



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. LAILA MEDINA
presentadas el 25 de enero de 2024¹

Asunto C-753/22

QY
contra
Bundesrepublik Deutschland

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania)]

«Procedimiento prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Política común de asilo — Decisión de concesión del estatuto de refugiado de un Estado miembro — Riesgo de ser sometido a tratos inhumanos o degradantes en ese Estado miembro — Consecuencias para la nueva solicitud de protección internacional presentada en otro Estado miembro — Examen de esa nueva solicitud por ese otro Estado miembro — Determinación del posible efecto vinculante extraterritorial de la decisión de concesión del estatuto de refugiado — Reconocimiento mutuo — Intercambio de información»

I. Introducción

1. El Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania) ha presentado una petición de decisión prejudicial en el marco de un litigio entre QY, nacional siria a quien se le concedió el estatuto de refugiada en Grecia, y la Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Oficina Federal de Migración y Refugiados, Alemania; en lo sucesivo, «Oficina Federal»), en relación con la decisión de esta última de denegar la solicitud presentada por QY para que se le reconociera dicho estatuto.

2. En el caso de autos, Alemania, Estado miembro ante el que se ha presentado la solicitud de concesión del estatuto de refugiado (en lo sucesivo, «segundo Estado miembro»), no puede devolver a QY a Grecia, Estado miembro que le concedió por primera vez tal estatuto (en lo sucesivo, «primer Estado miembro»), ya que ello la expondría a un grave riesgo de ser sometida a un trato inhumano o degradante, en el sentido del artículo 4 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), debido a las condiciones de vida de los refugiados en ese Estado miembro.²

¹ Lengua original: inglés.

² Véanse la sentencia de 19 de marzo de 2019, Ibrahim y otros (C-297/17, C-318/17, C-319/17 y C-438/17, EU:C:2019:219), apartado 101, y el auto de 13 de noviembre de 2019, Hamed y Omar (C-540/17 y C-541/17, EU:C:2019:964), apartado 43.

3. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Derecho primario de la Unión y las disposiciones pertinentes de tres actos de Derecho derivado adoptados en el ámbito del Derecho de la Unión en materia de refugiados, concretamente el Reglamento (UE) n.º 604/2013,³ la Directiva 2013/32/UE⁴ y la Directiva 2011/95/UE,⁵ deben interpretarse en el sentido de que el segundo Estado miembro está obligado a reconocer el estatuto de refugiado concedido por el primer Estado miembro, sin un examen más profundo de los requisitos materiales necesarios para tener derecho al estatuto de refugiado.

4. El presente asunto plantea la cuestión de si puede existir un reconocimiento mutuo de las decisiones por las que se concede el estatuto de refugiado entre los Estados miembros y, en caso afirmativo, si dicho reconocimiento subsiste cuando ya no puede aplicarse el principio de confianza mutua. Otros tres asuntos actualmente pendientes ante el Tribunal de Justicia tienen por objeto cuestiones similares.⁶

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

5. El artículo 78 TFUE, apartados 1 y 2, establece:

«1. La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 [⁷] [(en lo sucesivo, “Convención de Ginebra”)] [...]

2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a un sistema europeo común de asilo [(en lo sucesivo, “SECA”)] que incluya:

a) un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión;
[...].».

³ 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»).

⁴ 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; en lo sucesivo, «Directiva sobre procedimientos»).

⁵ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO 2011, L 337, p. 9; en lo sucesivo, «Directiva de reconocimiento»).

⁶ Véanse los asuntos El Baheer (C-288/23) y Cassen (C-551/23), así como las conclusiones del Abogado General Richard de la Tour presentadas en el asunto Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Solicitud de extradición de un refugiado a Turquía) (C-352/22, EU:C:2023:794) y, para una descripción más detallada, la nota 33 de dichas conclusiones.

⁷ Colección de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 189, p. 137, n.º 2545 (1954), que entró en vigor el 22 de abril de 1954.

1. Reglamento Dublín III

6. El artículo 3, apartados 1 y 2, del Reglamento Dublín III tiene el siguiente tenor:

«1. Los Estados miembros examinarán toda solicitud de protección internacional presentada por un nacional de un tercer país o un apátrida, ya sea en el territorio de cualquiera de ellos, incluida la frontera, o en las zonas de tránsito. La solicitud será examinada por un solo Estado miembro, que será aquel que los criterios mencionados en el capítulo III designen como responsable.

2. Cuando, con arreglo a los criterios enumerados en el presente Reglamento, no pueda determinarse el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional, será responsable del examen el primer Estado miembro ante el que se haya presentado la solicitud de protección internacional.

Cuando sea imposible trasladar a un solicitante al Estado miembro que se haya designado en primer lugar como responsable, debido a que hay razones fundadas para temer que existen deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida de los solicitantes en ese Estado miembro que implican un peligro de trato inhumano o degradante, en el sentido del artículo 4 de la [Carta], el Estado miembro encargado de la determinación seguirá examinando los criterios fijados en el capítulo III para decidir si otro Estado miembro puede ser designado como responsable.

Cuando el traslado no pueda hacerse, con arreglo al presente apartado, al Estado miembro designado sobre la base de los criterios fijados en el capítulo III o al primer Estado miembro en el que se presentó la solicitud, el Estado miembro encargado de la determinación pasará a ser el Estado miembro responsable.»

7. El artículo 34 de ese Reglamento establece normas relativas al intercambio de información.

2. Directiva sobre procedimientos

8. El artículo 33 de la Directiva sobre procedimientos, que lleva por título «Solicitudes inadmisibles», establece, en sus apartados 1 y 2, letra a):

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

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

a) otro Estado miembro ha concedido la protección internacional».

3. Directiva de reconocimiento

9. Los apartados 1, 2 y 3 del artículo 4 de la Directiva de reconocimiento tratan sobre la valoración de hechos y circunstancias en relación con las solicitudes de protección internacional.

10. Los artículos 11, 12, 13 y 14 de esta Directiva también son pertinentes para el presente asunto.

B. Derecho alemán

11. La Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Ley reguladora del derecho de residencia, el ejercicio de actividades remuneradas y la integración de los extranjeros en el territorio federal), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «AufenthG»), establece, en su artículo 60, apartado 1, primera frase, que, en virtud de la Convención de Ginebra, «ningún extranjero podrá ser deportado a un Estado en el que su vida o su libertad esté amenazada por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas».

12. Según el órgano jurisdiccional remitente, con arreglo al artículo 60, apartado 1, segunda frase, de la AufenthG, cuando a una persona se le ha reconocido el estatuto de refugiado fuera del territorio federal respecto de un Estado determinado, la concesión de ese estatuto impide que las autoridades alemanas lo deporten a dicho Estado. Al adoptar esta norma, el legislador alemán confirió un efecto obligatorio al reconocimiento de ese estatuto que se circunscribe a la negativa a deportar al interesado, pero no creó un nuevo derecho relativo al reconocimiento del estatuto de refugiado.

III. Litigio principal, cuestión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

13. En 2018 Grecia concedió a QY, de nacionalidad siria, el estatuto de refugiada. En una fecha que no ha sido revelada por el órgano jurisdiccional remitente, QY presentó una solicitud de protección internacional en Alemania.

14. Mediante sentencia, un tribunal de lo contencioso-administrativo alemán consideró que, debido a las condiciones de acogida de los refugiados en Grecia, QY corría un grave riesgo de sufrir tratos inhumanos o degradantes, en el sentido del artículo 4 de la Carta, de modo que no podía ser devuelta a ese Estado miembro.

15. Mediante decisión de 1 de octubre de 2019, la Oficina Federal concedió a QY la protección subsidiaria y denegó su solicitud de concesión del estatuto de refugiada.

16. El Verwaltungsgericht (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Alemania) desestimó el recurso interpuesto por QY debido a que su solicitud no podía basarse exclusivamente en el mero hecho de haber obtenido el estatuto de refugiada en Grecia. Ese tribunal consideró que la solicitud carecía de fundamento porque no corría el riesgo de ser perseguida en Siria.

17. Posteriormente, QY interpuso un recurso ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), órgano jurisdiccional remitente. Alega que la Oficina Federal está vinculada por el estatuto de refugiado concedido anteriormente por Grecia.

18. El órgano jurisdiccional remitente señala que ninguna disposición del Derecho alemán confiere a QY el derecho a que se le reconozca el estatuto de refugiada concedido por otro Estado miembro. Asimismo, destaca que su solicitud no podía ser declarada inadmisible por las autoridades alemanas, dado que, si bien QY había obtenido el estatuto de refugiada en Grecia, corre el riesgo de sufrir tratos inhumanos o degradantes, en el sentido del artículo 4 de la Carta,

si es devuelta a ese Estado miembro. El órgano jurisdiccional remitente subraya que es preciso determinar las consecuencias jurídicas de la inexistencia de esa opción debido a los riesgos de que se infrinja dicha disposición.

19. El órgano jurisdiccional remitente considera necesario que se determine si el Derecho de la Unión se opone a que la Oficina Federal lleve a cabo a un nuevo examen, independiente de cualquier decisión anterior de concesión del estatuto de refugiado adoptada por otro Estado miembro, y si dicha decisión tiene un efecto extraterritorial obligatorio. El órgano jurisdiccional remitente considera que ni el Derecho primario ni el Derecho derivado de la Unión contemplan que la concesión del estatuto de refugiado por un Estado miembro impida a la autoridad competente de un segundo Estado miembro examinar, en cuanto al fondo, una solicitud de protección internacional. En resumen, el órgano jurisdiccional remitente entiende que, en virtud del Derecho de la Unión, no existe ninguna disposición explícita que establezca el principio de reconocimiento mutuo de las decisiones por las que se concede dicho estatuto.

20. Dicho esto, el órgano jurisdiccional remitente subraya que el Tribunal de Justicia aún no se ha pronunciado sobre si pueden deducirse efectos vinculantes del artículo 3, apartado 1, segunda frase, del Reglamento Dublín III, según el cual el fondo de la solicitud de protección internacional debe ser examinado por un solo Estado miembro. El órgano jurisdiccional remitente sugiere, además, que los artículos 4, apartado 1, segunda frase, y 13 de la Directiva de reconocimiento pueden interpretarse en el mismo sentido. Por otra parte, la facultad que el artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva sobre procedimientos confiere al segundo Estado miembro de considerar inadmisibles una solicitud debido a que el primer Estado miembro ya ha concedido el estatuto de refugiado puede entenderse como expresión del principio de que una solicitud de asilo debe examinarse en cuanto al fondo una sola vez.

21. El órgano jurisdiccional remitente señala, asimismo, que el presente asunto difiere del asunto C-352/22, Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Solicitud de extradición de un refugiado a Turquía), relativo a una solicitud de extradición formulada por un país tercero del que huyó la persona objeto de esa solicitud y que actualmente se encuentra pendiente ante el Tribunal de Justicia. En el caso de autos, la Oficina Federal ha concedido a QY protección subsidiaria, por lo que no puede ser deportada.

22. Por último, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta cómo debe interpretarse el apartado 42 del auto de 13 de noviembre de 2019, Hamed y Omar.⁸ Por una parte, la referencia a un «nuevo» procedimiento de asilo podría ser favorable a un nuevo examen. Por otra parte, la mención referida a los «derechos inherentes al estatuto de refugiado» podría implicar el reconocimiento del estatuto ya concedido por otro Estado miembro.

23. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«En el supuesto de que un Estado miembro no pueda hacer uso de la facultad que le otorga el artículo 33, apartado 2, letra a), de la [Directiva sobre procedimientos], para denegar por inadmisibles una solicitud de protección internacional a la vista de la concesión del estatuto de refugiado en otro Estado miembro, debido a que las condiciones de vida en ese Estado miembro expondrían al solicitante a un peligro grave de tratos inhumanos o degradantes, en el sentido del

⁸ C-540/17 y C-541/17, EU:C:2019:964.

artículo 4 de la Carta, ¿deben interpretarse los artículos 3, apartado 1, segunda frase, del [Reglamento Dublín III], 4, apartado 1, segunda frase, y 13 de la [Directiva de reconocimiento], así como los artículos 10, apartados 2 y 3, y 33, apartados 1 y 2, letra a), de la [Directiva sobre procedimientos], en el sentido de que el hecho de que ya se haya concedido el estatuto de refugiado impide al Estado miembro examinar la solicitud de protección internacional que se le ha presentado sin perjuicio del resultado, obligándole a conceder el estatuto de refugiado al solicitante sin examinar los requisitos sustantivos de dicha protección?»

24. Han formulado observaciones escritas QY, los Gobiernos belga, checo, alemán, irlandés, griego, francés, italiano, luxemburgués, neerlandés y austriaco, así como la Comisión Europea. Estas partes, a excepción de los Gobiernos belga, checo y austriaco, también formularon observaciones orales en la vista celebrada el 26 de septiembre de 2023.

IV. Análisis

25. La situación que ha dado lugar a la presente petición de decisión prejudicial se caracteriza por el hecho de que la persona afectada no puede ser devuelta al primer Estado miembro, Grecia. Por consiguiente, la cuestión prejudicial se basa en la premisa de que el sistema de asilo del primer Estado miembro y, en particular, sus condiciones de acogida de los refugiados, ya no puede garantizar el nivel de protección de los derechos fundamentales que exige el Derecho de la Unión y, en concreto, el artículo 4 de la Carta (sección A).

26. En este contexto, la cuestión prejudicial planteada al Tribunal de Justicia tiene por objeto que se dilucide, fundamentalmente, si en el Derecho de la Unión existe un principio de reconocimiento mutuo, que obliga al segundo Estado miembro a reconocer y aplicar el estatuto de refugiado concedido anteriormente a la persona de que se trate por el primer Estado miembro. En mi opinión, esta cuestión puede dividirse en dos partes. En primer lugar, es fundamental determinar si ese principio de reconocimiento existe en el ámbito de la política de asilo de la Unión (sección B). En segundo lugar, en caso de respuesta negativa a esa cuestión, también deberá determinarse cómo deben tramitarse los procedimientos administrativos posteriores, relativos a nuevas solicitudes presentadas en el segundo Estado miembro (sección C).⁹

A. Observaciones preliminares sobre las circunstancias excepcionales que se derivan de la pérdida de confianza mutua

27. El principio de confianza mutua entre los Estados miembros se asienta en la premisa fundamental de que cada uno de ellos comparte con todos los demás, y reconoce que estos comparten con él, una serie de valores comunes en los que se fundamenta la Unión, como se precisa en el artículo 2 TUE.¹⁰ Esta premisa implica y justifica la existencia de una confianza mutua entre los Estados miembros en el reconocimiento de esos valores y, por tanto, en el respeto al Derecho de la Unión que los aplica, y en el hecho de que sus respectivos ordenamientos jurídicos están en condiciones de proporcionar una protección equivalente y efectiva de los derechos fundamentales reconocidos por la Carta, en particular en los artículos 1 y 4 de esta, que consagran uno de los valores fundamentales de la Unión y de sus Estados

⁹ Esta última cuestión es consecuencia de la cuestión prejudicial y, en la vista, el Tribunal de Justicia invitó a las partes a presentar sus observaciones sobre ella.

¹⁰ Véase, en este sentido, el dictamen 2/13, de 18 de diciembre de 2014 (Adhesión de la Unión al CEDH) (EU:C:2014:2454), apartado 168.

miembros.¹¹ Por consiguiente, en el marco del SECA, debe *presumirse* que el trato dispensado a los solicitantes de protección internacional en cada Estado miembro es conforme con las exigencias de la Carta, de la Convención de Ginebra y del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.¹²

28. A pesar de esta presunción de cumplimiento, el Tribunal de Justicia también ha declarado que no cabe excluir que el SECA se enfrente, en la práctica, a graves dificultades de funcionamiento en un determinado Estado miembro, de manera que exista un riesgo importante de que los solicitantes de asilo, en caso de ser trasladados a dicho Estado miembro, reciban un trato incompatible con sus derechos fundamentales.¹³ Por consiguiente, en *circunstancias excepcionales*,¹⁴ la aplicación del principio de confianza mutua resulta incompatible con la obligación de interpretar y aplicar el Reglamento Dublín III de manera conforme con los derechos fundamentales.¹⁵

29. En el presente asunto, la premisa que genera la confianza mutua en el SECA, según la cual cada uno de los Estados miembros está obligado a considerar que todos los demás actúan respetando los derechos fundamentales, reconocidos por el Derecho de la Unión, ya no es válida respecto de ese primer Estado miembro. La cuestión planteada al Tribunal de Justicia surge en el contexto de «circunstancias excepcionales», en el sentido de la jurisprudencia pertinente, y se basa en el doble presupuesto de que dicha presunción no puede aplicarse porque, por una parte, se ha quebrado la confianza mutua dado que la demandante corre un grave riesgo de sufrir un trato inhumano o degradante, en el sentido del artículo 4 de la Carta, en el Estado miembro que le concedió el estatuto de refugiada. Por otra parte y por consiguiente, la autoridad decisoria alemana no puede declarar inadmisibile la solicitud con arreglo al artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva sobre procedimientos.

1. Quiebra de la confianza mutua e interpretación del artículo 3, apartado 2, del Reglamento Dublín III

a) Artículo 3, apartado 1, del Reglamento Dublín III y regla principal

30. El sistema que instaaura el Reglamento Dublín III tiene por objeto establecer los criterios y mecanismos para determinar cuál es el Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de protección internacional que presentan en un Estado miembro nacionales de un tercer país o apátridas. Se basa en el principio, enunciado en el artículo 3, apartado 1, del ese Reglamento, de que solo un Estado miembro es competente para examinar la necesidad de protección internacional del solicitante.

¹¹ Sentencia de 19 de marzo de 2019, Ibrahim y otros (C-297/17, C-318/17, C-319/17 y C-438/17, EU:C:2019:219), apartado 83.

¹² *Ibidem*, apartado 85. Convenio firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»).

¹³ Sentencia de 21 de diciembre de 2011, N. S. y otros (C-411/10 y C-493/10, en lo sucesivo «sentencia N. S. y otros», EU:C:2011:865), apartado 81.

¹⁴ La expresión «circunstancias excepcionales» se subraya en el dictamen 2/13, de 18 de diciembre de 2014 (Adhesión de la Unión al CEDH) (EU:C:2014:2454), apartado 191, y en la sentencia de 19 de marzo de 2019, Ibrahim y otros (C-297/17, C-318/17, C-319/17 y C-438/17, EU:C:2019:219), apartado 84, en la que el Tribunal de Justicia declara que el principio de confianza mutua obliga a cada uno de los Estados miembros, en particular en lo que se refiere al espacio de libertad, seguridad y justicia, a considerar, *salvo en circunstancias excepcionales*, que todos los demás Estados miembros respetan el Derecho de la Unión y, muy especialmente, los derechos fundamentales reconocidos por ese Derecho. El subrayado es mío.

¹⁵ Véase, en este sentido, la sentencia de 19 de marzo de 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218), apartado 84 y jurisprudencia citada.

31. Para alcanzar este objetivo, el capítulo III del Reglamento Dublín III establece una jerarquía de criterios objetivos y equitativos tanto para los Estados miembros como para las personas de que se trate.¹⁶ Estos criterios, enunciados en los artículos 8 a 15 del Reglamento, tienen por objeto establecer un método claro y eficaz que permita determinar rápidamente el Estado miembro responsable, con el fin de garantizar un acceso efectivo a los procedimientos de concesión de protección internacional y no comprometer el objetivo de celeridad en la tramitación de las solicitudes de protección internacional. En aplicación de estos criterios, las autoridades griegas ejercieron su competencia para adoptar la decisión por la que se concedió el estatuto de refugiada a QY.

b) Artículo 3, apartado 2, del Reglamento Dublín III

32. En la sentencia N. S. y otros, el Tribunal de Justicia reconoció que el sistema de asilo puede enfrentarse, en la práctica, a graves dificultades de funcionamiento en un Estado miembro determinado, de manera que exista un riesgo importante de que los solicitantes de protección internacional, en caso de ser trasladados a ese Estado miembro, reciban un trato incompatible con sus derechos fundamentales.¹⁷ El Tribunal de Justicia descartó la aplicación automática del Reglamento Dublín II,¹⁸ predecesor del Reglamento Dublín III, «para que la Unión y sus Estados miembros puedan respetar sus obligaciones relativas a la protección de los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo». ¹⁹ El Tribunal de Justicia ha reconocido que los Estados miembros no pueden trasladar a un solicitante de asilo al Estado miembro responsable, en el sentido del Reglamento Dublín II, cuando no puedan ignorar que las deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo en ese Estado miembro constituyen motivos serios y acreditados para creer que el solicitante correrá un riesgo real de ser sometido a tratos inhumanos o degradantes, en el sentido del artículo 4 de la Carta.

33. El artículo 3, apartado 2, del Reglamento Dublín III codifica el supuesto contemplado en la sentencia N. S. y otros, en particular la concurrencia de circunstancias excepcionales, incorporando el doble criterio —deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo en ese Estado miembro— que permite denegar el traslado de un solicitante al Estado miembro que adoptó la decisión.²⁰

34. En el presente asunto, la cuestión prejudicial versa sobre tal supuesto. Por consiguiente, no se aplica la presunción de equivalencia de los sistemas de asilo nacionales, en la que se basan las reglas establecidas en el Reglamento Dublín III. Esto significa que las autoridades alemanas no pueden devolver a la persona afectada a Grecia, ya que consideran que existen deficiencias sistemáticas en las condiciones de acogida de los refugiados en ese Estado miembro. Cuando este supuesto se produce por un riesgo real de sufrir un trato inhumano o degradante, en el sentido del

¹⁶ Véase el considerando 5 del Reglamento Dublín III.

¹⁷ Sentencia N. S. y otros, apartado 81.

¹⁸ Reglamento (CE) n.º 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (DO 2003, L 50, p. 1).

¹⁹ Sentencia N. S. y otros, apartado 94.

²⁰ Debo añadir que en su sentencia de referencia de 16 de febrero de 2017, C. K. y otros (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), el Tribunal de Justicia aportó un matiz adicional al requisito de deficiencias sistemáticas, al sostener que un traslado en sí mismo puede entrañar un riesgo real de sufrir un trato inhumano o degradante, en el sentido del artículo 4 de la Carta, cuando el traslado de un solicitante de asilo diera lugar a un peligro real y cierto de deterioro significativo e irremediable de su estado de salud. Por consiguiente, tal riesgo puede existir, con independencia de la calidad de la acogida y de los cuidados disponibles en el Estado miembro responsable del examen de su solicitud.

artículo 4 de la Carta, las autoridades nacionales del Estado miembro en el que se encuentra el solicitante de asilo deben determinar qué Estado miembro pasa a ser responsable del examen de su solicitud.

c) Estado miembro competente en aplicación del artículo 3, apartado 2, del Reglamento Dublín III

35. En primer lugar, es importante tener en cuenta que el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento Dublín III establece la siguiente regla de competencia: el Estado miembro encargado de la determinación del Estado miembro responsable debe seguir examinando los criterios establecidos en el capítulo III para decidir si otro Estado miembro puede ser designado como responsable. Si dicho examen no da lugar a la designación de otro Estado miembro responsable, el párrafo tercero de dicho artículo establece que «cuando el traslado no pueda hacerse, con arreglo al presente apartado, al Estado miembro designado sobre la base de los criterios fijados en el capítulo III o al primer Estado miembro en el que se presentó la solicitud, el Estado miembro encargado de la determinación pasará a ser el Estado miembro responsable».

36. En el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente no menciona si las autoridades alemanas llevaron a cabo el examen exigido por el párrafo segundo del artículo 3, apartado 2, del Reglamento Dublín III y, en su caso, de qué manera. Está claro, no obstante, que dichas autoridades se consideran competentes, sobre la base del párrafo tercero de ese artículo.²¹ Por consiguiente, a efectos de las presentes conclusiones, se considerará que la competencia de las autoridades alemanas se basa en ese párrafo tercero.

2. Inadmisibilidad con arreglo al artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva sobre procedimientos

37. De conformidad con el artículo 33, apartado 1, de la Directiva sobre procedimientos, los Estados miembros no están obligados a examinar solicitudes de protección internacional, con arreglo a la Directiva de reconocimiento, cuando las consideren inadmisibles en virtud de dicho artículo. El apartado 2 de ese mismo artículo enumera, de forma exhaustiva, las situaciones en las que los Estados miembros pueden considerar inadmisibles una solicitud de protección internacional.²² En particular, el artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva sobre procedimientos establece que cuando otro Estado miembro ya haya concedido la protección internacional al solicitante, su solicitud podrá denegarse por inadmisibles. Esta excepción a la admisibilidad general puede explicarse por la importancia del principio de confianza mutua.²³ El artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva sobre procedimientos constituye una expresión concreta del principio de confianza mutua en el marco del SECA.²⁴

²¹ En cualquier caso, si la competencia de las autoridades alemanas no se basa en el artículo 3, apartado 2, párrafo tercero, del Reglamento Dublín III, esas autoridades pueden, no obstante, basar su competencia en el artículo 17, apartado 1, del mismo Reglamento. No veo ninguna razón por la que la «cláusula discrecional», establecida en el artículo 17, apartado 1, del Reglamento Dublín III, no pueda aplicarse en el supuesto contemplado en la sentencia N. S. y otros. Tal puede ser el caso, por ejemplo, cuando dichas autoridades no desean seguir los criterios establecidos en el capítulo III de dicho Reglamento, prefiriendo ejercer su facultad de apreciación para convertirse en el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de asilo de que se trate. Sin embargo, ha de señalarse que esta disposición no se menciona en el expediente del presente asunto.

²² Sentencias de 19 de marzo de 2019, Ibrahim y otros (C-297/17, C-318/17, C-319/17 y C-438/17, EU:C:2019:219), apartado 76, y de 22 de febrero de 2022, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Unidad familiar — Protección ya concedida) (C-483/20, EU:C:2022:103), apartado 23.

²³ Véase, en este sentido, la sentencia de 22 de febrero de 2022, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Unidad familiar — Protección ya concedida) (C-483/20, EU:C:2022:103), apartados 28 y 29.

²⁴ Véase, en este sentido, la sentencia N. S. y otros, apartados 78 a 80. Véanse, asimismo, las sentencias de 19 de marzo de 2019, Ibrahim y otros (C-297/17, C-318/17, C-319/17 y C-438/17, EU:C:2019:219), apartado 85, y de 22 de febrero de 2022, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Unidad familiar — Protección ya concedida) (C-483/20, EU:C:2022:103), apartado 29.

38. No obstante, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a este principio,²⁵ las autoridades de un Estado miembro no pueden aplicar el artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva sobre procedimientos si han llegado a la conclusión, sobre la base de elementos objetivos, fiables, precisos y debidamente actualizados y habida cuenta del estándar de protección de los derechos fundamentales que garantiza el Derecho de la Unión, de que en el Estado miembro que ya ha concedido la protección internacional al nacional de un tercer país, existen deficiencias, bien *sistemáticas o generalizadas*, o bien que *afecten a ciertos grupos de personas*, y de que, habida cuenta de tales deficiencias, hay motivos serios y acreditados para creer que esa persona correrá un riesgo real de ser sometida a tratos inhumanos o degradantes en el sentido del artículo 4 de la Carta.²⁶

39. Dado que la cuestión prejudicial se basa en que, en el caso de autos, la autoridad decisoria alemana no puede adoptar una decisión de inadmisibilidad, con arreglo al artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva sobre procedimientos, puede deducirse lógicamente que el órgano jurisdiccional remitente ha considerado acreditados los siguientes elementos: que existen deficiencias sistemáticas o generalizadas o que pueden afectar a ciertos grupos de personas, y que existen motivos serios y acreditados para creer que nacionales de terceros países, como QY, se correrían un riesgo real de ser sometidos a tratos inhumanos o degradantes, en el sentido del artículo 4 de la Carta.

40. En este contexto, se plantea la cuestión de si existe el reconocimiento mutuo de las decisiones adoptadas en el ámbito de la política de asilo y las consecuencias de la pérdida de confianza mutua en dicho reconocimiento, si es que existe.

3. Efectos de la pérdida de confianza mutua

41. Como ya he señalado, el principio de confianza mutua se basa en la presunción de que cada Estado miembro está obligado a considerar, salvo en circunstancias excepcionales, que todos los demás Estados miembros actúan respetando el Derecho de la Unión y, en particular, los derechos fundamentales que este consagra.²⁷ Este principio genera obligaciones para los Estados miembros.²⁸ La confianza mutua no debe confundirse con la confianza ciega.²⁹ La pérdida de confianza mutua puede producirse en caso de deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo en uno de los Estados miembros.³⁰ De ello se desprende que, cuando la presunción queda desvirtuada y un Estado miembro ha perdido la confianza en el sistema de asilo de otro Estado miembro, surgen inevitablemente una serie de preguntas: ¿cuáles son los efectos de esa pérdida de confianza en los derechos y obligaciones de los Estados miembros? A la inversa, ¿qué derechos y obligaciones no se ven afectados? Además, ¿afecta la pérdida de confianza de un Estado miembro a las consecuencias de las decisiones adoptadas por otro Estado miembro?

²⁵ Véanse, en este sentido, la sentencia de 19 de marzo de 2019, Ibrahim y otros (C-297/17, C-318/17, C-319/17 y C-438/17, EU:C:2019:219), apartados 83 a 94, y el auto de 13 de noviembre de 2019, Hamed y Omar (C-540/17 y C-541/17, EU:C:2019:964), apartados 34 a 36.

²⁶ Véase, en este sentido, la sentencia de 22 de febrero de 2022, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Unidad familiar — Protección ya concedida) (C-483/20, EU:C:2022:103), apartado 31 y jurisprudencia citada.

²⁷ Véase el punto 27 anterior.

²⁸ Para un análisis crítico de la definición del concepto de confianza mutua, véase Xanthopoulou, E.: «Mutual trust and rights in EU criminal and asylum law: Three phases of evolution and the uncharted territory beyond blind trust», *Common Market Law Review*, vol. 55, n.º 2, 2018, pp. 489 a 509.

²⁹ Véase Lenaerts, K.: «La vie après l'avis: Exploring the principle of mutual (yet not blind) trust», *Common Market Law Review*, vol. 54, n.º 3, 2017, pp. 805 a 840.

³⁰ Véase, en este sentido, la sentencia N. S. y otros, apartado 106.

42. Los efectos de esa pérdida de confianza no son evidentes. Cabría argumentar que, cuando el segundo Estado miembro (Alemania) pierde la confianza en el sistema de asilo del primer Estado miembro (Grecia) debido a las deficiencias en las condiciones de acogida de los refugiados, el segundo solo desconfía del trato que el primero dispensa a los refugiados, pero no de sus procedimientos para tramitar las solicitudes de asilo. Por tanto, los efectos de esa pérdida de confianza se limitarían a la no devolución de la persona interesada al primer Estado miembro. Sin embargo, el segundo Estado miembro seguiría confiando en que la decisión del primero, por la que se concede el estatuto de refugiado, está bien fundada. En el caso inverso, podría sostenerse que la pérdida de confianza genera un recelo general respecto de todo el sistema de asilo del primer Estado miembro, incluida la validez de la decisión inicial adoptada por el primer Estado miembro.

43. A este respecto, considero que es importante distinguir entre los procedimientos de asilo y, en particular, las condiciones que rigen los procedimientos para tramitar las solicitudes de asilo en el primer Estado miembro, por un lado, y las condiciones de vida de los beneficiarios de la protección internacional en ese Estado miembro, por otro.³¹ En teoría, el conocimiento del segundo Estado miembro de las deficiencias del primer Estado miembro y, por tanto, la pérdida de confianza puede demostrarse en relación con el procedimiento de asilo o con las condiciones de vida. En el caso de autos, en su petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se refiere claramente a las «condiciones de vida» en el primer Estado miembro. Por tanto, en mi opinión, es posible considerar que la decisión en cuestión fue válidamente adoptada en relación con la persona afectada, a pesar de la pérdida de confianza manifestada por los órganos jurisdiccionales del segundo Estado miembro en lo que respecta a las condiciones de vida en el primer Estado miembro. Habida cuenta de dicha distinción, resulta necesario determinar si, y en caso afirmativo, de qué manera el principio de reconocimiento mutuo se aplica al ámbito de la política de asilo, cuando resulta aplicable el artículo 3, apartado 2, párrafos segundo y tercero, del Reglamento Dublín III, pero no el artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva sobre procedimientos, porque la persona en cuestión se enfrentaría a un riesgo real de ser sometida a un trato inhumano o degradante en el sentido del artículo 4 de la Carta.

B. Reconocimiento mutuo en el ámbito de la política de asilo

44. La cuestión de si el principio de reconocimiento mutuo se aplica en el ámbito de la política de asilo y, en caso afirmativo, de qué manera, presenta dos aspectos: en primer lugar, debe determinarse si en circunstancias normales se aplica como principio general. Solo entonces resultará posible determinar si, en circunstancias excepcionales, el segundo Estado miembro está obligado a reconocer automáticamente el estatuto de refugiado concedido por el primer Estado miembro y la protección que de él se deriva.

45. En su aplicación básica, el principio de reconocimiento mutuo implica que una decisión relativa al estatuto de refugiado de un nacional de un tercer país adoptada por un Estado miembro de la Unión debe ser aceptada sin restricciones por los demás Estados miembros.³² El reconocimiento mutuo significa, así, que el segundo Estado miembro reconoce y aplica una decisión adoptada por la autoridad competente del primer Estado miembro como si fuera

³¹ Véase TEDH, sentencia de 21 de enero de 2011, M. S. S. c. Bélgica y Grecia (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), que comprende dos alegaciones distintas, relativas al conocimiento de las deficiencias del *procedimiento de asilo* y de las *condiciones de detención y de vida contrarias* al CEDH.

³² Véase Hoogenboom, A.: «Origin and Meaning of Mutual Recognition as Foundational Principle in the European Integration Process», *Europarättslig Tidskrift*, vol. 17, n.º 2, pp. 237 a 265, disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2477453>.

suya.³³ Para que el reconocimiento mutuo del estatuto de refugiado tenga sentido, la protección y los derechos que se conceden al refugiado en el primer Estado miembro deben acompañar a dicha persona en el segundo Estado miembro.³⁴

46. Para que el reconocimiento mutuo exista en el ámbito del SECA debe estar asentado en el Derecho primario o en el Derecho derivado de la Unión. Por consiguiente, analizaré las disposiciones del Derecho primario (i) y del Derecho derivado de la Unión (ii) para determinar si el principio de reconocimiento mutuo de las decisiones existe en el ámbito de la política de asilo.

1. ¿Existe un principio rector del reconocimiento mutuo derivado del Derecho primario de la Unión?

47. De conformidad con el artículo 78 TFUE, apartado 1, primera frase, la Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal. Para ello, el Parlamento y el Consejo adoptarán, de conformidad con el artículo 78 TFUE, apartado 2, letra a), medidas relativas a un SECA. Dicho sistema incluye, entre otras cosas, un *estatuto uniforme* de asilo para nacionales de terceros países, *válido en toda la Unión*.³⁵ Sin embargo, ninguna de las disposiciones del título V, capítulo 2, del Tratado FUE establece una obligación o un principio de reconocimiento mutuo del estatuto de refugiado concedido por otro Estado miembro.³⁶ Además, a diferencia de las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación,³⁷ que tienen efecto directo,³⁸ son autónomas y contienen derechos directamente aplicables que hacen plenamente efectivo y operativo el principio de reconocimiento mutuo, no parece que sea así en el caso de las disposiciones de ese Tratado recogidas en su título V, capítulo 2. De hecho, ninguna disposición del Tratado establece explícitamente que el principio de reconocimiento mutuo sea plenamente eficaz y operativo en lo que respecta a la política de asilo.

48. Dicho esto, debe dilucidarse la cuestión de si el principio de reconocimiento mutuo puede deducirse de dichas disposiciones del Tratado.³⁹ A este respecto, debo señalar que el artículo 78 TFUE, apartado 1, concede a la Unión una competencia en el ámbito de la política de asilo y define su objeto, que es desarrollar una política común en materia de asilo que ofrezca un «estatuto apropiado» a todo nacional de un tercer país que «necesite protección internacional». El

³³ Sin embargo, en el ámbito del mercado interior, el principio de reconocimiento mutuo es, por naturaleza, no automático (véase, por ejemplo, Janssens, C.: *The principle of mutual recognition in EU law*, OUP Oxford, 2013, parte I, capítulos 2 y 4).

³⁴ Véase Mitsilegas, V.: *Mutual Recognition of Positive Asylum Decisions in the European Union*; disponible en: <https://free-group.eu/2015/05/12/mutual-recognition-of-positive-asylum-decisions-in-the-european-union/>.

³⁵ Véase el artículo 78 TFUE, apartado 2, letras a) y b).

³⁶ Véase, por analogía, el artículo 67 TFUE, apartados 3 y 4, relativo al reconocimiento de determinadas resoluciones judiciales y extrajudiciales. En ambos apartados se hace referencia explícita al reconocimiento mutuo, así como el artículo 82 TFUE, apartado 1, que establece que «la cooperación judicial en materia penal en la Unión se basará en el principio de reconocimiento mutuo de las sentencias». Véase también el artículo 53 TFUE, apartado 1, que se refiere al reconocimiento mutuo de diplomas y certificados. En cambio, el artículo 78 TFUE no contiene ninguna referencia al reconocimiento mutuo de las decisiones de concesión de protección internacional.

³⁷ Véase el artículo 45 TFUE, por lo que respecta a la libre circulación de los trabajadores, el artículo 49 TFUE, por lo que se refiere a la libertad de establecimiento, y el artículo 56 TFUE, en cuanto a la libre prestación de servicios. En relación con las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación y el fundamento legal más adecuado para el principio de reconocimiento mutuo, véase Janssens, C., citado en nota 33, p. 29.

³⁸ Véanse, por ejemplo, las sentencias de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133), relativa a la libre circulación de trabajadores; de 21 de junio de 1974, Reyners (2/74, EU:C:1974:68), relativa a la libertad de establecimiento, y de 3 de diciembre de 1974, van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:131), relativa a la libre prestación de servicios.

³⁹ Véanse las conclusiones del Abogado General Pikamäe presentadas en el asunto Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Unidad familiar — Protección ya concedida) (C-483/20, EU:C:2021:780), punto 42, donde señala que el artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva sobre procedimientos «constituye una forma de *reconocimiento implícito* de la apreciación correcta por parte del primer Estado miembro de la procedencia de la solicitud de protección internacional». El subrayado es mío.

artículo 78 TFUE, apartado 2, letra a), constituye la base jurídica⁴⁰ que permite al legislador de la Unión crear un «estatuto uniforme de asilo», que sea «válido en toda la Unión». ⁴¹ En mi opinión, esto significa que los derechos vinculados a este estatuto uniforme no son plenamente eficaces ni operativos sin la intervención del legislador de la Unión. ⁴² De ello se desprende que una disposición del Tratado que establece la base jurídica y la transferencia de competencias a las instituciones de la Unión no basta para sostener el argumento de que consagra derechos directamente aplicables que hacen que el principio de reconocimiento mutuo sea plenamente eficaz y operativo. ⁴³

49. En aras de la exhaustividad, debo añadir que a tenor del artículo 18 de la Carta «se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra». Mientras que con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 1, la política común en materia de asilo, como principio general, «deberá ajustarse a la Convención de Ginebra», el Derecho internacional prohíbe el ejercicio de una competencia extraterritorial en materia de ejecución, a menos que se autorice expresamente. ⁴⁴ Sin embargo, la Convención no obliga a los Estados contratantes a reconocer al solicitante de asilo el estatuto de refugiado que ya le concedió anteriormente otro Estado contratante. Por consiguiente, de dicha Convención no puede deducirse ninguna extraterritorialidad. En el mismo orden de ideas, la jurisprudencia del TEDH no exige la extraterritorialidad y subraya, por el contrario, el carácter excepcional de este principio. ⁴⁵ El principio de reconocimiento mutuo, propio del ordenamiento jurídico de la Unión, no se deriva del CEDH. ⁴⁶

50. Por último, en sus observaciones, el Gobierno italiano afirma, entre otras cosas, que el Protocolo n.º 24 anexo al Tratado FUE⁴⁷ es pertinente para el procedimiento en curso. No comparto este punto de vista, puesto que dicho Protocolo se refiere a los nacionales de los Estados miembros de la Unión, mientras que el presente asunto concierne únicamente a nacionales de terceros países.

⁴⁰ Véase, por ejemplo, la sentencia de 14 de mayo de 2019, M y otros (Revocación del estatuto de refugiado) (C-391/16, C-77/17 y C-78/17, EU:C:2019:403), apartado 72.

⁴¹ En otras palabras, aunque pueda sostenerse que el artículo 78 TFUE, apartado 2, concede al legislador de la Unión la facultad de «aplicar» en lugar de crear un «estatuto uniforme», y que el estatuto uniforme es inherente al principio de confianza mutua, en mi opinión, la redacción y la estructura del artículo 78 TFUE, apartados 1 y 2, deja claro que esa no era la intención de los autores del Tratado.

⁴² Véase, por analogía, la sentencia de 15 de enero de 2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2), apartado 45.

⁴³ Véase también el tenor del artículo 3 TUE, apartado 2, que se refiere a «medidas adecuadas» con respecto al asilo, entre otras cosas.

⁴⁴ Véase Kamminga, M.: «Extraterritoriality», en Wolfrum, R., (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2020; disponible en: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1040?print>. Véase, asimismo Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): *Note on the Extraterritorial Effect of the Determination of Refugee Status under [the Geneva Convention] and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, EC/SCP/9, 24 de agosto de 1978. No obstante, existen excepciones a este principio. Véase Milanović, M.: «From Compromise to Principle: Clarifying the Concept of State Jurisdiction in Human Rights Treaties», *Human Rights Law Review*, vol. 8, n.º 3, 2008, pp. 411 a 448; disponible en: <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngn021>.

⁴⁵ Véase TEDH, resolución de 5 de marzo de 2020, M. N. y otros c. Bélgica (n.º 3599/18, CE:ECHR:2020:0505DEC000359918), §§ 98 a 102, que versa sobre la cuestión de si la solicitud de visado humanitario de una familia siria ante la Embajada belga en Beirut (Líbano) activa las obligaciones del Estado demandado en materia de derechos humanos. La Gran Sala del TEDH no solo recordó que la competencia jurisdiccional de un Estado en el sentido del artículo 1 CEDH es «primordialmente territorial», sino que también hizo hincapié en su enfoque, según el cual todo ejercicio extraterritorial de la jurisdicción está «por regla general, definido y limitado por los derechos territoriales soberanos de los demás Estados pertinentes». Véase, asimismo, Gammeltoft-Hansen, T., y Tan, N. F.: «Adjudicating old questions in refugee law: MN and Others v Belgium and the limits of extraterritorial refoulement», *European Migration Law Blog*, 2020; disponible en: <https://eumigrationlawblog.eu/>.

⁴⁶ El TEDH ha declarado que debe verificarse que el principio de reconocimiento mutuo no se aplique de manera automática y mecánica, en perjuicio de los derechos fundamentales (TEDH, sentencia de 23 de mayo de 2016, Avotiņš c. Letonia CE:ECHR:2016:0523JUD001750207, §§ 105 a 127, en particular § 116). En su dictamen concordante en la sentencia de 9 de julio de 2019, Romeo Castaño c. Bélgica (CE:ECHR:2019:0709JUD000835117), el juez Spano hace referencia a los «mecanismos de reconocimiento mutuo de la Unión».

⁴⁷ Protocolo sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea (DO 2016, C 202, p. 204).

51. Dado que del Derecho primario de la Unión no puede deducirse ningún principio general de reconocimiento mutuo, la cuestión que se plantea a continuación es si el Derecho derivado de la Unión da lugar a dicho principio en el ámbito del SECA.

2. ¿Puede deducirse del Derecho derivado de la Unión el reconocimiento mutuo en el ámbito del SECA?

52. Con el fin de responder a esta pregunta siguiendo el método habitual de interpretación establecido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,⁴⁸ aplicaré los criterios de interpretación literal, sistemática y teleológica en función de su pertinencia para el análisis. En este sentido, para considerar que el reconocimiento mutuo existe en el ámbito del SECA, debe entenderse que el legislador de la Unión pretendió imponer tal reconocimiento a los Estados miembros.⁴⁹ Sin embargo, en mi opinión, no es necesario que esa intención se explicita en el tenor de las disposiciones pertinentes del Derecho derivado de la Unión, sino que puede deducirse del contexto de las disposiciones pertinentes y de los objetivos que dichas disposiciones persiguen. En particular, así sucede cuando el efecto útil de una disposición de Derecho derivado de la Unión está supeditado a la existencia del principio de reconocimiento mutuo entre los Estados miembros. Por consiguiente, si bien una disposición de Derecho derivado de la Unión no tiene por qué contener necesariamente una referencia explícita al «reconocimiento mutuo», sí debe existir una voluntad clara del legislador de la Unión de imponer ese principio.⁵⁰

a) Reglamento Dublín III

53. En primer lugar, algunas partes en el presente procedimiento alegan, en primer lugar, que el Reglamento Dublín III no es aplicable, puesto que el Estado miembro responsable (en este caso, Grecia) ya ha concedido la protección internacional a la persona afectada.⁵¹ En segundo lugar, sostienen que el litigio principal plantea la cuestión del modo en que debe tramitarse la solicitud de protección internacional presentada en Alemania y no la presentada anteriormente en Grecia.

54. Por lo que se refiere a la cuestión de la aplicabilidad del Reglamento Dublín III, como ya he explicado, su artículo 3, apartado 2, establece la competencia de las autoridades del segundo Estado miembro para examinar la solicitud de asilo. Dado que esta disposición codifica específicamente el supuesto contemplado en la sentencia N. S. y otros, el Reglamento Dublín III resulta aplicable a la cuestión del reconocimiento de la decisión de concesión del estatuto de

⁴⁸ Véase, en particular, la sentencia de 17 de abril de 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257), apartado 44 y jurisprudencia citada.

⁴⁹ Véanse las conclusiones del Abogado General Richard de la Tour presentadas en el asunto Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Solicitud de extradición de un refugiado a Turquía) (C-352/22, EU:C:2023:794), punto 65.

⁵⁰ En la vista del presente asunto, el Gobierno italiano se refirió a la sentencia de 1 de agosto de 2022, Bundesrepublik Deutschland (Hijo de refugiados, nacido fuera del Estado de acogida) (C-720/20, EU:C:2022:603), apartado 42, en la que el Tribunal de Justicia declaró que «a la luz del claro tenor» de una disposición del Reglamento Dublín III «no puede establecerse una excepción» con el fin de preservar el objetivo de evitar los movimientos secundarios durante el proceso de asilo en la Unión. Según dicho Gobierno, esta apreciación puede interpretarse en el sentido de que no cabe establecer excepciones al «principio general» del reconocimiento mutuo para perseguir el objetivo de impedir los movimientos secundarios. No obstante, debo señalar que el Gobierno italiano no mencionó el «claro tenor» para el reconocimiento mutuo del estatuto de refugiado en ninguna disposición del Derecho primario o derivado de la Unión, sino que, por el contrario, se refirió al artículo 78 TFUE, apartado 2, letra a), en concreto a la parte que permite la adopción por el legislador de la Unión de medidas relativas a un estatuto uniforme.

⁵¹ Véase la sentencia de 1 de agosto de 2022, Bundesrepublik Deutschland (Hijo de refugiados, nacido fuera del Estado de acogida) (C-720/20, EU:C:2022:603), apartado 33.

refugiado cuando un Estado miembro ha perdido la confianza en las condiciones de acogida en el otro Estado miembro.⁵² Por consiguiente, considero que la presente situación entra en el ámbito de aplicación material de dicho Reglamento.

55. El Reglamento Dublín III establece 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.⁵³ Sin embargo, en el Reglamento no se menciona el principio de reconocimiento mutuo. En la situación actual, los Estados miembros deben examinar individualmente las solicitudes de asilo. Si bien el sistema de Dublín se basa en la idea fundamental de equivalencia de los sistemas de asilo de los Estados miembros, tal presunción no equivale al reconocimiento mutuo de las decisiones de concesión del estatuto de refugiado.

56. Es importante subrayar que los mecanismos previstos por el Reglamento Dublín III establecen un alto grado de «automatización» en los procedimientos relativos a las decisiones *negativas*, es decir, aquellas por las que se deniega el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria.⁵⁴ Esta «automatización» respalda el argumento de que el Reglamento Dublín III dota al principio de reconocimiento mutuo de plena eficacia y operatividad, pero únicamente en lo que respecta a las decisiones negativas.⁵⁵ Cuando el primer Estado miembro adopta una decisión negativa, el segundo Estado miembro no es responsable del examen de una nueva solicitud de asilo presentada ante él, sino que debe devolver a la persona afectada al primer Estado miembro, el cual, a su vez, debe adoptar las medidas necesarias para devolverla a su país de origen. Además, el sistema establecido por el Reglamento Dublín III exige a los Estados miembros que lleven a cabo una «intensa cooperación horizontal transnacional entre las administraciones nacionales», a fin de rastrear eventuales actuaciones de las autoridades de otros Estados.⁵⁶

57. Sin embargo, como señala el Gobierno irlandés, el Reglamento Dublín III no contiene ninguna disposición que establezca explícitamente el principio de reconocimiento mutuo en lo que respecta a las decisiones *positivas* adoptadas por otros Estados miembros. Este Reglamento no exige a los Estados miembros que reconozcan y apliquen automáticamente las decisiones positivas adoptadas por los demás. Si bien existe doctrina que ha aportado convincentes argumentos *de lege ferenda* en apoyo de la necesidad de que se adopte tal principio,⁵⁷ el legislador de la Unión no ha dado pasos definitivos en esa dirección, a pesar de los esfuerzos de la Comisión.⁵⁸

58. Añadiré que el principio de que exista un solo Estado miembro responsable es esencial en el SECA.⁵⁹ A la luz de este principio, el procedimiento se desarrolla en un único Estado miembro, que luego pasa a ser responsable de examinar la solicitud de protección internacional. Por tanto, en circunstancias normales, tanto las decisiones positivas como las negativas quedan en manos de un único Estado miembro.

⁵² Véanse también las sentencias de 26 de julio de 2017, A. S. (C-490/16, EU:C:2017:585), y de 26 de julio de 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586), en las que el Tribunal de Justicia rechazó los argumentos de la Abogada General Sharpston, a favor de no aplicar el Reglamento Dublín III en las circunstancias excepcionales de la crisis de los refugiados de 2015.

⁵³ Véase el artículo 1 del Reglamento Dublín III.

⁵⁴ Véase, por ejemplo, el artículo 18, apartado 1, del Reglamento Dublín III.

⁵⁵ Véase Mitsilegas, V.: «Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 24, n.º 5, 2017, pp. 721 a 739.

⁵⁶ Véase Vavoula, N.: «Information Sharing in the Dublin System: Remedies for Asylum Seekers In-Between Gaps in Judicial Protection and Interstate Trust», *German Law Journal*, vol. 22(3), 2021, pp. 381 a 415.

⁵⁷ Véase Mitsilegas, V.: «Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition», citado en la nota 55 anterior.

⁵⁸ Véase, entre otros, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos [COM(2009) 0262 final], pp. 27 y 28.

⁵⁹ Véase el considerando 7 del Reglamento Dublín III.

59. En caso de circunstancias excepcionales, debe tenerse en cuenta que el Estado miembro designado como responsable, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, del Reglamento Dublín III, se compromete a llevar a cabo todo el procedimiento de acuerdo con dicho Reglamento, la Directiva sobre procedimientos y la Directiva de reconocimiento. Ese Estado miembro es el competente para examinar la solicitud, conceder protección internacional o denegar la solicitud o, en su caso, para devolver o expulsar al nacional de un tercer país. Como alega el Gobierno griego, el sistema de Dublín no permite la acumulación de regímenes de protección internacional respecto de una misma persona en diferentes Estados miembros. No obstante, cuando el segundo Estado miembro no pueda devolver a la persona de que se trate al primer Estado miembro que le concedió el estatuto de refugiado, quedarán sin objeto las preocupaciones relacionadas con la acumulación de múltiples regímenes de protección en una misma persona. Esto se debe a que, habida cuenta de las deficiencias de las condiciones de acogida de los refugiados en el primer Estado miembro, esa persona no puede ejercer los derechos inherentes a su estatuto de refugiado de manera que sus derechos fundamentales, tal como los reconoce el Derecho de la Unión, estén suficientemente protegidos.

60. De ello se desprende que, en circunstancias excepcionales, el Reglamento Dublín III atribuye al segundo Estado miembro la competencia de tramitar la solicitud, pero deja abierta la cuestión del alcance de dicha competencia y del procedimiento aplicable. En cualquier caso, está claro que, cuando concurren estas circunstancias, el Reglamento Dublín III no establece ninguna obligación de dotar de efecto a la decisión de asilo positiva adoptada por el primer Estado miembro.

b) Directiva sobre procedimientos

61. El principio de reconocimiento mutuo tampoco se menciona en las disposiciones de la Directiva sobre procedimientos. El enfoque adoptado en esa Directiva se fundamenta en el concepto de procedimiento único y se basa en normas mínimas comunes.⁶⁰

62. Por lo que respecta al supuesto de circunstancias excepcionales, el órgano jurisdiccional remitente y las partes se refirieron al artículo 10 de la Directiva sobre procedimientos. Esta disposición, interpretada a la luz de los considerandos 16 y 43 de dicha Directiva, establece que es esencial que las decisiones en materia de protección internacional se tomen sobre la base de los hechos y se examinen en cuanto al fondo, es decir, evaluando de manera objetiva e imparcial si el solicitante reúne los requisitos materiales para obtener la protección internacional. La Directiva sobre procedimientos hace así hincapié en el requisito de que los Estados miembros responsables examinen las solicitudes individualmente. Por una parte, podría sostenerse que ya se ha efectuado «un examen individual» en el primer Estado miembro. Por otra parte, también podría afirmarse que se requiere un nuevo examen individual debido a las deficiencias de las condiciones de acogida de los refugiados en el primer Estado miembro. De ello se desprende, en mi opinión, que no puede extraerse ninguna conclusión de este requisito, ni a favor ni en contra del efecto vinculante de una decisión por la que se concede el estatuto de refugiado cuando se ha determinado que existe un riesgo en el sentido del artículo 4 de la Carta. Considero que el artículo 10 de la Directiva sobre procedimientos solo es pertinente si el Tribunal de Justicia, al interpretar otras disposiciones de Derecho derivado de la Unión, determina que las autoridades alemanas deben apreciar *ex nunc* si la persona de que se trate reúne los requisitos materiales para beneficiarse del estatuto de refugiado.

⁶⁰ Véanse, en este sentido, la sentencia de 25 de julio de 2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588), apartado 30, así como las conclusiones del Abogado General Hogan presentadas en el asunto Addis (C-517/17, EU:C:2020:225), punto 74.

63. A falta de una obligación clara, impuesta por la Directiva sobre procedimientos, de reconocer automáticamente una decisión por la que se concede el estatuto de refugiado, sigue siendo necesario determinar las consecuencias jurídicas de que no pueda recurrirse a la facultad prevista en el artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva, debido al grave riesgo de que la persona de que se trate sea sometida a tratos inhumanos o degradantes, en el sentido del artículo 4 de la Carta, en el primer Estado miembro.⁶¹ En circunstancias normales, cuando existe confianza entre los Estados miembros, esta disposición no es solo una expresión concreta del principio de confianza mutua en el marco del SECA, sino también del principio de un único Estado miembro responsable.⁶²

64. No obstante, en caso de circunstancias excepcionales, el Tribunal de Justicia, en el auto de 13 de noviembre de 2019, Hamed y Omar (C-540/17 y C-541/17, EU:C:2019:964), basándose en jurisprudencia anterior, declaró que un Estado miembro (en ese caso, Alemania) no puede invocar el artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva sobre procedimientos para denegar, por inadmisibles, una solicitud de asilo presentada por una persona a la que se le concedió el estatuto de refugiado por otro Estado miembro (en ese caso, Bulgaria), cuyo sistema de asilo adolece de deficiencias sistemáticas, análogas a las del caso que dio lugar a la sentencia N. S. y otros. El Tribunal de Justicia también señaló, con carácter incidental, que, si bien el Derecho alemán prevé una cierta protección para los solicitantes de asilo en las circunstancias del asunto que dio lugar a la sentencia N. S. y otros, «no contempla el reconocimiento de dicho estatuto ni la concesión de los derechos correspondientes en Alemania sin pasar por un *nuevo procedimiento de asilo*».⁶³ Esta afirmación parece validar, aunque sea implícitamente, la compatibilidad con el Derecho de la Unión del enfoque adoptado por el legislador alemán. En mi opinión, si la Directiva sobre procedimientos hubiera previsto el reconocimiento de dicho estatuto, el Tribunal de Justicia habría redactado esta frase de una forma completamente diferente, exigiendo que las autoridades alemanas concedieran tal estatuto a la persona solicitante. Por el contrario, la referencia a un «nuevo procedimiento de asilo» lleva a pensar que, cuando esté acreditado el riesgo para la persona de que se trate de ser sometida a tratos inhumanos o degradantes, en el sentido del artículo 4 de la Carta, el segundo Estado miembro puede tramitar un segundo procedimiento de asilo. En la práctica, ese segundo Estado miembro adquiere una doble competencia: la de examinar la solicitud presentada por la persona interesada y la de dotar de eficacia a sus derechos.

65. Por consiguiente, comparto la postura adoptada por algunas de las partes, en el sentido de que el Estado miembro ante el que se presenta una nueva solicitud puede llevar a cabo un *nuevo* examen. No obstante, tal examen debe realizarse de conformidad con los objetivos subyacentes de la Directiva sobre procedimientos y de la Carta. Dicho esto, y como explicaré en la sección C, un nuevo examen no significa «reiniciar» el examen. Para expresarlo en términos más coloquiales, el Estado miembro ante el que se presenta una nueva solicitud no «empieza desde cero», sino que, en su apreciación, ha de tener debidamente en cuenta la resolución de otro Estado miembro por la que se concede el estatuto de refugiado a la persona solicitante.

⁶¹ Véanse los puntos 37 a 39 de las presentes conclusiones.

⁶² Véase el punto 58 de las presentes conclusiones.

⁶³ Véase el auto de 13 de noviembre de 2019, Hamed y Omar (C-540/17 y C-541/17, EU:C:2019:964), apartado 42. El subrayado es mío.

c) *Directiva de reconocimiento*

66. La Directiva de reconocimiento tiene por objeto establecer un «estatuto uniforme» de asilo para los nacionales de terceros países sobre la base de la Convención de Ginebra.⁶⁴ Los considerandos 4, 23 y 24 de la Directiva de reconocimiento enuncian que la Convención de Ginebra constituye la «piedra angular del régimen jurídico internacional de protección de refugiados» y que las disposiciones de esta Directiva se han adoptado con el fin de guiar a los organismos nacionales competentes de los Estados miembros en la aplicación de dicha Convención, sobre la base de conceptos y criterios comunes.⁶⁵ De ello se desprende que las disposiciones de la Directiva de reconocimiento deben interpretarse de conformidad con la Convención de Ginebra y los demás tratados pertinentes, a los que se refiere el artículo 78 TFUE, apartado 1.

67. Los capítulos I, III, IV, V y VI de la Directiva de reconocimiento definen los criterios comunes para identificar a las personas «auténticamente necesitadas de protección internacional»⁶⁶ y a las que debe concederse uno de los dos estatutos. El Tribunal de Justicia ha declarado que, en virtud del artículo 13 de la Directiva de reconocimiento, los Estados miembros carecen de margen de apreciación y deben conceder el estatuto de refugiado a los nacionales de terceros países o apátridas que reúnan los requisitos materiales para ser considerados refugiados con arreglo a los capítulos II y III de la Directiva.⁶⁷

68. A continuación, en su capítulo VII, la Directiva de reconocimiento establece el contenido de la protección internacional, lo que crea, en mi opinión, un *vínculo* entre la persona solicitante y el Estado miembro que concede esa protección. Este vínculo queda ilustrado por las disposiciones de ese capítulo, que establecen los requisitos, por una parte, para proporcionar a los beneficiarios de protección internacional el acceso a la información, a los permisos de residencia, a los documentos de viaje, al empleo, a la educación y a los procedimientos de reconocimiento de cualificaciones, a los instrumentos de integración, a la protección social y a la asistencia sanitaria y, por otra parte, para garantizar la unidad familiar.⁶⁸

69. No obstante, es importante señalar que ninguna de las disposiciones antes mencionadas de los capítulos I a VII de la Directiva de reconocimiento incide realmente en los efectos extraterritoriales de las decisiones positivas por las que se concede el estatuto de refugiado. En particular, el artículo 13 de la Directiva, al que se refiere el órgano jurisdiccional remitente en su resolución de remisión, no sirve de base para considerar que existe una obligación de reconocimiento mutuo en virtud de esta Directiva.

⁶⁴ Véanse los considerandos 5, 6 y 9 de la Directiva de reconocimiento. A tenor de su artículo 1, esta Directiva establece normas relativas, en primer lugar, a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional; en segundo lugar, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria, y, en tercer lugar, al contenido de la protección concedida.

⁶⁵ Inspirándose en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, el considerando 3 de la Directiva de reconocimiento añade que el legislador de la Unión pretende garantizar que el sistema europeo de asilo, que esta Directiva contribuye a definir, se base en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra. Asimismo, una serie de disposiciones de la Directiva de reconocimiento remiten a disposiciones de dicha Convención [véanse los artículos 9, apartado 1, 12, apartado 1, letra a), 14, apartado 6, y 25, apartado 1, de la Directiva] o reproducen su contenido [véanse, entre otros, sus artículos 2, letra d), 11, 12, apartado 2, y 21, apartado 2].

⁶⁶ Véase el considerando 12 de la Directiva de reconocimiento.

⁶⁷ Véase la sentencia de 14 de mayo de 2019, M y otros (Revocación del estatuto de refugiado) (C-391/16, C-77/17 y C-78/17, EU:C:2019:403), apartado 89 y jurisprudencia citada.

⁶⁸ Véanse los artículos 22 a 30 de la Directiva de reconocimiento.

70. En sus observaciones, el Gobierno griego alega que la obligación del Estado miembro de expedir un documento de viaje a un refugiado para que este pueda viajar libremente fuera de su territorio, en virtud del artículo 25 de la Directiva de reconocimiento, constituye una expresión concreta del principio de reconocimiento mutuo.⁶⁹ No obstante, esta disposición solo impone al primer Estado miembro obligaciones de expedición de dichos documentos, mientras que el segundo Estado miembro se limita a reconocer que dichos documentos son válidos para viajar. Este reconocimiento tiene un alcance limitado y no incide en la cuestión de si el principio de reconocimiento mutuo se aplica a las decisiones positivas de concesión del estatuto de refugiado. En otras palabras, esta disposición constituye un ejemplo del reconocimiento mutuo de los documentos de viaje, que no incide en la cuestión del reconocimiento mutuo de las decisiones positivas de concesión del estatuto de refugiado.

71. En la vista, las partes hicieron referencia, asimismo, al permiso de residencia de larga duración expedido por el primer Estado miembro,⁷⁰ con el fin de sostener que en el ámbito de la política de asilo existe el reconocimiento mutuo. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha precisado que todo nacional de un tercer país que se halle en el territorio de un Estado miembro sin cumplir las condiciones de entrada, estancia o residencia se encuentra, por esa mera razón, en situación irregular.⁷¹ Por tanto, el artículo 24 de la Directiva de reconocimiento no puede interpretarse en el sentido de que obliga a todos los Estados miembros a conceder un permiso de residencia a una persona a la que otro Estado miembro ha concedido protección internacional.⁷² De ello se desprende, en mi opinión, que del régimen de permisos de residencia no puede deducirse ningún argumento a los efectos del presente asunto.

72. Además, los artículos 11, 12 y 14 de la Directiva de reconocimiento contienen normas específicas relativas a la cesación, la exclusión y la revocación del estatuto de refugiado. En mi opinión, estos artículos no facultan a un Estado miembro para revocar o poner fin al estatuto de refugiado concedido por otro Estado miembro. Esta competencia corresponde únicamente al Estado miembro *que ha concedido el estatuto de refugiado*. El hecho de que el segundo Estado miembro haya perdido su confianza en las condiciones de vida del primer Estado miembro no confiere a las autoridades de aquel el derecho a menoscabar las facultades de este último y a privar al nacional de un país tercero de su estatuto de refugiado en el primer Estado miembro. El único derecho que dichas autoridades adquieren al activar el artículo 3, apartado 2, del Reglamento Dublín III es el de poder determinar el Estado miembro competente y, si es necesario, llevar a cabo un nuevo examen del cumplimiento de los criterios establecidos en la Directiva de reconocimiento para la concesión de dicho estatuto.

⁶⁹ Véase también el artículo 28 de la Convención de Ginebra, en virtud del cual el estatuto de refugiado debe ser aceptado por los demás Estados contratantes.

⁷⁰ Véase la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO 2004, L 16, p. 44), en su versión modificada por la Directiva 2011/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2011 (DO 2011, L 132, p. 1).

⁷¹ Véase, en este sentido, la sentencia de 24 de febrero de 2021, M y otros (Traslado a un Estado miembro) (C-673/19, EU:C:2021:127), apartado 30 y jurisprudencia citada.

⁷² Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha precisado que, por lo que respecta a la Directiva 2003/109, el segundo Estado miembro debe comprobar si el nacional de un tercer país cumple los requisitos para obtener un permiso de residencia o su renovación. Puede ser así incluso cuando dicho nacional disponga de un permiso de residencia válido en otro Estado miembro por haberle concedido este último el estatuto de refugiado [véase, en este sentido, la sentencia de 29 de junio de 2023, Stadt Frankfurt am Main y Stadt Offenbach am Main (Renovación de un permiso de residencia en el segundo Estado miembro), C-829/21 y C-129/22, EU:C:2023:525]. Por tanto, esta Directiva exige que el segundo Estado miembro reconozca la existencia de un permiso de residencia concedido en el primer Estado miembro, pero corresponde al segundo Estado miembro comprobar si la persona interesada cumple los requisitos materiales para obtener un permiso de residencia. En otras palabras, el segundo Estado miembro puede imponer condiciones de residencia, incluido el cumplimiento de requisitos de integración.

73. Tal apreciación es conforme con el objetivo del artículo 14 de la Directiva de reconocimiento, que permite al Estado miembro revocar o denegar la renovación del estatuto de refugiado a un nacional de un tercer país. A este respecto, los apartados 1 y 2 de dicho artículo confirman la idea de que el mantenimiento del estatuto de refugiado está estrechamente vinculado, en particular, a las circunstancias existentes en el país de origen de la persona de que se trate. Además, el sistema está concebido de modo que se permita al segundo Estado miembro volver a examinar el fundamento de la solicitud, ya que puede ejercer las facultades que le confiere esta disposición, si lo considera necesario. Por consiguiente, cabe deducir de esta disposición que el legislador de la Unión pretendió conferir al segundo Estado miembro la facultad de volver a examinar el fundamento de la solicitud. Por último, del artículo 14, apartado 4, de la Directiva de reconocimiento se desprende que el estatuto de refugiado concedido está estrechamente vinculado al Estado miembro «en el que se encuentra [el refugiado]», lo que confirma la existencia del vínculo antes mencionado.⁷³

74. Por consiguiente, en mi opinión, no cabe deducir de la Directiva de reconocimiento que las decisiones positivas en materia de asilo de unos Estados miembros tienen efecto vinculante en otros Estados miembros, ya sea en circunstancias normales o excepcionales.

3. Conclusión provisional

75. El SECA se va creando gradualmente y, de conformidad con el Tratado FUE, corresponde únicamente al legislador de la Unión decidir, cuando sea necesario, dotar de efecto transfronterizo vinculante a las decisiones por las que se concede el estatuto de refugiado. Ninguna disposición del Reglamento Dublín III, de la Directiva sobre procedimientos ni de la Directiva de reconocimiento sugiere que los Estados miembros estén obligados a conceder a una persona el estatuto de refugiado por el mero hecho de que otro Estado miembro ya se lo haya concedido.

76. En el caso de autos, la autoridad decisoria de un segundo Estado miembro (en este caso, Alemania), que no puede aplicar el artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva sobre procedimientos, dado que tal aplicación conllevaría un grave riesgo de infringir la prohibición establecida en el artículo 4 de la Carta, no está vinculada por una decisión anterior de concesión del estatuto de refugiado, adoptada por el primer Estado miembro (en este caso, Grecia). La autoridad decisoria del segundo Estado miembro debe realizar una apreciación sobre el fondo de la nueva solicitud, de conformidad con las disposiciones de la Directiva de reconocimiento y de la Directiva sobre procedimientos.

77. Si bien la decisión de conceder el estatuto de refugiado, adoptada por el primer Estado miembro, no tiene efecto vinculante para la autoridad decisoria del segundo Estado miembro, es preciso comprobar si esta autoridad está obligada a tener debidamente en cuenta dicha decisión al realizar un nuevo examen de la solicitud de asilo en cuestión.

⁷³ Véase el punto 68 anterior.

C. Procedimientos administrativos posteriores en el supuesto de «circunstancias excepcionales»

78. En primer lugar debo señalar que, cuando un Estado miembro debe llevar a cabo un examen en cuanto al fondo de una solicitud de protección internacional debido al hecho de que el solicitante corre el riesgo de ser sometido a tratos inhumanos o degradantes en el primer Estado miembro, debe aplicarse la Directiva 2013/33/UE,⁷⁴ que establece con detalle el trato que ha de dispensarse a los solicitantes de protección internacional mientras se tramita su solicitud.

79. Además, al examinar una solicitud de protección internacional, el segundo Estado miembro no solo debe respetar los principios y las garantías previstos tanto en la Directiva sobre procedimientos como en la Directiva de reconocimiento para determinar si la persona de que se trate necesita tal protección, sino también las exigencias derivadas del principio de buena administración, que impone obligaciones específicas, habida cuenta de que el solicitante debe someterse a dos procedimientos administrativos ulteriores debido a circunstancias excepcionales. En otras palabras, la aplicación del artículo 3, apartado 2, del Reglamento Dublín III traslada esa obligación al segundo Estado miembro, que está vinculado por esas exigencias.

1. Evaluación de una solicitud de protección internacional

80. En primer lugar, al examinar la solicitud de protección internacional, el segundo Estado miembro debe tener en cuenta los principios y garantías establecidos en el capítulo II de la Directiva sobre procedimientos, entre ellos su artículo 10, apartados 2 y 3, a la que se ha referido el órgano jurisdiccional remitente. En virtud del artículo 10, apartado 2, la autoridad decisoria debe determinar, en primer lugar, si el solicitante reúne los requisitos para ser refugiado y, de no ser así, determinará si tiene derecho a la protección subsidiaria. Con arreglo al artículo 10, apartado 3, de la Directiva sobre procedimientos, los Estados miembros deben garantizar que las decisiones sobre las solicitudes de internacional se adopten tras un examen adecuado, de conformidad con los requisitos previstos en las letras a) a d) del mismo apartado.

81. En segundo lugar, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva de reconocimiento exige que el Estado miembro valore los «elementos pertinentes de la solicitud», que incluyen aquellos que el primer Estado miembro tuvo anteriormente en cuenta, así como el hecho de que las autoridades de otro Estado miembro hayan concedido al interesado el estatuto de refugiado. Es de destacar el amplio tenor de la disposición. Por este motivo, todas las constataciones de hecho y las fuentes de información pueden considerarse «elementos» en el sentido del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva de reconocimiento, incluidas aquellas que llevaron al primer Estado miembro a adoptar su decisión positiva. También debe tenerse en cuenta el hecho de que la solicitud presentada por la persona de que se trate ya ha sido examinada y que se ha adoptado una decisión positiva por la que se le concede el estatuto de refugiado.

82. A este respecto, las autoridades del segundo Estado miembro no pueden simplemente ignorar el hecho de que las autoridades del primer Estado miembro hayan concedido previamente el estatuto de refugiado a la persona solicitante. Por el contrario, si la pérdida de confianza se ha producido debido a un trato inhumano y no como consecuencia de deficiencias en el procedimiento de asilo como tal, debería atribuirse especial importancia a la existencia de tal

⁷⁴ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DO 2013, L 180, p. 96).

decisión. Por tanto, la existencia de la decisión positiva de concesión del estatuto de refugiado puede constituir uno de los elementos que fundamentan los hechos invocados en apoyo de la solicitud de protección internacional presentada por la persona interesada.⁷⁵

2. Exigencias derivadas del principio de buena administración

83. Cuando el principio de confianza mutua no puede invocarse debido a circunstancias extraordinarias y cuando se aplica el artículo 3, apartado 2, del Reglamento Dublín III, dicho Reglamento y las Directivas sobre los procedimientos y de reconocimiento no establecen ninguna norma específica relativa a la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros primero y segundo, en particular, en cuanto al intercambio de información entre ellos, ni sobre los plazos que debe respetar el segundo Estado miembro. Dado que, en el caso de autos, la pérdida de confianza afecta a las condiciones de vida en el primer Estado miembro y no al propio procedimiento de asilo, determinadas disposiciones de dicho Reglamento y de estas Directivas pueden aplicarse, por analogía, en circunstancias excepcionales. No obstante, cuando el Derecho de la Unión no establece unas normas detalladas sobre el procedimiento en caso de circunstancias excepcionales, los Estados miembros siguen siendo competentes, en virtud del principio de autonomía procesal, para determinar dichos requisitos, a condición de que esa regulación no sea menos favorable que la que rige situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y de que no hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que confiere el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad).⁷⁶

84. No obstante, cuando aplica el Derecho de la Unión, es decir, el Reglamento Dublín III, la Directiva sobre procedimientos y la Directiva de reconocimiento, la autoridad nacional está vinculada por el principio de buena administración, en tanto que principio general del Derecho de la Unión, que incluye, entre otras cosas, el deber de diligencia y cuidado por parte de las autoridades nacionales.⁷⁷

a) Cooperación e intercambio de información entre los Estados miembros

85. El artículo 34 del Reglamento Dublín III prevé mecanismos de intercambio de información entre los Estados miembros. Sobre la base de esta disposición, el intercambio de información entre los Estados miembros constituye una mera facultad, ya que tendrá lugar cuando el «Estado miembro [...] lo pida».⁷⁸ No obstante, cuando concurren las circunstancias del artículo 3, apartado 2, del Reglamento Dublín III y, en particular, cuando se quiebra la confianza entre dos Estados miembros, el Reglamento no establece ninguna norma específica en relación con el intercambio de información. Es importante subrayar que, cuando la pérdida de confianza se

⁷⁵ Además, de conformidad con el artículo 4, apartado 3, letras a) a c), de la Directiva de reconocimiento, la evaluación de una solicitud de protección internacional se efectuará de manera individual e implicará que se tengan en cuenta todos los hechos pertinentes relativos al país de origen en el momento de resolver sobre la «nueva» solicitud, las declaraciones y la documentación pertinentes sobre persecución o daños graves, la situación particular y las circunstancias personales del solicitante.

⁷⁶ Véase la sentencia de 15 de abril de 2021, *État belge* (Elementos posteriores a la decisión de traslado) (C-194/19, EU:C:2021:270), apartado 42 y jurisprudencia citada. Sin embargo, esta cuestión no es objeto del presente procedimiento y, por tanto, no es objeto de análisis.

⁷⁷ Véase, por ejemplo, la sentencia de 8 de mayo de 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302), apartados 49 y 50, en la que el Tribunal de Justicia aplicó el principio de buena administración a un procedimiento de concesión de protección subsidiaria.

⁷⁸ Véase el artículo 34, apartado 1, del Reglamento Dublín III.

refiere a las condiciones de acogida en el primer Estado miembro,⁷⁹ la obligación de cooperación entre los Estados miembros, en relación con los procedimientos de solicitud, no debe verse afectada.

86. En este sentido, dado que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva de reconocimiento exige que el Estado miembro valore los «elementos pertinentes de la solicitud» y, si la persona de que se trate se basa en la resolución adoptada por el primer Estado miembro que le concedió el estatuto de refugiado, el segundo Estado miembro debe determinar las circunstancias que permitieron a aquel adoptarla. Para cumplir esta exigencia y teniendo en cuenta, a la luz del principio de buena administración, el hecho de que otro Estado miembro ya ha concedido al solicitante el estatuto de refugiado, las autoridades competentes del segundo Estado miembro *deben* valorar si procede aplicar el artículo 34 del Reglamento Dublín III. En virtud del artículo 34, apartado 3, de este Reglamento, dichas autoridades pueden dirigir una solicitud de información a las autoridades competentes del primer Estado miembro y, en particular, solicitar explicaciones sobre las circunstancias que dieron lugar a dicho estatuto, en cuyo caso las autoridades del primer Estado miembro están obligadas a responder.

b) Plazo razonable

87. Habida cuenta del objetivo de celeridad en la tramitación de solicitudes⁸⁰ y de la buena administración como principio general del Derecho de la Unión, en el examen de las solicitudes de asilo, el procedimiento relativo a la segunda solicitud debe llevarse a cabo en un plazo razonable. El considerando 19 de la Directiva sobre procedimientos recuerda claramente este principio de celeridad de los procedimientos de asilo de la Unión y deja a los Estados miembros «flexibilidad [...] para dar prioridad al examen de una solicitud de modo que pueda examinarse antes que otras solicitudes que se hayan formulado con anterioridad», a fin de «reducir en determinados casos la duración total del procedimiento».

88. Así, cuando concurren las circunstancias del artículo 3, apartado 2, del Reglamento Dublín III, debe tenerse en cuenta la duración de los dos procedimientos acumulados. Los solicitantes que ya hayan obtenido el estatuto de refugiado en otro Estado miembro, pero que no puedan acogerse a dicho estatuto en el primer Estado miembro debido al riesgo de sufrir tratos inhumanos o degradantes, en el sentido del artículo 4 de la Carta, solicitan al segundo Estado miembro protección internacional en «circunstancias excepcionales», provocadas por una pérdida de confianza entre los Estados miembros. Los casos comprendidos en el ámbito de esas «circunstancias excepcionales» deben considerarse englobados en los «determinados casos» a los que se otorga prioridad en virtud del considerando 19 de la Directiva sobre procedimientos.

89. Es importante señalar que el artículo 31, apartado 7, letra a), de la Directiva, que permite a los Estados miembros «dar prioridad a un examen de una solicitud [...] cuando la solicitud es probable que esté bien fundada», corrobora, además, la prioridad de la tramitación de la solicitud de asilo presentada en el segundo Estado miembro a raíz de esas «circunstancias excepcionales» concretas y después de que el primer Estado miembro ya haya determinado que el interesado puede beneficiarse del estatuto de refugiado.

⁷⁹ Véase el punto 43 de las presentes conclusiones relativo a la distinción entre la pérdida de confianza en cuanto a las condiciones de vida y la pérdida de confianza en cuanto al procedimiento de asilo.

⁸⁰ Véase el artículo 20, apartado 1, del Reglamento Dublín III, que corrobora esta exigencia. Véase, también, ACNUR, «Improving the quality of decision-making», *Refugee Status Determination*, 2016, p. 5, EC/67/SC/CRP.12.

90. Así, cuando concurren las circunstancias del artículo 3, apartado 2, del Reglamento Dublín III, el principio de buena administración impone una carga específica sobre el segundo Estado miembro, cuyas autoridades deben actuar con prontitud, puesto que la persona interesada ya ha sido sometida a un primer procedimiento de solicitud y posiblemente a un procedimiento judicial que ha apreciado que existe el riesgo contemplado por el artículo 4 de la Carta. En este sentido, es importante señalar que el artículo 31, apartado 3, de la Directiva sobre procedimientos exige que los Estados miembros procuren que el procedimiento de examen termine en el plazo de seis meses a partir de la presentación de la solicitud.⁸¹ Por lo tanto, este plazo de seis meses es el tiempo máximo previsto para tramitar una solicitud en circunstancias normales. Las circunstancias excepcionales en cuestión deben requerir una mayor celeridad y la solicitud presentada ante el segundo Estado miembro debe tramitarse en un plazo considerablemente más corto.

91. El primer Estado miembro que haya concedido el estatuto de refugiado a la persona interesada debe asumir también una carga específica y ampliada consistente en ayudar al segundo Estado miembro a tramitar la solicitud presentada por esa persona de la forma más rápida posible. Con carácter general, al intercambiar información con arreglo al artículo 34 del Reglamento Dublín III, se aplica el plazo establecido en el apartado 5 de ese artículo, que establece que los Estados miembros obligados a compartir información deben hacerlo en el plazo de cinco semanas.⁸² Ese plazo de cinco semanas es también el tiempo máximo previsto para tramitar una solicitud en circunstancias normales. Las «circunstancias excepcionales» ocasionadas por la pérdida de confianza mutua entre los Estados miembros, debido a un riesgo de sufrir un trato inhumano o degradante, en el sentido del artículo 4 de la Carta, en uno de los Estados miembros, deben ser atendidas con mayor celeridad. El primer Estado miembro debe responder a todas las solicitudes de información que le formule el segundo en un plazo claramente inferior al aplicable en circunstancias normales.⁸³

3. Conclusión provisional

92. A la luz de todo lo anterior, considero que la autoridad competente del segundo Estado miembro debe realizar una apreciación en cuanto al fondo de la nueva solicitud, de conformidad con las disposiciones de la Directiva sobre procedimientos y de la Directiva de reconocimiento, y determinar si la persona solicitante reúne los requisitos materiales necesarios para obtener el estatuto de refugiado, garantizando, al mismo tiempo, el respeto del principio de buena administración. Ese principio y la exigencia de valorar todos los elementos pertinentes de la solicitud, en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva de reconocimiento, genera la obligación de tener en cuenta el hecho de que la solicitud de asilo presentada por la persona interesada ya ha sido examinada y que las autoridades del primer Estado miembro ya han adoptado una decisión positiva de concesión del estatuto de refugiado. Las autoridades competentes del segundo Estado miembro deben otorgar prioridad al examen de la solicitud y considerar la aplicación del artículo 34 del Reglamento Dublín III, que prevé un mecanismo de

⁸¹ El artículo 31, apartado 3, de la Directiva sobre procedimientos deja claro que «cuando se aplique a una solicitud el procedimiento establecido en el [Reglamento Dublín III], el plazo de seis meses empezará a contar a partir del momento en que se determine el Estado miembro responsable de su examen de conformidad con el citado Reglamento, el solicitante se halle en el territorio de dicho Estado miembro y la autoridad competente se haya hecho cargo de él». En el presente asunto dicha disposición exige que Alemania tramite la solicitud de QY en el plazo de seis meses a partir del momento en que se determine que Alemania es el Estado miembro responsable de esa tramitación.

⁸² Si el intercambio de información no puede producirse en ese plazo de cinco semanas, el segundo Estado miembro podrá decidir de forma independiente sobre la solicitud.

⁸³ Ha de tenerse en cuenta el deber de cooperación leal, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3.

intercambio de información entre los Estados miembros, en virtud del cual el primer Estado miembro debe responder a todas las solicitudes de información del segundo en un plazo claramente más breve que el aplicable en circunstancias normales.

V. Conclusión

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

«En caso de que un Estado miembro no pueda ejercer la facultad conferida por el artículo 33, apartado 2, letra a), 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, de denegar, por inadmisible, una solicitud de protección internacional habida cuenta la concesión del estatuto de refugiado en otro Estado miembro, porque las condiciones de vida en ese Estado miembro expondrían al solicitante a un grave riesgo de sufrir un trato inhumano o degradante en el sentido del artículo 4 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,

el artículo 78 TFUE, apartados 1 y 2,

el artículo 3, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida,

los artículos 4, apartado 1, y 13 de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, y

los artículos 10, apartados 2 y 3, y 33, apartados 1 y 2, letra a), de la Directiva 2013/32,

deben interpretarse en el sentido de que no obligan a un Estado miembro a reconocer, sin efectuar un examen sobre el fondo, la protección internacional que otro Estado miembro ya ha concedido al solicitante.

Cuando evalúen una nueva solicitud presentada por concurrir las circunstancias excepcionales del artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 604/2013, las autoridades competentes deben determinar, de conformidad con las disposiciones de la Directiva 2011/95 y de la Directiva 2013/32, si la persona solicitante reúne los requisitos materiales para ser refugiado, garantizando el respeto al principio de buena administración y, en particular, teniendo en cuenta el hecho de que la solicitud presentada por dicha persona ya ha sido examinada por las autoridades de otro Estado miembro, toda vez que ese hecho constituye un elemento pertinente de la solicitud, en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2011/95. Las autoridades competentes que lleven a cabo esa evaluación deben dar prioridad al examen de la solicitud y sopesar si aplican el artículo 34 del Reglamento n.º 604/2013, que prevé mecanismos de intercambio de información

entre los Estados miembros, quedando las autoridades del primer Estado miembro obligadas a responder a todas las solicitudes de información formuladas por el segundo Estado miembro en un plazo sensiblemente más corto que el aplicable en circunstancias normales.»