



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE  
presentadas el 3 de septiembre de 2020<sup>1</sup>

## Asunto C-616/19

**M. S.,  
M. W.,  
G. S.**  
**contra**

**Minister for Justice and Equality**

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

«Procedimiento prejudicial — Política de asilo — Admisibilidad de una solicitud de protección internacional en un Estado miembro después de haber obtenido protección subsidiaria en otro Estado miembro — Solicitud presentada en un Estado miembro sujeto al Reglamento (UE) n.º 604/2013, pero no a la Directiva 2013/32/UE — Directiva 2005/85/CE — Motivos de inadmisibilidad — Artículo 25, apartado 2, letras a) y d) — Concepto de “Estado miembro de que se trate”»

### I. Introducción

1. La petición de decisión prejudicial planteada por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) tiene por objeto la interpretación de las normas en materia de admisibilidad establecidas por la Directiva 2005/85/CE<sup>2</sup> sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.

2. Las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia se suscitaron en el marco de tres litigios<sup>3</sup> incoados por tres nacionales de terceros países que solicitaron a Irlanda el reconocimiento del estatuto de refugiado, cuando estas personas, por otra parte, habían obtenido protección subsidiaria en Italia.

<sup>1</sup> Lengua original: francés.

<sup>2</sup> Directiva del Consejo de 1 de diciembre de 2005 (DO 2005, L 326, p. 13).

<sup>3</sup> El órgano jurisdiccional remitente acordó la acumulación de estos litigios.

3. El problema de interpretación surge en un contexto muy particular, a saber: Irlanda notificó su deseo de participar en la adopción y aplicación del Reglamento (UE) n.º 604/2013<sup>4</sup>, de modo que dicho Estado miembro está sujeto a este último Reglamento, pero no participó en la adopción de la Directiva 2013/32/UE<sup>5</sup> sobre los procedimientos asociados a aquel y no se encuentra vinculado por esta última ni sujeto a su aplicación. Dicho Estado miembro sigue sujeto a la Directiva sobre procedimientos anteriormente vigente, esto es, la Directiva 2005/85, asociada al Reglamento (CE) n.º 343/2003<sup>6</sup> (en lo sucesivo, «Reglamento Dublín II»).

4. Por tanto, el Tribunal de Justicia se enfrenta a una cuestión de interpretación de una disposición de la Directiva 2005/85 fuera del marco del Reglamento Dublín II establecido por el legislador de la Unión.

5. Tras analizar las normas de admisibilidad de que se trata en el contexto específico del presente asunto, propondré al Tribunal de Justicia que declare que dichas normas no se oponen a que Irlanda declare la inadmisibilidad de unas solicitudes, como las presentadas por los nacionales de terceros países de que se trata en los litigios principales, por las que estos pretenden obtener el estatuto de refugiado cuando otro Estado miembro les ha dispensado previamente el derecho a protección subsidiaria.

## II. Marco jurídico

### A. Derecho de la Unión

#### 1. Reglamentos Dublín II y Dublín III

6. El Reglamento Dublín III derogó el Reglamento Dublín II y lo sustituyó.

7. Mientras que el Reglamento Dublín II establecía, según su artículo 1, en relación con su artículo 2, letra c), únicamente los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo, en el sentido de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951 (en lo sucesivo, «Convención de Ginebra»), el Reglamento Dublín III, como resulta de su artículo 1, actualmente tiene por objeto establecer tales criterios y mecanismos en lo que atañe a las solicitudes de protección internacional, las cuales, según la definición que figura en el artículo 2, letra b), de ese mismo Reglamento que se remite a la enunciada en el artículo 2, letra h), de la Directiva 2011/95/UE,<sup>7</sup> son las que tienen por objeto la obtención del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria.

#### 2. Directiva 2005/85

8. La Directiva 2005/85 está asociada al Reglamento Dublín II.

4 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DO 2013, L 180, p. 31; en lo sucesivo, «Reglamento Dublín III»); véase el considerando 41 de este Reglamento.

5 Directiva 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 2013, L 180, p. 60).

6 Reglamento del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (DO 2003, L 50, p. 1).

7 Directiva 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 2011, L 337, p. 9).

9. A tenor del artículo 1 de la Directiva 2005/85, esta tiene por objeto establecer normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado.

10. El considerando 22 de esta Directiva está redactado en los siguientes términos:

«Los Estados miembros deberían examinar todas las solicitudes refiriéndose a la sustancia, es decir, evaluando si el solicitante en cuestión cumple los requisitos de refugiado de conformidad con 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, <sup>[8]</sup> salvo cuando la presente Directiva disponga otra cosa, en particular cuando pueda razonablemente suponerse que otro país efectuaría dicho examen o garantizaría de manera suficiente la protección. En particular, los Estados miembros no deberían estar obligados a evaluar la sustancia de una solicitud de asilo cuando un primer país de asilo hubiere concedido el estatuto de refugiado al solicitante u otro tipo de protección suficiente, y el solicitante sea readmitido en dicho país.»

11. El artículo 25 de la citada Directiva, titulado «Solicitudes inadmisibles», dispone:

«1. Además de los casos en que la solicitud no se examine con arreglo al Reglamento [Dublín II], los Estados miembros no estarán obligados a examinar si el solicitante cumple los requisitos de la condición de refugiado de conformidad con la [Directiva 2004/83] cuando una solicitud se considere inadmisibile con arreglo al presente artículo.

2. Los Estados miembros podrán considerar inadmisibile una solicitud de asilo con arreglo al presente artículo si:

- a) otro Estado miembro ha concedido el estatuto de refugiado;
- b) un país que no sea un Estado miembro se considera primer país de asilo del solicitante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26;
- c) un país que no sea un Estado miembro se considera tercer país seguro para el solicitante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27;
- d) se permite al solicitante permanecer en el Estado miembro de que se trate por algún otro motivo, a consecuencia del cual le ha sido concedido un estatuto equivalente a los derechos y beneficios del estatuto de refugiado en virtud de la [Directiva 2004/83];
- e) se permite al solicitante permanecer en el territorio del Estado miembro de que se trate por algún otro motivo, lo que le protege de la devolución mientras se resuelve el procedimiento para determinar su estatuto de conformidad con la letra d);
- f) el solicitante ha presentado una solicitud idéntica tras una resolución firme;
- g) una persona a cargo del solicitante presenta una solicitud, una vez que, con arreglo al artículo 6, apartado 3, haya consentido en que su caso se incluya en una solicitud presentada en su nombre, y no haya datos relativos a la situación de la persona a cargo que justifiquen una solicitud por separado.»

8 DO 2004, L 304, p. 12.

### 3. Directiva 2013/32

12. La Directiva 2013/32 está asociada al Reglamento Dublín III. Esta Directiva constituye el texto refundido de la Directiva 2005/85.

13. Con arreglo al considerando 58 de la Directiva 2013/32:

«De conformidad con los artículos 1, 2 y 4 *bis*, apartado 1, del Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al TUE y al TFUE, y sin perjuicio del artículo 4 de dicho Protocolo, el Reino Unido e Irlanda no participan en la adopción de la presente Directiva y no quedan vinculados por ella ni sujetos a su aplicación.»

14. Según el artículo 1 de dicha Directiva, esta tiene por objeto establecer procedimientos comunes para conceder y retirar la protección internacional conforme a la Directiva 2011/95.

15. El artículo 33 de la citada Directiva, titulado «Solicitudes inadmisibles», tiene el siguiente tenor:

«1. Además de los casos en que la solicitud no se examine con arreglo al Reglamento [Dublín III], los Estados miembros no estarán obligados a examinar si el solicitante cumple los requisitos para la protección internacional de conformidad con la [Directiva 2011/95] cuando una solicitud se considere inadmisibile con arreglo al presente artículo.

2. Los Estados miembros podrán considerar inadmisibile una solicitud de protección internacional solo si:

- a) otro Estado miembro ha concedido la protección internacional;
- b) un país que no sea un Estado miembro se considera primer país de asilo del solicitante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35;
- c) un país que no sea un Estado miembro se considera tercer país seguro para el solicitante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38;
- d) se trata de una solicitud posterior, cuando no hayan surgido ni hayan sido aportados por el solicitante nuevas circunstancias o datos relativos al examen de la cuestión de si el solicitante cumple los requisitos para ser beneficiario de protección internacional en virtud de la [Directiva 2011/95];
- e) una persona a cargo del solicitante presenta una solicitud, una vez que, con arreglo al artículo 7, apartado 2, haya consentido en que su caso se incluya en una solicitud presentada en su nombre, y no haya datos relativos a la situación de la persona a cargo que justifiquen una solicitud por separado.»

### B. Derecho irlandés

16. De conformidad con el artículo 21, apartado 2, letra a), de la International Protection Act 2015 (Ley de protección internacional de 2015), una solicitud de protección internacional se considerará inadmisibile cuando otro Estado miembro haya concedido al solicitante el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria.

### III. Litigios principales, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

17. M. S., M. W. y G. S. son nacionales de terceros países, los dos primeros nacionales de Afganistán y el tercero de Georgia, que, tras obtener el estatuto de protección subsidiaria en Italia, entraron en Irlanda en 2017, donde presentaron una solicitud de protección internacional ante la International Protection Office (Oficina de protección internacional, Irlanda).

18. Mediante decisiones de 1 de diciembre de 2017, de 2 de febrero de 2018 y 29 de junio de 2018, la International Protection Office (Oficina de protección internacional) denegó las solicitudes de protección internacional presentadas respectivamente por M. S., M. W. y G. S., debido a que ya se había concedido a estos últimos el estatuto de protección subsidiaria en otro Estado miembro, a saber, Italia.

19. M. S., M. W. y G. S. interpusieron sendos recursos contra dichas decisiones ante el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en materia de protección internacional, Irlanda), el cual, mediante resoluciones de 23 de mayo, 28 de septiembre y 18 de octubre de 2018, respectivamente, los desestimó.

20. Los demandantes en los litigios principales interpusieron ante la High Court (Tribunal Superior) recurso de anulación de dichas resoluciones.

21. Remitiéndose a la sentencia Ibrahim y otros,<sup>9</sup> el órgano jurisdiccional remitente recuerda que el artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva 2013/32 permite a los Estados miembros denegar una solicitud de asilo por ser inadmisibles en el supuesto de que otro Estado miembro haya concedido al solicitante una protección subsidiaria, disposición esta que amplió la facultad anteriormente contemplada en el artículo 25, apartado 2, letra a), de la Directiva 2005/85, que permitía tal denegación únicamente cuando otro Estado miembro había concedido al solicitante el estatuto de refugiado.

22. El citado órgano jurisdiccional observa en este sentido que, en virtud de la aplicación conjunta de la Directiva 2013/32 y el Reglamento Dublín III, ningún Estado miembro está obligado a tramitar una solicitud de protección internacional cuando esta protección ya ha sido concedida en otro Estado miembro.

23. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente subraya que Irlanda, aun habiendo participado en la adopción y aplicación del Reglamento Dublín III, decidió no participar en la adopción y aplicación de la Directiva 2013/32, de modo que en ese Estado miembro sigue aplicándose la Directiva 2005/85.

24. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la Directiva 2005/85, y, en concreto, su artículo 25, a la luz del Reglamento Dublín III, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite denegar una solicitud de protección internacional por ser inadmisibles cuando otro Estado miembro ya ha concedido al solicitante el derecho a protección subsidiaria. En particular, dicho órgano jurisdiccional alberga dudas sobre el alcance de los motivos de inadmisibilidad enunciados en el artículo 25, letras d) y e), de la citada Directiva, especialmente por lo que respecta a la interpretación del concepto de «Estado miembro de que se trate» que figura en dichas disposiciones.

25. Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el hecho de que un nacional de un tercer país al que se ha concedido el estatuto de protección subsidiaria en un primer Estado miembro presente una solicitud de protección internacional en un segundo Estado miembro constituye un abuso de derecho, de manera que este último Estado miembro puede considerar inadmisibles tal solicitud.

<sup>9</sup> Sentencia de 19 de marzo de 2019 (C-297/17, C-318/17, C-319/17 y C-438/17, en lo sucesivo, «sentencia Ibrahim», EU:C:2019:219).

26. En estas circunstancias, la High Court (Tribunal Superior) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿La referencia al “Estado miembro de que se trate” que contiene el artículo 25, apartado 2, letras d) y e), de la Directiva 2005/85 debe entenderse hecha a un primer Estado miembro que ha concedido una protección equivalente al asilo a un solicitante de protección internacional, a un segundo Estado miembro ante el que se presenta una solicitud posterior de protección internacional o a cualquiera de esos Estados miembros?
- 2) Cuando un nacional de un tercer país ha obtenido protección internacional en forma de protección subsidiaria en un primer Estado miembro y se traslada al territorio de un segundo Estado miembro, ¿el hecho de presentar una nueva solicitud de protección internacional en el segundo Estado miembro constituye un abuso de derecho, de modo que el segundo Estado miembro puede adoptar una decisión por la que se declare la inadmisibilidad de dicha solicitud posterior?
- 3) ¿Debe interpretarse el artículo 25 de la Directiva 2005/85 en el sentido de que se opone a que un Estado miembro no vinculado por la [Directiva 2013/32<sup>10</sup>], pero sí por el Reglamento [Dublín III], adopte una legislación como la controvertida en el presente procedimiento, en virtud de la cual se considera inadmisibles las solicitudes de asilo de un nacional de un tercer país a quien previamente otro Estado miembro le haya concedido protección subsidiaria?»

#### IV. Análisis

##### A. Observaciones preliminares

27. Mediante sus cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si es compatible con la Directiva 2005/85, en el marco de la aplicación del Reglamento Dublín III, la inserción en su Ley de protección internacional de 2015<sup>11</sup> de un motivo de inadmisibilidad basado en el hecho de que un solicitante de dicha protección ya haya obtenido el estatuto de protección subsidiaria en otro Estado miembro. A tal efecto, el órgano jurisdiccional remitente interroga al Tribunal de Justicia sobre la interpretación de los motivos de inadmisibilidad que figuran en el artículo 25 de la referida Directiva.

28. He de señalar, de entrada, que, aunque la Directiva 2013/32 derogó la Directiva 2005/85, esta derogación no es válida en lo que respecta a Irlanda. En efecto, el artículo 53 de la Directiva 2013/32 prevé expresamente que la Directiva 2005/85 queda derogada «para los Estados miembros vinculados por la presente Directiva». Pues bien, como se indica en el considerando 58 de la Directiva 2013/32, Irlanda no participa en la adopción de dicha Directiva y no está vinculada por ella ni sujeta a su aplicación. Por consiguiente, Irlanda sigue estando sujeta a la Directiva 2005/85, que no ha sido derogada en lo que respecta a dicho Estado.

10 La cuestión prejudicial en su versión original menciona la Directiva 2011/95. Sin embargo, parece que se trata de un error de redacción a la luz de las explicaciones dadas en el apartado 11 de la resolución de remisión en el que el órgano jurisdiccional remitente menciona «el texto refundido de la Directiva 2011/95 sobre procedimientos» y se refiere al artículo 33, apartado 2, letra a), de dicha Directiva. Ahora bien, el texto refundido de la Directiva sobre procedimientos es la Directiva 2013/32 y el artículo 33, apartado 2, letra a), es el que figura en dicha Directiva y no en la Directiva 2011/95.

11 Véase el punto 16 de las presentes conclusiones.



29. Por lo que se refiere al artículo 25 de la Directiva 2005/85, el Tribunal de Justicia ya ha interpretado esta disposición y ha examinado la cuestión de si el hecho de que se haya concedido la protección subsidiaria en un primer Estado miembro permite que un segundo Estado miembro ante el que un nacional de un tercer país haya presentado una solicitud de asilo declare la inadmisibilidad de esta solicitud.<sup>12</sup> La cuestión, examinada en el marco de la aplicación conjunta de esta Directiva y del Reglamento Dublín II, ha recibido una respuesta claramente negativa.

30. ¿Puede conducir a una interpretación diferente el hecho de que, en el presente asunto, la Directiva 2005/85 se considere en el marco de la aplicación del Reglamento Dublín III y ya no del Reglamento Dublín II?

31. Esta problemática constituye el núcleo de las cuestiones prejudiciales primera y tercera planteadas por el órgano jurisdiccional remitente. En efecto, estas cuestiones prejudiciales, que están estrechamente relacionadas, tienen por objeto que se dilucide si el «Estado miembro de que se trate» a que se refiere el artículo 25, apartado 2, letra d), de la Directiva 2005/85 puede ser el primer Estado miembro que ha concedido una protección equivalente a la que confiere el estatuto de refugiado, de modo que la concesión por este Estado de la protección subsidiaria podría constituir un motivo de inadmisibilidad en el contexto del Reglamento Dublín II (primera cuestión prejudicial) o en el del Reglamento Dublín III (tercera cuestión prejudicial). Propongo abordar la problemática planteada comenzando por analizar los motivos de inadmisibilidad previstos en el artículo 25 de la Directiva 2005/85 en el marco del Reglamento Dublín II (sección B) para después examinarlos en el marco del Reglamento Dublín III (sección C). Por último, formularé algunas observaciones sobre la cuestión relativa al abuso de derecho planteada en la segunda cuestión prejudicial.

## ***B. Sobre los motivos de inadmisibilidad previstos en la Directiva 2005/85 en el marco del Reglamento Dublín II***

32. En la presente sección examinaré, en primer lugar, el artículo 25, apartado 2, de la Directiva 2005/85 y, más concretamente, el sentido de la letra d) de esta disposición, tal como se desprende de su tenor y de su contexto, y, en segundo lugar, las aportaciones de la sentencia Ibrahim al respecto.

### *1. Artículo 25, apartado 2, de la Directiva 2005/85*

33. El artículo 25, apartado 2, de la Directiva 2005/85 contiene siete motivos de inadmisibilidad facultativos que permiten a los Estados miembros considerar inadmisibles una solicitud de asilo presentada por un nacional de un tercer país.

34. El primer motivo de inadmisibilidad previsto en la letra a) de dicha disposición, se refiere al supuesto de que *otro Estado miembro* haya concedido el estatuto de *refugiado*. Los dos motivos siguientes, que figuran en las letras b) y c), se refieren al supuesto de que un *tercer país* considerado primer país de asilo o un tercer país seguro ofrezca *protección*. Las letras d) y e) contemplan el supuesto de que el solicitante esté autorizado a permanecer en el *Estado miembro de que se trate*, bien porque dicho Estado miembro le haya concedido un estatuto equivalente a los derechos y beneficios del estatuto de refugiado, de conformidad con la Directiva 2004/83, es decir, que dicho Estado miembro le haya concedido el estatuto de protección subsidiaria<sup>13</sup> [letra d)], bien porque dicho Estado miembro lo protege de la devolución mientras se resuelve el procedimiento para determinar la

<sup>12</sup> Véase la sentencia Ibrahim.

<sup>13</sup> Como se desprende de su considerando 5, la Directiva 2004/83 tiene por objeto establecer normas relativas al estatuto de refugiado y a «formas subsidiarias de protección que ofrezcan un estatuto apropiado a cualquier persona necesitada de tal protección». El Tribunal de Justicia ha declarado que, por lo que respecta a los beneficiarios de la protección subsidiaria, la Directiva 2004/83 tiene por objeto ofrecer «en el territorio de los Estados miembros una protección análoga a la que se reconoce a los refugiados» [véase la sentencia de 24 de abril de 2018, MP (Protección subsidiaria de una víctima de actos de tortura pasados), C-353/16, EU:C:2018:276, apartado 55].

concesión o denegación del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria [letra e)]. Sus letras f) y g) se refieren, respectivamente, al supuesto de una solicitud idéntica presentada de nuevo tras una resolución firme y al supuesto de una solicitud presentada por una persona a cargo del nacional de un tercer país que ya haya consentido en que su caso se incluya en una solicitud presentada en su nombre.

35. El presente asunto versa sobre las consecuencias de una protección subsidiaria concedida en un primer Estado miembro. Se suscita la cuestión de si el «Estado miembro de que se trate» a que se refieren las letras d) y e) del artículo 25, apartado 2, de la Directiva 2005/85 puede ser ese primer Estado miembro. De ser así, el hecho de que la República Italiana haya concedido la protección subsidiaria a nacionales de terceros países, como los del procedimiento principal, constituye, en virtud de la letra d) de dicha disposición, un motivo de inadmisibilidad de la solicitud de protección internacional presentada en el segundo Estado miembro, Irlanda. En cambio, si ese término se refiere únicamente al segundo Estado miembro, la concesión de la protección subsidiaria en el primer Estado miembro no constituye un motivo de inadmisibilidad con arreglo a esa disposición.

36. El *tenor* del artículo 25, apartado 2, letra d), de la Directiva 2005/85 no ofrece una respuesta clara a esta cuestión. Como ponen de manifiesto las dudas planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, dicho tenor resulta ambiguo. Según los nacionales de terceros países, el concepto de «Estado miembro de que se trate» que figura en las letras d) y e) solo se refiere al segundo Estado miembro, y la concesión de protección subsidiaria en Italia carece de relevancia, mientras que Irlanda y la Comisión Europea, al igual que el órgano jurisdiccional remitente, consideran que este concepto comprende tanto el primero como el segundo Estado miembro.

37. La ambigüedad se ve reforzada por el considerando 22 de la Directiva 2005/85. Este considerando establece que los Estados miembros están obligados a examinar las solicitudes de asilo refiriéndose a la sustancia, salvo cuando la citada Directiva disponga otra cosa, «en particular cuando pueda razonablemente suponerse que *otro país* efectuaría dicho examen o garantizaría de manera suficiente la protección». <sup>14</sup> Ese mismo considerando precisa que, «en particular, los Estados miembros no deberían estar obligados a evaluar la sustancia de una solicitud de asilo cuando *un primer país de asilo* hubiere concedido el estatuto de refugiado al solicitante u otro tipo de protección suficiente, y el solicitante sea readmitido en dicho país». <sup>15</sup>

38. Pues bien, los términos «otro país» y «primer país de asilo» se utilizan en dicho considerando en un sentido que puede englobar tanto los terceros países como los Estados miembros. En efecto, a diferencia del término «país» que figura en el artículo 25, apartado 2, letras b) y c), de la Directiva 2005/85, que se refiere expresa y únicamente a un tercer país, no se precisa que los países mencionados en el considerando 22 no incluyan a los Estados miembros.

39. Basándose en este considerando, Irlanda y la Comisión sostienen que el concepto de «Estado miembro de que se trate» contenido en el artículo 25, apartado 2, letras d) y e), de la Directiva 2005/85 comprende tanto el primer Estado miembro como el segundo. De ello deducen que si el primer Estado miembro ha concedido la protección subsidiaria a los nacionales de terceros países que presentan una solicitud de asilo ante un segundo Estado miembro, este último puede denegar la solicitud por considerarla inadmisibile.

40. No obstante, un análisis más detallado del tenor del artículo 25, apartado 2, y del contexto de esta disposición conduce a otra respuesta.

<sup>14</sup> El subrayado es mío.

<sup>15</sup> El subrayado es mío.



41. En efecto, como ya he señalado, el legislador de la Unión redactó esta disposición utilizando la expresión «otro Estado miembro» en la letra a) y la expresión «Estado miembro de que se trate» en las letras d) y e), de la misma. Si en la letra a) se ha utilizado un término diferente al utilizado en las letras d) y e) se debe a que el legislador contemplaba dos supuestos diferentes. La expresión «Estado miembro de que se trate» no puede considerarse equivalente a la expresión «otro Estado miembro» y, por tanto, el «Estado miembro de que se trate» no es el primer Estado miembro en el que el nacional de un tercer país ha presentado su solicitud de asilo.

42. Si la intención del legislador hubiera sido otra, lo lógico habría sido que añadiera en la letra a) de la misma disposición que el estatuto de protección subsidiaria concedido por otro Estado miembro constituye un motivo de inadmisibilidad, al igual que el estatuto de refugiado.

43. Esta interpretación literal se ve corroborada por una interpretación *contextual* basada en la toma en consideración de la definición que figura en el artículo 2, letra k), de la Directiva 2005/85<sup>16</sup> de la expresión «permanencia en el territorio del Estado miembro» que se utiliza en el artículo 25, apartado 2, letras d) y e) de esta misma Directiva.<sup>17</sup> En efecto, estos términos se definen como el hecho de permanecer en el territorio del Estado miembro en el que se ha presentado o se está examinando la solicitud de asilo.

44. De ello se deduce que el «Estado miembro de que se trate» en el sentido del citado artículo 25, apartado 2, letras d) y e), se refiere al Estado miembro en el que ha presentado una solicitud de asilo el nacional de un tercer país, en el presente asunto, Irlanda, y en cuyo territorio puede permanecer debido a que<sup>18</sup> bien dicho Estado miembro le ha concedido anteriormente el estatuto de protección subsidiaria [letra d)], bien está examinando su solicitud de asilo (por primera vez) y ha autorizado a ese nacional de un tercer país a permanecer en su territorio mientras se adopta una decisión sobre su solicitud [letra e)].

45. La sentencia Ibrahim, dictada por la Gran Sala del Tribunal de Justicia que versa, en concreto, sobre el motivo de inadmisibilidad contenido en el artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva 2013/32, confirma este análisis. Como expondré en la sección siguiente, el Tribunal de Justicia comparó dicho artículo 33, apartado 2, letra a), con la disposición a la que sustituyó, a saber, el artículo 25, apartado 2, letra a), de la Directiva 2005/85. Del análisis del Tribunal de Justicia se desprende que el motivo de inadmisibilidad basado en la concesión de protección subsidiaria por un primer Estado miembro que figura expresamente en el citado artículo 33, apartado 2, letra a), no estaba previsto en la letra a) del artículo 25, apartado 2, de la Directiva 2005/85 ni en ninguna otra parte de esta disposición.

## 2. Sentencia Ibrahim

46. Esta sentencia tenía por objeto cuatro solicitudes de asilo presentadas en Alemania, en tres casos, por palestinos apátridas y, en un caso, por un nacional de un tercer país, a los que un primer Estado miembro ya había concedido el estatuto de protección subsidiaria, Bulgaria y Polonia, respectivamente. Esta sentencia versó sobre unos asuntos acumulados por el Tribunal de Justicia, a los que me referiré como, por un lado, los asuntos Ibrahim, y, por otro, el asunto Magamadov. Una de las cuestiones prejudiciales planteadas en dichos asuntos se refería a si, dado que la protección subsidiaria se había obtenido en un primer Estado miembro, el órgano jurisdiccional alemán que conocía de los

16 El artículo 2 de la Directiva 2005/85 contiene una serie de definiciones, entre las que figura el concepto de «permanencia en el Estado miembro», que se define como «la permanencia en el territorio, con inclusión de la frontera, o en las zonas de tránsito del Estado miembro en el que se ha presentado o se está examinando la solicitud de asilo».

17 Con arreglo a dichas letras d) y e): «se permite al solicitante permanecer en el Estado miembro de que se trate».

18 En mi opinión, cabe entender que la expresión «por algún otro motivo» que figura en las letras d) y e) se refiere, respectivamente, al supuesto de que la protección subsidiaria se haya concedido anteriormente y al supuesto de que el derecho a permanecer en el territorio del Estado miembro se haya concedido, en particular, por razones humanitarias.

asuntos podía declarar la inadmisibilidad de las solicitudes de asilo mediante la aplicación inmediata del artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva 2013/32, aun cuando los hechos objeto de examen habían tenido lugar íntegra o parcialmente en fechas anteriores a la entrada en vigor de dicha Directiva y del Reglamento Dublín III.

47. El Tribunal de Justicia declaró en el apartado 58 de la sentencia Ibrahim que, al permitir que un Estado miembro desestime una solicitud de protección internacional por considerarla inadmisibile cuando se haya concedido al solicitante protección subsidiaria en otro Estado miembro, el artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva 2013/32 amplía la facultad anteriormente contemplada en el artículo 25, apartado 2, letra a), de la Directiva 2005/85, que permitía tal denegación *solo* en el caso de que se hubiera reconocido al solicitante el estatuto de refugiado en otro Estado miembro.

48. En el apartado 71 de esta misma sentencia, el Tribunal de Justicia añadió que la Directiva 2013/32 había introducido, por tanto, un motivo de inadmisibilidad adicional que responde al marco normativo más amplio que estableció el legislador con la adopción, en la misma fecha que esta Directiva, del Reglamento Dublín III. En efecto, tanto el ámbito de aplicación de este último como el de la Directiva 2013/32 se extiende a las solicitudes de protección internacional,<sup>19</sup> a saber, las solicitudes que tienen por objeto la concesión tanto del estatuto de refugiado como del estatuto de protección subsidiaria, y ya no se limita, como ocurría en el marco del Reglamento Dublín II, al procedimiento de asilo y, por tanto, al estatuto de refugiado.

49. El vínculo entre los Reglamentos Dublín II o III y las Directivas sobre procedimientos respectivamente asociadas a estos se subraya además en el apartado 72 de la sentencia Ibrahim, que precisa que el artículo 25, apartado 1, de la Directiva 2005/85 se refiere al Reglamento Dublín II, mientras que el artículo 33, apartado 1, de la Directiva 2013/32 remite al Reglamento Dublín III.

50. Este análisis del Tribunal de Justicia pone de relieve la importancia del marco jurídico en el que se adoptan las normas de procedimiento distinguiendo dos sistemas reglamentarios, el regulado por el Reglamento Dublín II y el regulado por el Reglamento Dublín III. La diferencia entre estos dos sistemas que se deriva de la extensión del ámbito de aplicación del Reglamento Dublín III se refleja en el título de los diferentes instrumentos,<sup>20</sup> ya que el primero solo menciona la «solicitud de asilo», mientras que el segundo alude a la «solicitud de protección internacional». Cada uno de estos sistemas ha sido completado por determinados instrumentos legislativos y en adelante me referiré a estos sistemas, tal como han sido completados, mediante las expresiones «sistema de Dublín II»<sup>21</sup> y «sistema de Dublín III».<sup>22</sup>

51. Esta ampliación del ámbito de aplicación explica, en mi opinión, no solo la inserción en la letra a), del artículo 33, apartado 2, de la Directiva 2013/32, de un motivo adicional, sino también la eliminación, en esta disposición, de dos motivos de inadmisibilidad contemplados en el artículo 25, apartado 2, de la Directiva 2005/85, a saber, los que figuran en las letras d) y e), de este. Esas dos letras y la letra f) de dicha disposición se encuentran actualmente aglutinadas en una única letra, a

19 Véase el artículo 2, letra h), de la Directiva 2011/95.

20 Véanse las notas 6 y 4 de las presentes conclusiones.

21 Este sistema comprende, además del Reglamento Dublín II, en particular, tres Directivas: la Directiva 2004/83, conocida como «Directiva relativa a los requisitos de asilo», que determina los requisitos mínimos que se han de cumplir para obtener el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria y precisa los derechos inherentes a dichos estatutos; la Directiva 2005/85, denominada «Directiva sobre procedimientos», que versa *únicamente* sobre el estatuto de refugiado y se refiere a la concesión y retirada de dicho estatuto, y la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (DO 2003, L 31, p. 18), denominada «Directiva sobre la acogida», que establece normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros.

22 Este sistema comprende, además del Reglamento Dublín III, en particular, tres directivas que constituyen una refundición de las directivas mencionadas en la nota 21, a saber, respectivamente, la Directiva 2011/95 (refundición de la Directiva relativa a los requisitos de asilo), la Directiva 2013/32 (refundición de la Directiva sobre procedimientos) y la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DO 2013, L 180, p. 96) (refundición de la Directiva sobre la acogida).

saber, la letra d) del artículo 33, apartado 2, de la Directiva 2013/32, que se refiere a una solicitud posterior presentada en el mismo Estado miembro en el marco de la cual no hayan surgido ni hayan sido aportados nuevas circunstancias o datos al efecto de la obtención del estatuto de protección internacional, esto es, el estatuto de refugiado o el de protección subsidiaria.

52. Además, en los apartados 73 y 74 de la sentencia Ibrahim, el Tribunal de Justicia consideró que de la estructura del Reglamento Dublín III y de la Directiva 2013/32, así como del tenor del artículo 33, apartado 1, de esta última, resulta que el motivo de inadmisibilidad adicional establecido en el artículo 33, apartado 2, letra a), de dicha Directiva no está llamado a aplicarse a una solicitud de asilo que sigue estando íntegramente comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento Dublín II.

53. Así pues, en una situación como la controvertida en el asunto Magamadov que, habida cuenta de las fechas en que se presentaron la solicitud de asilo ante el segundo Estado miembro y la petición de readmisión por el primer Estado miembro,<sup>23</sup> *está íntegramente comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento Dublín II*, el hecho de que se haya concedido protección subsidiaria en el primer Estado miembro no constituye un motivo de inadmisibilidad. El segundo Estado miembro debe, en principio, examinar la solicitud de asilo, a menos que decida pedir el traslado del solicitante al primer Estado miembro, de conformidad con los artículos 16, apartado 1, letra e), y 20 del Reglamento Dublín II,<sup>24</sup> para que ese primer Estado miembro lleve a cabo tal examen.

54. Esta conclusión del Tribunal de Justicia, según la cual el motivo de inadmisibilidad basado en la concesión por un primer Estado miembro del estatuto de protección subsidiaria no está contemplado en la Directiva 2005/85 y, por consiguiente, no permite al segundo Estado miembro denegar una solicitud de asilo, cuando los hechos del asunto estén comprendidos íntegramente en el ámbito de aplicación del Reglamento Dublín II, corrobora el análisis según el cual el artículo 25, apartado 2, de esta Directiva, con inclusión de la letra d) de dicha disposición, no prevé tal motivo de inadmisibilidad y, por tanto, el concepto de «Estado miembro de que se trate» que figura en esa letra no se refiere al primer Estado miembro.

55. En cambio, al tratarse de una situación que, al igual que los asuntos Ibrahim, *está comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento Dublín III*, el Tribunal de Justicia estimó en la sentencia dictada en dichos asuntos que el Estado miembro interesado, esto es, el segundo Estado miembro, tiene la facultad de denegar la solicitud de asilo por considerarla inadmisibile.<sup>25</sup>

56. Esta conclusión del Tribunal de Justicia se aplica cuando los hechos del asunto están comprendidos *íntegramente* en el ámbito de aplicación del Reglamento Dublín III y de la Directiva 2013/32, es decir, cuando se sitúan en una fecha posterior a la de entrada en vigor del Reglamento Dublín III, esto es, el 1 de enero de 2014, de conformidad con el artículo 49, párrafo segundo, de este, pero también posterior a la fecha de entrada en vigor de la Directiva 2013/32, es decir, el 20 de julio de 2015.

23 Dichas fechas son, respectivamente, el 19 de junio de 2012 y el 13 de febrero de 2013. Son anteriores a la entrada en vigor del Reglamento Dublín III y la Directiva 2013/32, el 20 de julio de 2013, y a la fecha de entrada en aplicación del Reglamento Dublín III, el 1 de enero de 2014.

24 El artículo 16, apartado 1, del Reglamento Dublín II determina, en particular, los casos en los que el Estado miembro responsable está obligado a readmitir al solicitante de asilo y a examinar su solicitud. La letra e) de esta disposición establece que esta obligación se aplica en el caso de un nacional de un tercer país cuya solicitud haya rechazado el Estado miembro responsable y que se encuentre en el territorio de otro Estado miembro sin haber recibido autorización para ello. Como ha alegado la Comisión en sus observaciones escritas en el presente asunto, esta disposición se aplica, en particular, cuando el primer Estado miembro ha concedido la protección subsidiaria, pero no el estatuto de refugiado. El artículo 20 del citado Reglamento precisa las condiciones en las que se efectúa dicha readmisión y prevé en su apartado 1, letra d), el *traslado* del solicitante al primer Estado miembro. Según la Comisión, al existir esta posibilidad de trasladar al nacional de un tercer país y de que sea readmitido por el primer Estado miembro, no era necesario que la Directiva 2005/85 estableciera también un motivo de inadmisibilidad en una situación como esta.

25 Véase la sentencia Ibrahim, apartado 74. Así, el Tribunal de Justicia examinó las demás cuestiones prejudiciales planteadas en este asunto con objeto de precisar la aplicación del artículo 33 de la Directiva 2013/32.

57. La misma conclusión también es válida cuando los hechos del asunto están comprendidos *parcialmente* en el ámbito de aplicación del Reglamento Dublín III,<sup>26</sup> si la legislación nacional del segundo Estado miembro permite una aplicación inmediata de la Directiva 2013/32 antes de la fecha de expiración del plazo para su transposición y siempre que los hechos se produzcan después de la entrada en vigor común de la Directiva 2013/32 y del Reglamento Dublín III<sup>27</sup> y que una parte de ellos se sitúen, como en los asuntos Ibrahim, en una fecha posterior a la entrada en vigor del Reglamento Dublín III.<sup>28</sup> En esta situación, tanto el Reglamento Dublín III como la Directiva 2013/32 son aplicables a tales hechos.

58. Si bien de la sentencia Ibrahim se desprende que, en una situación regulada *íntegramente* por el *Reglamento Dublín II*, un Estado miembro no puede declarar inadmisibles una solicitud de asilo basándose en que el solicitante ha obtenido protección subsidiaria en un primer Estado miembro, he de observar que dicha sentencia no responde a la cuestión de si es posible invocar este motivo cuando un Estado miembro, en el presente asunto, Irlanda, está vinculado por el Reglamento Dublín III, pero no por la Directiva 2013/32 asociada a aquel.

59. Por otra parte, en cuanto a la conclusión del Tribunal de Justicia, recordada en el punto 57 de las presentes conclusiones, relativa a la aplicación del motivo de inadmisibilidad adicional cuando los hechos solo están comprendidos *parcialmente* en el ámbito de aplicación del *Reglamento Dublín III*, es preciso señalar, no obstante, que dicha conclusión se refiere a una situación en la que, a diferencia del presente asunto, el segundo Estado miembro está plenamente sujeto a la aplicación tanto del Reglamento Dublín III como de la Directiva 2013/32.

60. ¿Se impone la misma conclusión cuando este segundo Estado miembro no está vinculado por la Directiva 2013/32?

### ***C. Sobre los motivos de inadmisibilidad previstos por la Directiva 2005/85 en el marco del Reglamento Dublín III***

61. En la presente sección analizaré, en primer lugar, la aportación del sistema de Dublín III con respecto al sistema de Dublín II y la lógica de los mecanismos de traslado y de inadmisibilidad vinculados a cada uno de estos sistemas que permiten que el segundo Estado miembro no examine la solicitud de protección internacional que se le haya presentado (sección 1). Tras ello, expondré las incoherencias que pueden derivarse de la situación particular de Irlanda, que no está plenamente vinculada ni por un sistema ni por el otro, para, proponer, a continuación, la interpretación que se deriva, en mi opinión, de la voluntad expresada por el legislador (secciones 2 y 3).

#### ***1. Aportación del sistema de Dublín III y mecanismos de traslado y de inadmisibilidad***

62. El sistema de Dublín III constituye una nueva fase en la creación de un sistema común de asilo. La primera fase, que corresponde al sistema de Dublín I, consistió en establecer una serie de normas comunes. En una segunda fase, correspondiente al sistema de Dublín III, el legislador trató de aproximar los estatutos de refugiado y de protección subsidiaria tratándolos conjuntamente de manera uniforme y ampliando los derechos de los interesados dentro de la Unión. Uno de los objetivos primordiales y expresos del legislador ha consistido en limitar los movimientos secundarios de los

<sup>26</sup> Véase, en este sentido, la sentencia Ibrahim, apartados 74 y 78.

<sup>27</sup> El 20 de julio de 2013 (véanse el artículo 49, párrafo primero, del Reglamento Dublín III y el artículo 54 de la Directiva 2013/32).

<sup>28</sup> En los asuntos Ibrahim, la solicitud de asilo en el segundo Estado miembro se presentó el 29 de noviembre de 2013 y la petición de readmisión el 22 de enero de 2014.



nacionales de terceros países,<sup>29</sup> esto es, los desplazamientos de estos últimos dentro de la Unión con el fin de obtener el beneficio de una protección o de condiciones de vida eventualmente más favorables en otro Estado miembro. La aproximación de las normas de procedimiento debía contribuir a limitar estos movimientos.<sup>30</sup>

63. Cada fase dio lugar a la adopción de un sistema que incluía un conjunto de instrumentos legislativos coordinados entre sí.<sup>31</sup> Como se desprende de la sentencia Ibrahim, las normas sobre admisibilidad establecidas por el legislador deben aplicarse, lógicamente, dentro del contexto de cada uno de estos sistemas.

64. En el marco del sistema de Dublín III, dado que el estatuto de refugiado y el estatuto de protección subsidiaria se aproximan considerablemente, el Reglamento Dublín III ya no prevé, a diferencia del Reglamento Dublín II, la posibilidad de que el segundo Estado miembro pida el *traslado* de un solicitante de asilo al primer Estado miembro para que este último lo readmita y examine su solicitud tras haberle concedido la protección subsidiaria. Como ha confirmado claramente el Tribunal de Justicia, en este contexto el segundo Estado miembro ya no puede pedir que se lleve a cabo tal traslado.<sup>32</sup> En cambio, puede adoptar una decisión de *inadmisibilidad* de la solicitud de protección internacional sobre la base del artículo 33 de la Directiva 2013/32.<sup>33</sup>

65. Por tanto, las dos vías disponibles para denegar una nueva solicitud de protección internacional presentada en un segundo Estado miembro con el fin de obtener el estatuto de refugiado, a saber, el *traslado* y la *inadmisibilidad*, corresponden, cada una de ellas, a un marco legislativo concreto que tiene su propia lógica en función del grado de armonización alcanzado.

66. Es obligado señalar que la decisión de Irlanda de participar en la adopción del Reglamento Dublín III sin quedar vinculada por la Directiva 2013/32 asociada a aquel y, por consiguiente, quedando aún sujeta a la aplicación de la Directiva 2005/85, altera esta lógica al generar una asimetría cuyas consecuencias no han sido abordadas por el legislador y que examino a continuación.

## 2. Sobre las incongruencias que podrían derivarse de una situación asimétrica

67. Al estar sujeta a la aplicación del Reglamento Dublín III, pero *sin estar vinculada por la Directiva 2013/32*, Irlanda no puede basarse en el artículo 33, apartado 2, letra a), de esta última Directiva para declarar la *inadmisibilidad* de la solicitud de asilo presentada por un nacional de un tercer país que ya ha obtenido protección subsidiaria en un primer Estado miembro. Por otra parte, al estar sujeto a la Directiva 2005/85, pero *sin estar vinculado por el Reglamento Dublín II*, dicho Estado miembro tampoco puede basarse en el artículo 16 de este Reglamento para *trasladar* a un nacional de un tercer país al primer Estado miembro para que este último tramite esa solicitud. En este sentido, una interpretación puramente literal de la Directiva 2005/85 en el marco del Reglamento Dublín III podría resultar en la obligación de Irlanda de examinar la solicitud de asilo.

68. Todos los intervinientes ante el Tribunal de Justicia y el órgano jurisdiccional remitente han puesto de relieve las incongruencias que podrían derivarse de ello.

29 Véase, en relación con el sistema de Dublín II, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, N. S. y otros (C-411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865), apartado 79, que menciona el objetivo de evitar el *forum shopping* de los solicitantes de asilo y, por lo que respecta al régimen de Dublín III, la sentencia de 17 de marzo de 2016, Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188), apartado 52.

30 Véase, en particular, el considerando 13 de la Directiva 2013/32.

31 Véase, en este sentido, en relación con el sistema de Dublín III, la sentencia de 17 de marzo de 2016, Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188), apartados 41 y 42, y véanse las notas 21 y 22 de las presentes conclusiones.

32 Véanse el auto de 5 de abril de 2017, Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273), apartado 41, y la sentencia Ibrahim, apartado 78.

33 Véanse el auto de 5 de abril de 2017, Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273), apartado 39, y la sentencia Ibrahim, apartados 79 y 80.



69. En efecto, estas incongruencias son de dos tipos. En primer lugar, se refieren a la comparación entre las consecuencias derivadas de la protección concedida por los Estados miembros y las derivadas de la protección otorgada por terceros países.

70. En virtud del artículo 25, apartado 2, letras b) y c), de la Directiva 2005/85, en el supuesto de que un *tercer país* concediera una protección considerada suficiente, Irlanda no estaría obligada a examinar la solicitud de asilo y podría declararla *inadmisible*, mientras que sí tendría esta obligación en el supuesto de que se hubiera concedido protección subsidiaria al solicitante por un primer *Estado miembro*. Esta diferencia resulta aún más sorprendente habida cuenta de la confianza mutua que los Estados miembros deben, en principio, concederse unos a otros y del grado de protección que el legislador de la Unión ha procurado garantizar en favor de los nacionales de terceros países.

71. En efecto, la protección subsidiaria es un estatuto previsto por la Unión que completa el estatuto de refugiado establecido por la Convención de Ginebra y se añade a él. Dicha protección pudo establecerse gracias a la confianza mutua que constituye una premisa fundamental de la construcción europea y, en particular, del sistema europeo común de asilo.<sup>34</sup> Conceder mayor peso a la protección dispensada por terceros países que a la otorgada por un Estado miembro sería contrario al espíritu del proyecto europeo destinado a la creación de dicho sistema de asilo.

72. En segundo lugar, las incongruencias traen causa de los efectos paradójicos que se derivan del mero examen de la primera solicitud de protección internacional, o incluso de su denegación, frente a los que se derivan de una decisión por la que se concede tal protección.

73. En el supuesto de que un primer Estado miembro *esté examinando* la solicitud de protección internacional o la *haya rechazado*, Irlanda no tiene la obligación, en virtud de las letras b) y d), respectivamente, del artículo 18, apartado 1,<sup>35</sup> del Reglamento Dublín III, de examinar la solicitud que se le ha presentado. En cambio, en el supuesto de que el primer Estado miembro haya *concedido* la protección solicitada en forma de protección subsidiaria, Irlanda no puede pedir el traslado del solicitante al primer Estado miembro<sup>36</sup> ni declarar la inadmisibilidad de la solicitud sobre la base del artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva 2013/32, al no ser esta aplicable a Irlanda. Por consiguiente, Irlanda podría estar obligada a examinar la solicitud.

74. De este modo, aun cuando el nacional de un tercer país obtuviera una decisión favorable al término de su primera solicitud, Irlanda estaría obligada a examinar una solicitud posterior de protección internacional presentada en su territorio, mientras que en el supuesto de que aún no se haya adoptado una primera decisión o esta haya sido denegatoria, Irlanda no tendría la obligación de examinar esa solicitud posterior.

34 Véanse, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, N. S. y otros (C-411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865), apartados 78, 79 y 83, y la sentencia Ibrahim, apartados 83 a 85.

35 El artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento Dublín III establece que el Estado miembro responsable debe «readmitir, en las condiciones establecidas en los artículos 23, 24, 25 y 29, al solicitante cuya solicitud esté siendo examinada y que haya formulado una solicitud en otro Estado miembro o se encuentre en el territorio de otro Estado miembro sin un documento de residencia». Así pues, esta disposición se aplica, en particular, en el supuesto de que el primer Estado miembro haya iniciado el examen de una solicitud de protección internacional y el nacional de un tercer país se haya desplazado a un segundo Estado miembro cuando su solicitud estaba *siendo examinada*. El artículo 18, apartado 1, letra d), del citado Reglamento establece que el Estado miembro responsable debe «readmitir, en las condiciones establecidas en los artículos 23, 24, 25 y 29, al nacional de un tercer país o al apátrida cuya solicitud se haya rechazado y que haya formulado una solicitud en otro Estado miembro o se encuentre en el territorio de otro Estado miembro sin un documento de residencia». Por tanto, esta disposición se aplica, en particular, en el supuesto de que el primer Estado miembro haya *rechazado* la solicitud de protección internacional y el nacional de un tercer país haya presentado una nueva solicitud ante el segundo Estado miembro. En ambos casos, el segundo Estado miembro puede pedir al primer Estado miembro que readmita al nacional de un tercer país (con arreglo a los artículos 23 y 24 del Reglamento Dublín III) y, en el supuesto de que dicho Estado miembro acepte la readmisión, el segundo Estado miembro debe notificar al nacional de un tercer país la decisión de *trasladarlo* al Estado miembro responsable (de conformidad con el artículo 26 del Reglamento Dublín III).

36 Véase el auto de 5 de abril de 2017, Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273), apartados 27 y 28.

75. Estas incongruencias se deben a la posición adoptada por Irlanda. Como se desprende del considerando 41 del Reglamento Dublín II<sup>37</sup> y del considerando 58 de la Directiva 2013/32, es cierto que el legislador permitió que dicho Estado miembro quedara sujeto a la aplicación del Reglamento Dublín III sin participar, sin embargo, en el conjunto del régimen legislativo propio de Dublín III. Sin embargo, no previó una solución para tal situación de asimetría. Aceptó de antemano las posiciones de dicho Estado miembro, pero no estableció disposiciones que regularan las situaciones derivadas de esa decisión para evitar las incongruencias observadas.

76. Como he expuesto, la sentencia Ibrahim aporta una respuesta a la cuestión de si el segundo Estado miembro está o no obligado a evaluar la sustancia de una solicitud de asilo en dos situaciones: aquella en la que la solicitud de asilo está comprendida en el ámbito de aplicación del sistema de Dublín II y aquella en la que esa solicitud está comprendida en el ámbito de aplicación del sistema de Dublín III. El segundo Estado miembro *no está obligado* en ninguna de estas situaciones a examinar la solicitud de asilo cuando un primer Estado miembro haya concedido la protección subsidiaria. Ese segundo Estado miembro puede declarar la inadmisibilidad de la solicitud (sistema de Dublín III) o bien ordenar el traslado del solicitante al primer Estado miembro (sistema de Dublín II).

77. En cambio, la citada sentencia no responde a la cuestión, ciertamente excepcional puesto que solo se refiere a un Estado miembro, de si el segundo Estado miembro debe evaluar la sustancia de una solicitud de protección internacional cuando este Estado miembro está vinculado por el Reglamento Dublín III pero no por la Directiva 2013/32, de modo que sigue estando sujeto a la Directiva 2005/85 y dicha solicitud no está íntegramente comprendida ni en el sistema de Dublín III ni en el sistema de Dublín II. ¿Cómo debe aplicarse la Directiva 2005/85 en el marco del Reglamento Dublín III en lo que respecta a las cuestiones de admisibilidad?

78. Para responder a esta cuestión, procede examinar la citada Directiva a la luz de los objetivos perseguidos por el legislador.

### *3. Sobre la interpretación de la Directiva 2005/85 a la luz de la intención expresada por el legislador*

79. Como he recordado en el punto 62 de las presentes conclusiones, uno de los objetivos primordiales del legislador es limitar los movimientos secundarios.

80. Ahora bien, he de señalar que si Irlanda está obligada a examinar las solicitudes presentadas por nacionales de terceros países en su territorio aun cuando estos ya hayan obtenido protección subsidiaria en un primer Estado miembro, esta situación puede fomentar tales movimientos y, por ende, resultar contraria al objetivo antes citado. Los nacionales de terceros países intentarían obtener protección internacional en este otro Estado miembro con el fin de disfrutar de las condiciones de vida que en él se ofrecen.

81. Habida cuenta de que el legislador ha pretendido permitir a los segundos Estados miembros, tanto en el marco reglamentario de Dublín II como en el de Dublín III, no tramitar una solicitud de asilo cuando el nacional de un tercer país ya goza de la protección subsidiaria en un primer Estado miembro, esta facultad debe reconocerse, asimismo, en mi opinión, a un Estado miembro que, como en el litigio principal, se encuentra a caballo entre esos dos marcos reglamentarios.

<sup>37</sup> Este considerando señala que el Reino Unido e Irlanda notificaron su deseo de participar en la adopción y aplicación del Reglamento Dublín III, de conformidad con el artículo 3 y el artículo 4 *bis*, apartado 1, del Protocolo n.º 21 sobre la posición de estos dos Estados miembros respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia.

82. En efecto, dado que el traslado al primer Estado miembro con objeto de que se readmita a un nacional de un tercer país no está previsto en el Reglamento Dublín III y carece de sentido en este contexto por cuanto la protección subsidiaria ya le ha sido concedida por ese Estado miembro, considero que el segundo Estado miembro debe poder, en el contexto particular de que se trata, declarar la inadmisibilidad de la solicitud, basándose en la Directiva 2005/85 considerada en su conjunto y aplicada en el marco del Reglamento Dublín III.

83. Este enfoque es plenamente compatible con el considerando 22 de esta Directiva. En efecto, según este considerando, los Estados miembros no deberían estar obligados a evaluar la sustancia de una solicitud de asilo cuando un primer país, Estado miembro o tercer país, ya haya concedido una protección suficiente. Ya he señalado que la intención del legislador expresada en dicho considerando quedó materializada en el artículo 25, apartado 2, letras b) y c), de dicha Directiva, en lo que respecta a terceros países.

84. Por lo que se refiere a los Estados miembros, procede señalar que, en virtud del artículo 25, apartado 1, de la Directiva 2005/85, estos no estaban obligados a evaluar la sustancia de una solicitud de asilo en el supuesto de que se presentara uno de los motivos de inadmisibilidad enumerados en dicho artículo «además de los casos en que la solicitud no se [examinara] con arreglo al Reglamento [Dublín II]». En otras palabras, los motivos de inadmisibilidad se añaden a los supuestos en que el Reglamento Dublín II preveía la posibilidad de trasladar al solicitante de asilo al primer Estado miembro. Pues bien, esta posibilidad de traslado estaba expresamente prevista en el artículo 16 del Reglamento Dublín II.<sup>38</sup>

85. De ello se deduce que la posibilidad, para los Estados miembros, de no evaluar la sustancia de la solicitud de asilo también estaba prevista, de conformidad con el considerando 22 de la Directiva 2005/85, en el marco de la articulación de esta Directiva con el Reglamento Dublín II.

86. En el marco del sistema de Dublín III, ha de señalarse que en el considerando 43 de la Directiva 2013/32 figura, en esencia, el mismo contenido que el recogido en el considerando 22 de la Directiva 2005/85. En lo que respecta a los Estados miembros, dicho considerando 43 se concreta en el artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva 2013/32, mediante la mención expresa de un motivo de inadmisibilidad, puesto que el Reglamento Dublín III ya no contempla la posibilidad del traslado.

87. Este análisis pone de manifiesto que, cualquiera que sea el sistema aplicable, la intención del legislador es claramente la de no obligar al segundo Estado miembro a examinar una solicitud de asilo cuando el nacional de un tercer país ya ha obtenido el estatuto de protección subsidiaria.

88. En este sentido, la solución que propongo es conforme con el objetivo perseguido por el legislador en la Directiva 2005/85, tal como se desprende, en particular, del considerando 22 de esta Directiva. Por otra parte, me parece que es la solución más acorde con la lógica de los sistemas de Dublín II y Dublín III y permite evitar las incongruencias señaladas en los puntos 69 a 74 de las presentes conclusiones.

89. Procede recalcar que esta solución no vulnera los derechos del nacional de un tercer país tal como han sido armonizados y desarrollados por el sistema de Dublín III, puesto que aquel ha obtenido el estatuto de protección subsidiaria en un primer Estado miembro, en el presente asunto, Italia, que participa plenamente en este sistema.

<sup>38</sup> Véase la nota 24 de las presentes conclusiones.

90. Esto equivale, ciertamente, a añadir un motivo de inadmisibilidad a los expresamente enumerados en la Directiva 2005/85, si bien considero que estos últimos han sido concebidos únicamente para ser aplicados en el marco del Reglamento Dublín II, siguiendo la lógica del sistema de Dublín II, y, por tanto, no prevén la situación particular de Irlanda.<sup>39</sup>

91. El análisis anterior no queda desvirtuado por la alegación de los demandantes en los litigios principales, según la cual los motivos de inadmisibilidad establecidos en el artículo 25 de la Directiva 2005/85 deben ser objeto de una interpretación restrictiva, puesto que introducen una excepción a la obligación de los Estados miembros de evaluar la sustancia de las solicitudes de asilo. En efecto, tal alegación no puede prosperar si conduce a una interpretación contraria a los objetivos perseguidos por el legislador. Pues bien, como se desprende de este análisis, considerar que Irlanda está obligada a examinar la solicitud de asilo iría en contra de esos objetivos y de las soluciones adoptadas tanto en el marco del sistema de Dublín II como en el del sistema de Dublín III en relación con los 25 Estados miembros que se adhirieron plenamente a estos sistemas.

92. Debo añadir que la interpretación propuesta no afecta en modo alguno a la dada por el Tribunal de Justicia, en la sentencia Ibrahim, sobre el artículo 25, apartado 2, de la Directiva 2005/85, en lo que respecta tanto a la letra a) de dicha disposición como al conjunto de las restantes letras. Esta sigue siendo plenamente válida incluso con respecto a Irlanda cuando los hechos del asunto están íntegramente comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento Dublín II, como ocurre en el asunto Magamadov.

93. Por consiguiente, considero que la Directiva 2005/85, interpretada a la luz de su considerando 22, no se opone a que el segundo Estado miembro establezca, en su legislación, la posibilidad de declarar la inadmisibilidad de la solicitud de protección internacional que se le haya presentado en el caso excepcional de que dicho Estado miembro siga estando sujeto a la citada Directiva y vinculado al mismo tiempo por el Reglamento Dublín III.

94. Habida cuenta del análisis que he efectuado en relación con las cuestiones prejudiciales primera y tercera, considero que no es necesario abordar la segunda cuestión prejudicial. No obstante, a todos los efectos pertinentes, debo señalar que, en mi opinión, la solicitud de protección internacional presentada por un nacional de un tercer país después de haber obtenido la protección subsidiaria en un primer Estado miembro no constituye en sí misma un abuso de derecho. El legislador de la Unión ha reconocido que los nacionales de terceros países pueden buscar legítimamente protección en la Unión cuando se vean forzados por las circunstancias.<sup>40</sup>

95. Además, ha de recalarse que el hecho de que un nacional de un tercer país intente obtener el estatuto de refugiado en un Estado miembro después de haber obtenido el estatuto de protección subsidiaria en otro Estado miembro ha sido expresamente previsto por el legislador, como se ha expuesto en las presentes conclusiones, tanto en el marco del Reglamento Dublín II como en el marco del Reglamento Dublín III. Por consiguiente, no puede calificarse de abuso de derecho de manera general y abstracta.

<sup>39</sup> Por otra parte, he de señalar que, contrariamente al tenor del artículo 33, apartado 2, de la Directiva 2013/32, el artículo 25, apartado 2, de la Directiva 2005/85 no limita la enumeración de los motivos de inadmisibilidad mediante la utilización del término «solo». En mi opinión, el tenor del artículo 25, apartado 2, permite, por tanto, al legislador nacional, en una situación de asimetría como aquella en la que se encuentra Irlanda, adoptar una interpretación más amplia de estos motivos.

<sup>40</sup> Véanse, en particular, el considerando 1 del Reglamento Dublín II y de la Directiva 2005/85 y el considerando 2 del Reglamento Dublín III y de la Directiva 2013/32.

96. En consecuencia, si bien no puede excluirse un comportamiento abusivo en la búsqueda de protección internacional en todas las circunstancias, dicho comportamiento debe, cuando menos, ser objeto de examen en cada caso concreto.<sup>41</sup>

## V. Conclusión

97. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda):

«El artículo 25, apartado 2, de 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, examinado en el marco de la aplicación del Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que Irlanda establezca en su legislación nacional un motivo de inadmisibilidad que le permita denegar una solicitud de protección internacional presentada por un nacional de un tercer país cuando este ya ha obtenido el estatuto de protección subsidiaria en un primer Estado miembro.»

<sup>41</sup> Para probar la existencia de una práctica abusiva es necesario examinar, en particular, si el interesado tenía la «voluntad de obtener un beneficio resultante de la normativa de la Unión mediante la creación artificiosa de las condiciones exigidas para su obtención» (véanse, en particular, las sentencias de 16 de octubre de 2012, Hungría/Eslovaquia, C-364/10, EU:C:2012:630, apartado 58, y de 18 de diciembre de 2014, McCarthy y otros, C-202/13, EU:C:2014:2450, apartado 54).