Edición provisional

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 9 de septiembre de 2021 (*)

«Procedimiento prejudicial — Controles en las fronteras, asilo e inmigración — Política de asilo — Procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional — Directiva 2013/32/UE — Artículo 40 — Solicitud posterior — Nuevas circunstancias o datos — Concepto — Circunstancias ya existentes antes de la conclusión mediante resolución firme de un procedimiento relativo a una solicitud de protección internacional anterior — Principio de fuerza de cosa juzgada — Omisión del solicitante»

En el asunto C−18/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria), mediante resolución de 18 de diciembre de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 16 de enero de 2020, en el procedimiento promovido por

XY,

con intervención de:

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por la Sra. A. Prechal, Presidenta de Sala, y los Sres. N. Wahl y F. Biltgen, la Sra. L. S. Rossi (Ponente) y el Sr. J. Passer, Jueces;

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. A. Posch y las Sras. J. Schmoll y C. Drexel, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y J. Vláčil y por la Sra. A. Pagáčová, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. J. Möller y R. Kanitz, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno francés, por la Sra. E. de Moustier y el Sr. D. Dubois, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno húngaro, por el Sr. M. Z. Fehér y la Sra. M. M. Tátrai, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. M. K. Bulterman y el Sr. J. Langer, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. M. Condou-Durande y los Sres. H. Leupold y J. Tomkin, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de abril de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 40 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 (DO 2013, L 180, p. 60).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre XY y el Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Oficina Federal de Inmigración y Asilo, Austria; en lo sucesivo, «Bundesamt»), en relación con la denegación, por parte del Bundesamt, de una solicitud de protección internacional presentada por XY.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2005/85/CE

3 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, L 326, p. 13), fue derogada por la Directiva 2013/32, con efectos a partir del 21 de julio de 2015. El artículo 34, apartado 2, de la Directiva 2005/85 disponía lo siguiente:

«Los Estados miembros podrán fijar en su Derecho nacional normas sobre el examen inicial de conformidad con el artículo 32. Dichas normas podrán, entre otras cosas:

[…]

b) requerir del solicitante en cuestión que presente los nuevos datos en un plazo determinado a partir del momento en que haya obtenido dicha información;

[…]».

Directiva 2013/32

4 Los considerandos 3, 18 y 36 de la Directiva 2013/32 enuncian los siguiente:

«(3) El Consejo Europeo, en su sesión especial en Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999, acordó trabajar con vistas a la creación de un sistema europeo común de asilo, basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951, modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967 […], afirmando así el principio de no devolución y garantizando que ninguna persona sufra de nuevo persecución.

[…]

(18) En interés tanto de los Estados miembros como de los solicitantes de protección internacional, debe tomarse cuanto antes una decisión sobre las solicitudes de protección internacional, sin perjuicio de que se efectúe un examen suficiente y completo.

[…]

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

5 El artículo 5 de esa Directiva dispone:

«Los Estados miembros podrán establecer o mantener disposiciones más favorables en relación con los procedimientos para la concesión o retirada de la protección internacional, en la medida en que dichas disposiciones sean compatibles con la presente Directiva.»

6 El artículo 28, apartados 1 y 2, de dicha Directiva establece lo siguiente:

«1. Cuando existan indicios razonables de que un solicitante ha retirado implícitamente su solicitud o ha desistido implícitamente de ella, los Estados miembros velarán por que la autoridad decisoria resuelva suspender su examen o, siempre que la autoridad decisoria considere la solicitud infundada sobre la base de un examen adecuado del fondo de la misma en consonancia con el artículo 4 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 (DO 2011, L 337, p. 9)], denegar la solicitud.

Los Estados miembros podrán presumir que el solicitante ha retirado o abandonado implícitamente su solicitud de protección internacional, en particular cuando se compruebe:

a) que no ha respondido a las peticiones de que facilite información esencial para su solicitud según lo dispuesto en el artículo 4 de la Directiva 2011/95/UE o no se ha presentado a la entrevista personal como estipulan los artículos 14, 15, 16 y 17 de la presente Directiva; a menos que demuestre en un plazo razonable que su ausencia se debió a circunstancias ajenas a su voluntad;

b) que se ha evadido de la justicia o ha abandonado sin autorización el lugar en donde vivía o estaba internado, sin ponerse en contacto con la autoridad competente en un plazo de tiempo razonable, o no ha cumplido en un plazo razonable con sus obligaciones de información u otras similares, a menos que el solicitante demuestre que ello se debió a circunstancias ajenas a su voluntad.

Los Estados miembros podrán fijar plazos o directrices con el fin de aplicar las presentes disposiciones.

2. Los Estados miembros garantizarán que un solicitante que se vuelva a presentar ante la autoridad competente después de que haya recaído la resolución de suspensión a que se refiere el apartado 1 del presente artículo, tenga derecho a pedir la reapertura de su caso o a formular una nueva solicitud, que no estará sujeta al procedimiento contemplado en los artículos 40 y 41.

Los Estados miembros podrán estipular un plazo de al menos nueve meses transcurrido el cual no pueda reabrirse el expediente de un solicitante o la nueva solicitud podrá tramitarse como solicitud posterior, sujeta al procedimiento contemplado en los artículos 40 y 41. Los Estados miembros podrán disponer que el expediente del solicitante solo pueda reabrirse una vez.

Los Estados miembros velarán por que tal persona no sea expulsada en violación del principio de no devolución.

Los Estados miembros podrán permitir a la autoridad decisoria que reanude el examen de la solicitud en la fase en que se suspendió.»

7 A tenor del artículo 33, apartado 2, de la misma Directiva:

«Los Estados miembros podrán considerar inadmisible una solicitud de protección internacional solo si:

[…]

d) se trata de una solicitud posterior, cuando no hayan surgido ni hayan sido aportados por el solicitante nuevas circunstancias o datos relativos al examen de la cuestión de si el solicitante cumple los requisitos para ser beneficiario de protección internacional en virtud de la [Directiva 2011/95];

[…]».

8 El artículo 40 de Directiva, titulado «Solicitudes posteriores», dispone, en sus apartados 1 a 5, lo siguiente:

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

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

3. Si el examen inicial a que se refiere el apartado 2, llegara a la conclusión de que han surgido o el solicitante ha aportado nuevas circunstancias o datos que aumentaran significativamente la probabilidad de que el solicitante tuviera derecho a ser beneficiario de protección internacional en virtud de la [Directiva 2011/95], la solicitud seguirá siendo examinada de conformidad con el capítulo II. Los Estados miembros podrán alegar asimismo otras razones para que se siga examinando una solicitud posterior.

4. Los Estados miembros podrán prever que se siga examinando la solicitud solo si el solicitante en cuestión no hubiere podido, sin que le sea imputable, hacer valer las situaciones mencionadas en el presente artículo, apartados 2 y 3, en el procedimiento anterior, en particular, mediante el ejercicio de su derecho a un recurso efectivo, de conformidad con el artículo 46.

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

9 De conformidad con el artículo 42, apartado 2, de la Directiva 2013/32:

«Los Estados miembros podrán fijar en su Derecho nacional normas sobre el examen inicial de conformidad con el artículo 40. Dichas normas podrán, entre otras cosas:

a) obligar al solicitante en cuestión a indicar los hechos y presentar las pruebas que justifiquen un nuevo procedimiento;

b) permitir que el examen inicial se realice atendiendo únicamente a la documentación escrita, sin una entrevista personal, con la excepción de los casos mencionados en el artículo 40, apartado 6.

Dichas normas no harán imposible el acceso de los solicitantes a un nuevo procedimiento, ni supondrán la supresión efectiva o una grave limitación de tal acceso.»

Derecho austriaco

10 El artículo 68, apartado 1, de la Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Ley General de Procedimiento Administrativo) (BGBl. 51/1991; en lo sucesivo, «AVG»), establece:

«Las solicitudes presentadas por los interesados que, salvo en los supuestos contemplados en los artículos 69 y 71, tienen por objeto la modificación de una decisión que no es susceptible de recurso, o que ya no lo es, deberán ser denegadas de conformidad con el principio de cosa juzgada cuando la administración no considere justificado adoptar una resolución con arreglo a los apartados 2 a 4 del presente artículo.»

11 El artículo 69 de la AVG estipula lo siguiente:

«(1) Se dará curso a la solicitud presentada por un interesado que tenga por objeto la reapertura de un procedimiento concluido mediante una decisión, cuando dicha decisión no sea susceptible de recurso, o ya no lo sea, y:

[…]

2. cuando surjan nuevos hechos o pruebas que no pudieron invocarse en el procedimiento anterior sin que esto sea imputable al interesado y que, considerados aisladamente o en relación con los demás resultados del procedimiento, probablemente habrían dado lugar a una decisión cuya parte dispositiva sería diferente; o

[…]

(2) La solicitud de reapertura deberá presentarse en un plazo de dos semanas ante la administración que ha dictado la decisión. El plazo comenzará a contar en el momento en que el solicitante tenga conocimiento del motivo de reapertura; no obstante, cuando el solicitante tenga conocimiento de este motivo tras la comunicación oral de la decisión, pero antes de que se notifique la versión escrita de aquella, el plazo únicamente comenzará a contar a partir de la fecha en que se produzca tal notificación. Una vez transcurrido un período de tres años desde la fecha de adopción de la decisión, la solicitud de reapertura ya no podrá presentarse. Corresponde al solicitante aportar la prueba de las circunstancias que demuestran la observancia del plazo legal.

[…]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

12 El 18 de julio de 2015, XY, nacional iraquí de confesión musulmana chiita, presentó una solicitud de protección internacional ante el Bundesamt, que fue denegada mediante decisión de 29 de enero de 2018. A raíz de la desestimación, mediante auto de 25 de septiembre de 2018 del Verfassungsgerichtshof (Tribunal Constitucional, Austria), del último recurso jurisdiccional interpuesto por XY contra dicha decisión, esta adquirió firmeza.

13 XY basó tanto su solicitud de protección internacional como los recursos que interpuso contra la decisión de 29 de enero de 2018 por la que se denegaba dicha solicitud en el hecho de que temía por su vida en caso de regreso a Irak, ya que se había negado a combatir para milicias chiitas y dicho país seguía en guerra.

14 El 4 de diciembre de 2018, XY presentó una solicitud de protección internacional posterior.

15 En apoyo de tal solicitud, XY sostuvo que en el procedimiento relativo a su solicitud anterior no había indicado el motivo real por el que solicita acogerse a la protección internacional y que tal motivo era su homosexualidad. Alegó temer por su vida en Irak por su orientación sexual, prohibida tanto por su país como «por su religión». Indicó que hasta su llegada a Austria no fue consciente, gracias al apoyo de una asociación con la que estuvo en contacto a partir del mes de junio de 2018, de que al revelar su homosexualidad no se exponía personalmente.

16 Mediante decisión de 28 de enero de 2019, el Bundesamt declaró la inadmisibilidad de la solicitud posterior presentada por XY, debido a que, en virtud del artículo 68, apartado 1, de la AVG, dicha solicitud tenía por objeto impugnar una decisión anterior denegatoria con fuerza de cosa juzgada. Asimismo, ordenó el retorno del interesado a Irak, con prohibición de entrada en el territorio austriaco por un período limitado a dos años.

17 XY interpuso un recurso contra esta decisión ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo, Austria). Mediante sentencia de 18 de marzo de 2019, dicho órgano jurisdiccional estimó el recurso únicamente en lo referente a la prohibición de entrada en el territorio austriaco y lo desestimó en todo lo demás.

18 Según el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo), dado que XY no mencionó su homosexualidad durante la tramitación de la primera solicitud de protección internacional, la fuerza de cosa juzgada de que goza la decisión que deniega la primera solicitud se opone a que se tenga en cuenta esta circunstancia de hecho.

19 XY interpuso recurso de casación ante el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria), por el que impugna la declaración de inadmisibilidad de su solicitud posterior. En su opinión, hizo constar un hecho nuevo que debería haber permitido constatar la admisibilidad de esta solicitud y que no consistía en el hecho de ser homosexual, sino en la capacidad que ha adquirido desde que está en Austria de expresar dicha homosexualidad.

20 El órgano jurisdiccional remitente señala que, al carecer el Derecho austriaco de disposiciones especiales en la materia, procede apreciar la admisibilidad de una solicitud posterior de protección internacional a la luz de las disposiciones generales aplicables al procedimiento administrativo, en particular para garantizar el respeto de la fuerza de cosa juzgada de una resolución que se pronuncia sobre una solicitud anterior.

21 Pues bien, a tenor del artículo 68, apartado 1, de la AVG, las solicitudes que tienen por objeto la modificación de una decisión que no es susceptible de recurso, o que ya no lo es, deberán, en principio, ser denegadas de conformidad con el principio de cosa juzgada.

22 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente precisa que, cuando se trata de reiteradas solicitudes de protección internacional, solo eventuales circunstancias que surgieran tras la adopción de la decisión firme que ponga fin al procedimiento anterior y que modificaran sustancialmente la situación del solicitante podrían justificar, según la jurisprudencia nacional, la tramitación de un nuevo procedimiento.

23 En cambio, tal como se desprende del artículo 69, apartado 1, punto 2, de la AVG, cualquier solicitud posterior basada en una situación que se hubiera producido antes de la adopción de dicha decisión solo puede dar lugar a la reapertura del procedimiento anterior en el caso de que el hecho de no haber invocado esa situación en el procedimiento anterior no constituya una omisión imputable al solicitante.

24 En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en primer lugar, si el concepto de nuevas circunstancias o datos que han surgido o que el solicitante ha aportado, contenido en el artículo 40, apartados 2 y 3, de la Directiva 2013/32, debe entenderse en el sentido de que solo se refiere a circunstancias o datos nuevos que se han producido o si también comprende la declaración por un solicitante de circunstancias o de datos que ya existían antes de la conclusión mediante resolución firme de un procedimiento anterior.

25 Precisa que el Derecho administrativo austriaco adopta la primera de estas interpretaciones. Por consiguiente, con arreglo al Derecho austriaco, un solicitante de protección internacional solo podría obtener la reapertura del procedimiento anterior sobre la base de circunstancias o datos que ya existían antes de la conclusión del procedimiento relativo a la solicitud anterior con la condición de que el hecho de no haber invocado, en ese procedimiento anterior, dichas circunstancias o datos no constituya una omisión que le sea imputable.

26 El órgano jurisdiccional remitente considera que, habida cuenta de la imprecisión del tenor del artículo 40 de la Directiva 2013/32, podría acogerse la segunda de las interpretaciones de este mencionadas en el apartado 24 de la presente sentencia, en la que se basa XY en el caso de autos. En tal supuesto, en segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si, a falta de normas nacionales que adapten el Derecho interno a lo dispuesto en el artículo 40 de la Directiva 2013/32 y que regulen específicamente la tramitación de las solicitudes posteriores, la reapertura del procedimiento anterior resulta suficiente para aplicar, en particular, el artículo 40, apartado 3, de dicha Directiva, con arreglo al cual, si el examen inicial a que se refiere el artículo 40, apartados 2 y 3, llegara a la conclusión de que han surgido o el solicitante ha aportado nuevas circunstancias o datos que aumentaran significativamente la probabilidad de que el solicitante tuviera derecho a ser beneficiario de protección internacional en virtud de la Directiva 2011/95, la solicitud seguirá siendo examinada de conformidad con el capítulo II de la Directiva 2013/32.

27 En tercer lugar, dicho órgano jurisdiccional —que presupone, por una parte, que pueden invocarse en apoyo de una solicitud posterior nuevas circunstancias o datos que no fueron invocados en el procedimiento relativo a una solicitud anterior y que ya existían antes de que concluyera mediante resolución firme dicho procedimiento, y, por otra parte, que la reapertura de ese procedimiento no garantiza una transposición correcta del artículo 40 de la Directiva 2013/32— señala que, así interpretada, esta disposición obliga a inaplicar el artículo 68 de la AVG. En efecto, este artículo 68 establece que el respeto a la fuerza de cosa juzgada se opone a que un solicitante de protección internacional invoque, en el marco de una nueva solicitud de protección, «nuevas» circunstancias o datos que ya existían cuando se adoptó la resolución definitiva denegatoria de su primera solicitud de protección.

28 Sin embargo, la inaplicación del artículo 68 de la AVG a toda nueva solicitud de protección internacional reconocería a los solicitantes la facultad de invocar, en apoyo de su solicitud, «nuevas» circunstancias o datos sin ninguna limitación temporal. En efecto, el artículo 69 de la AVG, que limita esta facultad únicamente al supuesto de que dichas circunstancias o datos no se hubieran invocado en el procedimiento anterior sin que ello sea imputable al solicitante, solo es aplicable a la reapertura de dicho procedimiento y no a una nueva solicitud de protección internacional.

29 En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si, a pesar de que el Derecho austriaco carece de disposiciones específicas de transposición del artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32, esta disposición puede limitar la facultad del solicitante de invocar nuevas circunstancias o datos en apoyo de una solicitud posterior únicamente al supuesto de que la omisión de invocar dichas circunstancias o datos en el procedimiento relativo a la solicitud anterior no sea imputable al solicitante. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente también duda en relación con el hecho de que una respuesta afirmativa a esta cuestión implicaría que una disposición de una directiva no traspuesta en el derecho interno tiene efecto directo en perjuicio de un justiciable, cuando dicho efecto directo está excluido por la jurisprudencia nacional y por la del Tribunal de Justicia.

30 En estas circunstancias, el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) La expresión “han surgido o el solicitante ha aportado nuevas circunstancias o datos”, contenida en el artículo 40, apartados 2 y 3, de la [Directiva 2013/32], ¿comprende también los elementos que ya existían antes de poner fin al procedimiento de asilo anterior mediante resolución firme?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, cuando surjan nuevos hechos o pruebas que no pudieron invocarse en el procedimiento anterior, sin que esto sea imputable al extranjero, ¿basta con que el solicitante de asilo tenga la posibilidad de pedir la reapertura de un procedimiento anterior al que se ha puesto fin mediante resolución firme?

3) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, cuando sea imputable al solicitante no haber formulado ya en el anterior procedimiento de asilo los nuevos motivos que invoca, ¿puede la autoridad administrativa negarse a examinar una solicitud posterior en cuanto al fondo, sobre la base de una disposición que establece un principio de aplicación general en el procedimiento administrativo, aun cuando, al no haber adoptado normas especiales, el Estado miembro no ha transpuesto debidamente el artículo 40, apartados 2 y 3, de la [Directiva 2013/32] y, por consiguiente, no ha hecho uso expreso de la posibilidad de establecer una excepción al examen del fondo de la solicitud posterior que le confiere el artículo 40, apartado 4, de [la referida Directiva]?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

31 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el artículo 40, apartados 2 y 3, de la Directiva 2013/32 debe interpretarse en el sentido de que el concepto «nuevas circunstancias o datos» que «han surgido o [que] el solicitante ha aportado», con arreglo a esta disposición, comprende solo las circunstancias o los datos acaecidos después de la conclusión mediante resolución firme de un procedimiento relativo a una solicitud anterior de protección internacional o si el mencionado concepto también incluye las circunstancias o los datos ya existentes antes de la conclusión de tal procedimiento, pero que no fueron invocados por el solicitante.

32 Para responder a esta cuestión procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, de las exigencias tanto de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como del principio de igualdad se desprende que el tenor de una disposición del Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance normalmente debe ser objeto en toda la Unión Europea de una interpretación autónoma y uniforme, que ha de buscarse teniendo en cuenta no solo su tenor literal, sino también el contexto de dicha disposición y el objetivo que la normativa que se trate pretenda alcanzar [sentencia de 10 de junio de 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nuevas circunstancias o datos), C−921/19, EU:C:2021:478, apartado 28 y jurisprudencia citada].

33 Así, en primer lugar, procede señalar que el artículo 40, apartado 2, de la Directiva 2013/32 dispone que, a los efectos de adoptar una resolución sobre la admisibilidad de una solicitud de protección internacional de conformidad con el artículo 33, apartado 2, letra d), de dicha Directiva, una solicitud posterior será objeto, en primer lugar, de un examen inicial que determine si han surgido o el solicitante ha aportado nuevas circunstancias o datos relativos al examen de su derecho a ser beneficiario de protección internacional en virtud de la Directiva 2011/95 [sentencia de 10 de junio de 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nuevas circunstancias o datos), C−921/19, EU:C:2021:478, apartado 36].

34 Solo si efectivamente existen tales nuevas circunstancias o datos en relación con la primera solicitud de protección internacional se seguirá examinando la admisibilidad de la solicitud posterior, con arreglo al artículo 40, apartado 3, de dicha Directiva, con el fin de comprobar si esas nuevas circunstancias o datos aumentan significativamente la probabilidad de que el solicitante cumpla los requisitos exigidos para ser beneficiario de dicha protección internacional [sentencia de 10 de junio de 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nuevas circunstancias o datos), C−921/19, EU:C:2021:478, apartado 37].

35 Por consiguiente, si bien el tenor literal del artículo 40 de la Directiva 2013/32 no precisa el concepto de «nuevas circunstancias o datos» que puedan respaldar una solicitud posterior [sentencia de 10 de junio de 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nuevas circunstancias o datos), C−921/19,

EU:C:2021:478, apartado 29], dicho artículo 40 establece, no obstante, en sus apartados 2 y 3, que esas nuevas circunstancias o datos en los que puede basarse tal solicitud deben haber «surgido» o haber «sido aportados por el solicitante».

36 Así pues, estas disposiciones precisan claramente que una solicitud posterior puede basarse tanto en circunstancias o datos que son nuevos en la medida en que surjan después de la adopción de una decisión sobre la solicitud anterior como en circunstancias o datos que son nuevos en tanto en cuanto hayan sido presentados por primera vez por el solicitante.

37 De este modo, de tal redacción se desprende que una circunstancia o un dato debe considerarse nuevo, en el sentido del artículo 40, apartados 2 y 3, de la Directiva 2013/32, cuando la decisión relativa a la solicitud anterior se haya adoptado sin que esa circunstancia o ese dato se haya puesto en conocimiento de la autoridad decisoria. Esta disposición no establece ninguna distinción en función de si las circunstancias o los datos invocados en apoyo de una solicitud posterior han surgido antes o después de la adopción de dicha decisión.

38 En segundo lugar, esta interpretación del artículo 40, apartados 2 y 3, de la Directiva 2013/32 se ve confirmada por el contexto en el que tal disposición se inscribe.

39 En efecto, como el Abogado General señala, en esencia, en el punto 44 de sus conclusiones, el artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32 permite que los Estados miembros dispongan que solo prosiga el examen de la solicitud si en el procedimiento anterior el solicitante en cuestión no hubiere podido hacer valer, sin que le sea imputable, las nuevas circunstancias o los datos mencionados en los apartados 2 y 3, del citado artículo 40. De ello se infiere que, si los Estados miembros no hacen uso de la facultad que les confiere dicho artículo 40, apartado 4, proseguirá el examen de la solicitud, al ser considerada admisible, aunque el demandante solo presente, en apoyo de la solicitud posterior, circunstancias o datos que podría haber presentado en el examen de la solicitud anterior y que necesariamente ya existían antes de la conclusión de este último mediante resolución firme.

40 En tercer lugar, el objetivo del artículo 40, apartados 2 y 3, de la Directiva 2013/32 también confirma esta interpretación.

41 En efecto, procede recordar que el procedimiento de verificación de la admisibilidad de una solicitud posterior tiene por objeto, como se desprende del considerando 36 de la Directiva 2013/32, permitir a los Estados miembros denegar por inadmisible cualquier solicitud posterior presentada cuando no hayan surgido ni hayan sido aportados por el solicitante nuevas circunstancias o datos, con el fin de respetar el principio de fuerza de cosa juzgada inherente a una resolución anterior [sentencia de 10 de junio de 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nuevas circunstancias o datos), C−921/19, EU:C:2021:478, apartado 49].

42 De ello se deduce que el examen de la cuestión de si una solicitud posterior se basa en nuevas circunstancias o datos relativos al examen de su derecho a ser beneficiario de protección internacional en virtud de la Directiva 2011/95 debe limitarse a comprobar la existencia, en apoyo de dicha solicitud, de circunstancias o datos que no hayan sido examinados en el marco de la resolución adoptada sobre la solicitud anterior y en relación con los cuales dicha resolución, con fuerza de cosa juzgada, no haya podido basarse [sentencia de 10 de junio de 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nuevas circunstancias o datos), C−921/19, EU:C:2021:478, apartado 50].

43 Una interpretación diferente del artículo 40, apartados 2 y 3, de la Directiva 2013/32, que implicara que la autoridad decisoria deba considerar inadmisible toda solicitud posterior por el mero hecho de basarse en circunstancias o datos que el solicitante podría haber presentado en apoyo de su solicitud anterior, iría más allá de lo necesario para garantizar el respeto del principio de fuerza de cosa juzgada y menoscabaría el examen adecuado y exhaustivo de la situación del solicitante.

44 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 40, apartados 2 y 3, de la Directiva 2013/32 debe interpretarse en el sentido de que el concepto «nuevas circunstancias o datos» que «han surgido o [que] el solicitante ha aportado», con arreglo a esta disposición, comprende las circunstancias o los datos acaecidos después de la conclusión mediante resolución firme del procedimiento relativo a una solicitud anterior de protección internacional y las circunstancias o los datos que ya existían antes de la conclusión del procedimiento, pero que no fueron invocados por el solicitante.

Segunda cuestión prejudicial

45 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el artículo 40, apartado 3, de la Directiva 2013/32 debe interpretarse en el sentido de que el examen de una solicitud posterior de protección internacional puede llevarse a cabo en el marco de la reapertura del procedimiento relativo a la solicitud anterior o si debe incoarse un nuevo procedimiento.

46 Para responder a esta cuestión, procede recordar que el artículo 40, apartados 2 y 3, de la Directiva 2013/32 prevé la tramitación de las solicitudes posteriores en dos etapas. La primera etapa, de carácter preliminar, tiene por objeto que se verifique la admisibilidad de dichas solicitudes, mientras que la segunda etapa se refiere al examen del fondo de dichas solicitudes [sentencia de 10 de junio de 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nuevas circunstancias o datos), C−921/19, EU:C:2021:478, apartado 34].

47 Si bien el artículo 40, apartados 2 a 4, y el artículo 42, apartado 2, de la Directiva 2013/32 fijan determinadas normas de procedimiento relativas a la primera etapa de la tramitación de las solicitudes posteriores en relación con la admisibilidad de estas, esta Directiva no establece ningún marco procedimental específico respecto a la tramitación en cuanto al fondo de tales solicitudes. En efecto, el artículo 40, apartado 3, de dicha Directiva se limita a exigir que el examen del fondo de las solicitudes posteriores admisibles prosiga de conformidad con el capítulo II de dicha Directiva, que establece los principios y las garantías fundamentales que los Estados miembros deben respetar en el marco procedimental que ellos mismos establezcan.

48 En estas circunstancias, los Estados miembros son libres de establecer las disposiciones de procedimiento que regulen la tramitación de las solicitudes de protección internacional posteriores, siempre que, por una parte, se respeten los requisitos de admisibilidad establecidos en la Directiva 2013/32, en particular en su artículo 33, apartado 2, letra d), en relación con su artículo 40, y, por otra parte, el examen del fondo de la solicitud se lleve a cabo conforme a dichos principios de base y a dichas garantías fundamentales.

49 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si las disposiciones de Derecho austriaco aplicables a la reapertura del procedimiento concluido mediante una resolución que se pronuncia sobre una solicitud anterior garantizan el cumplimiento de dichos requisitos y son conformes con tales principios y tales garantías fundamentales.

50 No obstante, el Tribunal de Justicia puede proporcionar a ese órgano jurisdiccional elementos de apreciación, según la información que obra en los autos que le han sido aportados.

51 A este respecto, en lo que atañe, en particular, a los requisitos de admisibilidad, de dichos autos se desprende que la reapertura de un procedimiento administrativo en Derecho austriaco se rige por el artículo 69 de la AVG y que este artículo supedita esa reapertura a que concurran tres requisitos. Así, en primer lugar, los hechos nuevos o las pruebas nuevas aportados en apoyo de la solicitud posterior, considerados aisladamente o en relación con los demás resultados del procedimiento, son tales que probablemente habrían dado lugar a una decisión cuya parte dispositiva sería diferente a la de la decisión anterior; en segundo lugar, tales hechos y pruebas no pudieron invocarse en el procedimiento relativo a la solicitud anterior sin que ello sea imputable al interesado, y, en tercer lugar, la solicitud posterior se presenta en un plazo de dos semanas a partir, en esencia, del momento en que el solicitante tuvo conocimiento del motivo

de reapertura y, en cualquier caso, de tres años a partir de la adopción de la resolución que se pronuncia sobre la solicitud anterior.

52 Pues bien, como señala el Abogado General en el punto 68 de sus conclusiones, el primero de estos requisitos se corresponde, en esencia, con el segundo requisito establecido en el artículo 40, apartado 3, de la Directiva 2013/32, que exige que las circunstancias o los datos nuevos «aument[en] significativamente la probabilidad de que el solicitante [tenga] derecho a ser beneficiario de protección internacional en virtud de la Directiva [2011/95]», mientras que el segundo requisito impuesto por el artículo 69 de la AVG se corresponde con la posibilidad que el artículo 40, apartado 4, de dicha Directiva ofrece a los Estados miembros de «prever que se siga examinando la solicitud [en cuanto al fondo] solo si el solicitante en cuestión no hubiere podido, sin que le sea imputable, hacer valer las situaciones mencionadas en [los] apartados 2 y 3» del referido artículo 40.

53 Por tanto, los dos primeros requisitos establecidos por el artículo 69 de la AVG parecen respetar los dos requisitos de admisibilidad de las solicitudes posteriores, mencionados en el apartado 52 de la presente sentencia.

54 Por lo que respecta al tercer requisito previsto en este artículo 69, relativo a los plazos a los que está sujeta la presentación de una solicitud posterior en Derecho austriaco, procede señalar que el artículo 40 de la Directiva 2013/32 no prevé tales plazos ni autoriza expresamente a los Estados miembros a establecerlos.

55 Del contexto en el que se inscribe el referido artículo 40 resulta que el hecho de que no autorice a los Estados miembros a fijar plazos de preclusión para la presentación de una solicitud posterior implica que prohíbe la fijación de tales plazos.

56 A este respecto, procede señalar, por una parte, que la Directiva 2013/32 no establece ningún plazo para el ejercicio, por el solicitante, de los derechos que esta le confiere en el marco del procedimiento administrativo relativo a una solicitud de protección internacional.

57 Además, cuando el legislador ha querido conferir a los Estados miembros la facultad de fijar plazos dentro de los cuales el solicitante está obligado a actuar, lo ha hecho expresamente, como demuestra el artículo 28 de dicha Directiva.

58 Por otra parte, como señala el Abogado General en los puntos 75 a 78 de sus conclusiones, de la comparación de la Directiva 2013/32 con la Directiva 2005/85 a la que sucedió, en particular de la comparación del artículo 42 de la Directiva 2013/32 con el artículo 34 de la Directiva 2005/85, relativos a las normas de procedimiento aplicables a las solicitudes posteriores, respectivamente, de protección internacional y de asilo, resulta que el legislador de la Unión no quiso supeditar la admisibilidad de las solicitudes posteriores de protección internacional al cumplimiento de un plazo para la presentación de nuevas circunstancias o datos. En efecto, el tenor del artículo 42, apartado 2, de la Directiva 2013/32 no se corresponde con el del artículo 34, apartado 2, letra b), de la Directiva 2005/85, que confería a los Estados miembros la facultad de exigir al solicitante que presentara la nueva información en un plazo determinado que empezaba a correr a partir del momento en que hubiera obtenido dicha información. La supresión de esta facultad, en la Directiva 2013/32, implica que los Estados miembros ya no pueden establecer tal plazo.

59 Por otra parte, esta interpretación se ve confirmada por el artículo 5 de la Directiva 2013/32 en virtud del cual, en lo referido a los procedimientos de concesión o retirada de la protección internacional, los Estados miembros solo podrán establecer excepciones al contenido normativo de dicha Directiva en la medida en que establezcan o mantengan normas más favorables para el solicitante, excluyendo toda posibilidad de aplicar normas menos favorables. Así ocurre, en particular, con la fijación de plazos de preclusión en perjuicio del solicitante.

60 Por lo tanto, el artículo 42, apartado 2, de la Directiva 2013/32, interpretado a la luz de su artículo 33, apartado 2, letra d), y de su artículo 40, apartados 2 y 3, prohíbe a los Estados miembros someter la presentación de una solicitud posterior al cumplimiento de plazos de preclusión.

61 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 40, apartado 3, de la Directiva 2013/32 debe interpretarse en el sentido de que el examen del fondo de una solicitud posterior de protección internacional puede llevarse a cabo en el marco de la reapertura del procedimiento relativo a la primera solicitud, en tanto en cuanto las normas que se aplican a dicha reapertura cumplan lo dispuesto en el capítulo II de la Directiva 2013/32 y la presentación de tal solicitud no esté sujeta al respeto de plazos de preclusión.

Tercera cuestión prejudicial

62 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32 debe interpretarse en el sentido de que permite que, en aplicación de las normas generales de procedimiento administrativo nacional, un Estado miembro que no ha adoptado normas específicas de transposición de dicha disposición se niegue a examinar el fondo de una solicitud posterior cuando las nuevas circunstancias o los datos invocados en apoyo de dicha solicitud ya existieran en el procedimiento relativo a la solicitud anterior y no hubieran sido presentados en el marco de dicho procedimiento, siendo esto imputable al solicitante.

63 Es preciso señalar que el órgano jurisdiccional remitente plantea esta cuestión para el caso de que considere, tras el examen que ha de realizar de conformidad con el apartado 49 de la presente sentencia, que las disposiciones de Derecho austriaco aplicables a la reapertura del procedimiento relativo a la solicitud anterior, con objeto de examinar una solicitud posterior, no garantizan el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad de esta o no son conformes con los principios y garantías fundamentales establecidos en el capítulo II de la Directiva 2013/32.

64 En efecto, en tal caso, la solicitud posterior de XY debería examinarse en el marco de un nuevo procedimiento administrativo que, a falta de toda medida de transposición al Derecho austriaco del artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32, se regiría por el artículo 68 de la AVG. Pues bien, contrariamente al artículo 69 de la AVG, aplicable a la reapertura de un procedimiento administrativo anterior, el artículo 68 de la AVG no supedita la posibilidad de incoar un nuevo procedimiento al requisito de que no sea imputable al solicitante no haber invocado, en el marco del procedimiento relativo a la solicitud anterior, las circunstancias y los datos que alega en apoyo de la solicitud posterior, cuando estos ya existieran durante este último procedimiento.

65 Para responder a esta tercera cuestión debe señalarse, como pone de relieve, en esencia, el Abogado General en el punto 93 de sus conclusiones, que el artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32 es una disposición facultativa, en el sentido de que permite que los Estados miembros dispongan que el examen de la solicitud solo prosiga si el solicitante en cuestión no hubiere podido, sin que le sea imputable, hacer valer en el procedimiento anterior las situaciones expuestas en los apartados 2 y 3, del citado artículo 40. Por consiguiente, dado que los efectos de dicho artículo 40, apartado 4, dependen de la adopción, por los Estados miembros, de disposiciones específicas de transposición, esta disposición no es incondicional y, por lo tanto, carece de efecto directo.

66 En cualquier caso, según reiterada jurisprudencia, una disposición de una directiva no puede, por sí sola, crear obligaciones respecto a un particular y no puede, por consiguiente, ser invocada, en su calidad de tal, contra este ante un órgano jurisdiccional nacional [sentencias de 26 de febrero de 1986, Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, apartado 48, y de 24 de junio de 2019, Popławski, C−573/17, EU:C:2019:530, apartado 65].

67 Pues bien, así sucedería si el artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32 se interpretara en el sentido de que, aun a falta de toda medida de transposición en el Derecho nacional, la admisibilidad de una solicitud posterior estuviera sujeta al requisito de que, en el marco del procedimiento relativo a la solicitud anterior, el solicitante no hubiera alegado, sin que ello constituyera una omisión que le fuera imputable, las circunstancias o los datos nuevos presentados en apoyo de la solicitud posterior y que ya existían durante dicho procedimiento.

68 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32 debe interpretarse en el sentido de que no permite que, en aplicación de las normas generales de procedimiento administrativo nacional, un Estado miembro que no ha adoptado actos específicos de transposición de dicha disposición se niegue a examinar el fondo de una solicitud posterior cuando las nuevas circunstancias o los datos invocados en apoyo de tal solicitud ya existieran en el procedimiento relativo a la solicitud anterior y no hubieran sido presentados en el marco de ese procedimiento, siendo esto imputable al solicitante.

Costas

69 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

1) El artículo 40, apartados 2 y 3, 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, debe interpretarse en el sentido de que el concepto «nuevas circunstancias o datos» que «han surgido o [que] el solicitante ha aportado», con arreglo a esta disposición, comprende las circunstancias o los datos acaecidos después de la conclusión mediante resolución firme del procedimiento relativo a una solicitud anterior de protección internacional y las circunstancias o los datos que ya existían antes de la conclusión del procedimiento, pero que no fueron invocados por el solicitante.

2) El artículo 40, apartado 3, de la Directiva 2013/32 debe interpretarse en el sentido de que el examen del fondo de una solicitud posterior de protección internacional puede llevarse a cabo en el marco de la reapertura del procedimiento relativo a la primera solicitud, en tanto en cuanto las normas que se aplican a dicha reapertura cumplan lo dispuesto en el capítulo II de la Directiva 2013/32 y la presentación de tal solicitud no esté sujeta al respeto de plazos de preclusión.

3) El artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32 debe interpretarse en el sentido de que no permite que, en aplicación de las normas generales de procedimiento administrativo nacional, un Estado miembro que no ha adoptado actos específicos de transposición de dicha disposición se niegue a examinar el fondo de una solicitud posterior cuando las nuevas circunstancias o los datos invocados en apoyo de tal solicitud ya existieran en el procedimiento relativo a la solicitud anterior y no hubieran sido presentados en el marco de ese procedimiento, siendo esto imputable al solicitante.

Firmas

---

* Lengua de procedimiento: alemán.