidad y el tenor del artículo 78 TFUE y de las Directivas 2004/83 y 2005/85.

53. En primer lugar, podría vulnerar la primacía de la Convención de Ginebra en la medida en que las formas subsidiarias de protección podrían conducir a debilitar el alcance esencial de dicha Convención. Por otra parte, podría mermar la armonización de las normas relativas al derecho de asilo que persigue el legislador de la Unión,³⁶ fomentando así los movimientos secundarios de los solicitantes de asilo contra los que la Unión se ha comprometido a luchar. En efecto, como señala el Gobierno alemán en sus observaciones, no cabe excluir el riesgo de que un solicitante de asilo pida la protección subsidiaria en un Estado miembro distinto de aquel que es responsable del procedimiento de asilo y que una misma situación se examine en paralelo en dos Estados miembros según dos orientaciones jurídicas distintas.

54. Además, y es ciertamente el argumento de mayor peso, la introducción de un procedimiento autónomo no permitiría asegurar una evaluación exhaustiva de la solicitud de la protección internacional que, por lo demás, es la garantía de los derechos concedidos al solicitante de asilo en el marco de la Directiva 2004/83. En otros términos, correríamos el riesgo de asestar un duro golpe a la protección de los derechos fundamentales de las personas más vulnerables. El sistema que defiende la Comisión llevaría, en efecto, a obviar una etapa indispensable para la garantía de los derechos de los interesados. Es cierto que la Comisión observó en la vista que las situaciones en las que el interesado no presentaría la solicitud serían marginales. Ahora bien, se trata de un argumento que me niego a tener en cuenta, ya que los derechos fundamentales de la persona no pueden evidentemente vulnerarse porque solo se vea afectado un pequeño número de personas.

35 — Este fenómeno se debe a las diferencias existentes entre los Estados miembros en lo que respecta a los requisitos de concesión de una protección internacional. Se refiere a la situación de un solicitante de asilo que, después de entrar en un Estado miembro competente para examinar su solicitud de protección internacional, decide sin embargo presentarla en otro Estado miembro porque allí tiene mayores probabilidades de éxito o porque sus condiciones de acogida le parecen más favorables.

36 — Véanse, en particular los considerandos 6 y 7 de la Directiva 2004/83, los considerandos 3 a 6 de la Directiva 2005/85, los considerandos 8 a 10, 12 y 13 de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO L 337, p. 9) y el considerando 13 de la Directiva 2013/32.

55. Por último, considero que, al margen de la falta de base jurídica, no tiene sentido exigir a Irlanda que introduzca un procedimiento autónomo para obtener el estatuto conferido por la protección subsidiaria, dado que actualmente, los Estados miembros deben dotarse de una «ventanilla única». En efecto, mi análisis no sería exhaustivo si no hiciera referencia a los objetivos que el legislador de la Unión menciona en el marco de la segunda fase del sistema europeo común de asilo, y en particular en la Directiva 2013/32, aunque esta norma no es aplicable al litigio principal.³⁷

56. En efecto, según se establece en su considerando 11, dicha Directiva insta un procedimiento único para garantizar una evaluación global y eficiente de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo. El artículo 10, apartado 2, de la citada Directiva dispone actualmente que «al examinar las solicitudes de protección internacional, la autoridad decisoria determinará *en primer lugar* si los solicitantes reúnen los requisitos para ser refugiados y, *de no ser así*, determinará si son personas con derecho a protección subsidiaria».³⁸ El establecimiento de un procedimiento único ya no es sólo una facultad, como sucedía al amparo de la Directiva 2005/85, sino que ahora es una obligación que permite también al legislador de la Unión simplificar y racionalizar los procedimientos de examen de las solicitudes de asilo y aliviar la carga administrativa que pesa sobre los Estados miembros.

57. Estos elementos demuestran, por si fuera necesario, que el solicitante de asilo no dispone –y no debe disponer– de la posibilidad de escoger entre una u otra forma de protección internacional. Como ha señalado acertadamente el Gobierno belga en la vista, la concesión de una protección internacional no debe, por tanto, depender de una apreciación subjetiva del demandante y éste no debe poder disponer de ella a la vista de intereses reales o presuntos. Su solicitud debe examinarse necesariamente conforme a los criterios de concesión del estatuto de refugiado y sólo en caso de que no los reúna podrá solicitar una forma subsidiaria de protección. Esta evaluación es obligatoria al margen de la estructura del procedimiento que decida aplicar el Estado miembro, ya se trate de un procedimiento unificado o de un sistema como el controvertido en el litigio principal, dado que ambos no difieren mucho a este respecto.

58. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, estoy por lo tanto convencido de que la norma de procedimiento controvertida garantiza al solicitante de asilo un acceso efectivo a los derechos que le confiere la Directiva 2004/83 de conformidad con el principio de efectividad.

59. Asimismo, opino que dicha normativa garantiza una buena administración de la solicitud de protección internacional, en la medida en que exige un examen previo de dicha solicitud a la luz de los requisitos aplicables a la concesión del estatuto de refugiado.

C. Sobre el respeto del derecho a una buena administración

60. De conformidad con el considerando 10 de la Directiva 2004/83 y el considerando 8 de la Directiva 2005/85, el legislador de la Unión se ha comprometido a respetar los derechos fundamentales al establecer las normas sustantivas y procesales referentes a la concesión de protección internacional. Por lo tanto, ha velado por que las autoridades nacionales competentes garanticen al interesado su derecho a una buena administración, como se especifica en el capítulo II de la Directiva 2005/85, imponiéndoles determinadas obligaciones de procedimiento.

37 — La Directiva 2013/32 entró en vigor el 19 de julio de 2013. No obstante, como se señala en el considerando 58 de dicha Directiva, Irlanda no está vinculada por ella de conformidad con los artículos 1, 2 y 4 *bis*, apartado 1, del Protocolo (nº 21) sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al TUE y al TFUE.

38 — Véase, asimismo, el considerando 22 de la Directiva 2013/32. El subrayado es mío.

61. Sin duda, como he indicado, los Estados miembros no están obligados a aplicar esas garantías procesales al examen de una solicitud de protección subsidiaria cuando ésta se enmarca en un procedimiento administrativo distinto del que tiene por objeto la obtención del estatuto de refugiado. Así se desprende de los límites del ámbito de aplicación de la Directiva 2005/85. Debe recordarse, sin embargo, que siguen obligados a garantizar el respeto del derecho del interesado a una buena administración, en la medida en que, por un lado, la concesión de la protección subsidiaria está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y, por otro, el derecho a una buena administración no sólo constituye un principio general del ordenamiento de la Unión sino también un derecho fundamental.

62. El alcance de dicho derecho es extremadamente amplio.

63. Según el artículo 41, apartado 1, de la Carta, el derecho a una buena administración exige el «derecho a que [se] traten [...] sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable». En virtud del artículo 41, apartado 2, de la Carta, este derecho 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,³⁹ 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. Tal como declaró el Tribunal de Justicia en su sentencia M., antes citada, como resulta de su propio tenor literal, este precepto es de aplicación general.⁴⁰

64. En el sistema europeo común de asilo, el derecho a una buena administración está recogido en el capítulo II de la Directiva 2005/85. Se materializa en el reconocimiento de obligaciones de procedimiento a cargo de la Administración y en el establecimiento de una estrecha colaboración entre ésta y el solicitante de asilo. Así pues, el derecho a una buena administración debe permitir determinar correctamente la necesidad de protección internacional del interesado. A estos efectos, el artículo 8, apartado 2, letra a), de la Directiva 2005/85 exige que la autoridad decisoria nacional lleve a cabo un examen individual, objetivo e imparcial de la solicitud de protección internacional. El artículo 23, apartado 2, párrafo primero, de la citada Directiva exige además que dicho procedimiento concluya lo más rápidamente posible, sin perjuicio de un examen suficiente y completo de los hechos y circunstancias en los que se basa la solicitud. Por último, conforme a los artículos 10 y 13 de la Directiva 2005/85, la autoridad decisoria nacional deberá garantizar el respeto del derecho a ser oído del interesado mediante entrevistas personales en las que éste deberá poder exponer su situación personal de forma confidencial y, si fuera necesario, contar con la asistencia de un intérprete. Una vez más, todas estas obligaciones de procedimiento tienen por objeto garantizar al interesado la concesión de un estatuto apropiado en el sentido del artículo 78 TFUE, apartado 1, y el acceso efectivo a los derechos que le confiere la Directiva 2004/83.

65. Pues bien, como se ha explicado, al exigir un examen previo de la solicitud a la luz de los requisitos previstos para obtener el estatuto de refugiado, la norma de procedimiento de que se trata cumple plenamente este objetivo.

66. Sin embargo, el Sr. N. y la Comisión alegan que tal norma de procedimiento no garantiza la imparcialidad y la celeridad del examen.

39 — Sentencia M., antes citada, apartado 82.

40 — *Ibidem*, apartado 84.

67. Por una parte, sostienen que, en virtud de dicha norma, el solicitante de protección subsidiaria debe superar varias etapas procedimentales que inevitablemente prolongan la duración ya excesiva de los procedimientos en Irlanda. A este respecto, la Comisión observa que la citada normativa, «exige al solicitante participar en una ficción»⁴¹ cuando presenta su solicitud para obtener el estatuto de refugiado o «[le obliga] a pasar por los trámites de un procedimiento abocado al fracaso»,⁴² lo que posterga inevitablemente la apreciación de la solicitud de protección subsidiaria.

68. Por otra parte, el Sr. N. y la Comisión consideran que la norma de procedimiento no cumple el requisito de imparcialidad en la medida en que la solicitud de protección subsidiaria se presenta una vez que el Minister for Justice, Equality and Law Reform no sólo ha denegado la solicitud para obtener el estatuto de refugiado, sino que también está a punto de adoptar una resolución de expulsión en su contra. En consecuencia, según la Comisión, el procedimiento «ya está orientado hacia la expulsión [y el Minister for Justice, Equality and Law Reform está] en disposición favorable a la expulsión»,⁴³ lo cual resulta contrario a los requisitos de equidad e imparcialidad.

69. Aunque comparto las preocupaciones manifestadas en cuanto a la duración de los procedimientos de examen de las solicitudes de asilo en Irlanda,⁴⁴ pienso sin embargo que las críticas planteadas al respecto por el Sr. N. y por la Comisión se refieren más bien al sistema del procedimiento en su conjunto que a la norma controvertida. Es cierto que tal norma añade una etapa procesal, pues la autoridad decisoria nacional está obligada a examinar la solicitud de protección internacional conforme a los requisitos establecidos en el artículo 2, letra c), de Directiva 2004/83 para obtener el estatuto de refugiado y, en su caso, los previstos en el artículo 2, letra e), de dicha Directiva para la concesión de la protección subsidiaria. Por otro lado, considero que la celeridad del procedimiento incrementa la seguridad jurídica del solicitante y su integración.

70. Sin embargo, ya se ha indicado que este examen es una fase previa ineludible que los Estados miembros no pueden obviar sin privar al interesado de los derechos que le confiere la Directiva 2004/83 y sin vulnerar el espíritu que inspira el sistema europeo común de asilo.

71. Además, este examen previo no parece ser el motivo de las demoras excesivas del procedimiento pues, según los datos de que dispongo, el retraso se concentra sobre todo en la fase del examen de la solicitud de protección subsidiaria.⁴⁵ A este respecto, es preciso señalar que el citado examen previo no supone retrasos excesivos en los procedimientos iniciados en los otros Estados miembros. Por consiguiente, no creo que excluir el examen de la solicitud desde el punto de vista de los requisitos para la concesión del estatuto de refugiado esté justificado para ahorrar tiempo. Al contrario, dicho examen es necesario para asegurar la garantía y la plenitud de los derechos.

72. A continuación, examinaré las dudas manifestadas por el Sr. N. y por la Comisión acerca de la imparcialidad del procedimiento.

73. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la exigencia de imparcialidad abarca dos aspectos, la imparcialidad subjetiva y la imparcialidad objetiva. La imparcialidad subjetiva exige que ninguno de los miembros de la institución interesada tome partido o tenga prejuicios personales y se presume salvo prueba en contrario. En cuanto a la imparcialidad objetiva, exige que la institución ofrezca garantías suficientes para descartar cualquier duda legítima a este respecto.⁴⁶

41 — Apartado 43 de las observaciones de la Comisión.

42 — Apartado 41 de dichas observaciones.

43 — Apartado 42 de las citadas observaciones.

44 — Véanse, a este respecto, los puntos 112 a 115 de mis conclusiones en el asunto en que recayó la sentencia M., antes citada.

45 — En el asunto en que recayó la sentencia M., antes citada, comprobé que el examen de la solicitud del interesado para obtener el estatuto de refugiado duró seis meses y medio y el relativo a su solicitud de protección subsidiaria 21 meses.

46 — Véase el auto de 15 de diciembre de 2011, Altner/Comisión (C-411/11 P), apartado 15, y la sentencia de 11 de julio de 2013, Ziegler/Comisión (C-439/11 P), apartado 155 y jurisprudencia citada.

74. En primer lugar, procede señalar que ninguno de los elementos que obran en autos permite dudar de la imparcialidad personal del Minister for Justice, Equality and Law Reform, ya que el Sr. N. no ha aportado ningún dato al respecto que pueda respaldar tal tesis.

75. Además, no comparto las dudas expresadas sobre la imparcialidad objetiva del procedimiento.

76. Por un lado, es preciso recordar una vez más que, al margen de la estructura del procedimiento, el examen de una solicitud de protección subsidiaria debe efectuarse siempre después de que se haya adoptado una decisión por la que se deniegue el estatuto de refugiado.

77. Por otra parte, debe señalarse que cuando el Minister for Justice, Equality and Law Reform inicia el examen de una solicitud de protección subsidiaria, aún no ha adoptado una resolución de expulsión contra el interesado. De conformidad con el artículo 3, apartado 3, de la Ley de 1999 sobre inmigración, el Minister for Justice, Equality and Law Reform únicamente comunicó su intención de adoptar dicha decisión. En esta notificación debe poder explicarse al interesado que, tras la denegación de su solicitud de concesión del estatuto de refugiado, ya no dispone de un permiso legítimo que le autorice a permanecer en el territorio, lo cual es una consecuencia que se produce en todos los Estados miembros. También ha de informarle de los derechos de que dispone en esa fase del procedimiento. En particular, según el artículo 4, apartado 1, del Reglamento de 2006, mediante dicha notificación se informa al interesado de que puede solicitar el beneficio del estatuto conferido por la protección subsidiaria y una autorización para permanecer temporalmente en el territorio. La citada notificación debe ir acompañada de un folleto informativo sobre la protección subsidiaria y del formulario para presentar la solicitud. Se invita al solicitante a facilitar, además de sus datos personales, cualquier otro documento adicional, y especificar los motivos expresamente relacionados con las circunstancias invocadas en apoyo de su solicitud de protección subsidiaria y, en particular, el daño grave que sufriría si regresase a su país de origen. A la luz de lo anterior, en mi opinión difícilmente puede imputarse al Minister for Justice, Equality and Law Reform una «disposición favorable a la expulsión», pues la concesión de la protección subsidiaria permite al interesado obtener un permiso de residencia legal en el territorio.

78. Por último, no comparto las observaciones de la Comisión en el sentido de que esta norma «exige al solicitante participar en una ficción» o que «[le obliga] a pasar por los trámites de un procedimiento abocado al fracaso», lo que mermaría la eficacia del procedimiento. En efecto, es preciso tener en cuenta la finalidad de este procedimiento. No estamos hablando de un procedimiento administrativo típico que tiene por objeto, por ejemplo, solicitar una desgravación fiscal o una licencia de obras. Este procedimiento administrativo tiene por objeto la concesión de un derecho fundamental como es el derecho de asilo y dicho examen previo debe permitir dictar una resolución de una importancia vital para quien busca legítimamente una protección internacional. No se trata pues de «obligarle» a iniciar un trámite administrativo adicional, sino de garantizarle una evaluación exhaustiva de su solicitud y los derechos más adecuados a su situación en el Estado miembro de acogida. Tampoco se trata de participar en una ficción, porque, a fin de cuentas, a veces es extremadamente difícil determinar con certeza, en la fase preliminar del expediente, si una vez que vuelva a su país de origen, una persona corre el riesgo de ser «perseguida», en el sentido del artículo 2, letra c), de la Directiva 2004/83 o de sufrir «daños graves», en el sentido del artículo 2, letra e), de dicha Directiva, como por otro lado demuestra de forma suficiente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

79. A la luz de todo lo anterior, considero que la norma de procedimiento controvertida, en la medida en que exige un examen previo de la solicitud de protección internacional conforme a los requisitos de concesión del estatuto de refugiado, se atiene al principio de buena administración consagrado en el artículo 41 de la Carta.

80. Es cierto que Irlanda está obligada a organizar su procedimiento de modo que las solicitudes de asilo se examinen del modo más eficaz posible, cumpliendo el objetivo de celeridad que persigue la Directiva 2005/85. A este respecto, en virtud del artículo 23, apartado 4, de la Directiva 2005/85, los Estados miembros pueden acelerar el procedimiento de examen de los requisitos previstos para obtener el estatuto de refugiado cuando el solicitante no cumpla manifiestamente los requisitos de la condición de refugiado o cuando hubiese formulado alegaciones inverosímiles o insuficientes que pongan claramente de manifiesto que su solicitud es poco convincente.

81. Habida cuenta de las consideraciones anteriores propongo al Tribunal de Justicia que declare que la Directiva 2004/83, a la luz, por un lado, de las normas y de las garantías de procedimiento que establece la Directiva 2005/85 y, por otro, del principio de buena administración, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una norma de procedimiento nacional que supedita el examen de una solicitud de protección subsidiaria a la denegación previa de una solicitud de concesión del estatuto de refugiado.

III. Conclusión

82. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la Supreme Court como sigue:

«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, a la luz, por un lado, de las normas y garantías de procedimiento que establece 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, y, por otro, del principio de buena administración, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una norma de procedimiento nacional que supedita el examen de una solicitud de protección subsidiaria a la denegación previa de una solicitud de concesión del estatuto de refugiado.»