

**Asunto C-616/19**

**Petición de decisión prejudicial**

**Fecha de presentación:**

16 de agosto de 2019

**Órgano jurisdiccional remitente:**

High Court (Tribunal Superior, Irlanda)

**Fecha de la resolución de remisión:**

2 de julio de 2019

**Partes demandantes:**

M.S.

M.W.

G.S.

**Parte demandada:**

Minister for Justice and Equality

---

**HIGH COURT (TRIBUNAL SUPERIOR, IRLANDA)**

**CONTROL JUDICIAL**

[*omissis*]

**ENTRE**

**M.S. (AFGANISTÁN)**

**PARTE DEMANDANTE**

**Y**

**MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY (MINISTRO DE JUSTICIA  
E IGUALDAD, IRLANDA)**

**PARTE DEMANDADA**

**ENTRE**

[*omissis*]

**M.W. (AFGANISTÁN)**

**PARTE DEMANDANTE**

**Y**

**MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY (MINISTRO DE JUSTICIA  
E IGUALDAD, IRLANDA)**

**PARTE DEMANDADA**

**Y ENTRE**

[*omissis*]

**G.S. (GEORGIA)**

**PARTE DEMANDANTE**

**Y**

**MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY (MINISTRO DE JUSTICIA  
E IGUALDAD, IRLANDA)**

**PARTE DEMANDADA**

**RESOLUCIÓN del Juez Sr. Richard Humphreys dictada el 2 de julio de 2016**

**Antecedentes de hecho relativos a M.S.**

1. El Sr. M.S. es un solicitante de asilo oriundo de Afganistán que afirma haber llegado al Estado a través de Grecia, Italia y Francia. El 1 de agosto de 2017, solicitó protección internacional. De manera fraudulenta, omitió comunicar a la IPO (Oficina de Protección Internacional, Irlanda) que Italia ya le había otorgado protección subsidiaria. Tras su solicitud, una consulta a Eurodac mostró coincidencias con huellas dactilares tomadas en Francia en abril y junio de 2017 y en Italia el 6 de agosto de 2012. Se estableció contacto con las autoridades italianas, quienes el 10 de octubre de 2017 informaron a la IPO de que el demandante había recibido protección subsidiaria en Italia y disponía de un permiso de residencia válido hasta el 11 de diciembre de 2020. El 1 de diciembre de 2017, la IPO decidió que la solicitud de protección era inadmisibles en virtud del artículo 21, apartado 4, letra a), de la International Protection Act (Ley de protección internacional irlandesa) de 2015. El demandante recurrió esta

recomendación ante el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación de Protección Internacional, Irlanda; en lo sucesivo, «IPAT») el 17 de enero de 2018. El 23 de mayo de 2018, el tribunal decidió confirmar la decisión por la que se declaraba la inadmisibilidad de la solicitud de protección.

#### **Antecedentes de hecho relativos a M.W.**

2. El Sr. M.W. es también oriundo de Afganistán y tiene un historial de inmigración particularmente intrincado. Afirma que abandonó Afganistán en 2009 y que viajó a Irán, Turquía, Grecia, Italia, Francia y el Reino Unido. Obtuvo un permiso para permanecer durante un año en el Reino Unido, que intentó renovar sin éxito. Entonces permaneció ilegalmente en dicho país hasta el 22 de febrero de 2014, fecha en que viajó a Francia y luego a Bélgica. Solicitó protección internacional en Bélgica el 24 de febrero de 2014 y, posteriormente, fue devuelto al Reino Unido el 1 de mayo de 2014, presuntamente de conformidad con el sistema de Dublín. Fue deportado del Reino Unido a Afganistán el 22 de julio de 2014, pero abandonó de nuevo su país natal en diciembre de 2014 y viajó a Pakistán, Irán, Turquía, Grecia, Macedonia del Norte, Serbia, Croacia y Austria, pasando finalmente algunos períodos en Alemania, Francia e Italia. Luego regresó a Francia durante un año, para volver después ilegalmente al Reino Unido a principios de 2017 y, finalmente, a Irlanda, donde presentó una solicitud de protección internacional el 4 de julio de 2017. Al presentar su solicitud, no parece tampoco que informase de su historial de inmigración.
3. El 14 de agosto de 2017, las autoridades italianas comunicaron a la IPO que el demandante había recibido protección subsidiaria en Italia y disponía de un permiso de residencia válido hasta el 23 de enero de 2022. El 2 de febrero de 2018, la IPO decidió que la solicitud de protección internacional era inadmisibile. El 8 de febrero de 2018, el demandante recurrió al IPAT por medio de un escrito de recurso que no contenía fundamento alguno. Fue el 22 de febrero de 2018 cuando se presentó un motivo de recurso. No obstante, el tribunal lo desestimó mediante resolución de 28 de septiembre de 2018.

#### **Antecedentes de hecho relativos a G.S.**

4. El Sr. G.S. es un ciudadano de Georgia que afirmó haber dejado Georgia inicialmente en 1993. Se desplazó a Alemania, donde solicitó asilo, pero regresó a su país de origen diez días más tarde. Posteriormente, dejó Georgia de nuevo en 1995 y viajó a Portugal con un visado de trabajo, donde permaneció durante cuatro años antes de regresar a su país. Dejó nuevamente su país en 2003 y viajó a Austria, donde solicitó asilo, pero fue obligado a abandonar dicho país al cabo de cuatro años. En algún momento, solicitó asimismo asilo en Suiza, aunque acabó retirando dicha solicitud. Regresó a Georgia y posteriormente, en enero de 2009, viajó a Italia a través de Turquía y solicitó protección internacional. No se le concedió el estatuto de refugiado, pero se le otorgó protección subsidiaria. Más tarde viajó a Irlanda, donde llegó el 17 de diciembre de 2017 y se le denegó el permiso de entrada. Indicó que deseaba solicitar protección internacional, lo que

hizo al día siguiente. A diferencia de los otros demandantes, fue sincero al informar acerca de su historial de inmigración. Una consulta a Eurodac confirmó coincidencias con huellas dactilares tomadas en Italia el 12 de marzo de 2009. El 17 de enero de 2018, se emitió una solicitud de readmisión en Italia conforme al sistema de Dublín, pero esta fue rechazada el 31 de enero de 2018, debido a que el procedimiento de asilo en Italia había concluido. El 29 de junio de 2018, la IPO decidió que la solicitud de protección internacional era inadmisibile. Se recurrió ante el tribunal, que el 18 de octubre de 2018 decidió confirmar esta recomendación.

**Antecedentes del procedimiento con relación a M.S.**

5. El solicitante presentó su escrito de motivación el 20 de junio de 2018, con el objeto principal de solicitar un procedimiento de revisión de la resolución del tribunal de 23 de mayo de 2018. Se admitió a trámite el 25 de junio de 2018 [omissis]. [consideraciones procesales de Derecho interno]

**Antecedentes del procedimiento con relación a M.W.**

6. El escrito de motivación fue presentado el 4 de octubre de 2018, con el objeto principal de solicitar un procedimiento de revisión de la resolución del tribunal de 28 de septiembre de 2018 [omissis]. Se admitió a trámite el 8 de octubre de 2018. [omissis]. [consideraciones procesales de Derecho interno]

**Antecedentes del procedimiento con relación a G.S.**

7. La demanda de G.S. se admitió a trámite el 19 de octubre de 2018, y su objeto principal consistía en solicitar un procedimiento de revisión de la resolución del tribunal de 19 de octubre de 2018 y que se declarase la invalidez del artículo 21, apartado 2, letra a), de la Ley de 2015, por ser contraria al Derecho de la Unión. [omissis]. [consideraciones procesales de Derecho interno]

**Derecho nacional y Derecho de la Unión en la materia**

8. El artículo 21, apartado 2, letra a), de la Ley de 2015 establece lo siguiente: «2. *Una solicitud de protección internacional es inadmisibile cuando concurren una o más de las siguientes circunstancias en relación con la persona sujeto de la solicitud: a) que otro Estado miembro haya concedido el estatuto de refugiado o de protección subsidiaria al interesado [...]*»
9. El considerando 22 de la Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (DO 2005, L326, p. 13), establece lo siguiente:

*«Los Estados miembros deberían examinar todas las solicitudes refiriéndose a la sustancia, es decir, evaluando si el solicitante en cuestión cumple los requisitos de refugiado de conformidad con la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de*

*abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida, salvo cuando la presente Directiva disponga otra cosa, en particular cuando pueda razonablemente suponerse que otro país efectuaría dicho examen o garantizaría de manera suficiente la protección. En particular, los Estados miembros no deberían estar obligados a evaluar la sustancia de una solicitud de asilo cuando un primer país de asilo hubiere concedido el estatuto de refugiado al solicitante u otro tipo de protección suficiente, y el solicitante sea readmitido en dicho país.»*

- 10.** El artículo 25 de la Directiva 2005/85 dispone lo siguiente: «1. Además de los casos en que la solicitud no se examine con arreglo al Reglamento (CE) n.º 343/2003, los Estados miembros no estarán obligados a examinar si el solicitante cumple los requisitos de la condición de refugiado de conformidad con la Directiva 2004/83/CE cuando una solicitud se considere inadmisibile con arreglo al presente artículo. 2. Los Estados miembros podrán considerar inadmisibile una solicitud de asilo con arreglo al presente artículo si: a) otro Estado miembro ha concedido el estatuto de refugiado; b) un país que no sea un Estado miembro se considera primer país de asilo del solicitante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26; c) un país que no sea un Estado miembro se considera tercer país seguro para el solicitante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27; d) se permite al solicitante permanecer en el Estado miembro de que se trate por algún otro motivo, a consecuencia del cual le ha sido concedido un estatuto equivalente a los derechos y beneficios del estatuto de refugiado en virtud de la Directiva 2004/83/CE; e) se permite al solicitante permanecer en el territorio del Estado miembro de que se trate por algún otro motivo, lo que le protege de la devolución mientras se resuelve el procedimiento para determinar su estatuto de conformidad con la letra d); f) el solicitante ha presentado una solicitud idéntica tras una resolución firme; g) una persona a cargo del solicitante presenta una solicitud, una vez que, con arreglo al artículo 6, apartado 3, haya consentido en que su caso se incluya en una solicitud presentada en su nombre, y no haya datos relativos a la situación de la persona a cargo que justifiquen una solicitud por separado.»
- 11.** El texto refundido de la Directiva sobre procedimientos, que no se aplica a Irlanda, ha sustituido la referencia al estatuto de refugiado por una referencia a si «otro Estado miembro ha concedido la protección internacional» [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 retirada de la protección internacional (DO 2013, L 180, p. 60; en lo sucesivo, «Directiva sobre procedimientos»)].
- 12.** En su 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 71, el Tribunal de Justicia declaró la Directiva sobre procedimientos «permite a los Estados miembros denegar una solicitud de asilo por ser inadmisibile también en el supuesto de que

*otro Estado miembro haya concedido al solicitante no el derecho de asilo, sino únicamente protección subsidiaria*». Una observación similar aparece también en el apartado 58 de la misma sentencia.

13. El principal problema de interpretación en el presente asunto estriba en que, si bien la estrecha relación entre los elementos del sistema europeo común de asilo supone que de la aplicación conjunta del texto refundido de la Directiva sobre procedimientos y el Reglamento Dublín III n.º 604/2013 se deduce con claridad que ningún Estado miembro tiene que tramitar una solicitud de protección internacional concedida previamente en otro Estado miembro, ya sea porque las solicitudes posteriores presentadas en un nuevo Estado miembro puedan considerarse inadmisibles o porque la persona pueda ser devuelta conforme el sistema de Dublín, se produce una anomalía en relación con los pocos Estados miembros que, estando vinculados por el Reglamento Dublín III, no se sujetan al texto refundido de la Directiva sobre procedimientos. Solo Irlanda y el Reino Unido se encuentran en esta situación, lo que suscita la cuestión interpretativa de que aquí se trata y que, en última instancia, consiste en si un Estado miembro puede considerar que la concesión de protección subsidiaria por parte de otro Estado miembro sirve de fundamento para declarar la inadmisibilidad de una solicitud de protección internacional posterior.
14. Hay tres cuestiones de Derecho de la Unión que han de dilucidarse para la adopción de una decisión en el presente asunto y, en el ejercicio de mi aplicación discrecional al respecto, considero necesario y apropiado remitir estas cuestiones al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 267 TFUE.

#### **Primera cuestión prejudicial**

15. La primera cuestión es la siguiente: ¿La referencia al «Estado miembro de que se trate» que contiene el artículo 25, apartado 2, letras d) y e), de la Directiva 2005/85 debe entenderse hecha a) a un primer Estado miembro que ha concedido una protección equivalente al asilo a un solicitante, b) a un segundo Estado miembro ante el que se presenta una solicitud posterior de protección internacional o c) a cualquiera de esos Estados miembros?
16. Los demandantes M.S y M.W. afirman que el «Estado miembro de que se trate» se refiere al segundo Estado miembro. El demandante G.S. parece admitir que podría ser cualquiera de los dos Estados miembros. El demandado afirma que el término hace referencia al primer Estado miembro.
17. La respuesta que propongo es que «cualquier Estado miembro» es la forma más lógica y acertada de interpretar la referencia al «Estado miembro de que se trate» del artículo 25, apartado 2, letras d) y e), de la Directiva sobre procedimientos. Además, con ello se daría un sentido coherente al considerando 22 de la misma Directiva. La exclusión del primer Estado miembro de esta disposición daría lugar a una grave anomalía, ya que supondría que la concesión de derechos equivalentes



a la protección subsidiaria en cualquier país que no sea un Estado miembro sería suficiente para considerar inadmisibile la solicitud, lo cual carece de sentido.

18. La relevancia de esta cuestión estriba en que, si el «*Estado miembro de que se trate*» incluye al primer Estado miembro, es decir, si se refiere al primer Estado miembro o a cualquiera de los dos Estados miembros, podría haber estado justificada la inadmisibilidat de las presentes solicitudes y, por lo tanto, el artículo 21 de la Ley de 2015 podría no ser incompatible con el Derecho de la Unión. Es cierto que el fundamento de la inadmisibilidat no sería el que invocado por el tribunal. Pero esto podría considerarse una cuestión puramente técnica, ya que el tribunal se basó fundamentalmente en el artículo 21 de la Ley de 2015, que podría considerarse válido si el «*Estado miembro de que se trate*» significase o incluyese al primer Estado miembro.

### **Sobre la segunda cuestión prejudicial**

19. La segunda cuestión es la siguiente: Cuando a un nacional de un tercer país ha obtenido protección internacional en forma de protección subsidiaria en un primer Estado miembro y se traslada al territorio de un segundo Estado miembro, ¿el hecho de presentar una nueva solicitud de protección internacional en el segundo Estado miembro constituye un abuso de derecho, de modo que el segundo Estado miembro puede adoptar una decisión por la que se declare la inadmisibilidat de dicha solicitud posterior?
20. Los demandantes en estos tres asuntos afirman que dichas solicitudes posteriores no constituyen un abuso de derecho. [omissis] El demandante G.S. ha alegado también que esta cuestión es irrelevante para la resolución del tribunal; no obstante, no parece una objeción con fundamento, ya que la cuestión se refiere a la validez de la legislación en la que se basó la mencionada resolución. El demandado sostiene que el Estado miembro está autorizado a adoptar una decisión del tipo mencionado en la cuestión.
21. Mi opinión es que la presentación de una segunda solicitud o incluso una solicitud ulterior cuando una persona ya ha recibido protección subsidiaria constituye un abuso de derecho y, por lo tanto, de conformidad con los principios generales del Derecho de la Unión, los Estados miembros están facultados para adoptar decisiones por las que se declare la inadmisibilidat de tales solicitudes, como la decisión aquí controvertida. Asimismo, considero que, en aras de la viabilidad futura general del proyecto europeo, sería imprudente interpretar el Derecho de la Unión de manera que se confiriesen derechos adicionales en un ámbito tan delicado como la inmigración, a menos que así se infiera claramente de la disposición en cuestión, especialmente en lo que respecta a los nacionales de terceros países, máxime cuando existen serios indicios de abuso de derecho.
22. La relevancia de la cuestión estriba en que, si la solicitud puede ser desestimada por abuso de derecho, el recurso presentado por los demandantes no puede prosperar.

**Sobre la tercera cuestión prejudicial**

23. La tercera cuestión es la siguiente: ¿Debe interpretarse el artículo 25 de la Directiva 2005/85 en el sentido de que se opone a que un Estado miembro no vinculado por la Directiva 2011/95 pero sí por el Reglamento n.º 604/2013 adopte una medida como la controvertida en el presente procedimiento, por la cual se declara inadmisibile la solicitud de asilo de un nacional de un [tercer] país a quien previamente otro Estado miembro le haya concedido protección subsidiaria?
24. Los demandantes sostienen que no ha lugar a la aplicación del Derecho mencionado en la cuestión prejudicial, mientras que el demandado afirma lo contrario.
25. Mi opinión es que la lectura literal de la Directiva sobre procedimientos en este contexto daría lugar a una anomalía injustificada y sería contraria a la finalidad de la Directiva, considerada conjuntamente con las disposiciones del sistema de Dublín. La anomalía se debe a que el sentido y finalidad de la Directiva sobre procedimientos y del Reglamento Dublín II, en su conjunto, es que ningún Estado miembro tenga que resolver acerca de la solicitud de asilo presentada por una persona que ya cuenta con una protección subsidiaria o su equivalente en otro Estado miembro o incluso en otro lugar. Esa sigue siendo asimismo el sentido y finalidad del texto refundido de la Directiva sobre procedimientos y del Reglamento Dublín III en su conjunto, como ha señalado Vedsted Hansen en Hailbronner y Thym, *EU Immigration and Asylum Law*, 2.<sup>a</sup> ed. (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016) p. 1354, donde se sostiene que la Directiva sobre procedimientos puede «considerarse un complemento del Reglamento Dublín III». Pero la laguna surge cuando un Estado aplica una combinación de la antigua Directiva sobre procedimientos y el Reglamento Dublín III, situación que solo se da con Irlanda y el Reino Unido. En tal situación, la cuestión es si debe obviarse la interpretación literal de la Directiva sobre procedimientos y esta debe interpretarse de una manera coherente con la finalidad general.
26. La relevancia de la cuestión estriba en que, si se acepta la aplicación de dicho régimen, el recurso de los demandantes no puede prosperar.

**Resolución**

27. Habida cuenta de lo anterior, procede remitir al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales de conformidad con el artículo 267 TFUE:
- «1) ¿La referencia al “Estado miembro de que se trate” que contiene el artículo 25, apartado 2, letras d) y e), de la Directiva 2005/85 debe entenderse hecha a) a un primer Estado miembro que ha concedido una protección equivalente al asilo a un solicitante de protección internacional, b) a un segundo Estado miembro ante el que se presenta una solicitud posterior de protección internacional o c) a cualquiera de esos Estados miembros?



- 2) Cuando un nacional de un tercer país ha obtenido protección internacional en forma de protección subsidiaria en un primer Estado miembro y se traslada al territorio de un segundo Estado miembro, ¿el hecho de presentar una nueva solicitud de protección internacional en el segundo Estado miembro constituye un abuso de derecho, de modo que el segundo Estado miembro puede adoptar una decisión por la que se declare la inadmisibilidad de dicha solicitud posterior?
- 3) ¿Debe interpretarse el artículo 25 de la Directiva 2005/85 en el sentido de que se opone a que un Estado miembro no vinculado por la Directiva 2011/95 pero sí por el Reglamento n.º 604/2013 adopte una legislación como la controvertida en el presente procedimiento, en virtud de la cual se considera inadmisibile la solicitud de asilo de un nacional de un tercer país a quien previamente otro Estado miembro le haya concedido protección subsidiaria?»

DOCUMENTO DE TRABAJO