



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
presentadas el 18 de marzo de 2021¹

Asunto C-8/20

L. R.

contra

Bundesrepublik Deutschland

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Schleswig-Holstein, Alemania)]

«Procedimiento prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Política de asilo — Directiva 2013/32/UE — Solicitud de protección internacional — Artículo 33, apartado 2, letra d) — Inadmisibilidad en caso de resolución definitiva sobre una solicitud anterior — Resolución definitiva adoptada por Noruega — Artículo 2, letra q) — Concepto de “solicitud posterior” — Reglamento (UE) n.º 604/2013 — Artículo 19, apartado 3 — Solicitud de protección internacional presentada tras la expulsión efectiva del solicitante a su país de origen»

1. La presente petición de decisión prejudicial, relativa a una solicitud de protección internacional, tiene por objeto la interpretación del motivo de inadmisibilidad previsto en el artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32/UE.² Dicho motivo se refiere a «solicitudes posteriores»³ 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 tal protección.

2. Esta petición de decisión prejudicial se ha presentado en el contexto de un litigio entre un nacional iraní, L. R., y la Bundesrepublik Deutschland (República Federal de Alemania) en relación con la legalidad de una resolución del Bundesamt für Migration und Flüchtlinge — Außenstelle Boostedt (Oficina Federal para la Migración y los Refugiados, agencia de Boostedt, Alemania) (en lo sucesivo, «Oficina») por la que se declaró la inadmisibilidad de la solicitud de protección internacional del interesado. Dicha resolución se basó en que L. R. había presentado, varios años antes, una primera solicitud en el Reino de Noruega, que había sido objeto de una resolución definitiva denegatoria.

¹ Lengua original: francés.

² 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). Esta Directiva está asociada al 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 (DO 2013, L 180, p. 31; en lo sucesivo, «Reglamento Dublín III»).

³ El concepto de «solicitud posterior» se define en el artículo 2, letra q), de la Directiva 2013/32. La presente petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 33, apartado 2, letra d), de dicha Directiva, en relación con el citado artículo 2, letra q).

3. Tal como ha sido formulada, la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente tiene por objeto obtener aclaraciones sobre la participación del Reino de Noruega en el sistema europeo común de asilo para determinar, en esencia, si una resolución definitiva de ese tercer país por la que se deniega la protección internacional puede ser considerada como si hubiese sido adoptada por un «Estado miembro», de manera que la Oficina pueda declarar inadmisibles una «solicitud posterior», en el sentido del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32, del mismo solicitante.

4. No obstante, antes de poder responder a esta cuestión, considero que es preciso aclarar si, en el contexto de la aplicación del Reglamento Dublín III, el hecho de que el solicitante haya regresado a su país de origen en el lapso de tiempo entre su primera y su segunda solicitud impide que esta última sea calificada de «solicitud posterior».

5. Al término de mi exposición, propondré al Tribunal de Justicia que declare que, dado que el Reino de Noruega expulsó a L. R. a su país de origen tras el examen de su primera solicitud, la solicitud controvertida en el litigio principal debe ser tratada como una nueva solicitud. Con carácter subsidiario, en caso de que el Tribunal de Justicia no acoja esta propuesta, indicaré las razones por las que considero que la circunstancia de que la resolución haya sido adoptada por otro Estado miembro o, como en el caso de autos, por el Reino de Noruega, no impide que el Estado miembro en el que se presenta una solicitud declare su inadmisibilidad como «solicitud posterior».

I. Marco jurídico

A. Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega

6. El Acuerdo entre la [Unión] Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega relativo a los criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar las peticiones de asilo presentadas en un Estado miembro o en Islandia o Noruega (DO 2001, L 93, p. 40; en lo sucesivo, «Acuerdo entre la Unión y la República de Islandia y el Reino de Noruega») fue aprobado en nombre de la Unión Europea mediante la Decisión 2001/258/CE.⁴

7. A tenor del artículo 1 de dicho Acuerdo:

«1. Tanto las disposiciones del Convenio de Dublín, enumeradas en la parte 1 del anexo del presente Acuerdo, como las decisiones del Comité creado mediante el artículo 18 del Convenio de Dublín enumeradas en la parte 2 del mencionado anexo serán aplicadas por Islandia y Noruega [...] en sus mutuas relaciones y en sus relaciones con los Estados miembros, salvo lo dispuesto en el apartado 4.

2. Los Estados miembros deberán aplicar las normas a que se refiere el apartado 1, salvo lo dispuesto en el apartado 4, en relación con Islandia y Noruega.

[...]

4. A efectos de lo dispuesto en los apartados 1 y 2, se entenderá que las referencias de las disposiciones recogidas en el anexo a “los Estados miembros” incluyen a Islandia y Noruega.

⁴ Decisión del Consejo, de 15 de marzo de 2001 (DO 2001, L 93, p. 38).

[...]»

8. El anexo de dicho Acuerdo no hace referencia ni a la Directiva 2011/95/UE⁵ ni a la Directiva 2013/32.

B. Derecho de la Unión

1. Reglamento Dublín III

9. El artículo 18, apartado 1, del Reglamento Dublín III establece lo siguiente:

«1. El Estado miembro responsable en virtud del presente Reglamento deberá:

[...]

d) 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.»

10. Con arreglo al artículo 19, apartado 3, del citado Reglamento:

«Las obligaciones contempladas en el artículo 18, apartado 1, letras c) y d), cesarán si el Estado miembro responsable puede probar, cuando se le pida la readmisión de un solicitante o de otra persona mencionada en el artículo 18, apartado 1, letras c) o d), que la persona interesada ha abandonado el territorio de los Estados miembros en cumplimiento de una decisión de retorno o una orden de expulsión dictada como consecuencia de la retirada o la denegación de la solicitud.

Una solicitud presentada después de una expulsión efectiva será considerada como una nueva solicitud que dará lugar a un nuevo procedimiento de determinación del Estado miembro responsable.»

2. Directiva 2013/32

11. El considerando 13 de la Directiva 2013/32 tiene el siguiente tenor:

«La aproximación de las normas sobre procedimientos para conceder y retirar la protección internacional debería contribuir a limitar los movimientos secundarios de los solicitantes de protección internacional entre Estados miembros, cuando dichos movimientos estuvieran originados por diferencias entre los marcos jurídicos, y crear condiciones equivalentes para la aplicación de la Directiva [2011/95] en los Estados miembros.»

⁵ 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).

12. El considerando 36 de esta Directiva enuncia lo siguiente:

«Cuando un solicitante hace una solicitud posterior sin presentar nuevas pruebas o argumentos, sería desproporcionado obligar a los Estados miembros a efectuar de nuevo un procedimiento de examen completo. En esos casos, los Estados miembros deben poder denegar una solicitud por inadmisibles de conformidad con el principio de cosa juzgada.»

13. De conformidad con el artículo 2 de dicha Directiva, titulado «Definiciones»:

«A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

q) “solicitud posterior”, una nueva solicitud de protección internacional formulada después de que se haya adoptado una resolución definitiva sobre una solicitud anterior, incluidos los casos en los que el solicitante haya retirado explícitamente su solicitud y los casos en los que la autoridad decisoria haya denegado una solicitud tras su retirada implícita de conformidad con el artículo 28, apartado 1.»

14. El artículo 33 de la misma Directiva, titulado «Solicitudes inadmisibles», dispone lo siguiente en su apartado 2:

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

[...]

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];

[...]».

15. Conforme al artículo 40 de la Directiva 2013/32, titulado «Solicitudes posteriores»:

«1. Cuando una persona que haya solicitado protección internacional en un Estado miembro haga alegaciones adicionales o presente una solicitud posterior en el mismo Estado miembro, dicho Estado miembro examinará dichas gestiones o datos de la solicitud posterior en el contexto del examen de la solicitud anterior o en el contexto del examen de la decisión que sea objeto de revisión o recurso, en la medida en que las autoridades competentes puedan tener en cuenta y considerar todos los elementos en los que se basan las otras gestiones o la solicitud posterior en este marco.

2. A los efectos de adoptar una resolución sobre la admisibilidad de una solicitud de protección internacional de conformidad con el artículo 33, apartado 2, letra d), una solicitud de protección internacional posterior será objeto en primer lugar de un examen inicial que determine si han surgido o el solicitante ha aportado nuevas circunstancias o datos relativos al examen de su derecho a ser beneficiario de protección internacional en virtud de la Directiva [2011/95].

[...]

5. Cuando no se siga examinando una solicitud posterior con arreglo al presente artículo, será considerada inadmisibles de conformidad con el artículo 33, apartado 2, letra d).

[...]

7. Cuando una persona respecto de la que deba ejecutarse una decisión de traslado en virtud del Reglamento [Dublín III] haga otras gestiones o una solicitud posterior en el Estado miembro que debe trasladarla, dichas gestiones o solicitudes posteriores serán examinadas por el Estado miembro responsable, tal como se define en dicho Reglamento, de conformidad con la presente Directiva.»

C. Derecho alemán

16. El artículo 29 de la Asylgesetz (Ley de Asilo), en su versión aplicable a los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «AsylG»), titulado «Solicitudes inadmisibles», está redactado en los siguientes términos:

«(1) Una solicitud de asilo se considerará inadmisibles cuando:

[...]

5. en caso de una solicitud posterior con arreglo al artículo 71 o de una segunda solicitud con arreglo al artículo 71 *bis*, no sea necesario tramitar un nuevo procedimiento de asilo. [...]»

17. El artículo 71 *bis* de la AsylG, titulado «Segunda solicitud», establece lo siguiente:

«1. Cuando, tras la conclusión infructuosa de un procedimiento de asilo en un tercer país seguro (artículo 26 *bis*) en el cual sea aplicable la legislación de la [Unión] Europea en materia de responsabilidad para la tramitación del procedimiento de asilo o con el cual la República Federal de Alemania haya celebrado un tratado internacional en la materia, el extranjero presente una solicitud de asilo (segunda solicitud) en el territorio federal, solo procederá tramitar un nuevo procedimiento de asilo si la responsabilidad del procedimiento de asilo corresponde a la República Federal de Alemania y si se cumplen los requisitos del artículo 51, apartados 1 a 3, de la [Verwaltungsverfahrensgesetz (Ley del Procedimiento Administrativo)], cuya comprobación corresponderá [a la Oficina]. [...]»

18. Según indica el órgano jurisdiccional remitente, cuando se trata de una segunda solicitud de asilo, el artículo 51, apartado 1, de la Ley del Procedimiento Administrativo requiere una exposición de hechos concluyente que no debe ser, de antemano, según cualquier consideración razonable, manifiestamente inadecuada para fundamentar el reconocimiento del derecho solicitado.

II. Asunto principal, cuestión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

19. El 22 de diciembre de 2014, L. R., nacional iraní, presentó ante la Oficina una solicitud de protección internacional.

20. Al examinar la solicitud, se comprobó que L. R. había pedido asilo en Noruega con anterioridad. Por consiguiente, la República Federal de Alemania pidió al Reino de Noruega que readmitiese a L. R., de conformidad con las obligaciones que se derivan del Reglamento Dublín III y que son aplicables a este tercer país.

21. Mediante escrito de 26 de febrero de 2015, el Reino de Noruega rechazó dicha petición alegando que su responsabilidad se había extinguido en virtud del artículo 19, apartado 3, del citado Reglamento. En su respuesta a la Oficina, el Reino de Noruega precisó que L. R. había presentado una solicitud de protección internacional ante la autoridad competente noruega el 1 de octubre de 2008; que dicha solicitud había sido denegada el 15 de junio de 2009, y que, el 19 de junio de 2013, L. R. había sido devuelto a las autoridades iraníes.

22. Durante el procedimiento de examen llevado a cabo por la Oficina, L. R. indicó que había abandonado Irán dieciocho meses antes de presentar su solicitud en Alemania y que había residido en Irak hasta tres meses antes de su llegada al territorio alemán.

23. Mediante resolución de 13 de marzo de 2017, la Oficina denegó la solicitud de protección internacional de L. R. por considerarla inadmisibile, con arreglo al artículo 29, apartado 1, punto 5, de la AsylG. La Oficina estimó que se trataba de una segunda solicitud, en el sentido del artículo 71 *bis* de la AsylG, y que no concurrían los requisitos establecidos en el artículo 51, apartado 1, de la Ley del Procedimiento Administrativo para justificar la tramitación de un nuevo procedimiento de asilo, ya que los hechos presentados por L. R. en apoyo de su solicitud no resultaban, en su conjunto, verosímiles.

24. L. R. interpuso recurso contra esta última resolución ante el órgano jurisdiccional remitente. Con carácter principal, solicita que se le reconozca el estatuto de refugiado y, con carácter subsidiario, la protección subsidiaria.⁶ Con carácter subsidiario de segundo grado, pide que se declare que existe una prohibición de expulsión en virtud del Derecho alemán.

25. El órgano jurisdiccional remitente estima que, para pronunciarse sobre el litigio del que conoce, necesita saber si cabe calificar de «solicitud posterior», en el sentido de la Directiva 2013/32, una solicitud de protección internacional cuando el procedimiento en el que se dictó una resolución definitiva sobre una solicitud anterior del interesado no se concluyó en un Estado miembro de la Unión, sino en Noruega.

26. A este respecto, indica, en primer lugar, que, en su opinión, el motivo de inadmisibilidad al que se refiere el artículo 33, apartado 2, letra d), de la citada Directiva puede aplicarse tanto cuando dicho procedimiento se haya tramitado en el *mismo* Estado miembro como cuando se haya sustanciado en *otro* Estado miembro. El hecho de que el solicitante, tras obtener una resolución definitiva denegatoria sobre una solicitud anterior en un primer Estado miembro, solicite de nuevo la protección internacional en otro Estado miembro distinto de aquel, no impide que su solicitud pueda ser declarada inadmisibile como «solicitud posterior».

27. En segundo lugar, dicho órgano jurisdiccional reconoce que, del tenor de la referida disposición, en relación con el artículo 2, letras b), e) y q), de la Directiva 2013/32, se desprende que el concepto de «solicitud posterior» presupone que la «resolución definitiva» por la que se haya denegado una solicitud anterior del mismo solicitante fue adoptada por un *Estado miembro* y no por un *tercer país*. Sin embargo, se inclina por considerar que esta Directiva debe

⁶ En cuanto a la definición del concepto de «persona con derecho a protección subsidiaria», véase el artículo 2, letra f), de la Directiva 2011/95.

interpretarse de forma extensiva, en el contexto de la asociación del Reino de Noruega al sistema europeo común de asilo, tal como resulta del Acuerdo entre la Unión y la República de Islandia y el Reino de Noruega.

28. En estas circunstancias, el Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Schleswig-Holstein, Alemania), mediante resolución de remisión de 30 de diciembre de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 9 de enero de 2020, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es compatible con los artículos 33, apartado 2, letra d), y 2, letra q), de la Directiva [2013/32] una normativa nacional con arreglo a la cual es posible rechazar una solicitud de protección internacional, como solicitud posterior indebida, si el primer procedimiento de asilo infructuoso no se tramitó en un Estado miembro de la Unión, sino en Noruega?»

29. La República Federal de Alemania y la Comisión Europea han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia. El 3 de diciembre de 2020 se celebró la vista oral, en la que participaron la Comisión y el Gobierno alemán.

III. Análisis

30. Como ya he señalado en la introducción de las presentes conclusiones, considero que la particularidad del procedimiento principal reside en que, debido a la orden de expulsión, L. R. abandonó el territorio noruego al término del primer procedimiento de asilo del que fue objeto y regresó a su país de origen antes de presentar una segunda solicitud de protección internacional en Alemania.

31. Contrariamente a lo que dio a entender el Gobierno alemán en su respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia en la vista, esa expulsión efectiva de L. R. entre su primera y su segunda solicitud tiene importantes consecuencias en lo que respecta a la interpretación del concepto de «solicitud posterior». Las explicaré en la sección A de las presentes conclusiones. Indicaré que, con arreglo al Reglamento Dublín III, las solicitudes presentadas por nacionales de terceros países como L. R., que, tras haber sido expulsados a su país de origen, solicitan de nuevo la protección internacional, no están comprendidas, en mi opinión, en dicho concepto. Así pues, en un asunto como el del litigio principal, es sencillamente inviable declarar inadmisibles las solicitudes del interesado en virtud del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32.

32. Con carácter subsidiario (sección B), examinaré la procedencia de la premisa de la que parte el órgano jurisdiccional remitente en su petición de decisión prejudicial, a saber, que la citada disposición no se opone a que una solicitud de protección internacional sea calificada de «solicitud posterior» por un Estado miembro *distinto* del que adoptó la resolución definitiva denegatoria anterior si su Derecho nacional así lo prevé. Expondré que el motivo de inadmisibilidad establecido en dicha disposición puede aplicarse no solo cuando se presentan solicitudes sucesivas en el mismo Estado miembro, sino también en caso de movimientos secundarios, cuando el Estado miembro en el que el solicitante presenta una segunda solicitud se convierte en el Estado miembro responsable.

33. Como cierre, formularé varias observaciones sobre la situación particular del Reino de Noruega, como tercer país que no se ha adherido ni a la Directiva 2013/32 ni a la Directiva 2011/95, pero al que se aplican las disposiciones del Reglamento Dublín III (sección C).

A. Sobre la aplicabilidad del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 en caso de que el solicitante haya sido expulsado a su país de origen antes de solicitar de nuevo la protección internacional

34. Para empezar, me parece útil precisar que, aunque, en el plano formal, el órgano jurisdiccional remitente haya limitado su cuestión prejudicial a la interpretación del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32, en relación con el artículo 2, letra q), de la misma Directiva, esta circunstancia no impide que el Tribunal de Justicia le facilite todos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que puedan serle útiles para enjuiciar el asunto de que conoce, con independencia de que el órgano jurisdiccional remitente haya hecho o no referencia a ellos en el enunciado de su cuestión.⁷

35. En el caso de autos, entiendo que los elementos facilitados en la resolución de remisión ponen precisamente de manifiesto que, habida cuenta del objeto del litigio principal, para dar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, procede interpretar también otras disposiciones del Derecho de la Unión, a saber, las establecidas en el Reglamento Dublín III.

36. A este respecto, procede recordar que, como se desprende de su artículo 3, apartado 1, segunda frase, este Reglamento se basa en la lógica de que solo existe un Estado miembro responsable de cada nacional de un tercer país o apátrida que presente una solicitud de protección internacional. De conformidad con el artículo 18, apartado 1, letra d), del citado Reglamento, el Estado miembro responsable está obligado a readmitir al solicitante si este, una vez rechazada su solicitud, formula una solicitud en otro Estado miembro.

37. Como se desprende del punto 21 de las presentes conclusiones, el litigio principal se refiere a la situación muy particular en la que no es posible tal readmisión, ya que ha expirado la responsabilidad del Estado que examinó la demanda anterior de L. R. (en el caso de autos, el Reino de Noruega). Es pacífico entre las partes que las obligaciones de este último en relación con L. R. se extinguieron en virtud del artículo 19, apartado 3, párrafo primero, del mismo Reglamento. La citada disposición se refiere al supuesto de que el solicitante haya abandonado el territorio del Estado miembro responsable en cumplimiento de una decisión de retorno o una orden de expulsión dictada como consecuencia de la retirada o la denegación de su solicitud.

38. Ahora bien, en ese caso, el artículo 19, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento Dublín III establece que una solicitud presentada por el solicitante *después de una expulsión efectiva* debe considerarse como *una nueva solicitud*, dando lugar a un nuevo procedimiento de determinación del Estado miembro responsable.

39. ¿Debe deducirse de ello que, habida cuenta de la expulsión efectiva de que fue objeto L. R., la solicitud controvertida en el litigio principal, contrariamente a lo que dio a entender el Gobierno alemán en su respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia en la vista, ha de considerarse como una «nueva solicitud», sin que la República Federal de Alemania pueda calificarla de «solicitud posterior» y declararla inadmisibles en virtud del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32?

40. En mi opinión, así es.

⁷ Véase la sentencia de 9 de julio de 2020, Santen (C-673/18, EU:C:2020:531), apartado 35 y jurisprudencia citada.

41. A este respecto, procede precisar que una solicitud presentada tras la expulsión del solicitante a su país de origen no está comprendida ni en el ámbito de aplicación del artículo 18, apartado 1, letra d), de este Reglamento ni en el de las disposiciones que figuran en él, las cuales se refieren a la «readmisión» por el Estado miembro responsable. Por tanto, en mi opinión, es preciso distinguir claramente, desde el punto de vista jurídico, tal solicitud de las presentadas en el marco de movimientos secundarios (esto es, cuando el solicitante se traslada de un Estado miembro a otro sin abandonar el territorio de la Unión), a las cuales se aplican dichas disposiciones y que, como explicaré en las presentes conclusiones, pueden declararse inadmisibles como «solicitudes posteriores», bajo determinadas condiciones.⁸

42. No me parece que la finalidad de este Reglamento y de la Directiva 2013/32 requiera una interpretación del artículo 33, apartado 2, letra d), de esta Directiva distinta de la que propongo a la luz del artículo 19, apartado 3, párrafo segundo, de dicho Reglamento.

43. A este respecto, he de señalar que, al adoptar el Reglamento Dublín III, el legislador pretendía, en particular, acelerar la tramitación de las solicitudes de protección internacional garantizando a los solicitantes el examen de su solicitud en cuanto al fondo por *un solo* Estado miembro claramente determinado, lo que permitiría evitar el *forum shopping*⁹ y la saturación del sistema debido a la obligación de los Estados miembros de tramitar múltiples solicitudes presentadas por un mismo solicitante.¹⁰

44. Tales objetivos se desprenden asimismo, en esencia, del considerando 13 de la Directiva 2013/32.

45. Ahora bien, en un asunto como el controvertido en el litigio principal, tal como he indicado en el punto 41 de las presentes conclusiones, se trata no de un movimiento secundario desde un Estado miembro (o desde un tercer país que participa en dicho Reglamento) a otro, sino de un nacional de un tercer país que abandona, por segunda vez, su país de origen.

46. Además, ese nacional se encuentra en una situación que, en realidad, no es muy diferente de la de un solicitante que presenta una solicitud por primera vez.¹¹ Más concretamente, en el momento en que L. R. presentó su segunda solicitud de protección internacional, ya no existía un Estado miembro responsable de examinarla. Por consiguiente, el hecho de que la República Federal de Alemania se vea obligada a someter esta segunda solicitud a un examen completo no supone obstáculo alguno para la consecución del objetivo del citado Reglamento de centralizar las solicitudes, con el fin de impedir que el interesado presente múltiples solicitudes en otros Estados miembros, aun cuando ya exista, en lo que a él respecta, un Estado miembro responsable.

⁸ Como expondré en la sección siguiente de las presentes conclusiones, la posibilidad que se brinda a los Estados miembros de calificar de «solicitudes posteriores» las solicitudes presentadas en el marco de movimientos secundarios tiene precisamente por objeto, según lo entiendo, permitirles evitar, cuando se conviertan en el Estado miembro responsable en sustitución de otro Estado miembro, a iniciativa propia o porque la readmisión no sea posible, que el examen de la solicitud se someta a condiciones más favorables para el solicitante que las aplicables cuando es el mismo Estado miembro el que examina sucesivamente ambas solicitudes. En el contexto de una solicitud presentada después de una expulsión efectiva del solicitante, esta cuestión sencillamente no se plantea, porque el artículo 19, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento Dublín III tiene como consecuencia que tal solicitud sea considerada como una «nueva solicitud» aun cuando se presente en el mismo Estado miembro que examinó la solicitud anterior.

⁹ La expresión *forum shopping* designa, en esencia, los movimientos secundarios de los solicitantes de protección internacional originados por las diferencias existentes entre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

¹⁰ Véase, en este sentido, la sentencia de 10 de diciembre de 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813), apartado 53 y jurisprudencia citada.

¹¹ En efecto, de conformidad con el artículo 19, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento Dublín III, una solicitud presentada después de la expulsión efectiva del solicitante da lugar a un nuevo procedimiento de determinación del Estado miembro responsable.

47. De lo anterior resulta que el artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32, en relación con el artículo 2, letra q), de esta, debe interpretarse, a mi entender, en el sentido de que no puede declararse inadmisibles como «solicitud posterior» una solicitud de protección internacional como la presentada por L. R. en las circunstancias del litigio principal. Esta solución se impone en virtud del artículo 19, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento Dublín III, del que se desprende que no pueden estar comprendidas en el citado concepto las solicitudes presentadas por nacionales que ya han sido objeto de un procedimiento de asilo que ha dado lugar a una resolución definitiva denegatoria y que, entretanto, han sido expulsados a sus países de origen.¹²

48. En la sección siguiente, que desarrollaré con carácter subsidiario, en caso de que el Tribunal de Justicia considere, contrariamente a lo que propongo, que esta disposición no es pertinente para la resolución del presente asunto o que procede interpretarla en el sentido de que la expulsión efectiva de L. R. antes de la presentación de su solicitud no afecta a la calificación de esta como «solicitud posterior», examinaré la procedencia de la premisa de la que parte el órgano jurisdiccional remitente en su petición de decisión prejudicial, a saber, si un Estado miembro puede, en la medida en que su Derecho nacional lo permita, declarar inadmisibles, como «solicitudes posteriores», las solicitudes de protección internacional que reciba tanto después de que otro Estado miembro haya adoptado una resolución definitiva denegatoria sobre una solicitud anterior del solicitante como después de haber adoptado él mismo tal resolución.

B. Con carácter subsidiario, sobre la aplicabilidad del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 en caso de que el solicitante presente su solicitud de protección internacional en un Estado miembro distinto del que adoptó la resolución definitiva denegatoria anterior

49. He de recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 33, apartado 2, de la Directiva 2013/32 enumera de forma exhaustiva las situaciones en las que los Estados miembros pueden considerar que una solicitud de protección internacional es inadmisibles.¹³ El carácter exhaustivo de la enumeración que figura en el artículo 33, apartado 2, de la Directiva 2013/32 se desprende tanto del tenor de este artículo¹⁴ como de su finalidad, que consiste, precisamente, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, en relajar la obligación del Estado miembro responsable de examinar una solicitud de protección internacional definiendo los supuestos en los que tal solicitud debe considerarse inadmisibles.¹⁵

¹² A todos los efectos pertinentes, debo señalar que, en el artículo 3, apartado 5, de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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 [COM(2016) 270 final] (en lo sucesivo, «propuesta de reforma del Reglamento Dublín III», disponible en la dirección de Internet <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM:2016:0270:FIN>), la Comisión sugería suprimir el artículo 19 de dicho Reglamento en su totalidad e incluir una disposición por la que se estableciera que el Estado miembro responsable continuara siendo responsable del examen de cada una de las solicitudes del solicitante interesado, incluida cualquier solicitud posterior, *con independencia de que el solicitante hubiera abandonado o no el territorio de los Estados miembros o hubiera sido o no expulsado del mismo* (lo que, en mi opinión, tendría como consecuencia que, en un asunto como el controvertido en el litigio principal, el Reino de Noruega estaría obligado a readmitir a L. R.). Sin embargo, hasta la fecha, estas propuestas no han sido adoptadas por el legislador de la Unión.

¹³ Véase la sentencia de 19 de marzo de 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)* (C-564/18, EU:C:2020:218), apartado 29 y jurisprudencia citada.

¹⁴ Véase, en particular, el término «solo» que precede a la enumeración de los motivos de inadmisibilidad que figuran en dicha disposición.

¹⁵ Véase la sentencia de 19 de marzo de 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)* (C-564/18, EU:C:2020:218), apartado 30 y jurisprudencia citada.

50. A este respecto, ha de observarse que la referida disposición establece una distinción entre los supuestos en los que una solicitud de protección internacional anterior ha sido denegada mediante resolución definitiva [artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32, en relación con el artículo 2, letra q), de esta] y aquellos en los que ya se ha concedido la protección internacional [artículo 33, apartado 2, letra a), de esta Directiva].

51. Esta última disposición hace referencia explícita a la situación en la que «*otro* Estado miembro»¹⁶ resuelve *favorablemente* sobre la primera solicitud de la persona interesada.¹⁷ En cambio, ni el artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32, ni el artículo 2, letra q) de esta, el cual define el concepto de «solicitud posterior», precisan si, en caso de que la resolución definitiva sobre una solicitud anterior del interesado sea *negativa*, debe haber sido adoptada sistemáticamente por el *mismo* Estado miembro al que se dirige la solicitud posterior o, por el contrario, puede haber sido adoptada por *otro* Estado miembro.¹⁸

52. Como he señalado en el punto 48 de las presentes conclusiones, el órgano jurisdiccional remitente parte de la premisa de que el concepto de «solicitud posterior» puede aplicarse tanto a una solicitud de protección internacional presentada en un Estado miembro *distinto* del que adoptó la resolución definitiva denegatoria anterior como a una solicitud dirigida al *mismo* Estado miembro.

53. La República Federal de Alemania y el Gobierno alemán comparten este planteamiento. La Comisión considera, por el contrario, que el motivo de inadmisibilidad previsto en el artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 solo puede aplicarse en este último supuesto.

54. Expondré a continuación los motivos por los que considero que, tras la adopción de una resolución definitiva denegatoria sobre una solicitud anterior, toda solicitud presentada por el mismo solicitante en un Estado miembro, *sea este cual sea*, puede ser considerada como una «solicitud posterior».¹⁹ Antes de nada, me parece útil recordar ciertos aspectos sobre el mecanismo de «readmisión» previsto por el Reglamento Dublín III con el fin de aclarar el contexto en el que un Estado miembro distinto del que adoptó la resolución definitiva denegatoria anterior puede, en su caso, verse obligado a pronunciarse sobre la admisibilidad de tal solicitud.

¹⁶ El subrayado es mío.

¹⁷ En relación con la interpretación del artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva 2013/32, véase, en particular, la sentencia de 19 de marzo de 2019, Ibrahim y otros (C-297/17, C-318/17, C-319/17 y C-438/17, EU:C:2019:219). Esta sentencia se dictó en el marco de unos asuntos en los que los interesados abandonaron su país de origen y se les concedió protección subsidiaria (en Bulgaria y en Polonia respectivamente) antes de presentar sendas solicitudes de protección internacional en Alemania.

¹⁸ En cuanto al artículo 40, apartado 1, de la Directiva 2013/32, también mencionado por las partes en el presente asunto, es cierto que es más explícito que los artículos 2, letra q), y 33, apartado 2, letra d), de dicha Directiva (puesto que se refiere a las situaciones en las que se presenta una solicitud posterior o se hacen alegaciones adicionales *en el mismo Estado miembro* en el que el nacional solicitó previamente la protección internacional). Sin embargo, en mi opinión, dicha disposición no excluye que también un Estado miembro distinto del que adoptó la resolución definitiva denegatoria anterior pueda declarar inadmisibles como «solicitud posterior» una solicitud del mismo interesado. A este respecto, he de señalar que, de hecho, la citada disposición no contiene referencia alguna al artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva, mientras que en el artículo 40, apartados 2 a 5, de esta misma Directiva se hace referencia expresa a aquel.

¹⁹ A todos los efectos pertinentes, he de añadir que la interpretación que propongo concuerda con la aclaración que sugirió la Comisión en el marco de sus propuestas de reforma del sistema europeo común de asilo [véase, a este respecto, el artículo 42, apartado 1, de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE [COM(2016) 467 final] (disponible en la siguiente dirección de Internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:52016PC0467>)].

1. Recordatorios sobre el mecanismo de «readmisión» del Reglamento Dublín III

55. Como ya he señalado en el punto 36 de las presentes conclusiones, el mecanismo de «readmisión» tiene por objeto, en el marco del artículo 18, apartado 1, letra d), del Reglamento Dublín III, en particular, evitar que una solicitud de protección internacional sea examinada por un Estado miembro distinto del que adoptó la resolución definitiva denegatoria sobre una solicitud anterior presentada por el interesado.²⁰

56. Más concretamente, cuando una persona está comprendida en el ámbito de aplicación de la citada disposición, el Estado miembro en el que se presenta la solicitud (al que denominaré en aras de la claridad «Estado miembro B») puede pedir al que haya adoptado la resolución definitiva denegatoria (esto es, el «Estado miembro responsable» o «Estado miembro A») que readmita al interesado.²¹

57. Tras la aceptación de la petición por el Estado miembro A, el Estado miembro B notifica a la persona interesada la decisión de trasladarla y, en su caso, de no examinar su solicitud de protección internacional.²² Dicho de otro modo, adopta una decisión de traslado y de no examinar la solicitud.

58. A este respecto, procede recordar que, en su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha distinguido claramente las decisiones de traslado y de no examinar solicitudes de las resoluciones de inadmisibilidad adoptadas con arreglo a la Directiva 2013/32. En particular, ha indicado que, según resulta de los términos del artículo 33, apartado 1, de esta Directiva, en particular de la expresión «además de los casos en que la solicitud no se examine con arreglo al Reglamento [Dublín III]», y del objetivo de economía procesal perseguido por esta disposición que, en las situaciones que se enumeran en el apartado 2 de este mismo artículo, dicha Directiva permite que los Estados miembros denieguen una solicitud de protección internacional por considerarla inadmisibile *sin tener que recurrir con carácter previo a los procedimientos de toma a cargo o de readmisión* establecidos por el citado Reglamento.²³

59. De ello se deduce que una solicitud de protección internacional no puede, *simultáneamente*, ser objeto de una decisión de traslado y de no examinar la solicitud y ser declarada inadmisibile.

60. Esta conclusión se ve corroborada por el artículo 40, apartado 7, de la Directiva 2013/32, que establece que las solicitudes posteriores de una persona respecto de la que deba ejecutarse una decisión de traslado deben ser examinadas por el Estado miembro responsable (es decir, por el Estado miembro A), de modo que no ha lugar a que un Estado miembro distinto de este (es decir, el Estado miembro B) se pronuncie sobre su eventual inadmisibilidat.²⁴

²⁰ Por el contrario, en lo que respecta a las solicitudes presentadas después de que otro Estado miembro haya estimado total o parcialmente una solicitud anterior del interesado [es decir, las comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva 2013/32], el legislador de la Unión consideró que la denegación debía efectuarse mediante una resolución de inadmisibilidat, y no mediante la aplicación del motivo para no examinar una solicitud establecido en el artículo 18, apartado 1, letra d), del Reglamento Dublín III [véase, en este sentido, la sentencia de 10 de diciembre de 2020, Minister for Justice and Equality (Solicitud de protección internacional en Irlanda) (C-616/19, EU:C:2020:1010), apartado 44 y jurisprudencia citada].

²¹ De conformidad con el artículo 23 del Reglamento Dublín III.

²² Véase el artículo 26 del Reglamento Dublín III.

²³ Véase la sentencia de 19 de marzo de 2019, Ibrahim y otros (C-297/17, C-318/17, C-319/17 y C-438/17, EU:C:2019:219), apartados 77 y 80.

²⁴ He de añadir que, a mi parecer, el tenor de esta disposición corrobora una interpretación del concepto de «solicitud posterior» conforme con la premisa de la que parte el órgano jurisdiccional remitente. En efecto, dicha disposición utiliza la expresión «solicitud posterior» en referencia a las solicitudes presentadas en un Estado miembro *distinto* del Estado miembro responsable.

61. A este respecto, la Comisión sostiene que toda solicitud presentada en un Estado miembro *distinto* del que haya adoptado una resolución definitiva denegatoria sobre una solicitud anterior del solicitante debe estar sujeta, con arreglo al artículo 18, apartado 1, letra d), del Reglamento Dublín III, con carácter prioritario, al mecanismo de «readmisión». En su opinión, solo en caso de cese de la responsabilidad del Estado miembro A, cuando la readmisión no sea posible en virtud del artículo 19, apartado 3, del Reglamento Dublín III, podría plantearse, eventualmente, la cuestión de la aplicabilidad a tal solicitud del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 en un contexto en el que intervengan varios Estados miembros.

62. Ahora bien, en primer lugar, como he expuesto en la sección anterior de las presentes conclusiones, cuando la readmisión no sea posible en virtud del artículo 19, apartado 3, de dicho Reglamento, toda solicitud presentada por el solicitante después de haber sido expulsado a su país de origen debe ser considerada, en mi opinión, una «nueva solicitud».

63. En segundo lugar, me parece claro que la cuestión de la aplicabilidad del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 se inscribe, en realidad, en un contexto más amplio que el contemplado por la Comisión, ya que el legislador de la Unión delimitó claramente las modalidades de aplicación del mecanismo de «readmisión».

64. A este respecto, por una parte, de la expresión «podrá pedir» que este empleó en el artículo 23, apartado 1, del Reglamento Dublín III, se desprende que el procedimiento de «readmisión» iniciado sobre la base de esta disposición se aplica de manera discrecional por los Estados miembros.²⁵ Así pues, el Estado miembro B, en lugar de adoptar una decisión de traslado y de no examinar la solicitud presentada por un nacional de un tercer país respecto del que el Estado miembro A ya ha adoptado una resolución definitiva denegatoria, puede perfectamente considerar que es el Estado miembro responsable de examinar dicha solicitud.²⁶

65. Por otra parte, dicho examen le incumbe, en todo caso, si no formula una petición de readmisión al Estado miembro A dentro de los dos meses siguientes a la recepción de una respuesta positiva de la base de datos Eurodac.²⁷ Así ocurre también si el traslado no se produce en el plazo de seis meses a partir de la fecha de aceptación de la petición por el Estado miembro A de readmitir a la persona interesada.²⁸

66. De ello se desprende que, aun cuando la solución del mecanismo de «readmisión» sea la preferida por el Reglamento Dublín III en los casos en que el solicitante presente una solicitud posterior en el Estado miembro B después de que el Estado miembro A haya adoptado una resolución definitiva denegatoria sobre una solicitud anterior, el Estado miembro B no tiene la

²⁵ Véase, asimismo, la sentencia de 5 de julio de 2018, X (C-213/17, EU:C:2018:538), apartado 33, en la que el Tribunal de Justicia indica que las autoridades del Estado miembro en que se haya presentado una nueva solicitud están *facultadas*, en virtud del artículo 23, apartado 1, de dicho Reglamento, para cursar una petición de readmisión del interesado.

²⁶ Véase el artículo 17, apartado 1, del Reglamento Dublín III, que dispone que «cualquier Estado miembro podrá decidir examinar una solicitud de protección internacional que le sea presentada por un nacional de un tercer país o un apátrida [...]. El Estado miembro que decida examinar una solicitud de protección internacional con arreglo al presente apartado se convertirá en el Estado miembro responsable y asumirá las obligaciones vinculadas a esa responsabilidad».

²⁷ Esta obligación se desprende del artículo 23, apartados 2 y 3, del Reglamento Dublín III. Véase, asimismo, la sentencia de 5 de julio de 2018, X (C-213/17, EU:C:2018:538), apartados 34 y 35 y jurisprudencia citada.

²⁸ Véase el artículo 29, apartado 2, del Reglamento Dublín III. En caso de prisión o fuga del solicitante, dicho plazo puede ampliarse, respectivamente, a un año o a dieciocho meses como máximo.

obligación, ni siquiera siempre la opción, de aplicar dicho mecanismo.²⁹ Estas consecuencias se derivan de las decisiones tomadas por el legislador de la Unión, en la medida en que este contempló una transferencia de la responsabilidad entre el Estado miembro A y el Estado miembro B en determinadas situaciones cubiertas por el artículo 18, apartado 1, letra d), del citado Reglamento.

67. En este contexto, que va más allá del contemplado por la Comisión, procede responder a la cuestión de si, como proponen la República Federal de Alemania y el Gobierno alemán, en caso de que un solicitante presente, después de la adopción de una resolución definitiva denegatoria por un Estado miembro A, una segunda solicitud de protección internacional en un Estado miembro B, este último puede basarse en el motivo de inadmisibilidad previsto en el artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 y establecer, en su Derecho nacional, que tal solicitud es inadmisibile como «solicitud posterior».

68. Por los motivos que expondré en la subsección siguiente, considero que, siempre que el Estado miembro B pase a ser el Estado miembro responsable en lugar del Estado miembro A, de conformidad con los criterios uniformes establecidos por el Reglamento Dublín III (a saber, bien porque así lo decida, o bien porque no se respeten los plazos para la presentación de la petición de readmisión o el traslado),³⁰ procede responder afirmativamente a esta cuestión.

2. Sobre la posibilidad de que el Estado miembro B declare la inadmisibilidad de la solicitud como «solicitud posterior»

69. En su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha indicado en varias ocasiones que el principio de confianza mutua entre los Estados miembros, en el que se basa el sistema europeo común de asilo, tiene una importancia fundamental en el Derecho de la Unión, dado que permite la creación y el mantenimiento de un espacio sin fronteras interiores.³¹ En particular, ha reconocido expresamente que el artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva 2013/32 constituye una expresión de dicho principio.³²

70. La Comisión alega que, a falta de una intención expresa del legislador, no cabe deducir de esta sola disposición que también el artículo 33, apartado 2, letra d), de la citada Directiva esté destinado a aplicarse en un contexto transfronterizo dentro de la Unión. Sostiene que el artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva 2013/32 constituye una excepción al hecho de que el Derecho de la Unión no prevé actualmente el reconocimiento mutuo, entre los Estados miembros, de las resoluciones adoptadas en materia de asilo.

²⁹ Opino que el Gobierno alemán resumió con acierto uno de los problemas inherentes al Reglamento Dublín III cuando declaró, durante la vista oral, que efectivamente existe, en teoría, una obligación de readmisión con arreglo al artículo 18, apartado 1, letra d), de dicho Reglamento, pero que, en la práctica, el traslado rara vez se lleva a cabo. A todos los efectos pertinentes, he de precisar que, según dicho Gobierno, la República Federal de Alemania formuló, en 2019, unas 50 000 peticiones de readmisión (de ellas, 9 000 relativas a solicitudes posteriores). Solo en torno al 17 % de dichas peticiones dieron lugar al traslado de la persona interesada. A ello añadido que, en su propuesta de reforma del Reglamento Dublín III (p. 11), la Comisión señaló que, en 2014, en la Unión, solo una cuarta parte de las peticiones aceptadas por el Estado miembro responsable a efectos de la toma a cargo o la readmisión dio efectivamente lugar a un traslado (véase la referencia completa de este documento en la nota 12 de las presentes conclusiones).

³⁰ Véanse los puntos 64 y 65 de las presentes conclusiones.

³¹ Véase la sentencia de 10 de diciembre de 2020, *Minister for Justice and Equality (Solicitud de protección internacional en Irlanda)* (C-616/19, EU:C:2020:1010), apartado 48 y jurisprudencia citada.

³² Sentencia de 19 de marzo de 2019, *Ibrahim y otros* (C-297/17, C-318/17, C-319/17 y C-438/17, EU:C:2019:219), apartado 85 (véase una descripción más detallada de los asuntos que dieron lugar a dicha sentencia en la nota 17 de las presentes conclusiones).

71. Esta opinión de la Comisión está propiciada en particular por el hecho de que el considerando 36 de la Directiva 2013/32 asocia el artículo 33, apartado 2, letra d), de dicha Directiva al principio de cosa juzgada.³³ Según la Comisión, dado que dentro de los Estados miembros solo las resoluciones nacionales pueden adquirir fuerza de cosa juzgada, esta disposición solo puede referirse a situaciones en las que la resolución definitiva denegatoria sobre una solicitud anterior del interesado emane del mismo Estado miembro en el que se presente la solicitud posterior.

72. Comparto sin reparos la apreciación de la Comisión de que, en el supuesto de que un solicitante presente solicitudes sucesivas en un mismo Estado miembro, dicha disposición permite, en virtud del principio de cosa juzgada,³⁴ declarar inadmisibles una «solicitud posterior» en el marco de la cual no hayan surgido ni hayan sido aportados nuevas circunstancias o datos relativos al examen de la cuestión de si el solicitante cumple los requisitos para ser beneficiario de una medida de protección internacional.

73. En cambio, no comparto su tesis según la cual el carácter definitivo de una resolución denegatoria adoptada sobre una solicitud anterior solo puede ser reconocido en el Estado miembro de la autoridad administrativa que haya adoptado la resolución y no en otros Estados miembros. En efecto, ni de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ni de la estructura general y la finalidad del Reglamento Dublín III y de la Directiva 2013/32 se desprende que deba ser así.

74. A este respecto, procede comenzar señalando que, en su sentencia dictada en el asunto Ibrahim,³⁵ el Tribunal de Justicia indicó que el artículo 33, apartado 2, letra a), de dicha Directiva tiene por objeto establecer la posibilidad de que se desestime una nueva solicitud por considerarla inadmisibles también en aquellas situaciones en las que tan solo se haya concedido al solicitante protección subsidiaria en otro Estado miembro, y no solo cuando se le haya reconocido el estatuto de refugiado. Dado que la concesión de la protección subsidiaria implica necesariamente la desestimación de la solicitud en la medida en que esta tiene por objeto obtener el estatuto de refugiado, procede, en mi opinión, considerar, al igual que el Gobierno alemán, que el Tribunal de Justicia ya ha extendido, en esencia, la aplicación del principio de confianza mutua a las decisiones parcialmente denegatorias adoptadas por los Estados miembros.³⁶

75. A continuación, el hecho de interpretar el artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 en el sentido de que permite al Estado miembro B, en virtud de dicho principio y siempre y cuando así lo prevea su Derecho nacional, declarar la inadmisibilidad de una solicitud de protección internacional como «solicitud posterior» cuando se convierte en el Estado miembro responsable de su examen me parece compatible con la definición del concepto de «solicitud posterior» que figura en el artículo 2, letra q), de la Directiva, que es suficientemente amplio como para que pueda admitirse esta interpretación.

³³ Como consta en el punto 12 de las presentes conclusiones, dicho considerando enuncia que «cuando un solicitante hace una solicitud posterior sin presentar nuevas pruebas o argumentos, [...] los Estados miembros deben poder denegar una solicitud por inadmisibles de conformidad con el *principio de cosa juzgada*» (el subrayado es mío).

³⁴ A este respecto, debo precisar que, si bien el principio de cosa juzgada se refiere a las resoluciones judiciales, el Tribunal de Justicia ha aclarado, por otro lado, que, en materia de política de asilo, el Derecho de la Unión tampoco exige, en principio, que una autoridad administrativa esté obligada a reconsiderar una resolución administrativa que haya adquirido firmeza por expiración de los plazos razonables de recurso o por agotamiento de las vías de recurso (véase la sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartado 186).

³⁵ Sentencia de 19 de marzo de 2019, Ibrahim y otros (C-297/17, C-318/17, C-319/17 y C-438/10, EU:C:2019:219), apartado 58.

³⁶ Por lo demás, he de señalar que, en las conclusiones presentadas en el asunto X (C-213/17, EU:C:2018:434), punto 107, el Abogado General Bot indicó que los Estados miembros no tienen problema en reconocer las decisiones emitidas por otros Estados miembros cuando estas son denegatorias.

76. Por último, esta solución se inscribe en la lógica de los objetivos de la citada Directiva y del Reglamento Dublín III.

77. *En primer lugar*, permite dar una respuesta eficaz a la necesidad de impedir los movimientos secundarios entre los Estados miembros, lo que precisamente pretenden evitar el referido Reglamento y la citada Directiva.³⁷

78. A este respecto, procede recordar que, cuando una solicitud posterior no es denegada por considerarla inadmisibles en virtud del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32,³⁸ el Estado miembro responsable puede disponer que esta sea tramitada en el marco de un procedimiento de examen acelerado.³⁹ En su caso, al término de dicho procedimiento, puede declarar que la solicitud es «manifiestamente infundada».⁴⁰ Asimismo, está facultado para establecer excepciones, bajo determinadas condiciones, al derecho a permanecer en su territorio.⁴¹

79. ¿Qué ocurriría entonces si, cuando el solicitante presentara una solicitud posterior, solo el Estado miembro que adoptó la resolución definitiva denegatoria anterior (esto es, el Estado miembro A) pudiera aplicar las disposiciones antes citadas, mientras que cualquier otro Estado miembro distinto del primero estaría obligado a llevar a cabo un nuevo procedimiento de examen completo de la solicitud sin poder considerarla una «solicitud posterior»? Ello tendría ciertamente como consecuencia, como ha expuesto el Gobierno alemán, que, tras haber sido objeto de una resolución definitiva denegatoria en el Estado miembro A, los interesados se verían inducidos a presentar múltiples solicitudes de este tipo en otros Estados miembros con el fin de obtener un nuevo examen completo de su situación, lo que conllevaría movimientos secundarios contrarios a los objetivos perseguidos tanto por el Reglamento Dublín III como por la Directiva 2013/32.

80. A este respecto, he de precisar que el Tribunal de Justicia se basó recientemente en esos mismos objetivos del Reglamento Dublín III en la sentencia dictada en el asunto *Minister for Justice and Equality (Solicitud de protección internacional en Irlanda)*⁴² al efecto de permitir que un Estado miembro al que se aplica el citado Reglamento pero que no está vinculado por la Directiva 2013/32 considere inadmisibles una solicitud de protección internacional cuando el solicitante goza del estatuto de protección subsidiaria en otro Estado miembro.

³⁷ Véanse los puntos 43 y 44 de las presentes conclusiones.

³⁸ Puesto que se trata de una solicitud en el marco de la cual no han surgido ni han 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.

³⁹ Véase el artículo 31, apartado 8, letra f), de la Directiva 2013/32.

⁴⁰ Véase el artículo 32, apartado 2, de la Directiva 2013/32.

⁴¹ Véase el artículo 41, apartado 1, de la Directiva 2013/32. He de precisar que, en la medida en que las decisiones de expulsión son objeto de reconocimiento mutuo entre los Estados miembros [véase la Directiva 2001/40/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países (DO 2001, L 149, p. 34)], me parece que esta disposición puede aplicarse no solo en situaciones internas de cada Estado miembro, sino también en situaciones transfronterizas dentro de la Unión. A mi parecer, dicha disposición contribuye, por consiguiente, a apoyar la tesis según la cual el concepto de «solicitud posterior» debe interpretarse en sentido amplio y no puede limitarse únicamente a las solicitudes presentadas en el mismo Estado miembro en el que se haya adoptado una resolución definitiva denegatoria.

⁴² Véase la sentencia de 10 de diciembre de 2020 (C-616/19, EU:C:2020:1010), apartados 51 y 52 y jurisprudencia citada. Me remito asimismo a mis conclusiones presentadas en dicho asunto (C-616/19, EU:C:2020:648), punto 62, en las que indiqué que, en el contexto de la adopción del Reglamento Dublín III, uno de los objetivos primordiales y expresos del legislador ha consistido en limitar los movimientos secundarios de los nacionales de terceros países.

81. *En segundo lugar*, la obligación de efectuar un nuevo examen completo de las solicitudes posteriores presentadas en Estados miembros distintos del que haya analizado una solicitud anterior del interesado afectaría considerablemente a la duración de los procedimientos, cuando la Directiva 2013/32 tiene como principio esencial que, en interés tanto de los Estados miembros como de los solicitantes, y sin perjuicio de que se efectúe *un examen suficiente y completo*, se tome *cuanto antes* una decisión sobre las solicitudes.⁴³

82. En relación con estos objetivos, a los efectos de adoptar una resolución sobre la admisibilidad de las solicitudes posteriores en virtud del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32, estas últimas son objeto, primero, de conformidad con el artículo 40, apartado 2, de la Directiva, de un examen inicial que determine si han surgido o el solicitante ha aportado nuevas circunstancias o datos.

83. A este respecto, procede señalar que el hecho de que el Estado miembro B, que no ha adoptado la resolución definitiva denegatoria sobre una solicitud anterior del mismo solicitante, lleve a cabo ese examen inicial no plantea, por sí mismo, dificultades particulares en cuanto al acceso efectivo del solicitante a un examen adecuado de su situación.

84. En efecto, como ha señalado el Gobierno alemán, los intercambios de información exigidos en el marco del Reglamento Dublín III y, en particular, por el artículo 34 de dicho Reglamento, hacen que ese ejercicio resulte perfectamente viable para cualquier Estado miembro. La citada disposición permite obtener todos los datos útiles, pertinentes y no excesivos para el examen de una solicitud de protección internacional (en particular, los datos relativos a la fecha y el lugar de presentación de una eventual solicitud de protección internacional anterior, la fase alcanzada del procedimiento y, en su caso, la decisión que se haya adoptado y la fecha de esta).⁴⁴

85. A la vista de estas consideraciones, considero que el artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32, en relación con el artículo 2, letra q), de esta, no se opone a una norma nacional que permite al Estado miembro B declarar la inadmisibilidad de una solicitud de protección internacional como «solicitud posterior» cuando otro Estado miembro haya adoptado una resolución definitiva denegatoria sobre una solicitud anterior del mismo solicitante. No obstante, tal norma debe indicar claramente que el Estado miembro B solo puede declarar la inadmisibilidad de tal solicitud si, como he indicado en el punto 68 de las presentes conclusiones, se ha convertido en el Estado miembro responsable con arreglo a los criterios uniformes establecidos por el Reglamento Dublín III.⁴⁵

⁴³ Véase el considerando 18 de esta Directiva. Debo añadir que del considerando 25 de dicha Directiva se desprende que todo solicitante debe tener acceso efectivo a los procedimientos, la oportunidad de cooperar y comunicarse realmente con las autoridades competentes para poder presentar los hechos pertinentes para su caso, así como las garantías procedimentales suficientes para estar en condiciones de proseguir el procedimiento en todas sus fases.

⁴⁴ Por estos mismos motivos, considero que el hecho de que el Estado miembro B disponga de la posibilidad, como establece el artículo 42, apartado 2, letra b), de la Directiva 2013/32, de realizar el examen inicial atendiendo únicamente a la documentación escrita, sin una entrevista personal del solicitante (esto es, sin conceder audiencia personal al solicitante), al igual que podría hacer el Estado miembro A si le incumbiera dicho examen, no plantea, en sí mismo, problema alguno. A este respecto, he de añadir que, con independencia de que sea efectuado por el Estado miembro A o por el Estado miembro B, el examen inicial debe, en todo caso, respetar las garantías previstas en el artículo 12, apartado 1, de la Directiva.

⁴⁵ Para que quede totalmente claro, debo señalar que, como se desprende de la subsección anterior de las presentes conclusiones, el artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 responde a una lógica distinta de la que subyace al mecanismo de «readmisión», el cual presupone, al contrario, que el Estado miembro A sigue siendo el Estado miembro responsable.

86. La consecuencia práctica del enfoque que propongo es sencillamente la de permitir que dicho Estado miembro, cuando se convierte en el Estado miembro responsable, se base en la resolución definitiva denegatoria anterior del otro Estado miembro y aplique las mismas normas que este último podría aplicar de haberse presentado la solicitud en su territorio.⁴⁶

3. *Conclusión provisional*

87. De todas las consideraciones anteriores resulta que, en el contexto de la aplicación conjunta del Reglamento Dublín III y la Directiva 2013/32, un Estado miembro puede, en virtud del principio de confianza mutua, adoptar en su Derecho nacional una norma que permita declarar inadmisibles una solicitud de protección internacional como «solicitud posterior», en el sentido del artículo 33, apartado 2, letra d), de dicha Directiva, en relación con el artículo 2, letra q), de esta, cuando ese Estado no adoptó la resolución definitiva denegatoria de una solicitud anterior del solicitante pero se ha convertido en el Estado miembro responsable del examen de la solicitud.

88. En cambio, como ya he indicado en la sección anterior de las presentes conclusiones, dicho Estado miembro no dispone de esta facultad cuando el solicitante haya sido objeto de una expulsión efectiva en el lapso de tiempo transcurrido entre la fecha de adopción de la resolución definitiva denegatoria anterior y la de su nueva solicitud.

C. Sobre la aplicabilidad del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 en el supuesto de que el primer procedimiento de asilo se haya desarrollado en Noruega

89. Procede recordar que el Reino de Noruega está vinculado a la política de asilo y de inmigración de la Unión mediante, en particular, el Acuerdo de Schengen.⁴⁷ Dicho Estado también está sujeto al sistema de Dublín y a Eurodac,⁴⁸ al haberse incorporado el Reglamento Dublín III al Derecho noruego,⁴⁹ de conformidad con el Acuerdo entre la Unión y la República de Islandia y el Reino de Noruega.

90. La adhesión del Reino de Noruega al citado Reglamento es completa, sin sujeción a regímenes especiales ni excepciones.

91. A este respecto, es preciso señalar que dicho Reglamento fue concebido en un contexto que permite suponer que todos los Estados que participan en él, *ya sean Estados miembros o terceros Estados*, respetan los derechos fundamentales, incluidos los derechos que tienen su fundamento

⁴⁶ Debo precisar, a todos los efectos pertinentes, que, evidentemente, si lo desea, el Estado miembro puede efectuar un examen completo de la solicitud siempre que así lo prevea su Derecho nacional. A este respecto, procede recordar que del artículo 5 de la Directiva 2013/32 se desprende que los Estados miembros disponen de atribuciones generales para establecer o mantener disposiciones más favorables y que, por lo que respecta a las solicitudes posteriores, los Estados miembros pueden, de conformidad con el artículo 40, apartado 3, segunda frase, de dicha Directiva, alegar otras razones para que se examine tal solicitud.

⁴⁷ Con arreglo al artículo 6, párrafo primero, del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea en virtud del Tratado de Ámsterdam, el 18 de mayo de 1999, el Consejo de la Unión Europea celebró con la República de Islandia y el Reino de Noruega un acuerdo sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen (DO 1999, L 176, p. 36). Véase, asimismo, la Decisión 2000/777/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2000, relativa a la puesta en aplicación del acervo de Schengen en Dinamarca, Finlandia y Suecia, así como en Islandia y Noruega (DO 2000, L 309, p. 24).

⁴⁸ En lo que respecta a la adhesión del Reino de Noruega a Eurodac, me remito al artículo 1, apartado 5, del Acuerdo entre la Unión y la República de Islandia y el Reino de Noruega, cuyas disposiciones pertinentes he citado en la sección I.A de las presentes conclusiones.

⁴⁹ Lov av 17. desember 2013 nr. 132. om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Dublin III-forordningen) [Ley por la que se modifica la Ley de Inmigración (aplicación del Reglamento Dublín III), de 17 de diciembre de 2013], que entró en vigor el 1 de enero de 2014.

en la Convención de Ginebra y el Protocolo de 1967,⁵⁰ a saber, el principio de no devolución, así como en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales⁵¹ y, en consecuencia, que esos Estados pueden reconocerse una confianza mutua por lo que se refiere al respeto de esos derechos fundamentales, ya que todos esos Estados son, además, Partes tanto de la Convención de Ginebra y del citado Protocolo como del CEDH.⁵²

92. De ello resulta que la participación del Reino de Noruega en el sistema de Dublín se basa, como ha señalado el Gobierno alemán, en la presunción de que el trato dispensado por este tercer país a los solicitantes de protección internacional cumple todas las exigencias impuestas a los Estados miembros en virtud de estos instrumentos.

93. No obstante, procede señalar asimismo que el Reino de Noruega no se ha adherido ni a la Directiva 2013/32 ni a la Directiva 2011/95, la cual regula, en el marco del concepto de «protección internacional», dos regímenes distintos de protección, a saber, por una parte, el estatuto de refugiado y, por otra parte, la protección subsidiaria.

94. A este respecto, ha de señalarse que, como se deduce de los considerandos 6 y 33 de la Directiva 2011/95, la protección subsidiaria tiene por objeto completar la protección de los refugiados consagrada en la Convención de Ginebra,⁵³ cuyo sistema europeo común de asilo se refiere, por otra parte, a la aplicación global e íntegra.⁵⁴

95. Debo añadir que el artículo 10, apartado 2, de la Directiva 2013/32 establece que, al examinar las solicitudes de protección internacional, la autoridad decisoria determina *en primer lugar* si los solicitantes reúnen los requisitos para ser *refugiados y, de no ser así*, si son personas con derecho a *protección subsidiaria*.

96. En este sentido, cuando un Estado miembro deniega una solicitud de protección internacional, ello presupone no solo que ha examinado si el interesado podía obtener el estatuto de refugiado, sino también si tenía derecho a la protección subsidiaria.

97. Ciertamente, tal ejercicio no se impone a las autoridades competentes del Reino de Noruega en virtud de la citada Directiva. Sin embargo, el Derecho noruego⁵⁵ establece que no solo tienen derecho a obtener el estatuto de «refugiado» las personas definidas en la Convención de Ginebra, sino también las que se hallan en situación de «riesgo real de ser condenadas a la pena de muerte o sometidas a tortura o a penas o tratos inhumanos o degradantes a su regreso a su país de origen, es decir, con derecho a obtener la protección subsidiaria dentro de la Unión».

⁵⁰ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 [*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954), que entró en vigor el 22 de abril de 1954]. Fue completada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967 (en lo sucesivo, «Protocolo de 1967», que entró en vigor el 4 de octubre de 1967 (en lo sucesivo, «Convención de Ginebra»)).

⁵¹ Hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»).

⁵² Véase, en este sentido, la sentencia de 23 de enero de 2019, M. A. y otros (C-661/17, EU:C:2019:53), apartado 83 y jurisprudencia citada. Véanse, asimismo, los considerandos 32 y 39 del Reglamento Dublín III.

⁵³ Véase la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713), apartado 39 y jurisprudencia citada.

⁵⁴ De conformidad con el artículo 78 TFUE, apartado 1, y con el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

⁵⁵ Véase, más concretamente, el artículo 28, apartado 1, letras a) y b), de la Lov av 15. Mai 2008, nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Ley de Entrada y Residencia de los Extranjeros en el Reino de Noruega, de 15 de mayo de 2008).

98. Además, antes de denegar definitivamente una solicitud de protección internacional, la autoridad noruega competente⁵⁶ examina, según entiendo el procedimiento previsto por el Reino de Noruega, no solo si la persona interesada está comprendida en el ámbito de aplicación de la Convención de Ginebra, sino también si se encuentra en una de las citadas situaciones de riesgo real.⁵⁷

99. En este contexto, y suponiendo que el examen al que se somete una solicitud de protección internacional en ese tercer país garantiza a la persona interesada un nivel de protección al menos equivalente al que están obligados a brindar los Estados miembros en virtud del doble régimen establecido en la Directiva 2011/95, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente, considero que el hecho de que ese tercer país haya adoptado la resolución definitiva denegatoria sobre una solicitud anterior del solicitante no puede, por sí solo, impedir que un Estado miembro como la República Federal de Alemania declare la inadmisibilidad de una «solicitud posterior» del mismo solicitante, en virtud del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32.

100. Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación de la Comisión según la cual es imposible interpretar el artículo 33, apartado 2, letra d), de dicha Directiva en este sentido, habida cuenta de que el tenor de esta disposición remite expresamente a la Directiva 2011/95, de lo que se desprende, según la Comisión, que únicamente son pertinentes a efectos de la aplicación de dicha disposición las resoluciones definitivas adoptadas sobre la base de esta última Directiva, esto es, las adoptadas por los Estados miembros.

101. En efecto, también el Reglamento Dublín III hace referencia a la Directiva 2011/95 en su artículo 2, letra d), el cual define el concepto de «examen de una solicitud de protección internacional», sin que ello impida en modo alguno que el Reino de Noruega sea asimilado a un «Estado miembro» a efectos de la aplicación de dicho Reglamento.

102. Para terminar, he de resaltar que la cuestión prejudicial planteada al Tribunal de Justicia por el órgano jurisdiccional remitente tiene únicamente por objeto dilucidar si un Estado miembro puede, en virtud del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32, declarar la inadmisibilidad de una solicitud en tales circunstancias, sin resolver la cuestión de si, en una situación inversa, podrían tratarse del mismo modo las solicitudes posteriores presentadas en Noruega después de que un Estado miembro haya adoptado una resolución definitiva denegatoria.

⁵⁶ La autoridad competente es la Utlendingsdirektoratet (Dirección de Inmigración) del Reino de Noruega.

⁵⁷ Como se desprende del punto 97 de las presentes conclusiones, el Derecho noruego establece que el estatuto de refugiado se concede tanto a las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de la Convención de Ginebra como a aquellas que se hallan «en situación de riesgo real de ser condenadas a la pena de muerte o sometidas a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes a su regreso a su país de origen». Ello presupone, a mi juicio, que, en el marco de cada solicitud de protección internacional presentada en Noruega, la autoridad competente examina si la persona interesada está comprendida en una u otra de estas categorías (véanse, asimismo, a este respecto, los puntos 3.2 y 3.3 de la guía práctica de la Dirección de Inmigración, disponible en la siguiente dirección: <https://www.udiregelverk.no/en/documents/udi-guidelines/udi-2010-071/udi-2010-071v1/>). He de añadir que, en el Prop. 90 L «Endringer i utlendingsloven mv. (instramninger II)» [proyecto de ley titulado «Enmiendas a la Ley de Extranjería (endurecimiento II)» (2015-2016), artículo 6.1], con el fin de adaptar el Derecho noruego al Derecho de la Unión, se propuso introducir una nueva disposición que otorgara la protección subsidiaria y no el estatuto de refugiado a las personas que se hallaran en situación de «riesgo real». De esta propuesta, que no fue adoptada por el legislador noruego, se desprende que el nivel de protección garantizado por Noruega es, en la fecha actual, más elevado que el conferido en virtud del doble régimen previsto por la Directiva 2011/95.

IV. Conclusión

103. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión prejudicial planteada por el Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Schleswig-Holstein, Alemania):

«El artículo 33, apartado 2, letra d), de 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, en relación con el artículo 2, letra q), de esta Directiva, debe interpretarse en el sentido de que no puede declararse la inadmisibilidad de una solicitud de protección internacional como “solicitud posterior” cuando el solicitante haya sido expulsado a su país de origen antes de presentarla.»