



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NICHOLAS EMILIOU
presentadas el 7 de septiembre de 2023¹

Asunto C-216/22

A. A.

contra

Bundesrepublik Deutschland

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Verwaltungsgericht Sigmaringen (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Sigmaringa, Alemania)]

«Procedimiento prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Asilo — Directiva 2013/32/UE — Procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional — Solicitud de protección internacional — Motivos de inadmisibilidad — Artículo 33, apartado 2, letra d) — Solicitud de protección internacional posterior — Circunstancias en las que una solicitud posterior no puede ser declarada inadmisibles — Sentencia del Tribunal de Justicia relevante para el examen de la cuestión de si el solicitante cumple los requisitos para ser beneficiario de protección internacional — Artículo 40 — Concepto de “nuevas circunstancias” — Posibilidad de que una sentencia del Tribunal de Justicia constituya tal nueva circunstancia — Artículo 46, apartado 1, letra a), inciso ii) — Recurso contra una decisión por la que se declara inadmisibles una solicitud posterior de conformidad con el artículo 33, apartado 2, letra d) — Alcance del control llevado a cabo por los órganos jurisdiccionales nacionales en el marco del recurso — Garantías procedimentales»

I. Introducción

1. En los últimos años se ha producido un aumento significativo del número de solicitudes de protección internacional posteriores en los Estados miembros de la Unión Europea.² Estas solicitudes, que se definen como «[las] solicitud[es] [...] formulad[as] después de que se haya adoptado una resolución definitiva sobre una solicitud anterior» formulada por la misma persona, están sujetas a normas de procedimiento específicas establecidas en la Directiva 2013/32/UE.³

¹ Lengua original: inglés.

² Véase la *Guía práctica sobre solicitudes posteriores*, publicada por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) [denominada actualmente Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE)], diciembre de 2021, p. 8; disponible en <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5838f4ed-620c-11ec-a033-01aa75ed71a1/language-es>. Según este documento, en 2020, un solicitante de protección internacional de cada diez ya había presentado una solicitud de protección internacional en el mismo Estado miembro de la Unión (o país asociado).

³ 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); véase el artículo 2, letra q).

2. Concretamente, con arreglo al artículo 33, apartado 2, letra d), de dicha Directiva, en relación con su artículo 40, las autoridades nacionales tienen la posibilidad de declarar inadmisibles las solicitudes posteriores. No obstante, esta posibilidad está expresamente supeditada al requisito de que no hayan surgido ni hayan sido aportadas por el solicitante «nuevas circunstancias [...] relativ[a]s al examen de la cuestión de si el solicitante cumple los requisitos para ser beneficiario de protección internacional». Por consiguiente, si existen tales «circunstancias nuevas», una solicitud posterior no puede ser declarada inadmisible con arreglo a dichas disposiciones.

3. El presente asunto tiene por objeto, entre otras cosas, la interpretación de este concepto. A. A., demandante en el litigio principal, es un nacional sirio. En 2017, solicitó protección internacional en Alemania. Se le concedió el estatuto de protección subsidiaria, pero no el de refugiado. En 2021, presentó una solicitud posterior ante la misma autoridad. Aunque no aportó nuevos elementos de hecho, declaró que el Tribunal de Justicia había dictado una sentencia⁴ después de adoptarse la decisión sobre su primera solicitud que, según él, establece que, al examinar dicha solicitud, la autoridad competente le impuso una carga de la prueba que iba más allá de lo exigido por el Derecho de la Unión. Alega que, a la luz de dicha sentencia, se le debería conceder el estatuto de refugiado. En este contexto, se brinda al Tribunal de Justicia la oportunidad de, en particular, determinar las condiciones en que una sentencia suya, como la que invoca A. A., puede considerarse una «circunstancia nueva» en el sentido del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32.

4. En las presentes conclusiones, invitaré al Tribunal de Justicia a seguir un enfoque basado en las apreciaciones que realizó en su sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (en lo sucesivo, «sentencia de 14 de mayo de 2020»)⁵. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró por primera vez que una decisión dictada por él constituye, en determinadas condiciones, una «circunstancia nueva» que impide que una solicitud posterior sea declarada inadmisible.

5. A este respecto, trataré de aclarar el sentido de la sentencia de 14 de mayo de 2020, en particular en lo que atañe al principio de cosa juzgada y al objetivo, inherente a la Directiva 2013/32, de aliviar la carga administrativa a la que se enfrentarían las autoridades nacionales competentes si estuvieran obligadas a iniciar un procedimiento de examen completo para cada solicitud posterior presentada ante ellas. Como señalaré a lo largo de las presentes conclusiones, el presente asunto incide una vez más en el delicado equilibrio que debe alcanzarse entre dicho objetivo y la necesidad de garantizar, en todos los casos, el respeto del principio de no devolución y una protección adecuada de los derechos de los solicitantes de asilo.

⁴ Véase la sentencia de 19 de noviembre de 2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Servicio militar y asilo) [C-238/19, en lo sucesivo, «sentencia Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Servicio militar y asilo)», EU:C:2020:945].

⁵ C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

6. El artículo 33 de la Directiva 2013/32, titulado «Solicitudes inadmisibles», prevé:

«1. Además de los casos en que la solicitud no se examine con arreglo al Reglamento (UE) n.º 604/2013, [⁶ 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/UE [⁷ 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:

[...]

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/UE;

[...]».

7. A tenor del artículo 40 de dicha Directiva, 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/UE.

3. Si el examen inicial a que se refiere el apartado 2, llegara a la conclusión de que han surgido o el solicitante ha aportado nuevas circunstancias o datos que aumentarían significativamente la probabilidad de que el solicitante tuviera derecho a ser beneficiario de protección internacional en virtud de la Directiva 2011/95/UE, la solicitud seguirá siendo examinada de conformidad con el

⁶ 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»).

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).

capítulo II. Los Estados miembros podrán alegar asimismo otras razones para que se siga examinando una solicitud posterior.

[...]

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

[...]»

8. El artículo 46 de la misma Directiva, titulado «Derecho a un recurso efectivo», dispone, en lo que aquí interesa:

«1. Los Estados miembros garantizarán que los solicitantes tengan derecho a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional contra lo siguiente:

a) una resolución adoptada sobre su solicitud de protección internacional, incluida:

[...]

ii) la decisión de considerar inadmisibile una solicitud de conformidad con el artículo 33, apartado 2,

[...]

3. Para cumplir el apartado 1, los Estados miembros garantizarán que un recurso efectivo suponga el examen completo y *ex nunc* tanto de los hechos como de los fundamentos de Derecho, incluido cuando proceda un examen de las necesidades de protección internacional de conformidad con la Directiva 2011/95/UE, al menos en los recursos ante un juzgado o tribunal de primera instancia.»

B. Derecho alemán

9. Las principales normas sustantivas y de procedimiento que regulan los procedimientos de asilo se recogen en la Asylgesetz (Ley de Asilo), de 26 de junio de 1992 (BGBl. 1992 I, p. 1126), en su versión publicada el 2 de septiembre de 2008 (BGBl. 2008 I, p. 1798), aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «AsylG»).

10. El artículo 29 de la AsylG, titulado «Solicitudes inadmisibles», prevé:

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

[...]

5. en caso de una solicitud posterior con arreglo al artículo 71, no sea necesario tramitar un nuevo procedimiento de asilo.»

11. El artículo 71 de dicha Ley, titulado «Solicitud posterior», establece:

«(1) En caso de que, tras la retirada o la denegación firme de una solicitud de asilo anterior, el extranjero presente una nueva solicitud de asilo (solicitud posterior), solo procederá tramitar un nuevo procedimiento de asilo si se cumplen los requisitos del artículo 51, apartados 1 a 3, de la *Verwaltungsverfahrensgesetz* [(Ley de Procedimiento Administrativo), en su versión publicada el 23 de enero de 2003 (BGBl. 2003 I, p. 102; en lo sucesivo, “VwVfG”)], cuya comprobación corresponderá a la Oficina Federal [de Inmigración y Refugiados] [...]».

12. La VwVfG contiene disposiciones generales relativas a los procedimientos administrativos de las autoridades públicas. El artículo 51, apartados 1 a 3, de la citada Ley tiene el siguiente tenor:

«(1) A solicitud del interesado, las autoridades deberán decidir sobre la anulación o modificación de un acto administrativo firme cuando:

1. la situación fáctica o jurídica en la que se base el acto administrativo se haya modificado posteriormente en favor del interesado;

2. existan nuevos medios de prueba que hubieran dado lugar a una decisión más favorable para el interesado;

3. concurren motivos para la reapertura con arreglo al artículo 580 de la *Zivilprozessordnung* [(Ley de Enjuiciamiento Civil)].

(2) La solicitud solo será admisible si, sin incurrir en falta grave, el interesado no ha podido invocar el motivo de reexamen en el marco del procedimiento previo, incluida la interposición de un recurso contra el acto administrativo.

(3) La solicitud deberá presentarse en un plazo de tres meses. El plazo comenzará a correr a partir del día en que el interesado haya tenido conocimiento del motivo de reexamen.»

III. Hechos, procedimiento nacional y cuestiones prejudiciales

13. A. A., el demandante en el litigio principal, es un nacional sirio. Según sus propias declaraciones, abandonó Siria en 2012 y permaneció en Libia hasta 2017. Posteriormente viajó a Alemania a través de Italia y Austria.

14. El 26 de julio de 2017, A. A. solicitó asilo en Alemania. Declaró, en particular, que había realizado el servicio militar en Siria entre 2003 y 2005 y que había abandonado dicho país por miedo a ser llamado de nuevo al servicio militar o a ser encarcelado si se negaba a presentarse al mismo.

15. Mediante decisión de 16 de agosto de 2017, el Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Oficina Federal de Inmigración y Refugiados, Alemania) le concedió la protección subsidiaria, si bien denegó su solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado. En esencia, consideró que, dado que A. A. procedía de una zona en la que varios grupos armados, entre ellos el ejército sirio, efectuaban bombardeos y dado que A. A. ya no vivía en Siria cuando su familia recibió una carta en la que se le requería por segunda vez para que se alistara en las fuerzas armadas, no podía presumirse que el Estado sirio considerase necesariamente su salida de Siria como un acto de

deserción o lo percibiera como un opositor al régimen. Además, consideró que A. A. no había demostrado que, en caso de regresar a Siria, se vería obligado a servir en el ejército sirio. A. A. no recurrió esta decisión que, por consiguiente, devino firme.

16. El 15 de enero de 2021, A. A. presentó una nueva solicitud para que se le concediera el estatuto de refugiado. Invocó una sentencia del Tribunal de Justicia, la sentencia Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Servicio militar y asilo), dictada después de la denegación de su primera solicitud, y que, según él, establece que, al examinar dicha solicitud, la Oficina Federal de Inmigración y Refugiados le impuso una carga de la prueba superior a la exigida por el Derecho de la Unión, y que las autoridades nacionales deberían haber presumido que su salida de Siria sería percibida como un acto de oposición política explícita. Alegó que esta sentencia constituye una modificación de su «situación jurídica» en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la VwVfG, por lo que la Oficina Federal de Inmigración y Refugiados estaba obligada a examinar su solicitud de asilo posterior en cuanto al fondo.

17. Mediante decisión de 22 de marzo de 2021, dicha autoridad denegó la solicitud posterior de A. A. por considerarla inadmisibile. Declaró, en esencia, que la sentencia Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Servicio militar y asilo) no daba lugar a una modificación de la «situación jurídica» de A. A. y que no estaba obligada a examinar su solicitud posterior en cuanto al fondo.

18. A. A. interpuso recurso contra dicha decisión ante el Verwaltungsgericht Sigmaringen (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Sigmaringa, Alemania), solicitando su anulación, así como que se le reconociese el estatuto de refugiado.

19. Dicho órgano jurisdiccional explica que, con arreglo al artículo 71 de la AsylG, si una persona presenta una solicitud de protección internacional posterior después de que haya sido retirada o denegada una solicitud anterior mediante resolución firme, solo se podrá tramitar un nuevo procedimiento de asilo si se cumplen los requisitos del artículo 51, apartados 1 a 3, de la VwVfG. La primera de estas disposiciones se refiere al supuesto de que la «situación jurídica» en la que se basa dicha resolución firme se haya modificado en favor del interesado.

20. Con arreglo al Derecho alemán, el concepto de modificación de la «situación jurídica» a que se refiere dicha disposición se ha interpretado en el sentido de que solo se contemplan las modificaciones de las disposiciones legales aplicables. Así, una sentencia del Tribunal de Justicia como la sentencia Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Servicio militar y asilo), invocada por A. A. en el litigio principal —que se refiere únicamente al modo en que debe interpretarse dicha normativa, sin afectar a su validez ni exigir su modificación— no constituye una modificación de la «situación jurídica» del interesado.

21. El Verwaltungsgericht Sigmaringen (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Sigmaringa) desea saber, en esencia, si el artículo 51, apartado 1, de la VwVfG, tal como ha sido interpretado por la jurisprudencia alemana, refleja correctamente el modo en que el concepto de «circunstancia nueva» debe entenderse en el contexto de la aplicación del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32, así como de su artículo 40, apartados 1 a 3.⁸ A la luz de la sentencia de 14 de mayo de 2020, se pregunta si podría considerarse que el artículo 71, apartado 1, de la AsylG no ha transpuesto suficientemente los requisitos establecidos en dichas disposiciones.

⁸ Véase el punto 7 anterior. Esta disposición expone en detalle las normas de procedimiento que los Estados miembros deben respetar al tramitar las «solicitudes posteriores» de protección internacional.

22. También desea saber si, en el presente asunto, está facultado para pronunciarse sobre el fondo de la solicitud de protección internacional de A. A. A este respecto, observa que, con arreglo al Derecho alemán, cuando la Oficina Federal de Inmigración y Refugiados declara inadmisibile una solicitud de protección internacional posterior, el interesado tiene derecho, naturalmente, a impugnar dicha decisión ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Sin embargo, al resolver el recurso relativo a la admisibilidad de tal solicitud, los órganos jurisdiccionales nacionales no pueden pronunciarse sobre la concesión o no de protección internacional al interesado. En principio, solo lo hacen una vez que la propia Oficina Federal de Inmigración y Refugiados se haya manifestado acerca de si la decisión relativa a la solicitud de protección internacional anterior debe modificarse a la luz de la solicitud posterior.

23. A la vista de estas circunstancias, el Verwaltungsgericht Sigmaringen (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Sigmaringa) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) a) ¿Es compatible con los artículos 33, apartado 2, letra d), y 40, apartado 2, de la Directiva [2013/32] una disposición nacional que solo considera admisible una solicitud posterior en caso de que la situación fáctica o jurídica en la que se basó la decisión denegatoria inicial se haya modificado posteriormente en favor del solicitante?
- b) ¿Se oponen los artículos 33, apartado 2, letra d), y 40, apartado 2, de la Directiva [2013/32] a una disposición nacional que no reconoce una resolución del [Tribunal de Justicia] como “nueva circunstancia” o “nuevo dato” si dicha resolución no establece la incompatibilidad de una disposición nacional con el Derecho de la Unión, sino que se limita a la interpretación del Derecho de la Unión? ¿Qué requisitos rigen, en su caso, para que una [resolución] del [Tribunal de Justicia] que se limita a interpretar el Derecho de la Unión pueda tenerse en cuenta como “nueva circunstancia” o “nuevo dato”?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a las letras a) y b) de la primera cuestión, ¿deben interpretarse los artículos 33, apartado 2, letra d), y 40, apartado 2, de la Directiva [2013/32] en el sentido de que procede tener en cuenta como “nueva circunstancia” o “nuevo dato” una sentencia del [Tribunal de Justicia] por la cual se declara que hay una fuerte presunción a favor de que la negativa a cumplir el servicio militar en las condiciones descritas en el artículo 9, apartado 2, letra e), de la Directiva [2011/95] se vincule a uno de los cinco motivos evocados en el artículo 10 de dicha Directiva?
- 3) a) ¿Debe interpretarse el artículo 46, apartado 1, letra a), inciso ii), de la Directiva [2013/32] en el sentido de que el recurso judicial contra una decisión de inadmisibilidad de la autoridad decisoria de conformidad con los artículos 33, apartado 2, letra d), y 40, apartado 5, de [dicha Directiva] se limita al examen de si la autoridad decisoria ha apreciado correctamente los requisitos para poder considerar inadmisibile la solicitud posterior de asilo [...]?
- b) En caso de respuesta negativa a la letra a) de la tercera cuestión, ¿debe interpretarse el artículo 46, apartado 1, letra a), inciso ii), de la Directiva [2013/32] en el sentido de que el recurso judicial contra una decisión de inadmisibilidad abarca también el examen de si se cumplen los requisitos para la concesión de la protección internacional, en el sentido del artículo 2, letra b), de la Directiva [2011/95], si el órgano jurisdiccional [nacional] constata, a raíz de su propio examen, que no concurren los requisitos para denegar por inadmisibile la solicitud posterior de asilo?

c) En caso de respuesta afirmativa a la letra b) de la tercera cuestión, ¿exige tal resolución del órgano jurisdiccional [nacional] que se [reconozcan] previamente al solicitante las garantías procedimentales especiales previstas en el artículo 40, apartado 3, tercera frase [*sic*], en relación con las normas del capítulo II de la Directiva [2013/32]? ¿Puede [dicho] órgano jurisdiccional llevar a cabo este procedimiento por sí mismo o debe delegarlo en la autoridad decisoria, en su caso tras suspender el procedimiento judicial? ¿Puede el solicitante renunciar al cumplimiento de esas garantías procedimentales?»

24. La petición de decisión prejudicial, de 22 de febrero de 2022, fue registrada en el Tribunal de Justicia el 23 de marzo de 2022. Han presentado observaciones escritas los Gobiernos alemán y austriaco y la Comisión Europea. El Gobierno alemán y la Comisión estuvieron representados en la vista celebrada el 28 de febrero de 2023.

IV. Análisis

25. Mediante sus cuestiones prejudiciales, que se refieren todas ellas a la situación en la que se presenta una solicitud posterior, el Verwaltungsgericht Sigmaringen (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Sigmaringa), que es el órgano jurisdiccional remitente en el presente asunto, invita al Tribunal de Justicia a abordar, en líneas generales, dos cuestiones distintas.

26. En primer lugar, solicita orientación al Tribunal de Justicia en cuanto a la interpretación del concepto de «circunstancia nueva», en el sentido de los artículos 33, apartado 2, letra d), y 40 de la Directiva 2013/32, y a las condiciones en que una solicitud posterior puede ser declarada inadmisibile, en aplicación de dichas disposiciones (cuestiones prejudiciales primera y segunda). Como he explicado en el punto 2 anterior, cuanto más amplia sea la interpretación del concepto de «circunstancia nueva», más difícil será para las autoridades competentes declarar la inadmisibilidat de las solicitudes posteriores. Por el contrario, cuanto más restrictiva sea la interpretación de este concepto, más fácil será para dichas autoridades resolver tales solicitudes sin entrar a valorar el fondo del asunto.

27. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre el alcance del recurso de que debe disponer A. A. contra la decisión controvertida, que se refiere a la decisión de la Oficina Federal de Inmigración y Refugiados de denegar su solicitud posterior por inadmisibile. En esencia, se pregunta si, en el marco del recurso interpuesto por A. A. ante él, debe limitarse a determinar si la solicitud posterior del interesado fue denegada correctamente por inadmisibile o si su control puede ir más allá y examinar asimismo si se le debe conceder el estatuto de refugiado, habida cuenta del requisito establecido en el artículo 46, apartado 1, de la Directiva 2013/32 de que los solicitantes de protección internacional deben disponer de un recurso efectivo [tercera cuestión prejudicial, letras a) y b)]. En caso de respuesta afirmativa, el órgano jurisdiccional remitente desea saber cuáles son, en su caso, las garantías procedimentales especiales previstas en el capítulo II de dicha Directiva que debe respetar [tercera cuestión prejudicial, letra c)].

28. Examinaré sucesivamente estas dos cuestiones.

A. La (in)admisibilidad de las solicitudes de protección internacional posteriores (cuestiones prejudiciales primera y segunda)

1. Observaciones preliminares sobre las disposiciones pertinentes de la Directiva 2013/32 y antecedentes de las dos primeras cuestiones prejudiciales

29. Como he indicado en el punto 1 anterior, la Directiva 2013/32 contiene normas de procedimiento específicas para las solicitudes posteriores. En la medida en que dichas normas se basan en el razonamiento de que «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 [...] de conformidad con el principio de cosa juzgada»,⁹ tales normas están destinadas a evitar que se imponga a las autoridades nacionales competentes una carga administrativa desproporcionada al obligarlas a volver a evaluar una situación que ya han examinado. Al mismo tiempo, es evidente que, al adoptar las disposiciones relativas a las solicitudes posteriores, el legislador de la Unión tuvo en mente no solo hacer efectivo dicho principio y «aliviar» la carga de trabajo de esas autoridades, sino también garantizar en todo caso un grado suficientemente elevado de protección a los solicitantes de asilo,¹⁰ así como el respeto del principio de no devolución, que establece que ninguna persona sea repatriada a un país en el que sufra persecución.¹¹

30. Este es el contexto en el que se redactaron los artículos 33, apartado 2, letra d), y 40 de la Directiva 2013/32. Si bien la primera de estas disposiciones permite a los Estados miembros denegar las solicitudes posteriores por inadmisibles, únicamente les permite hacerlo en condiciones estrictas. En efecto, una solicitud posterior solo puede ser denegada por inadmisible en virtud de esta disposición si se presenta después de que se haya adoptado una resolución definitiva sobre una solicitud anterior.¹² Además, las autoridades nacionales competentes solo tienen esta posibilidad cuando, como ya he indicado, «no hayan surgido ni hayan sido aportad[a]s por el solicitante nuevas circunstancias [...] relativ[a]s al examen de la cuestión de si el solicitante cumple los requisitos para ser beneficiario de protección internacional».¹³ Se trata de dos requisitos *sine qua non*, que se aplican acumulativamente.

⁹ Véase el considerando 36 de la Directiva 2013/32. Estas normas de procedimiento tienen también por objeto evitar una situación en la que los solicitantes de asilo sin éxito, cuya solicitud de protección internacional anterior ya ha sido denegada mediante resolución definitiva y cuya situación de hecho y de Derecho prácticamente no ha cambiado, sigan «probando suerte» ante las autoridades competentes de los Estados miembros. En efecto, tal situación no es deseable ni desde el punto de vista de los Estados miembros, debido a la carga administrativa que representa llevar a cabo un examen completo de cada solicitud posterior (tanto más cuando una solicitud es abusiva, por ejemplo, porque el solicitante «divide» a propósito las razones de su solicitud en solicitudes múltiples que presenta gradualmente), ni para los interesados, puesto que los lleva a permanecer en un «limbo jurídico» y a vivir con la perpetua incertidumbre de si su situación se resolverá algún día.

¹⁰ Véase, en particular, el considerando 18 de la Directiva 2013/32, que establece que «en interés tanto de los Estados miembros como de los solicitantes de protección internacional, debe tomarse *cuanto antes* una decisión sobre las solicitudes de protección internacional, sin perjuicio de que se efectúe un *examen suficiente y completo*» (el subrayado es mío).

¹¹ Véase el considerando 3 de la Directiva 2013/32.

¹² Con arreglo al artículo 2, letra e), de la Directiva 2013/32, una «resolución definitiva» es una «resolución por la cual se establece si se concede o no al nacional de un tercer país o al apátrida el estatuto de refugiado o de protección subsidiaria [...] y contra la que ya no puede interponerse recurso [...]».

¹³ En aras de la claridad, los artículos 33, apartado 2, letra d), y 40 de la Directiva 2013/32 mencionan tanto «nuevas circunstancias» como «[nuevos] datos». En las presentes conclusiones, me referiré únicamente a las «nuevas circunstancias», puesto que esta es la expresión que el Tribunal de Justicia utilizó en las versiones francesa e inglesa de su sentencia de 14 de mayo de 2020 (véase el apartado 203 de dicha sentencia). Además, en mi opinión, el concepto de «circunstancia nueva» es tan amplio que engloba y coincide necesariamente con el concepto de «[nuevos] datos», que en cierto modo es más restringido (en efecto, a mi parecer, un «dato» es generalmente el producto de una investigación, examen o descubrimiento, mientras que una «circunstancia» incluye prácticamente cualquier cosa). A este respecto, todo lo que pueda decir sobre el concepto de «circunstancia nueva» de naturaleza jurídica también se aplica a los «[nuevos] datos» de naturaleza jurídica.

31. A este respecto, es evidente que el artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 debe entenderse en el sentido de que contiene una causa exhaustiva de inadmisibilidad de las solicitudes posteriores. En efecto, la primera frase del artículo 33, apartado 2, de dicha Directiva establece que los Estados miembros podrán considerar inadmisibles una solicitud de protección internacional (incluida una solicitud posterior) «solo si» se aplica alguno de los motivos enumerados en dicha disposición.¹⁴ Por consiguiente, los Estados miembros no tienen libertad para establecer en sus legislaciones motivos adicionales de inadmisibilidad para las solicitudes posteriores.¹⁵

32. En cuanto a la forma en que las autoridades competentes de los Estados miembros deben tramitar las solicitudes posteriores en la práctica, la disposición pertinente es el artículo 40 de la Directiva 2013/32. Los apartados 2 y 3 de este artículo indican, como ha confirmado recientemente el Tribunal de Justicia,¹⁶ que, al examinar la admisibilidad de una solicitud posterior, las autoridades competentes de los Estados miembros deben seguir fundamentalmente un proceso en dos etapas. En primer lugar, la solicitud posterior deberá ser objeto de un examen inicial (artículo 40, apartado 2). Durante ese examen inicial, deben determinar si existen una o varias «nuevas circunstancias» relativas al examen del derecho del individuo en cuestión a ser beneficiario de protección internacional.¹⁷ De ser así, en segundo lugar, el examen de la admisibilidad de la solicitud posterior proseguirá, con arreglo al artículo 40, apartado 3, de dicha Directiva, que exige que las autoridades competentes determinen si nuevas circunstancias «aumenta[n] significativamente la probabilidad» de que el solicitante tenga derecho al estatuto de refugiado o a protección subsidiaria.¹⁸

33. Al igual que el artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32, su artículo 40 no contiene ninguna definición expresa del concepto de «circunstancia nueva». Sin embargo, si ambas disposiciones se consideran conjuntamente, el alcance de dicho concepto queda claro en dos aspectos importantes.

34. En primer lugar, el tenor de los artículos 33, apartado 2, letra d), y 40, apartados 2 y 3, de dicha Directiva («han surgido o el solicitante ha aportado nuevas circunstancias») indica que una circunstancia deberá considerarse «nueva» cuando se haya producido después de que se haya adoptado la decisión sobre la solicitud anterior del solicitante o si el solicitante la ha presentado

¹⁴ Véase también el apartado 149 de la sentencia de 14 de mayo de 2020 y jurisprudencia citada. He de recordar que los motivos enumerados en el artículo 33, apartado 2, de la Directiva 2013/32 se aplican «además de los casos en que la solicitud no se examine con arreglo al Reglamento [Dublín III]».

¹⁵ En aras de la exhaustividad, debo añadir que los Estados miembros no tienen por qué limitar la posibilidad de que las solicitudes posteriores se consideren *admisibles* a una situación en la que «hayan surgido [o] hayan sido aportad[a]s por el solicitante nuevas circunstancias [...] relativ[a]s al examen de la cuestión de si el solicitante cumple los requisitos para ser beneficiario de protección internacional». En efecto, pueden prever otras razones para proseguir el examen de dichas solicitudes (véase el artículo 40, apartado 3, de la Directiva 2013/32).

¹⁶ Véase la sentencia de 10 de junio de 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nuevas circunstancias o datos) (C-921/19, EU:C:2021:478), apartados 34 a 37.

¹⁷ Normalmente, en la práctica, las nuevas circunstancias pueden estar relacionadas con un hecho sustancial presentado anteriormente (que ya ha sido examinado por las autoridades competentes), presentarse como parte de un hecho sustancial nuevo en el marco de una misma solicitud o formar parte de una solicitud completamente nueva. Para una descripción de cada escenario, véase la *Guía práctica sobre solicitudes posteriores*, publicada por la EASO, diciembre de 2021, pp. 29 y ss..

¹⁸ Si existen una o varias «nuevas circunstancias» y se cumple dicho requisito, las autoridades competentes *no* tienen la posibilidad de declarar inadmisibles la solicitud posterior. En su lugar, deben examinarla en cuanto al fondo y velar por que dicho examen respete los principios y garantías fundamentales enumerados en el capítulo II de dicha Directiva (véase el artículo 40, apartado 3). Por el contrario, si llegan a la conclusión de que la solicitud posterior es inadmisibles, deben informar de los motivos de ese resultado al solicitante (con arreglo al artículo 42, apartado 3, de dicha Directiva), y este también debe tener la posibilidad de ejercer su derecho a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional contra la decisión de las autoridades competentes (véase el artículo 46, apartado 1, de la Directiva). He de recordar que, en una situación como la controvertida en el litigio principal, A. A. ha tratado precisamente de hacer uso de esta posibilidad. Esta es la razón por la que la decisión de la Oficina Federal de Inmigración y Refugiados por la que se deniega su solicitud posterior está siendo examinada actualmente ante el órgano jurisdiccional remitente.

por primera vez en el marco de su solicitud posterior.¹⁹ Como tal, una «circunstancia nueva» no puede consistir en una circunstancia que ya ha sido examinada por las autoridades competentes en el marco del procedimiento relativo a su solicitud anterior. Como ha declarado el Tribunal de Justicia, en relación con el considerando 36 de la Directiva 2013/32, una «circunstancia nueva» es aquella en que no haya podido basarse la decisión por la que se pone fin a dicho procedimiento.²⁰

35. En segundo lugar, para evitar que una solicitud posterior sea declarada inadmisibile, la «circunstancia nueva» no solo debe referirse «al examen de su derecho a ser beneficiario de protección internacional en virtud de la Directiva 2011/95/UE», sino que también debe «aumenta[r] significativamente la probabilidad» de que su solicitud prospere en cuanto al fondo.²¹ Este es un factor limitante importante. En efecto, como explica el Gobierno austriaco, no toda circunstancia nueva puede impedir que una solicitud posterior sea declarada inadmisibile. La Directiva 2013/32 solo obliga a los Estados miembros a evitar tal resultado cuando la «circunstancia nueva» «aument[e] significativamente la probabilidad» de que se reconozca al interesado el derecho a protección internacional.

36. Hechas estas precisiones, debo señalar que, en la sentencia de 14 de mayo de 2020, el Tribunal de Justicia ya indicó que el concepto de «circunstancia nueva», en el sentido de los artículos 33, apartado 2, letra d), y 40 de la Directiva 2013/32, no se limita a elementos de hecho, sino que también puede abarcar elementos de naturaleza puramente jurídica, incluidas las sentencias del Tribunal de Justicia. En efecto, declaró textualmente que «una sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara incompatible con el Derecho de la Unión una normativa nacional [...] constituye una circunstancia nueva relativa al examen de una solicitud de protección internacional, en el sentido de esa disposición».²²

37. Esta sentencia se refería a una situación en la que era evidente que las solicitudes de protección internacional de los interesados habían sido denegadas sobre la base de una norma nacional que era contraria al Derecho de la Unión. En efecto, las autoridades competentes habían invocado un motivo de inadmisibilidat que, aunque estaba previsto en el Derecho húngaro, no estaba incluido entre los enumerados en el artículo 33, apartado 2, de la Directiva 2013/32. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia declaró expresamente que esta disposición nacional era contraria al Derecho de la Unión.²³

38. En estas circunstancias, las dos primeras cuestiones prejudiciales del órgano jurisdiccional remitente se refieren, más concretamente, a la cuestión de si la conclusión a la que se llegó en la sentencia de 14 de mayo de 2020 solo se aplica en una situación en la que de una sentencia del Tribunal de Justicia resulte que la legislación nacional en virtud de la cual se denegó la solicitud de protección internacional anterior es contraria al Derecho de la Unión y debe, en consecuencia, dejar de ser aplicada por los órganos jurisdiccionales nacionales, o, en un sentido más amplio, también en casos como el que es objeto del litigio principal, en el que una sentencia del Tribunal

¹⁹ En tal situación, los Estados miembros están autorizados, si bien no están obligados en absoluto, a adoptar disposiciones en su legislación nacional que prevean que la solicitud posterior solo seguirá siendo examinada si el solicitante en cuestión no hubiere podido, sin que le sea imputable, hacer valer tales «nuevas» circunstancias en el procedimiento anterior (véase el artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32).

²⁰ Véase la sentencia de 10 de junio de 2021, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nuevas circunstancias o datos)* (C-921/19, EU:C:2021:478), apartado 50.

²¹ Véanse los artículos 33, apartado 2, letra d), y 40, apartado 2, de la Directiva 2013/32.

²² Véase el apartado 203 de dicha sentencia.

²³ Véanse los apartados 148 a 165 de la sentencia de 14 de mayo de 2020.

de Justicia se limita a exigir que se reinterprete la legislación nacional (pero no que se modifique ni que se declare inaplicable). En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente invita al Tribunal de Justicia a aclarar el alcance de su sentencia de 14 de mayo de 2020.

39. En los epígrafes que siguen, comenzaré detallando las razones por las que, a la luz, en particular, de los motivos expuestos por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 14 de mayo de 2020, una sentencia del Tribunal de Justicia puede constituir generalmente una «circunstancia nueva» en el sentido del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32. A continuación, explicaré por qué no creo que la distinción trazada por el órgano jurisdiccional remitente, que se centra en el diferente impacto que una sentencia del Tribunal de Justicia puede tener sobre la legislación nacional pertinente, deba desempeñar algún papel en el contexto de la interpretación de dicha disposición. A este respecto, también me pronunciaré brevemente sobre las razones por las que mi respuesta a esta cuestión no depende de si tal sentencia ya existía en el momento en que se adoptó una resolución definitiva sobre una solicitud anterior del interesado o si fue dictada por el Tribunal de Justicia *a posteriori*.

2. Razones por las que una sentencia del Tribunal de Justicia puede constituir una «circunstancia nueva»

40. En la sentencia de 14 de mayo de 2020, el Tribunal de Justicia comenzó por declarar²⁴ que, salvo en determinadas circunstancias limitadas, las autoridades competentes de los Estados miembros no están obligadas a volver a examinar de oficio el procedimiento relativo a una solicitud de protección internacional anterior del interesado una vez que dicho procedimiento ha concluido mediante una resolución firme, aun cuando tal resolución firme sea contraria al Derecho de la Unión.

41. El Tribunal de Justicia recordó la jurisprudencia consolidada relativa a la importancia que tiene, tanto en el ordenamiento jurídico de la Unión como en los ordenamientos jurídicos nacionales, el principio de cosa juzgada.²⁵ Además, indicó que, con arreglo al principio de seguridad jurídica, el Derecho de la Unión no 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. Declaró que la observancia de dicho principio permite evitar que puedan ponerse indefinidamente en cuestión actos administrativos que surtan efectos jurídicos.²⁶

42. Basándose, entre otras, en la sentencia Kühne & Heitz,²⁷ subrayó que existen, por supuesto, algunas situaciones en las que una resolución administrativa que ha adquirido firmeza tras haber sido confirmada por una resolución judicial pueda tener que reconsiderarse. Sin embargo, estas situaciones son limitadas.²⁸

43. A la vista de estas constataciones, puede parecer un tanto sorprendente que el Tribunal de Justicia afirmase posteriormente que la existencia de una sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara que una solicitud de protección internacional anterior fue denegada sobre la base de una legislación nacional contraria al Derecho de la Unión —si bien no crea ninguna obligación

²⁴ Véanse los apartados 185 y 186 de la sentencia de 14 de mayo de 2020.

²⁵ *Ibidem*, apartado 185.

²⁶ *Ibidem*, apartado 186.

²⁷ Véase la sentencia de 13 de enero de 2004 (C-453/00, EU:C:2004:17).

²⁸ Véase el apartado 187 de la sentencia de 14 de mayo de 2020.

para las autoridades competentes de volver a examinar de oficio la resolución firme por la que se deniega tal solicitud— impide, no obstante, a dichas autoridades declarar inadmisibile una solicitud posterior de la misma persona con arreglo al artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32, puesto que constituye una «circunstancia nueva», en el sentido de esta disposición.²⁹ En esencia, consideró que, mientras que un procedimiento de concesión de protección internacional ya concluido mediante una resolución firme está protegido en todos los aspectos por los principios de seguridad jurídica o de cosa juzgada (hasta el punto de que el Derecho de la Unión no exige volver a examinar de oficio tal procedimiento, salvo en determinadas circunstancias limitadas), la protección conferida por dichos principios no impide al solicitante formular una solicitud posterior y que dicha solicitud sea examinada basándose en que, aun cuando su situación de hecho se haya mantenido prácticamente inalterada, existe una resolución (en este caso, una sentencia) del Tribunal de Justicia que debe considerarse una «circunstancia nueva» en el sentido de los artículos 33, apartado 2, letra d), y 40 de la Directiva 2013/32.³⁰

44. Es preciso observar que, en la vista, el Gobierno alemán alegó, en esencia, que si prácticamente cualquier sentencia del Tribunal de Justicia pudiera, a raíz de la sentencia de 14 de mayo de 2020, considerarse una «circunstancia nueva» e impedir que una solicitud posterior fuera declarada inadmisibile, las autoridades competentes de un Estado miembro estarían obligadas a *reconsiderar una resolución administrativa que ya ha adquirido firmeza* cada vez que el Tribunal de Justicia dictara una sentencia relativa al Derecho de asilo, con independencia de la expiración de los plazos para impugnar dicha resolución definitiva.

45. Estoy de acuerdo con dicho Gobierno en que la distinción realizada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 14 de mayo de 2020 entre, por una parte, la inexistencia de obligación de las autoridades competentes de los Estados miembros de reconsiderar una resolución ya dictada sobre una solicitud anterior del interesado, aun cuando exista una «circunstancia nueva» y, por otra parte, la obligación de dichas autoridades, a la luz de esa misma circunstancia, de declarar admisible y examinar en cuanto al fondo una solicitud posterior de la misma persona, puede parecer, hasta cierto punto, artificial. En efecto, en ambos casos, las autoridades competentes de los Estados miembros están obligadas, en esencia, a reconsiderar la situación de esa persona tomando debidamente en cuenta la «nueva circunstancia».³¹

46. Sin embargo, existen varias razones convincentes que, a mi parecer, explican por qué una sentencia del Tribunal de Justicia puede, sin afectar a la validez de una resolución firme ya dictada sobre tal solicitud anterior, considerarse una «circunstancia nueva» en el sentido de los artículos 33, apartado 2, letra d), y 40 de la Directiva 2013/32.

47. A este respecto, es preciso observar que, en la sentencia de 14 de mayo de 2020, el Tribunal de Justicia declaró que, en el supuesto de que una solicitud posterior sea declarada inadmisibile por falta de una «circunstancia nueva», en una situación en la que resulte evidente, a la luz de una sentencia del Tribunal de Justicia, que la denegación de una solicitud anterior del interesado era

²⁹ *Ibidem*, apartados 194 y 203.

³⁰ En aras de la claridad, de ello se deduce que si una persona presenta una solicitud posterior y existe una sentencia del Tribunal de Justicia que pueda considerarse una «circunstancia nueva» en el sentido del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 y que «aument[e] significativamente la probabilidad» de que se le reconozca el derecho a protección internacional, será necesario llevar a cabo un nuevo examen de todos los elementos pertinentes —incluso de los que ya fueron considerados en el marco del procedimiento de asilo anterior—.

³¹ Desde un punto de vista formal, la obligación de las autoridades competentes de los Estados miembros de proceder a una nueva apreciación de la situación del solicitante al examinar su solicitud posterior no puede equipararse, naturalmente, a la obligación de dichas autoridades de reconsiderar por su propia iniciativa una resolución que ya ha adquirido firmeza. El Tribunal de Justicia lo dejó muy claro en la sentencia de 14 de mayo de 2020.

contraria al Derecho de la Unión, la aplicación incorrecta del Derecho de la Unión podría reproducirse con cada nueva solicitud de protección internacional del interesado, sin posibilidad de ofrecerle el derecho a que su solicitud sea examinada sin incurrir en una infracción de ese Derecho. Consideró que tal obstáculo a la aplicación efectiva de las normas del Derecho de la Unión relativas al procedimiento de concesión de protección internacional no podría estar razonablemente justificado por el principio de seguridad jurídica o de cosa juzgada.³²

48. El propio Gobierno alemán reconoce que debe encontrarse un punto de equilibrio entre la necesidad de garantizar la protección de dicho principio y el interés de los solicitantes de protección internacional en obtener una nueva resolución. Así pues, admite que el principio de cosa juzgada no es absoluto y puede, en determinadas circunstancias, ponderarse con otras consideraciones.

49. Dicho esto, me parece que tanto a dicho gobierno como al Gobierno austriaco les preocupa en cierta medida que el principio de cosa juzgada no quede suficientemente garantizado si se reconoce al concepto de «circunstancia nueva» en el sentido del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 un alcance excesivamente amplio.

50. En relación con esta alegación, es preciso recordar que, para que una «circunstancia nueva» impida que una solicitud posterior sea declarada inadmisibile, debe, como ya he señalado en el punto 32 anterior, «aumenta[r] significativamente la probabilidad» de que el solicitante tenga derecho a ser beneficiario de protección internacional. A la luz de este requisito previo, es evidente, como subrayó la Comisión en la vista, que, contrariamente a lo que sostienen dichos gobiernos, no todas las sentencias del Tribunal de Justicia pueden conducir a tal resultado.

51. Además, creo que es necesario facilitar algunas explicaciones sobre la pertinencia del principio de cosa juzgada. Como ya he señalado en el punto 29 anterior, el considerando 36 de la Directiva 2013/32 menciona expresamente ese principio y lo vincula a la posibilidad, prevista en el artículo 33, apartado 2, letra d), de dicha Directiva, de que los Estados miembros declaren inadmisibles las solicitudes posteriores. Sin embargo, esto no significa, en mi opinión, que este principio deba necesariamente desempeñar un papel en todas las situaciones en las que se presente una solicitud posterior.

52. En efecto, para que el principio de cosa juzgada sea pertinente, es necesaria una *resolución judicial*.³³ Sin embargo, suele suceder que el procedimiento relativo a una solicitud anterior del interesado solo haya concluido mediante una *resolución administrativa* de las autoridades competentes, contra la que no se haya interpuesto recurso ante un órgano jurisdiccional a su debido tiempo. En estos casos, dicho principio no puede aplicarse porque no existe ninguna resolución judicial a la que pueda vincularse. Como parece reconocer el Tribunal de Justicia en la sentencia de 14 de mayo de 2020, la que adquiere relevancia es una forma diferente —y en cierto modo menos absoluta— del principio de seguridad jurídica. Por supuesto, en la práctica, esto no supone una gran diferencia. En efecto, como declaró el Tribunal de Justicia en dicha sentencia, el principio de seguridad jurídica exige que no se imponga a los órganos administrativos, en principio, la obligación de reconsiderar una situación que ya han examinado. Sin embargo, no es menos cierto que, teóricamente, al principio de cosa juzgada no debería atribuírsele excesiva importancia en el contexto de la aplicación del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32.

³² Véase el apartado 197 de la sentencia de 14 de mayo de 2020. Es preciso observar que el Tribunal de Justicia se basó, a este respecto, en la sentencia de 2 de abril de 2020, CRNPAC y Vueling Airlines (C-370/17 y C-37/18, EU:C:2020:260), apartados 95 y 96.

³³ Véase Turmo, A., *L'autorité de la chose jugée en droit de l'Union européenne*, Bruylant, 2017, p. 46.

53. De ello se desprende que el principio de cosa juzgada —que es una expresión del principio de seguridad jurídica—³⁴ no es aplicable en sí mismo a una situación en la que se presenta una solicitud posterior después de que se haya dictado una resolución administrativa firme sobre una solicitud anterior del interesado no confirmada por una resolución judicial. Como algunos han explicado anteriormente, es precisamente porque las resoluciones judiciales se consideran diferentes de los demás actos de naturaleza jurídica por lo que se benefician de una «forma especial de protección» en virtud del principio de cosa juzgada.³⁵ Los actos administrativos no se benefician, en principio, de tal grado de protección más elevado.³⁶

54. En el contexto del presente asunto, el principio de seguridad jurídica y el de cosa juzgada deben, en cualquier caso, ponderarse con el hecho de que, al adoptar la Directiva 2013/32, el legislador de la Unión pretendió expresamente limitar las circunstancias en las que una solicitud posterior puede ser declarada inadmisibile. En efecto, en el considerando 36 de dicha Directiva reconoció que la posibilidad de que los Estados miembros «den[ieguen] una solicitud [posterior] por inadmisibile de conformidad con el principio de cosa juzgada» deja de aplicarse si el solicitante presenta «nuevas pruebas o argumentos». Tal posibilidad se ve aún más limitada por el tenor de los artículos 33, apartado 2, letra d), y 40, apartados 2 y 3, de dicha Directiva, que establecen que, a este respecto, basta con que «haya surgido» o haya sido «aportada» por el solicitante una «circunstancia nueva». De ello se sigue que, si bien el artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 permite denegar las solicitudes posteriores por inadmisibles, esta disposición también tiene por objeto aplicar el reconocimiento expreso por el legislador de la Unión de que existen razones por las que un solicitante puede necesitar presentar una nueva solicitud de protección internacional a raíz de una resolución denegatoria de las autoridades competentes.³⁷

55. A este respecto, procede recordar que, como ya he señalado en el punto 30 anterior, el artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32, junto con otras disposiciones de dicha Directiva, tiene por objeto garantizar, en particular, la protección del principio de no devolución, reconocido como derecho fundamental por el artículo 19, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»)³⁸ y mencionado en el considerando 3 de la citada Directiva.³⁹ En mi opinión, este principio exige que, en cada procedimiento de concesión de protección internacional, la norma por defecto (salvo limitadas excepciones) sea la obligación de las autoridades competentes de examinar la solicitud en cuanto al fondo, a la luz de todos los elementos pertinentes;⁴⁰ estando los Estados miembros obligados, tanto en virtud del

³⁴ Véase la sentencia de 1 de junio de 1999, *Eco Swiss* (C-126/97, EU:C:1999:269), apartado 46.

³⁵ Turmo, A., *L'autorité de la chose jugée en droit de l'Union européenne*, Bruylant, 2017, p. 46.

³⁶ *Ibidem*, apartados 49 a 52. Por ello, el Tribunal de Justicia ha admitido excepciones y ha declarado que, en ocasiones, puede ser necesario reexaminar los actos administrativos (véase, a este respecto, la sentencia de 13 de enero de 2004, *Kühne & Heitz*, C-453/00, EU:C:2004:17).

³⁷ Esta es la razón por la que, por ejemplo, los Estados miembros no deben, al establecer normas nacionales relativas al marco procedimental del examen inicial a que se refiere el artículo 40, apartado 2, de la Directiva 2013/32, «ha[cer] imposible el acceso de los solicitantes a un nuevo procedimiento, ni supondrán la supresión efectiva o una grave limitación de tal acceso» (véase el artículo 42, apartado 2, de dicha Directiva).

³⁸ Véase la sentencia de 24 de junio de 2015, *T.* (C-373/13, EU:C:2015:413), apartado 65.

³⁹ El hecho de que la política común en materia de asilo desarrollada por la Unión tiene por objeto garantizar el cumplimiento de este principio también se menciona en el artículo 78 TFUE, apartado 1.

⁴⁰ Véase, de nuevo, el considerando 18 de la Directiva 2013/32, que exige que las autoridades competentes efectúen un *examen suficiente y completo*. Véase, asimismo, el artículo 4, apartados 1 y 3, de la Directiva 2011/95 («los Estados miembros tendrán el deber de valorar, con la cooperación del solicitante, los elementos pertinentes de la solicitud»).

Derecho de la Unión como del Derecho internacional,⁴¹ a garantizar que los solicitantes no sean expulsados ni devueltos en modo alguno a una situación en la que puedan ser objeto de persecución.⁴² Esta obligación, que no admite excepciones,⁴³ también se impone respecto de las personas que hayan presentado una solicitud posterior.⁴⁴ De ello se deduce que la excepción contenida en el artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 está necesariamente limitada por el principio de no devolución.

56. Como tal, una solicitud posterior no puede ser denegada por inadmisible si existe el riesgo, a la luz de una sentencia del Tribunal de Justicia, de que el interesado sea repatriado en caso contrario a un país en el que sufra persecución, violando dicho principio. Tal puede ser el caso, en mi opinión, si existe, por ejemplo, una sentencia del Tribunal de Justicia que no se tuvo en cuenta durante el procedimiento anterior y que declara que es altamente probable que un acto cometido por una persona en la situación del solicitante sea percibido como un acto de oposición política y le exponga a persecuciones en caso de ser devuelto a su país de origen.⁴⁵ A mi juicio, una sentencia de este tipo debería impedir que la solicitud posterior de un solicitante sea declarada inadmisible y debe considerarse una «circunstancia nueva».

57. De forma más general, es preciso observar asimismo que el Tribunal de Justicia recordó, en la sentencia de 14 de mayo de 2020, la importancia del derecho, consagrado en el artículo 18 de la Carta y concretado por las Directivas 2011/95 y 2013/32, a obtener el estatuto de beneficiario de protección internacional siempre que se cumplan los requisitos establecidos por el Derecho de la Unión. Declaró que el efecto útil de este derecho se vería seriamente comprometido si fuera posible declarar inadmisible una solicitud posterior con arreglo al artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 en una situación en que resulte evidente, a la luz de una sentencia del Tribunal de Justicia, que la resolución definitiva sobre una solicitud anterior del interesado era contraria al Derecho de la Unión.⁴⁶

58. A este respecto, ha de señalarse que el artículo 78 TFUE, apartado 1, establece que la política común desarrollada por la Unión en materia de asilo no solo tiene por objeto garantizar el respeto del principio de no devolución, sino también ofrecer un «estatuto apropiado» a todo nacional de un tercer país «que necesite protección internacional». Este objetivo subyace a la Directiva 2013/32 y al sistema de asilo de la Unión en su conjunto. En efecto, como ha explicado la

⁴¹ El principio de no devolución también forma parte de los principios fundamentales en los que se basa la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada 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 (completada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 31 de enero de 1967, que entró en vigor el 4 de octubre de 1967) (en lo sucesivo, «Convención de Ginebra»).

⁴² Para un debate general sobre el principio de no devolución y su relación con el estatuto de «refugiado», véase Chetail, V., «Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international», *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après: bilan et perspectives*, Bruylant, Bruselas, 2001.

⁴³ Precisamente porque este principio no admite excepciones, el artículo 41, apartado 1, de la Directiva 2013/32 indica que los Estados miembros solo pueden establecer excepciones al derecho del interesado a permanecer en su territorio durante el examen de su solicitud posterior si se respeta el principio de no devolución.

⁴⁴ A este respecto, es preciso observar que la EASO (actualmente AAUE) ha señalado que la posibilidad de que los solicitantes de asilo presenten una solicitud posterior es crucial para defender el principio de no devolución (véase la *Guía práctica sobre solicitudes posteriores*, diciembre de 2021, p. 9).

⁴⁵ Sin perjuicio de las comprobaciones del órgano jurisdiccional remitente, me parece que este es el caso de la sentencia invocada por A. A. en el litigio principal.

⁴⁶ Véanse los apartados 195 y 196 de la sentencia de 14 de mayo de 2020. Como alegó la Comisión en la vista, el artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 tiene por objeto garantizar el derecho de los solicitantes de asilo a que sus solicitudes de protección internacional sean examinadas por las autoridades nacionales competentes, asegurando al mismo tiempo que estas autoridades no se vean sometidas a cargas administrativas excesivas.

Comisión, dicha Directiva tiene por objeto facilitar el acceso al procedimiento de asilo.⁴⁷ Debo añadir que, en el plano conceptual, el derecho a ser beneficiario de protección internacional surge de la idea, también ampliamente aceptada en la Convención de Ginebra, de que debe considerarse que una persona tiene derecho a gozar de protección como refugiado siempre que cumpla los criterios pertinentes, con independencia de que se le haya concedido o no formalmente el estatuto de refugiado. Por consiguiente, cuando las autoridades competentes de los Estados miembros examinan una solicitud de protección internacional no «conceden» o «confieren», en sentido estricto, el estatuto de refugiado al interesado. Más bien, reconocen la existencia de un estatuto que se considera ya existente.⁴⁸

59. De estas consideraciones se desprende, como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia de 14 de mayo de 2020, que, si bien el artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 permite denegar solicitudes posteriores por inadmisibles, por respeto a los principios de cosa juzgada o de seguridad jurídica y con el fin de evitar que se imponga una carga administrativa desproporcionada a las autoridades nacionales competentes, estos principios pierden inevitablemente su importancia si se pone de manifiesto, a la luz de una sentencia del Tribunal de Justicia que no fue examinada en el procedimiento anterior de concesión de protección internacional, que la resolución denegatoria definitiva que puso fin a dicho procedimiento se adoptó vulnerando el derecho del interesado, derivado del artículo 18 de la Carta, a ser beneficiario de protección internacional si se cumplen los requisitos establecidos por el Derecho de la Unión, o el principio de no devolución protegido por el artículo 19 de esta. En mi opinión, el legislador de la Unión pretendía, en el contexto de la aplicación del artículo 33, apartado 2, letra d), de dicha Directiva, que los derechos protegidos por esas disposiciones de la Carta actuaran como contrapeso de esos mismos principios, lo que significa que, en general, debe ser posible que las sentencias del Tribunal de Justicia que sean pertinentes para determinar las circunstancias en las que pueden vulnerarse esos derechos puedan considerarse «nuevas circunstancias».⁴⁹

60. A este respecto, me gustaría subrayar otro elemento que reviste, desde mi punto de vista, una importancia *práctica* significativa. Como ya he señalado, la posibilidad de declarar inadmisibles solicitudes posteriores tiene por objeto principal evitar que se imponga a las autoridades nacionales competentes una carga administrativa desproporcionada, obligándolas a reconsiderar una situación que ya han examinado.

61. Al mismo tiempo, como he explicado en el punto 32 anterior, las autoridades competentes de los Estados miembros están obligadas (con arreglo al artículo 40, apartado 2, de la Directiva 2013/32) a llevar a cabo un examen inicial de cada solicitud posterior que se les presente a fin de determinar si existe una «circunstancia nueva» relativa al examen del derecho del solicitante a ser beneficiario de protección internacional y en la que no se haya podido basar la resolución anterior. A la luz de estas obligaciones particulares, no es, en mi opinión, excesivamente gravoso ni inviable, en la práctica, obligarlas a considerar, como parte de ese mismo examen, si existen

⁴⁷ Véase, a este respecto, el considerando 11 de la Directiva 2013/32, que establece que, para «*garantizar una evaluación global y eficiente de las necesidades de protección internacional de los solicitantes*», el marco de la Unión sobre procedimientos para conceder y retirar la protección internacional se basa en el concepto de un procedimiento único de asilo (el subrayado es mío).

⁴⁸ Véase *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, publicada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, p. 9; disponible en francés en <https://www.unhcr.org/fr/media/guide-des-procedures-et-criteres-appliquer-pour-determiner-le-statut-de-refugie-au-regard-de>.

⁴⁹ Siempre que, por supuesto, tal sentencia no solo sea pertinente para determinar si el interesado tiene derecho a ser beneficiario de protección internacional, sino que también «aument[e] significativamente la probabilidad» de que se le reconozca como tal.

«circunstancias» de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que hayan surgido y que puedan afectar favorablemente a las posibilidades de que el interesado se beneficie de protección internacional.

62. A este respecto, huelga señalar que, al tramitar las solicitudes de protección internacional, las autoridades competentes de los Estados miembros tienen naturalmente el deber de conocer y aplicar correctamente el Derecho de la Unión. Por consiguiente, en consonancia con las apreciaciones que el Tribunal de Justicia realizó en la sentencia de 14 de mayo de 2020 y que he recordado anteriormente, no debe perjudicarse indefinidamente a un solicitante por una tarea que es, en primer lugar, responsabilidad del órgano jurisdiccional correspondiente y de dichas autoridades.

63. Además, es preciso observar que no es obligatorio que los solicitantes estén representados por un abogado durante el procedimiento administrativo tramitado ante las autoridades competentes.⁵⁰ Por lo tanto, creo que no sería razonable (teniendo en cuenta también que estas personas proceden de países que no son Estados miembros y no están necesariamente familiarizadas con el Derecho de la Unión) que no se les permita en ningún momento que sus solicitudes posteriores sean examinadas y que se considere que han «perdido esa oportunidad» porque no impugnaron a su debido tiempo una resolución contraria al Derecho de la Unión adoptada en el marco de un procedimiento anterior ante dichas autoridades.

64. A la luz de estas consideraciones, me parece que la excepción al derecho de los solicitantes a que sus solicitudes se examinen en cuanto al fondo —que establece el artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32— debe seguir circunscribiéndose a circunstancias limitadas. Creo, en efecto, que el concepto de «circunstancia nueva» debe interpretarse de modo suficientemente amplio para incluir la existencia de una sentencia del Tribunal de Justicia que establezca que la decisión adoptada en relación con una solicitud anterior de la misma persona era contraria al Derecho de la Unión y que no solo sea pertinente para determinar si el interesado tiene derecho a ser beneficiario de protección internacional, sino que también «aument[e] significativamente la probabilidad» de que se le reconozca como tal.

65. Por si pudiera ser de utilidad, añadiré que, en mi opinión, la tercera frase del apartado 203 de la sentencia de 14 de mayo de 2020 debe interpretarse a la luz de esta interpretación. Dicha frase —cuyo significado se debatió en la vista— establece que el artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 «no es de aplicación a una solicitud posterior, en el sentido del artículo 2, letra q), de dicha Directiva, cuando la autoridad decisoria constata que la desestimación definitiva de la solicitud anterior es contraria al Derecho de la Unión».⁵¹ A mi juicio, de los apartados 196 a 198 de la sentencia de 14 de mayo de 2020 se desprende claramente que el Tribunal de Justicia incluyó la misma frase para garantizar que una persona no se vea privada de la posibilidad de que se proceda a una nueva apreciación de su situación, en un supuesto en el que resulte que la denegación de su solicitud anterior era contraria al Derecho de la Unión. Así pues, considero que lo que el Tribunal de Justicia quiso decir, en la tercera frase de su apartado 203, cuando declaró que el artículo 33, apartado 2, letra d), de la citada Directiva «no [era] de

⁵⁰ En efecto, mientras que el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2013/32 exige a los Estados miembros que garanticen que, a petición del interesado, se le conceda asistencia jurídica y representación legal gratuitas en los procedimientos de recurso contemplados en el capítulo V de dicha Directiva, esta obligación no se aplica cuando las autoridades competentes examinan una solicitud de protección internacional (véase, entre otros, el artículo 22 de la Directiva).

⁵¹ El subrayado es mío.

aplicación», era que el motivo de inadmisibilidad contenido en dicha disposición no podía invocarse frente a una persona si era evidente que la denegación de su solicitud anterior era contraria al Derecho de la Unión.

66. Una vez hechas estas precisiones y explicado de forma más general por qué una sentencia del Tribunal de Justicia constituye, en determinadas condiciones, una «circunstancia nueva» en el sentido del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32, abordaré ahora específicamente las dudas del órgano jurisdiccional remitente sobre si dicho concepto se aplica a una sentencia como la controvertida en el litigio principal.

3. Más allá de la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de mayo de 2020

a) Asunto controvertido en el litigio principal

67. Al igual que la sentencia de 14 de mayo de 2020, la sentencia invocada por A. A. en el marco del litigio principal se dictó *después* de que se adoptara una resolución definitiva en relación con su solicitud inicial de protección internacional. Sin embargo, dicha sentencia no contiene ninguna constatación de que determinadas normas nacionales sean contrarias al Derecho de la Unión. A este respecto, es preciso recordar que el Tribunal de Justicia declaró en esta última sentencia que, en el contexto de un conflicto armado, particularmente de una guerra civil, y a falta de una posibilidad legal para evitar las obligaciones militares, es muy probable que la negativa a cumplir el servicio militar sea interpretada como un acto de oposición política, con independencia de las motivaciones personales, posiblemente más complejas, del interesado.⁵² Sobre la base, entre otras cosas, de esta consideración, declaró que, en tales circunstancias, hay una fuerte presunción a favor de que los procesamientos y penas por la negativa a cumplir el servicio militar contemplados en el artículo 9, apartado 2, letra e), de la Directiva 2011/95 se vinculen a uno de los cinco motivos evocados en el artículo 10 de dicha Directiva.⁵³

68. Según A. A., de dicha sentencia se desprende que la carga de la prueba que se le exigía en el marco del procedimiento relativo a su solicitud de protección internacional anterior va más allá de lo exigido por el Derecho de la Unión. Como he indicado en el punto 15 anterior, cuando la Oficina Federal de Inmigración y Refugiados se negó a conceder a A. A. el estatuto de refugiado, se basó en que este no había demostrado, con suficiente certeza, que su salida de Siria tras cumplir el servicio militar sería percibida como un acto de oposición política. En consecuencia, dicha autoridad no presumió que si A. A. regresaba a Siria, la pena o procesamiento a los que su actitud podría exponerle estarían relacionados con un motivo de persecución.

69. A la luz de estas circunstancias, A. A. alega, ante el órgano jurisdiccional remitente, que la sentencia Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Servicio militar y asilo) constituye una modificación de su «situación jurídica», en el sentido del Derecho nacional, que debe impedir que su solicitud posterior sea declarada inadmisibile. En efecto, opina que debe considerarse una «circunstancia nueva», en el sentido de los artículos 33, apartado 2, letra d), y 40 de la Directiva 2013/32.

⁵² Véase el apartado 60 de la sentencia Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Servicio militar y asilo).

⁵³ *Ibidem*, apartado 61. Cabe recordar que, para que una persona obtenga el estatuto de «refugiado» en virtud del artículo 2, letra e), de la Directiva 2011/95, debe establecerse una relación entre los actos de persecución enumerados en el artículo 9 de la Directiva 2011/95 (o la falta de protección contra tales actos) y los motivos de persecución enumerados en su artículo 10 (véase el artículo 9, apartado 3, de dicha Directiva). En la sentencia Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Servicio militar y asilo), el Tribunal de Justicia reconoció que dicha relación puede presumirse en determinadas circunstancias.

70. La Comisión comparte en lo fundamental dicha interpretación. Por su parte, los Gobiernos alemán y austriaco alegan que solo una sentencia del Tribunal de Justicia que declare o tenga como consecuencia la invalidez o la modificación de la legislación nacional o de la base jurídica de la propia resolución anterior puede considerarse una «circunstancia nueva» en el sentido del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32. Explican que, con arreglo al Derecho alemán y al Derecho austriaco, una sentencia que, como la sentencia controvertida en el litigio principal, únicamente tiene como resultado un cambio en la interpretación de las disposiciones nacionales sin afectar a su validez ni hacer necesaria su modificación no crea una obligación para las autoridades competentes de declarar admisible una solicitud posterior.

71. Estoy de acuerdo con la Comisión. En mi opinión, el artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 no establece la distinción que los Gobiernos alemán y austriaco establecen sobre la base de sus Derechos nacionales.

72. A este respecto, es preciso observar que ni del tenor de las dos primeras cuestiones prejudiciales ni de los datos que obran en autos se desprende de un modo totalmente evidente cómo debe entenderse esta distinción. En efecto, cabe preguntarse si el órgano jurisdiccional remitente solicita aclaraciones sobre si, al aplicar el concepto de «circunstancia nueva» en el sentido del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32, es preciso distinguir las resoluciones del Tribunal de Justicia que, en palabras del órgano jurisdiccional remitente, «no establecen la incompatibilidad de una disposición nacional con el Derecho de la Unión» de aquellas que sí lo hacen (primer aspecto), o si es preciso distinguir las resoluciones del Tribunal de Justicia que dan lugar a que se declare la invalidez o se modifique la legislación nacional de aquellas que únicamente tienen como resultado un cambio en la interpretación de dicha legislación (segundo aspecto). El primer aspecto supondría una distinción basada en el tenor de las resoluciones del Tribunal de Justicia, mientras que el segundo se centraría en los diferentes efectos que dichas resoluciones pueden tener, con independencia de su tenor, en las disposiciones nacionales.

73. Examinaré ambos aspectos antes de abordar brevemente la cuestión, planteada en la vista, de si debe establecerse otro tipo de distinción en función de si la resolución del Tribunal de Justicia ya existía en el momento en que se adoptó una resolución definitiva sobre una solicitud anterior del interesado o se dictó *a posteriori*.

1) Primer aspecto

74. En cuanto al primer aspecto, cabe señalar que es cierto que, en los apartados 194 y 203 y en el fallo de la sentencia de 14 de mayo de 2020, el Tribunal de Justicia hizo referencia expresa a «una sentencia del Tribunal de Justicia *por la que se declara incompatible* con el Derecho de la Unión *una normativa nacional*». ⁵⁴ Sin embargo, es evidente que el Tribunal de Justicia nunca pretendió, mediante esta formulación, introducir una distinción entre las sentencias o resoluciones del Tribunal de Justicia que contienen tal declaración y aquellas que se limitan a ofrecer orientación en cuanto a la interpretación del Derecho de la Unión.

75. A este respecto, no puedo dejar de subrayar que, cuando el Tribunal de Justicia se pronuncia con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, con arreglo al artículo 267 TFUE, se pronuncia sobre la interpretación o la validez de las disposiciones del *Derecho de la Unión*. Por consiguiente, no se pronuncia sobre la validez de las *disposiciones*

⁵⁴ El subrayado es mío.

nacionales ni sobre su compatibilidad con el Derecho de la Unión. En efecto, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales extraer las consecuencias necesarias de la jurisprudencia del Tribunal y, en su caso, reinterpretar o dejar de aplicar el Derecho nacional pertinente. Esto se aplica a todos los asuntos en los que el Tribunal de Justicia se pronuncia con carácter prejudicial.

76. De lo anterior se desprende que, en mi opinión, es sencillamente imposible distinguir las sentencias del Tribunal de Justicia basándose en dos categorías: las sentencias por las que se declara que determinadas disposiciones nacionales son incompatibles con el Derecho de la Unión y las que se limitan a ofrecer orientación en cuanto a la interpretación del Derecho de la Unión. Ambas categorías comparten la misma naturaleza, puesto que se refieren a la interpretación del Derecho de la Unión.

77. Una vez hecha esta precisión, explicaré ahora por qué considero que el concepto de «circunstancia nueva», en el sentido del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32, tampoco permite distinguir entre las sentencias del Tribunal de Justicia que implican que las disposiciones nacionales pertinentes deben ser modificadas o derogadas y las que simplemente implican una interpretación diferente de tales disposiciones.

2) Segundo aspecto

78. En mi opinión, no puede aceptarse la distinción que acabo de exponer en el punto anterior. Además de ser excesivamente formalista, tal interpretación del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 implicaría que la definición del concepto de «circunstancia nueva» dependiera de la redacción de las disposiciones nacionales y, por lo tanto, introduciría disparidades inaceptables en cuanto al nivel de protección de los solicitantes de protección internacional entre los Estados miembros.

79. En efecto, solo un Estado miembro cuya legislación nacional esté redactada de manera restrictiva estaría obligado a considerar tal sentencia como una «circunstancia nueva» en el sentido del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32 (porque su legislación tendría que ser derogada o modificada a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia). Otros Estados miembros, cuya legislación esté formulada en términos más amplios, no estarían sujetos a la misma obligación. Una persona vería su solicitud posterior declarada admisible o inadmisible en función de si la legislación nacional a la que está sujeta está redactada en términos más amplios o más restrictivos.⁵⁵

80. Desde mi punto de vista, es difícil imaginar una situación en la que la aplicación uniforme del Derecho de la Unión, que el artículo 267 TFUE pretende salvaguardar y que exige que todos los Estados miembros tengan en cuenta los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que el Tribunal de Justicia proporciona en su jurisprudencia, pueda verse más amenazada. En consecuencia, dudo que la distinción introducida por el Derecho alemán —entre las sentencias que dan lugar a que se declare la invalidez o se modifique la legislación nacional y aquellas que únicamente tienen como resultado un cambio en la interpretación de dicha legislación— deba desempeñar algún papel en el marco de la aplicación del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32.

⁵⁵ Como ya he recordado en el punto 57 anterior, en la sentencia de 14 de mayo de 2020, el Tribunal de Justicia vinculó su interpretación del concepto de «circunstancia nueva» a la importancia del derecho a ser beneficiario de protección internacional si se cumplen los requisitos establecidos por el Derecho de la Unión (véanse los apartados 195 y 196 de dicha sentencia). Evidentemente, ello no podría significar que la posibilidad de invocar ese derecho dependa de cómo esté redactada la legislación nacional.

81. De las consideraciones anteriores se desprende que el concepto de «circunstancia nueva», en el sentido del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32, debe interpretarse en el sentido de que también puede aplicarse a una sentencia del Tribunal de Justicia que implique un cambio en la interpretación de las disposiciones nacionales en las que se basó la resolución definitiva sobre una solicitud anterior del interesado, sin afectar a la validez de dichas disposiciones ni a su tenor.

b) ¿Es relevante la fecha en que el Tribunal de Justicia dictó su resolución?

82. Como ya he señalado anteriormente, la sentencia que A. A. pretende invocar en el litigio principal se dictó *después* de que se adoptara la resolución definitiva sobre su solicitud inicial (al igual que la sentencia de 14 de mayo de 2020). Sin embargo, en la vista, las partes también respondieron a las preguntas del Tribunal de Justicia relativas al supuesto de que tal sentencia no se dicte *después*, sino *antes* de que se adopte esa resolución definitiva. Puesto que esta situación no es la controvertida en el litigio principal, soy de la opinión de que el Tribunal de Justicia no necesita examinar aquí la cuestión más amplia de si, en tales circunstancias, una sentencia del Tribunal de Justicia también debe considerarse una «circunstancia nueva» en el sentido del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32. No obstante, para el supuesto de que, a pesar de ello, decida hacerlo, formularé las siguientes observaciones.

83. Volviendo a la definición del concepto de «circunstancia nueva», que he recordado en el punto 34 anterior, es evidente que dicho concepto se aplica a las circunstancias que no fueron examinadas en el marco de la resolución adoptada sobre la solicitud anterior y en los que, por lo tanto, dicha resolución no podía basarse.⁵⁶

84. Estoy de acuerdo en que esta definición se aplica más fácilmente a una sentencia dictada *después*, y no *antes*, de que se adoptara la resolución definitiva sobre la solicitud inicial. A este respecto, entiendo que el Gobierno alemán sostuviera en la vista que si en el momento en que se adoptó tal resolución ya existía una sentencia del Tribunal de Justicia, esta *podría haber sido* tenida en cuenta por las autoridades competentes y, por lo tanto, no puede considerarse una circunstancia en la que dicha resolución no podía basarse, de acuerdo con los criterios que acabo de recordar. He de decir que comparto en cierto modo esta alegación. En efecto, en la medida en que los Estados miembros deben permitir que las decisiones adoptadas por sus autoridades competentes sean impugnadas ante un órgano jurisdiccional, la falta de consideración de una sentencia del Tribunal de Justicia ya existente debería, en principio (y dejando a un lado las dificultades prácticas a las que se enfrentan los solicitantes y que he aclarado en el punto 62 anterior), abordarse durante el procedimiento de recurso contra la decisión que no tiene (o que incorrectamente tiene) en cuenta dicha sentencia.

85. Sin embargo, no creo que el mero hecho de que ya existiera una sentencia del Tribunal de Justicia en el momento en que se dictó la resolución definitiva sobre la solicitud inicial pueda, a efectos de la interpretación del concepto de «circunstancia nueva» en el sentido del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32, conducir a un resultado diferente del que se produciría si la misma sentencia no se hubiera dictado hasta *después* de adoptarse dicha resolución. Como alega la Comisión, la distinción sería artificial. En efecto, el hecho de que una sentencia del Tribunal de Justicia deba o no considerarse una «circunstancia nueva» no puede depender, por todas las razones que he indicado en los anteriores puntos 40 a 65, de la fecha en la

⁵⁶ Véase la sentencia de 10 de junio de 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nuevas circunstancias o datos) (C-921/19, EU:C:2021:478), apartado 50.

que se dictó. Como señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia de 14 de mayo de 2020, lo que importa es que, en una situación en la que la decisión sobre una solicitud anterior del interesado resulte ser contraria al Derecho de la Unión, no se impida a dicho interesado presentar una solicitud posterior y que esta sea examinada.

86. A este respecto, debo añadir, en primer lugar, que incluso en el caso de que una sentencia del Tribunal de Justicia se dicte *después* de que se haya adoptado una resolución definitiva sobre una solicitud de protección internacional anterior, se considera que dicha sentencia tiene efectos *extunc* y que, por lo tanto, su contenido ya existía desde el principio. En mi opinión, ello hace que la distinción entre las sentencias dictadas *después* de que se adopte tal resolución definitiva y las dictadas *antes* sea más bien insignificante, puesto que los efectos jurídicos de esas dos categorías de sentencias son, en la práctica, los mismos.

87. En segundo lugar, es preciso observar que el Tribunal de Justicia ya ha aclarado que el concepto de «circunstancia nueva» también se aplica a circunstancias que ya existían pero que no fueron invocadas por el solicitante durante el procedimiento relativo a su solicitud anterior, aun cuando podría haberlas presentado en apoyo de dicha solicitud.⁵⁷ Esta aclaración, que se facilitó después de que se dictara la sentencia de 14 de mayo de 2020, es, desde mi punto de vista, crucial. Es cierto que la «circunstancia nueva» que llevó al Tribunal de Justicia a esa conclusión era, en el asunto que dio lugar a dicha sentencia, de naturaleza fáctica y no jurídica (a saber, el hecho de que el solicitante no había mencionado su orientación sexual durante el procedimiento relativo a su primera solicitud). Sin embargo, el Tribunal de Justicia declaró expresamente que el artículo 40, apartados 2 y 3, de la Directiva 2013/32 «no establece ninguna distinción en función de si las circunstancias o los datos invocados en apoyo de una solicitud posterior han surgido antes o después de la adopción de dicha decisión».⁵⁸

88. En consecuencia, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende claramente que, siempre que una sentencia del Tribunal de Justicia pueda considerarse una «circunstancia nueva» en el sentido de dichas disposiciones y del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32, la fecha en que se haya dictado dicha sentencia es irrelevante.⁵⁹

89. Esta interpretación amplia del concepto de «circunstancia nueva» me parece coherente con el razonamiento del Tribunal de Justicia en la sentencia de 14 de mayo de 2020, puesto que en dicha sentencia el Tribunal de Justicia no concedió importancia alguna a la fecha en que había dictado la resolución pertinente.

⁵⁷ Véase la sentencia de 9 de septiembre de 2021, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Solicitud de protección internacional posterior) (C-18/20, EU:C:2021:710), apartado 37.

⁵⁸ *Ibidem*. Debo señalar, de pasada, que la EASO explica, en su *Guía práctica sobre solicitudes posteriores* (diciembre de 2021, p. 26), que estas circunstancias «son nuevas porque no fueron examinadas durante el procedimiento anterior y la resolución definitiva relativa a la solicitud anterior no se basó en estas».

⁵⁹ Como declaró el Abogado General Saugmandsgaard Øe en sus conclusiones presentadas en el asunto Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Solicitud de protección internacional posterior), (C-18/20, EU:C:2021:302), punto 44, esta interpretación es particularmente clara habida cuenta del artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32.

B. Alcance del control jurisdiccional en el marco de un recurso contra una decisión por la que se declara inadmisile una solicitud de protección internacional posterior (tercera cuestión prejudicial)

90. Como he señalado en el punto 27 anterior, mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si, en el marco del recurso interpuesto por A. A. ante él, que se refiere únicamente a la decisión de la Oficina Federal de Inmigración y Refugiados de denegar su solicitud posterior por inadmisile, está facultado para dictar asimismo una resolución sobre el fondo de la solicitud de asilo de A. A. [tercera cuestión prejudicial, letras a) y b)]. En caso de respuesta afirmativa, desea saber cuáles son, en su caso, las garantías procedimentales especiales previstas en el capítulo II de la Directiva 2013/32 que debe respetar [tercera cuestión prejudicial, letra c)].

91. En mi opinión, esta cuestión plantea pocas dificultades. Así pues, limitaré mi análisis a algunas observaciones.

92. En primer lugar, procede recordar que del artículo 46, apartado 1, letra a), inciso ii), de la Directiva 2013/32 se desprende claramente que los Estados miembros deben garantizar que los solicitantes de protección internacional tengan derecho a un *recurso efectivo* ante un órgano jurisdiccional contra una decisión por la que se deniegue su solicitud posterior por inadmisile.

93. Para ser efectivo, dicho recurso debe suponer, como exige el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32, el examen completo y *ex nunc* tanto de los hechos como de los fundamentos de Derecho. Este examen también puede tener que incluir «un examen de las necesidades de protección internacional de conformidad con la Directiva 2011/95/UE». Sin embargo, esto no se exige sistemáticamente. En efecto, los órganos jurisdiccionales nacionales deben examinar únicamente las «necesidades de protección internacional» *en lugar de las autoridades administrativas competentes* «cuando proceda», es decir, en determinadas circunstancias, que no se detallan ni en dicha disposición ni en ninguna otra de la citada Directiva.

94. A este respecto, según jurisprudencia consolidada, a falta de armonización de los procedimientos nacionales, las normas detalladas que regulan el derecho de recurso forman parte del ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro en virtud del principio de autonomía procesal, con la única condición de que dicha regulación no sea menos favorable que la que rige situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) ni, lo que es fundamental, haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión (principio de efectividad).⁶⁰ Estos requisitos reflejan la obligación general de los Estados miembros de garantizar la protección jurisdiccional de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables.

95. De ello se desprende, y todas las partes interesadas en el presente asunto están de acuerdo, que, a falta de disposiciones en contra recogidas en la Directiva 2013/32, y sin perjuicio, evidentemente, de las exigencias que se derivan de los principios de equivalencia y de efectividad, corresponde a cada Estado miembro decidir si sus órganos jurisdiccionales nacionales pueden o deben, al pronunciarse sobre un recurso contra una resolución por la que se deniega una

⁶⁰ Véase la sentencia de 13 de diciembre de 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960), apartado 26 y jurisprudencia citada.

solicitud posterior por inadmisibile, analizar también el fondo de la solicitud de asilo del interesado en lugar de las autoridades competentes o si, por el contrario, deben devolver la solicitud a dichas autoridades para que estas la examinen nuevamente.⁶¹

96. La autonomía procesal de los Estados miembros fue confirmada en la sentencia *Alheto*,⁶² en la que el Tribunal de Justicia declaró, aunque en relación con una cuestión diferente de admisibilidad, que los Estados miembros son libres de establecer, en sus Derechos nacionales, que los órganos jurisdiccionales nacionales que se pronuncien sobre esa cuestión *no tengan que* realizar ellos mismos un examen de la solicitud en cuanto al fondo y puedan limitarse a decidir que el expediente sea devuelto a las autoridades competentes para que estas lleven a cabo un nuevo examen.

97. En mi opinión, los Estados miembros también son libres de establecer, como parece hacer el Derecho alemán en el presente asunto, que dichos órganos jurisdiccionales *no deban* llevar a cabo tal examen. Cuando se adopte una disposición en este sentido en el Derecho nacional, los órganos jurisdiccionales nacionales deberán acatarla, siempre que se respeten los principios de efectividad y equivalencia. De ser así, un órgano jurisdiccional nacional como el órgano jurisdiccional remitente *no* está facultado, en el marco de un recurso interpuesto ante él por un particular contra una resolución por la que se deniega su solicitud posterior por inadmisibile, para dictar una resolución sobre el fondo de la solicitud de asilo de dicha persona.

98. Por consiguiente, creo que la tercera cuestión prejudicial, letras a) y b), debe recibir una respuesta negativa y que el Tribunal de Justicia no necesita responder a la tercera cuestión prejudicial, letra c), dado que dicha cuestión está supeditada al requisito de que la tercera cuestión prejudicial, letra b), reciba una respuesta afirmativa.

99. No obstante, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia adopte una postura diferente y considere que, en tales circunstancias, los órganos jurisdiccionales nacionales deben seguir estando facultados para examinar la solicitud del interesado en cuanto al fondo, me parece evidente que tal facultad solo puede ser ejercida por dichos órganos jurisdiccionales si disponen de todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes a este respecto.⁶³ Además, soy de la opinión de que, en tales circunstancias, no puede prescindirse de las garantías procedimentales previstas en el capítulo II de la Directiva 2013/32, en particular las establecidas en el artículo 12 y en los artículos 14 a 17 y 19 a 25 (relativos, por ejemplo, a cómo deben llevarse a cabo las entrevistas personales, la puesta a disposición de información jurídica y procedimental al interesado y su derecho a ser informado y a recibir asistencia jurídica), por el mero hecho de que la apreciación en cuanto al fondo de la solicitud de asilo de una persona sea efectuada por un órgano jurisdiccional y no por las autoridades administrativas competentes. De ello se deduce, como explicó la Comisión, que, si tales autoridades no han mantenido una entrevista personal con el solicitante sobre el fondo de su solicitud de asilo, corresponde al órgano jurisdiccional competente hacerlo.⁶⁴

⁶¹ Véase, no obstante, la sentencia de 29 de julio de 2019, *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:626). Este asunto versaba sobre una situación en la que la autoridad nacional competente se había negado en varias ocasiones a dar cumplimiento a una sentencia de un órgano jurisdiccional nacional por la que se anulaba su decisión inicial relativa a una solicitud de protección internacional. El Tribunal de Justicia declaró que, en tales circunstancias, puede corresponder al órgano jurisdiccional que ha dictado tal sentencia modificar la resolución de dicho órgano y sustituirla por su propia decisión, aun cuando el Derecho nacional le prohíba proceder de tal manera.

⁶² Sentencia de 25 de julio de 2018 (C-585/16, EU:C:2018:584).

⁶³ A tal efecto, es posible que deban solicitar a las autoridades competentes toda la documentación y todos los elementos fácticos pertinentes (véase, a este respecto, la sentencia de 25 de julio de 2018, *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:584, apartado 121).

⁶⁴ El Tribunal de Justicia aclaró en su sentencia de 25 de julio de 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584), apartado 127, que los órganos jurisdiccionales nacionales pueden mantener tal entrevista.

V. Conclusión

100. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Verwaltungsgericht Sigmaringen (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Sigmaringa, Alemania) del siguiente modo:

- «1) 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 su artículo 40,

debe interpretarse en el sentido de que el concepto de “circunstancia nueva” puede incluir una sentencia del Tribunal de Justicia que implique un cambio en la interpretación de las disposiciones nacionales en las que se basó la resolución administrativa firme sobre una solicitud anterior del interesado, sin afectar a la validez de dichas disposiciones ni a su tenor. El hecho de que tal sentencia se dictara antes o después de dicha resolución firme no afecta a esta conclusión.

- 2) El artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32, en relación con su artículo 40,

debe interpretarse en el sentido de que se opone a una disposición nacional que permite denegar una solicitud posterior por inadmisibile en una serie de supuestos más amplia que la contemplada por dicha disposición, por ejemplo, porque adopta una interpretación más restrictiva del concepto de “circunstancia nueva” al que se refieren dichas disposiciones. Para ser considerada una “circunstancia nueva”, una sentencia del Tribunal de Justicia debe, en primer lugar, no haber sido examinada por las autoridades competentes en el marco del procedimiento relativo a la solicitud anterior. En segundo lugar, debe referirse “al examen [del] derecho [del solicitante] a ser beneficiario de protección internacional en virtud de la Directiva 2011/95/UE”. Además, para evitar que una solicitud posterior sea declarada inadmisibile, debe “aumenta[r] significativamente la probabilidad” de que su solicitud prospere en cuanto al fondo.

- 3) El artículo 46 de dicha Directiva

debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que los Estados miembros adopten disposiciones en virtud de las cuales sus órganos jurisdiccionales nacionales no estén facultados, en el marco de un recurso interpuesto ante ellos contra una resolución por la que se deniega una solicitud posterior por inadmisibile, para dictar una resolución sobre el fondo de la solicitud de asilo del interesado, siempre que, no obstante, se respeten los principios de equivalencia y de efectividad.»