Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentadas el 11 de septiembre de 2025 [1]

Asunto C-195/25 [Framholm] [i]

AA,
BA,
CA,
DA,
EA,
FA
contra
Migrationsverket

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Tribunal de primera instancia de lo contencioso administrativo de Gotemburgo, Tribunal de inmigración, Suecia)]

«Procedimiento prejudicial — Política de asilo — Protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas — Directiva 2001/55/CE — Artículos 2, letra a), 3, apartado 1, 17 y 19 — Protección internacional — Estatuto de refugiado o estatuto de protección subsidiaria — Directiva 2011/95/UE — Artículo 2 — Directiva 2013/32/UE — Artículo 10, apartado 2 — Concesión del estatuto de protección subsidiaria a personas beneficiarias de una protección temporal — Límites»

1. En el litigio que da origen a este reenvío prejudicial se debate si las personas desplazadas que han obtenido en un Estado miembro protección temporal conforme a la Directiva 2001/55/CE [2] pueden solicitar en él la concesión del estatuto de protección subsidiaria al amparo de la Directiva 2011/95/UE [3] y de la Directiva 2013/32/UE. [4]

[1] Lengua original: español.

[i] La denominación del presente asunto es ficticia. No se corresponde con el nombre de ninguna parte en el procedimiento.

[2] Directiva del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DO 2001, L 212, p. 12).

[3] 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).

[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).

2. La Migrationsverket (Oficina de Inmigración, Suecia) [5] rechazó las solicitudes de protección subsidiaria depositadas por seis personas, nacionales de países terceros, que, desplazadas desde Ucrania tras la invasión de este último país en 2022, habían obtenido en Suecia la protección temporal regulada en la Directiva 2001/55.

3. Según las autoridades suecas, el beneficiario de la protección temporal puede presentar en cualquier momento una solicitud de concesión del estatuto de refugiado (asilo). Sin embargo, la autoridad nacional rechazará, sin entrar en el fondo, su solicitud de concesión del estatuto de protección subsidiaria.

4. El órgano de reenvío duda sobre la compatibilidad del régimen nacional de protección temporal con las normas del derecho de la Unión que regulan el acceso a los beneficios de la protección internacional.

I. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva 2001/55

5. El artículo 1 establece:

«La presente Directiva tiene por objeto establecer normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen y fomentar un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida».

6. El artículo 2 dispone:

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

a) Protección temporal: un procedimiento de carácter excepcional por el que, en caso de afluencia masiva o inminencia de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países que no puedan volver a entrar en su país de origen, se garantiza a las mismas protección inmediata y de carácter temporal, en especial si el sistema de asilo también corre el riesgo de no poder gestionar este flujo de personas sin efectos contrarios a su buen funcionamiento, al interés de las personas afectadas y al de las otras personas que soliciten protección.

[…]

e) Refugiados: los nacionales de terceros países o apátridas a tenor del artículo 1A de la Convención de Ginebra.

[…]».

[5] La Oficina de Inmigración es la autoridad responsable de la concesión de permisos de residencia en virtud de la protección temporal, así como de examinar las solicitudes de asilo y de protección subsidiaria.

7. El artículo 3 prevé:

«1. La protección temporal se entenderá sin perjuicio del reconocimiento del estatuto de refugiado de conformidad con la Convención de Ginebra.

[…]

5. La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de la prerrogativa de los Estados miembros de establecer o mantener condiciones más favorables para las personas beneficiarias de protección temporal».

8. Conforme al artículo 5:

«1. La existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas se constatará por una decisión del Consejo adoptada por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión, que examinará igualmente cualquier solicitud de un Estado miembro de que presente una propuesta al Consejo.

[…]».

9. A tenor del artículo 17:

«1. Las personas acogidas a la protección temporal deberán poder presentar una solicitud de asilo en cualquier momento.

2. El examen de una solicitud de asilo que no se haya tramitado antes de finalizar el período de protección temporal deberá completarse tras la finalización de dicho período».

10. En el artículo 19 se lee:

«1. Los Estados miembros podrán disponer que no pueda acumularse el beneficio de la protección temporal con el estatuto de solicitante de asilo cuando se esté estudiando la solicitud.

2. Cuando, tras haberse procedido al examen de una solicitud de asilo o, en su caso, de otra forma de protección de una persona que pueda beneficiarse o que ya disfruta de la protección temporal, sea denegada dicha solicitud, los Estados miembros dispondrán, sin perjuicio de las disposiciones del artículo 28, que dicha persona disfrute o pueda seguir disfrutando de la protección temporal durante el período de dicha protección que quede por transcurrir».

2. Directiva 2011/95

11. El artículo 1 («Objeto») determina:

«El objeto de la presente Directiva es el establecimiento de 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».

12. El artículo 2 («Definiciones») detalla:

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

a) "protección internacional": el estatuto de refugiado y de protección subsidiaria definidos en las letras e) y g);

b) "beneficiario de protección internacional": una persona a la que se ha concedido el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria definidos en las letras e) y g);

c) "Convención de Ginebra": la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados celebrada en Ginebra el 28 de julio de 1951 y modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967;

d) "refugiado": un nacional de un tercer país que, debido a fundados temores a ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o un apátrida que, hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual por los mismos motivos que los mencionados, no puede o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él, y al que no se aplica el artículo 12;

e) "estatuto de refugiado": el reconocimiento por un Estado miembro de un nacional de un tercer país o de un apátrida como refugiado;

f) "persona con derecho a protección subsidiaria": un nacional de un tercer país o un apátrida que no reúne los requisitos para ser refugiado, pero respecto del cual se den motivos fundados para creer que, si regresase a su país de origen o, en el caso de un apátrida, al país de su anterior residencia habitual, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves definidos en el artículo 15, y al que no se aplica el artículo 17, apartados 1 y 2, y que no puede o, a causa de dicho riesgo, no quiere acogerse a la protección de tal país;

g) "estatuto de protección subsidiaria": el reconocimiento por un Estado miembro de un nacional de un tercer país o de un apátrida como persona con derecho a protección subsidiaria;

h) "solicitud de protección internacional": petición de protección presentada a un Estado miembro por un nacional de un tercer país o un apátrida que pueda presumirse aspira a obtener el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria, y que no pida expresamente otra clase de protección que esté fuera del ámbito de aplicación de la presente Directiva y pueda solicitarse por separado;

[…]

m) "permiso de residencia": todo permiso o autorización expedido por las autoridades de un Estado miembro en la forma prevista en la legislación de dicho Estado, que permita a un nacional de un tercer país o a un apátrida residir en su territorio;

[…]».

13. El artículo 18 («Concesión del estatuto de protección subsidiaria») reza:

«Los Estados miembros concederán el estatuto de protección subsidiaria a los nacionales de terceros países o apátridas que puedan obtener la protección subsidiaria con arreglo a los capítulos II [(“Evaluación de las solicitudes de protección internacional”)] y V [(“Requisitos para obtener protección subsidiaria”)]».

3. Directiva 2013/32

14. El artículo 1 («Objeto») estipula:

«La presente Directiva tiene por objeto establecer procedimientos comunes para conceder y retirar la protección internacional conforme a la Directiva 2011/95/UE».

15. El artículo 2 («Definiciones») expone:

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

[…]

b) “solicitud” o “solicitud de protección internacional”, la petición de protección formulada a un Estado miembro por un nacional de un tercer país o un apátrida que pueda presumirse aspira a obtener el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria y que no pida expresamente otra clase de protección que esté fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2011/95/UE que pueda solicitarse por separado;

[…]

g) “refugiado”, un nacional de un tercer país o un apátrida que cumple los requisitos del artículo 2, letra d), de la Directiva 2011/95/UE;

h) “persona con derecho a protección subsidiaria”, un nacional de un tercer país o un apátrida que cumple los requisitos del artículo 2, letra f), de la Directiva 2011/95/UE;

i) “protección internacional”, el estatuto de refugiado y el estatuto de protección subsidiaria definidos en las letras j) y k);

j) “estatuto de refugiado”, el reconocimiento por un Estado miembro de un nacional de un tercer país o de un apátrida como refugiado;

k) “estatuto de protección subsidiaria”, el reconocimiento por un Estado miembro de un nacional de un tercer país o de un apátrida como persona con derecho a protección subsidiaria;

[…]».

16. El artículo 10 («Requisitos para el examen de las solicitudes») prescribe:

«[…]

2. Al examinar las solicitudes de protección internacional, la autoridad decisoria determinará en primer lugar si los solicitantes reúnen los requisitos para ser refugiados y, de no ser así, determinará si son personas con derecho a protección subsidiaria.

[…]».

B. Derecho sueco. Utlänningslagen (2005:716)[6]

17. Con arreglo al artículo 5 del capítulo 21:

«El hecho de que a un extranjero se le haya concedido un permiso de residencia con protección temporal no impide que se examine una solicitud de permiso de residencia como refugiado con arreglo al artículo 1 del capítulo 4. Lo mismo se aplica a una solicitud de concesión del estatuto de refugiado, con arreglo al artículo 3 del capítulo 4, y a una solicitud de documento de viaje, con arreglo al artículo 4 del capítulo 4.

Solo podrá aplazarse el examen de una solicitud con arreglo al párrafo primero cuando existan motivos especiales para ello. Si la solicitud no se ha examinado antes de que finalice la protección temporal, deberá examinarse lo antes posible después de esa fecha».

II. Hechos, litigio y preguntas prejudiciales

18. El 24 de febrero de 2022, AA, nacional de un tercer país que posee un permiso de residencia permanente en Ucrania, así como BA y sus cuatro hijos, todos nacionales ucranianos, abandonaron Ucrania tras la invasión rusa y se dirigieron a Suecia, donde obtuvieron un permiso de residencia con protección temporal, de acuerdo con la Directiva 2001/55. Posteriormente, presentaron solicitudes de protección internacional en ese mismo país.

19. La Oficina de Inmigración examinó las solicitudes de protección internacional y decidió, en dos resoluciones del mismo día:

– Desestimar por infundada la solicitud de concesión del estatuto de refugiado presentada por AA y declarar la inadmisibilidad de su solicitud de concesión del estatuto de protección subsidiaria.

– Desestimar por infundadas las solicitudes de concesión del estatuto de refugiado presentadas por BA y sus hijos, así como desestimar[7] sus solicitudes de concesión del estatuto de protección subsidiaria.

6 Ley de Extranjería n.º 716 de 2005 (en lo sucesivo, «Ley de Extranjería»).

7 En la vista se planteó si el derecho sueco utiliza la noción de «inadmisibilidad» o de «desestimación». La Oficina de Inmigración reconoció que rechaza las solicitudes de protección subsidiaria presentadas por los beneficiarios de protección temporal sin entrar en el fondo, esto es, sin atender a si reúnen, o no, las condiciones para acceder a ellas. Reconoció, asimismo, que, en realidad, esa decisión equivale a declarar inadmisible la solicitud de protección subsidiaria. Añadió que, en casos como éste, los interesados pueden presentar una segunda solicitud de protección subsidiaria, que se examinará cuando la protección temporal haya cesado y en atención a las condiciones de ese momento.

20. Los solicitantes presentaron un recurso contra la resolución de la Oficina de Inmigración ante el Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Tribunal de primera instancia de lo contencioso administrativo de Gotemburgo, Tribunal de inmigración, Suecia), en el que pedían:

– El reconocimiento del estatuto de refugiado y de los documentos de viaje o el reconocimiento del estatuto de protección subsidiaria.

– La devolución del asunto a la Oficina de Inmigración para que examinara la procedencia de la concesión de la protección subsidiaria.

– El planteamiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de una petición de decisión prejudicial.

21. En esta tesitura, el Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Tribunal de primera instancia de lo contencioso administrativo de Gotemburgo, Tribunal de inmigración) eleva al Tribunal de Justicia las preguntas prejudiciales siguientes:

«1) ¿Son aplicables la Directiva [2011/95] y la Directiva [2013/32] a las solicitudes de concesión del estatuto de refugiado, así como a las solicitudes de concesión del estatuto de protección subsidiaria después de que se haya concedido la protección temporal con arreglo a la Directiva [2001/55]?

2) a) ¿Deben interpretarse el artículo 17, apartado 1, y el artículo 19, apartado 2, de la Directiva [2001/55] en el sentido de que la posibilidad de presentar una "solicitud de asilo" se refiere a la posibilidad de presentar tanto una solicitud de concesión del estatuto de refugiado como una solicitud de concesión del estatuto de protección subsidiaria, y de que dicha solicitud se examine a la luz de las Directivas [2011/95] y [2013/32]?

b) ¿Debe interpretarse el artículo 3, apartado 1, de la Directiva [2001/55] en el sentido de que la protección temporal prevista en dicha Directiva se opone al reconocimiento del estatuto de protección subsidiaria previsto en la Directiva [2011/95] a las personas que tienen derecho a protección temporal o se benefician de ella en virtud de la primera Directiva?

3) En caso de que el artículo 17, apartado 1, y el artículo 19, apartado 2, de la Directiva [2001/55] se apliquen también al derecho a solicitar el estatuto de protección subsidiaria en virtud de la Directiva [2011/95], ¿son dichos artículos, en relación con el artículo 10, apartado 2, de la Directiva [2013/32], suficientemente claros y precisos para tener efecto directo?

4) ¿Es compatible con el derecho de la Unión una normativa nacional como la sueca prevista en el capítulo 21, artículo 5, de la Ley de Extranjería cuando, entre la solicitud de concesión del estatuto de refugiado y la solicitud del estatuto de protección subsidiaria, solo reconoce el derecho a presentar la primera?»

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

22. La petición de decisión prejudicial se registró en el Tribunal de Justicia el 11 de marzo de 2025.

23. El Tribunal de Justicia acordó tramitar el reenvío prejudicial mediante el procedimiento acelerado.

24. Han depositado observaciones escritas los recurrentes en el litigio de origen, la Oficina de Inmigración, el Gobierno sueco y la Comisión Europea. Todos ellos, además del Gobierno búlgaro, comparecieron en la vista celebrada el 10 de julio de 2025.

IV. Apreciación

A. Observaciones preliminares

1. Precisiones conceptuales y terminológicas

25. Algunas de las dificultades que presenta este reenvío prejudicial derivan de la coexistencia de regímenes de «protección» cuyas denominaciones se aproximan. Conviene, por eso, precisar qué se entiende, en el marco del derecho de la Unión, por protección internacional, estatuto de refugiado, protección subsidiaria y protección temporal.

26. El artículo 78 TFUE prescribe que la Unión «desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal» (apartado 1).

27. Las medidas relativas a un sistema europeo común incluyen, a tenor del apartado 2 del artículo 78 TFUE, a) un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión; b) un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional; y c) un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva.

28. El artículo 78 TFUE, apartado 3, prevé que uno o varios Estados miembros se enfrenten a una situación de emergencia por la afluencia repentina de nacionales de terceros países. En tal caso, el Consejo podrá adoptar medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. [8]

29. La definición de *protección internacional*, que recoge el artículo 2, letras a) y h), de la Directiva 2011/95 engloba el estatuto de refugiado (asilo en sentido estricto) y el de protección subsidiaria. [9] Un beneficiario de protección internacional puede serlo porque se le ha concedido bien el estatuto de refugiado, o bien el estatuto de la protección subsidiaria.

30. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia es coherente con ese enunciado, cuando declara que «[…] la Directiva 2011/95 regula, en el marco del concepto de "protección internacional", dos regímenes distintos de protección, a saber, por una parte, el estatuto de refugiado, y, por otra, la protección subsidiaria». [10]

[8] Sobre la naturaleza de estas medidas provisionales y su relación con el régimen de la Directiva 2001/55, véase la sentencia de 6 de septiembre de 2017, Eslovaquia y Hungría/Consejo (C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:631), apartados 256 y 257.

[9] La Comisión, en los apartados 8 a 10 de sus observaciones escritas y en la vista, sostuvo que el examen de las solicitudes de protección internacional exige el análisis prioritario de la concurrencia de los requisitos para acceder al estatuto de refugiado. Sólo si no se cumplen esos requisitos, se abre la posibilidad de examinar los correspondientes al estatuto de la protección subsidiaria. Creo que no es necesario, para este litigio (en el que las solicitudes abarcaban ambos estatutos), dilucidar si un solicitante, sabedor de que no tiene posibilidad de acceder al estatuto de refugiado, puede pedir directamente la protección subsidiaria.

[10] Sentencia de 13 de septiembre de 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713), apartado 38.

31. En este sistema, la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados [11] resulta pertinente únicamente respecto de los requisitos para la concesión del estatuto de refugiado. [12] El régimen previsto en esa Convención «sólo se aplica a los refugiados y no a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria», [13] que tiene por objeto, «[c]omo se deduce de los considerandos 6 y 33 de la Directiva 2011/95, […] completar la protección de los refugiados consagrada en [dicha] Convención». [14]

32. Dentro de esa función complementaria, [15] el Tribunal de Justicia asigna sustantividad propia a la *protección subsidiaria*, que en el derecho derivado se introdujo mediante la Directiva 2004/83/CE, [16] después sustituida por la Directiva 2011/95. [17]

33. En fin, el derecho de la Unión incluye, asimismo, un sistema común para la concesión de la *protección temporal* a las personas desplazadas en caso de afluencia masiva, que tiene sus rasgos específicos y al que me refiero a continuación. [18] Los Estados miembros, por su parte, pueden establecer o mantener condiciones más favorables para las personas beneficiarias de protección temporal.

2. Sistema de protección temporal de la Directiva 2001/55 y personas desplazadas tras la invasión de Ucrania

34. La Directiva 2001/55 estableció unas «normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen» (artículo 1). [19]

[11] Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, celebrada en Ginebra el 28 de julio de 1951 y modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967.

[12] Sentencia de 1 de marzo de 2016, Alo y Osso (C-443/14 y C-444/14, EU:C:2016:127), apartado 28: «[d]e los considerandos 4, 23 y 24 de la Directiva 2011/95 se desprende que la Convención de Ginebra constituye la piedra angular del régimen jurídico internacional de protección de los refugiados y que las disposiciones de la referida Directiva relativas a los requisitos para la concesión del estatuto de refugiado y al contenido de éste fueron adoptadas para guiar a las autoridades competentes de los Estados miembros en la aplicación de la citada Convención, sobre la base de conceptos y criterios comunes».

[13] Sentencia de 13 de septiembre de 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713), apartado 42.

[14] Sentencias de 13 de septiembre de 2018, Ahmed (C 369/17, EU:C:2018:713), apartado 39; de 30 de enero de 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39), apartado 33 y de 8 de mayo de 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302), apartado 31..

[15] Complementariedad que recoge el considerando trigésimo tercero de la Directiva 2011/95: «La protección subsidiaria debe ser complementaria y adicional a la protección de refugiados consagrada en la Convención de Ginebra».

[16] Directiva 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 (DO 2004, L 304, p. 12). La base jurídica de la protección subsidiaria no era explícita en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). Aunque el preámbulo de la Directiva 2004/83 se refiere a este Tratado «y en particular [a] la letra c) del punto 1, la letra a) del punto 2 y la letra a) del punto 3 de su artículo 63», la regulación de la protección subsidiaria deriva de las «Conclusiones de Tampere», esto es, de la reunión especial celebrada por el Consejo Europeo en Tampere los días 15 y 16 de octubre de 1999.

[17] Al transponer al derecho sueco las nociones de «subsidiärt skyddsbehövande» (protección subsidiaria) y «status som subsidiärt skyddsbehövande» (estatuto de protección subsidiaria) de la Directiva 2004/83, se utilizaron, respectivamente, los términos «alternativt skyddsbehövande» (protección alternativa) y «alternativ skyddsstatusförklaring» (estatuto de protección alternativa). A pesar de ello, cuando aluda a la legislación sueca utilizaré, con la terminología de las Directivas 2011/95 y 2013/32, la expresión «protección subsidiaria».

[18] La base jurídica de la protección temporal se explicitaba en el artículo 63, apartado 2, letra a), del Tratado CE.

[19] Véanse, sobre la génesis de la Directiva 2001/55, las conclusiones del abogado general Richard de la Tour en los asuntos acumulados Kaduna (C-244/24 y C-290/24, EU:C:2024:911), punto 6.

35. Este sistema incorpora «un procedimiento de carácter excepcional por el que, en caso de afluencia masiva o inminencia de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países que no puedan volver a entrar en su país de origen, se garantiza a las mismas protección inmediata y de carácter temporal». [20]

36. Conforme al artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2001/55, «[l]a existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas se constatará por una decisión del Consejo adoptada por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión».

37. El Consejo, mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382, [21] activó la protección temporal. A estos efectos:

– Constató «[l]a existencia de una afluencia masiva a la Unión de personas desplazadas que han tenido que abandonar Ucrania como consecuencia de un conflicto armado». [22]

– Inició la protección temporal respecto a determinados grupos de personas desplazadas desde Ucrania a partir de la fecha de la invasión. [23]

38. La protección temporal iniciada por la Decisión de Ejecución 2022/382 está vigente en la actualidad [24] y a ella se acogieron los recurrentes en el litigio de origen.

3. Delimitación de la controversia

39. La Oficina de Inmigración rechazó las solicitudes de los recurrentes con apoyo en estos argumentos:

– Los solicitantes disponían de un permiso de residencia con protección temporal en Suecia con arreglo al capítulo 21 de la Ley de Extranjería.

– Este capítulo, junto con la Directiva 2001/55, instaura un régimen especial que es de aplicación preferente a las solicitudes de concesión del estatuto de refugiado y de beneficiario de la protección subsidiaria.

[20] Artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/55.

[21] Decisión de Ejecución del Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal (DO 2022, L 71, p. 1).

[22] La Decisión de Ejecución 2022/382 se adoptó teniendo en cuenta que «[e]l 24 de febrero de 2022, las fuerzas armadas rusas iniciaron una invasión a gran escala de Ucrania en diversos lugares desde la Federación de Rusia, desde Bielorrusia y desde zonas no controladas por el Gobierno de Ucrania» y que, «[c]omo consecuencia de ello, importantes zonas del territorio ucraniano se han convertido en zonas de conflicto armado de las que han huido o están huyendo miles de personas».

[23] La Decisión de Ejecución 2022/382 prevé dos tipos de destinatarios: a) personas que disfrutan de una protección obligatoria derivada de la propia Decisión de Ejecución; y b) personas que, porque el derecho nacional de cada Estado miembro las incluye, disfrutan de una protección «facultativa».

[24] La Decisión de Ejecución 2022/382 se aplicó durante un período inicial de un año, hasta el 4 de marzo de 2023, y, posteriormente, se prorrogó hasta el 4 de marzo de 2024. El Consejo decidió extender el plazo de protección temporal mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2023/2409, de 19 de octubre de 2023, por la que se prorroga la protección temporal introducida por la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 (DO L, 2023/2409), hasta el 4 de marzo de 2025. Este período se ha ampliado nuevamente, hasta el 4 de marzo de 2026, por la Decisión de Ejecución (UE) 2024/1836 del Consejo, de 25 de junio de 2024, por la que se prorroga la protección temporal introducida por la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 (DO L, 2024/1836). En la vista, la Comisión mencionó una propuesta de 4 de junio de 2025 en la que insta al Consejo a aprobar una nueva prórroga hasta el 4 de marzo de 2027.

– El artículo 5 del capítulo 21 de la Ley de Extranjería impide el examen de una solicitud de concesión del estatuto de protección subsidiaria presentada por un extranjero que goza de protección temporal.

– No existe margen para que una interpretación de la Ley sueca conforme con el derecho de la Unión permita examinar tal solicitud y, por lo tanto, no existe derecho al examen del estatuto de protección subsidiaria mientras dure la protección temporal. [25]

40. El tribunal de reenvío duda de que el criterio aplicado por la Oficina de Inmigración sea compatible con el derecho de la Unión. En sus cuatro preguntas prejudiciales interesa la interpretación de las Directivas 2001/55, 2011/95 y 2013/32 (preguntas primera, segunda y tercera, que es oportuno tratar conjuntamente) y se cuestiona la compatibilidad de la Ley de Extranjería con el derecho de la Unión (pregunta cuarta).

B. Primera, segunda y tercera preguntas prejudiciales

41. El tribunal de reenvío desea saber, en síntesis, si, una vez otorgada la protección temporal con arreglo a la Directiva 2001/55, se aplican las Directivas 2011/95 y 2013/32 a las solicitudes de concesión del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria.

42. En particular, los interrogantes del tribunal de reenvío se ciñen a los artículos 17, apartado 1, y 19, apartado 2, de la Directiva 2001/55, para discernir si se aplican a las solicitudes de protección subsidiaria.

43. Ya anticipo que, a mi juicio, coincidente con el de los recurrentes, de la Comisión y del propio tribunal de reenvío, el otorgamiento a una persona de la protección temporal (con arreglo a la Directiva 2001/55) no es incompatible con que esa persona solicite la concesión del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria.

44. En lo que atañe al estatuto de refugiado, la Directiva 2001/55 no deja margen de duda: a tenor de su artículo 3, apartado 1, «[l]a protección temporal se entenderá sin perjuicio del reconocimiento del estatuto de refugiado de conformidad con la Convención de Ginebra».

45. El problema se plantea en cuanto al estatuto de protección subsidiaria. Cuando la Directiva 2001/55 se aprobó, el derecho de la Unión no contaba aún con la figura de la protección subsidiaria, cuya introducción, como ya dije, se produjo mediante la Directiva 2004/83. [26]

46. La Directiva 2001/55 no se ha adaptado a la nueva regulación y, textualmente, limita sus referencias al «estatuto de refugiado» y al «asilo»:

– Según su artículo 3, apartado 1, «[l]a protección temporal se entenderá sin perjuicio del reconocimiento del estatuto de refugiado de conformidad con la Convención de Ginebra».

[25] Como antes he señalado, la Oficina de Inmigración pretende diferir el examen de las solicitudes de protección subsidiaria al momento en el que la protección temporal haya finalizado, y sobre la base de nuevas solicitudes. Sin embargo, en ese momento, la necesidad de protección podría carecer ya de objeto, una vez concluida la guerra de Ucrania.

[26] A tenor del artículo 40 de la Directiva 2011/95, para los Estados miembros vinculados por ella, la Directiva 2004/83 quedó derogada con efectos a partir del 21 de diciembre de 2013.

– En el capítulo IV, titulado «Acceso al procedimiento de asilo en el contexto de la protección temporal», el artículo 17, apartado 1, prevé que las personas acogidas a la protección temporal deben tener la posibilidad de presentar una «solicitud de asilo» en cualquier momento.

47. El artículo 17, apartado 1, de la Directiva 2001/55, interpretado de modo aislado, podría inducir a pensar que los beneficiarios de la protección temporal sólo están facultados para solicitar el estatuto de refugiado (asilo), pero no el de la protección subsidiaria. De ser así, los Estados miembros podrían excluir a una persona de la concesión del estatuto de protección subsidiaria basándose en que la Directiva 2001/55 no la menciona.

48. El Gobierno sueco sostiene, en esa misma línea, que la alusión a «otras formas de protección», inserta en el artículo 19, apartado 2, de la Directiva 2001/55, no se refiere a la protección subsidiaria, sino a los supuestos en los que los Estados ejercen la facultad de aplicar medidas más favorables para los beneficiarios de la protección temporal conforme al artículo 3, apartado 5, de aquella Directiva. [27]

49. Creo, sin embargo, que esa tesis no es correcta.

50. Un entendimiento restrictivo del término «asilo», que contiene el artículo 17, apartado 1, de la Directiva 2001/55, ignoraría el contexto en el que esta Directiva se aplica tras la entrada en vigor del Tratado FUE, así como los objetivos y el alcance de la regulación sobrevenida acerca de la «protección internacional».

51. Desde esta perspectiva, el artículo 17 de la Directiva 2001/55 debe interpretarse en el sentido de que las personas que se beneficien de la protección temporal tienen el derecho de formular y presentar una solicitud de *protección internacional* en cualquier momento.

52. Coincido en esta apreciación con el criterio auspiciado por la Comisión en sus directrices sobre la Decisión de Ejecución 2022/382 [28] y con el tribunal de reenvío, para el que la expresión «solicitud de asilo» es sinónima de «solicitud de protección internacional», tal como esta última se define en las Directivas 2011/95 y 2013/32. [29]

53. Si bien la Directiva 2001/55 se aprobó antes de que entrara en vigor el Tratado FUE, su base jurídica en la actualidad es, precisamente, el artículo 78 de este Tratado, con arreglo al que debe interpretarse el derecho derivado.

54. El artículo 78 TFUE, apartado 2, contempla un estatuto uniforme de protección subsidiaria y un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva. El sistema de protección temporal no puede atender sólo al estatuto de refugiado y desentenderse del estatuto de la protección subsidiaria, cuando uno y otro se integran en el mismo instituto de «protección internacional».

[27] Apartado 14 de las observaciones escritas del Gobierno sueco.

[28] Véase el apartado 7 de la Comunicación de la Comisión relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de Ejecución 2022/382 del Consejo por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal 2022/C 126 I/01 (DO 2022, C 126 I, p. 1).

[29] Así consta en el auto de reenvío, en la parte relativa a la segunda pregunta prejudicial.

55. El Tribunal de Justicia:

– Ha resaltado que, cuando una persona reúna las condiciones mínimas establecidas por el derecho de la Unión para acogerse bien al estatuto de refugiado, bien al de protección subsidiaria, los Estados miembros han de atribuírselo, sin perjuicio de las causas de exclusión. [30]

– Ha declarado, asimismo, que «[…] el estatuto de protección subsidiaria a que hace referencia dicha Directiva [2011/95] debe concederse, en principio, a todo nacional de un tercer país o apátrida que, en caso de retorno a su país de origen o al país de su anterior residencia habitual, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir daños graves, en el sentido del artículo 15 de la misma Directiva». [31]

56. Por tanto, como regla general, el cumplimiento de las normas de la Unión para acceder al estatuto de la protección subsidiaria obliga a los Estados miembros a examinar la solicitud y, en su caso, a concederlo, salvo si concurren los motivos de exclusión que las propias Directivas 2011/95 y 2013/32 prevén, a los que luego me referiré.

57. Este deber de los Estados miembros implica, simétricamente, que las normas reguladoras de la protección internacional, en toda su extensión, confieren a los beneficiarios unos derechos individuales de manera clara, precisa e incondicional.

58. Aunque la tercera pregunta prejudicial se refiere al efecto directo de los artículos 17, apartado 1, y 19, apartado 2, de la Directiva 2001/55, creo que, más bien, el efecto directo es predicable, conjuntamente, de la primera de esas disposiciones y de las normas de las Directivas 2011/95 y 2013/32 que atañen, específicamente, al derecho de presentar una solicitud de protección internacional.

1. Protección subsidiaria y protección temporal

59. Sentada esta premisa y definida la relación entre el estatuto de refugiado y el de la protección subsidiaria en cuanto integrantes del concepto genérico de «protección internacional», es necesario comprobar cómo se articulan ambos estatutos con la protección temporal disciplinada en la Directiva 2001/55.

60. El Tribunal de Justicia ha abordado esta cuestión en la sentencia Kaduna, [32] de la que pueden extraerse las siguientes orientaciones:

– La protección temporal se vincula al sistema de protección internacional en su conjunto (estatuto de refugiado y protección subsidiaria), pues «en lo que atañe […] a la salvaguardia de los objetivos y del efecto útil de la Directiva 2001/55, se desprende de su artículo 2, letra a), que

[30] Sentencia de 29 de julio de 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626), apartado 50: «[…] cuando, por reunir los requisitos previstos, respectivamente, en los capítulos II y III [(refugiado)] o en los capítulos II y V [(beneficiario de la protección subsidiaria)] de la Directiva 2011/95, una persona cumpla las normas mínimas establecidas por el derecho de la Unión para ser beneficiario de alguno de los estatutos de que se trata, los Estados miembros estarán obligados, sin perjuicio de las causas de exclusión que la propia Directiva prevé, a conceder la protección internacional solicitada, sin que dispongan de facultades discrecionales al respecto».

[31] Sentencia de 23 de mayo de 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448), apartado 36, con cita de la sentencia de 4 de octubre de 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801), apartado 47.

[32] Sentencia de 19 de diciembre de 2024, Kaduna (C-244/24 y C-290/24, EU:C:2024:1038); en lo sucesivo, «sentencia Kaduna».

el mecanismo de protección temporal tiene por objeto, en particular, preservar el buen funcionamiento del sistema de protección internacional en los Estados miembros». [33]

– A la luz de sus artículos 3 y 17, la Directiva 2001/55 «vela, en particular, por preservar la posibilidad efectiva de los nacionales de terceros países y los apátridas acogidos a la protección temporal de obtener protección internacional al término de un examen adecuado de su situación individual». [34]

– Las personas acogidas a la protección temporal tienen garantizada de forma inmediata una protección de menor amplitud que la derivada de la concesión de la protección internacional en el sentido de la Directiva 2011/95. [35]

– «Sería contrario [al objetivo de acceder efectivamente a la protección internacional] y al efecto útil de la Directiva 2001/55 que el examen de la solicitud de protección internacional presentada, en su caso, por […] nacionales de terceros países y apátridas, y aún no resuelta, no se completara, respetando estrictamente las exigencias derivadas de la Directiva 2013/32, tras la expiración de la protección temporal […]». [36]

61. Así pues, para el Tribunal de Justicia, los nacionales de terceros países o apátridas beneficiarios de la protección temporal a título de la Directiva 2001/55 gozan del derecho a demandar la protección internacional (en su doble vertiente, de estatuto de refugiado y de estatuto de protección subsidiaria).

62. El apartado 129 de la sentencia Kaduna contiene una afirmación que, a falta de ulteriores matices, parecería condicionar el derecho a la solicitud de protección internacional al momento en que finalice la protección temporal. En ese apartado se lee que «[…] una vez finalizada la protección temporal […], no puede impedirse a esos nacionales de terceros países y apátridas ejercer, de manera efectiva, su derecho a presentar una solicitud de protección internacional, que constituye una fase fundamental del procedimiento de concesión de esta protección».

63. Sin embargo, por el contexto en que se encuadra, lejos de restringir las facultades de los interesados, el apartado 129 de la sentencia Kaduna subraya la amplitud de su derecho a acceder al estatuto de refugiado o de protección subsidiaria en cualquier momento, durante la protección temporal o una vez finalizada.

64. Si mi lectura de la sentencia Kaduna es correcta, en ella resulta factible la presentación de una solicitud de protección internacional cuando se está disfrutando ya de la protección temporal.

65. Confirma esta percepción la sentencia Kaduna al rechazar que la estancia en un Estado miembro de las personas beneficiarias de la protección temporal se convierta automáticamente en irregular a partir de la fecha en que finaliza esa protección. Reconoce que «algunas de esas

[33] *Ibidem*, apartado 125.

[34] *Ibidem*, apartados 126 y 127.

[35] *Ibidem*, apartado 127 en relación con el apartado 82. En la vista, el Gobierno sueco reconoció que los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria acceden a un nivel de prestaciones (sociales y de otro tipo) superior al de los beneficiarios de la protección temporal. La Oficina de Inmigración afirmó que, aunque así sea, ese nivel inferior le parece suficiente para estos últimos.

[36] *Ibidem*, apartado 128.

personas pueden, en particular, haber presentado una solicitud de protección internacional y tener en principio, por ello, el derecho a permanecer en el territorio del Estado miembro de que se trate». [37]

66. En suma, los beneficiarios de la protección temporal a título de la Directiva 2001/55 pueden solicitar la protección internacional, en su doble acepción, en cualquier momento.

67. No se opone a esta regla el artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2013/33/UE, [38] que excluye de su aplicación los supuestos en los que las disposiciones de la Directiva 2001/55 se hayan aplicado. [39] Esa exclusión puede interpretarse, *a contrario sensu*, de manera que la falta de tal previsión en la Directiva 2013/32 determina que esta Directiva se aplique en los supuestos de protección temporal al amparo de la Directiva 2001/55.

68. El análisis de los campos materiales cubiertos por la Directiva 2001/55 y por la Directiva 2013/33, en cuanto a la acogida de los solicitantes de protección internacional, corrobora lo hasta ahora expresado:

– La Directiva 2013/33, complementaria de la Directiva 2011/95 y de la Directiva 2013/32, atiende a las situaciones individuales de los solicitantes de protección internacional, a fin de facilitarles unas «condiciones de acogida» [definidas en el artículo 2, letra f), de la Directiva 2013/33] mientras se tramita su solicitud. En cambio, la Directiva 2001/55 atiende a situaciones de afluencia masiva de personas desplazadas.

– La diferencia en la designación del destinatario de los beneficios no impide que pueda haber solapamientos: una persona inmersa en un desplazamiento masivo como consecuencia de una guerra puede reunir los requisitos para aspirar a alguna de las formas de protección internacional.

– Lo relevante es que la equivalencia entre el contenido y el alcance de la protección prevista en la Directiva 2001/55 y las condiciones de acogida de la Directiva 2013/33 dota de lógica a que ésta prevea su inaplicación cuando se encuentra ya en vigor otro sistema de asistencia.

69. Esta misma lógica explica que el artículo 19, apartado 1, de la Directiva 2001/55 faculte a los Estados miembros a no acumular el beneficio de la protección temporal con el estatuto de solicitante de asilo, cuando se está estudiando la solicitud.

2. Limitaciones a la concesión de la protección internacional

70. Los Estados miembros están obligados a conceder la protección internacional a quienes reúnan las condiciones exigibles, sin perjuicio de los motivos de exclusión que la Directiva 2011/95 prevé.

[37] *Ibidem*, apartado 154.

[38] 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). Según su artículo 3, apartado 3, «la presente Directiva no será de aplicación cuando se apliquen las disposiciones de la Directiva 2001/55 […]». En el mismo sentido se pronunciaba el artículo 3, apartado 3, de su predecesora, la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (DO 2003, L 31, p. 18).

[39] Citado en las observaciones escritas de la Oficina de Inmigración.

71. Los artículos 12 y 17 de la Directiva 2011/95 enumeran los motivos para excluir la concesión del estatuto de refugiado y de protección subsidiaria, respectivamente. Ninguno de ellos contempla la circunstancia de ser beneficiario de la protección temporal.

72. El listado exhaustivo [40] de los motivos de inadmisibilidad de la solicitud de protección internacional que figura en el artículo 33, apartado 2, de la Directiva 2013/32 tampoco recoge el hecho de ser beneficiario de la protección temporal. [41]

73. La Directiva 2001/55 otorga, sin embargo, a los Estados miembros ciertas facultades para limitar el acceso a la protección internacional ante la afluencia masiva de personas desplazadas. Tiene en cuenta, a estos efectos, la incidencia que ese factor pudiera tener en el sistema nacional de asilo. Su artículo 2, letra a), al definir la protección temporal, evoca la eventualidad de que, a causa de la afluencia de desplazados, el sistema de asilo corra «[…] el riesgo de no poder gestionar este flujo de personas sin efectos contrarios a su buen funcionamiento […]».

74. La preocupación por no colapsar los sistemas nacionales de asilo al regular la protección temporal para los desplazados por la invasión de Ucrania se puso de manifiesto en la Decisión de Ejecución 2022/382 y en sus ulteriores prórrogas. La reflejan el considerando décimo sexto de la Decisión de Ejecución 2022/382, [42] el considerando séptimo de la Decisión de Ejecución 2023/2409 [43] y los considerandos séptimo y octavo de la Decisión de Ejecución 2024/1836. [44]

75. Los Estados disponen, pues, de un cierto margen para modular el ritmo de tramitación de las solicitudes de protección internacional, evitando que sus sistemas nacionales de asilo se saturen. [45]

76. Por decisión del legislador de la Unión, este riesgo de saturación puede justificar limitaciones transitorias al derecho de acceso a la protección internacional de los beneficiarios de la protección temporal. Se tratará, en tal caso, de adecuar la respuesta a las posibilidades reales de afrontar una situación excepcional, provocada por el éxodo masivo de personas desplazadas.

77. La Directiva 2001/55 se inserta así en el sistema común de examen de las solicitudes de protección internacional, que ya cuenta con la posibilidad de aplazamiento de la correspondiente resolución, cuando «un gran número de nacionales de terceros países o apátridas soliciten

[40] En cuanto a su carácter exhaustivo, véase la sentencia de 19 de marzo de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218), apartado 30.

[41] Conforme al apartado 51 de 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), «tanto del carácter exhaustivo de la enumeración que figura en el artículo 33, apartado 2, de la Directiva [2013/32] sobre procedimientos como del carácter excepcional de las causas de inadmisibilidad contenidas en tal enumeración, se desprende que […] debe ser objeto de una interpretación estricta y, por ende, no puede aplicarse a una situación no comprendida en su tenor».

[42] «Se espera que el inicio de la protección temporal beneficie a los Estados miembros, ya que los derechos que la acompañan limitan la necesidad para las personas desplazadas de solicitar inmediatamente protección internacional y, por lo tanto, *el riesgo de desbordar sus sistemas de asilo*». Cursiva añadida.

[43] «La prórroga de la protección temporal también contribuirá a garantizar que los sistemas de asilo de los Estados miembros no se vean desbordados por un aumento significativo del número de solicitudes de protección internacional que podrían presentar las personas beneficiarias de protección temporal hasta el 4 de marzo de 2024, si la protección temporal cesara en ese momento, o por las personas que huyeran de la guerra en Ucrania y llegaran a la Unión después de esa fecha y antes del 4 de marzo de 2025».

[44] Se percibe «un riesgo para el funcionamiento eficaz de los sistemas nacionales de asilo; […] si se produjera un cese inmediato de la protección temporal, todos los beneficiarios solicitarían protección internacional simultáneamente».

[45] En la petición de decisión prejudicial C-249/25 (asunto pendiente ante el Tribunal de Justicia) se plantea si los Estados miembros pueden *suspender* el examen de una solicitud de protección internacional presentada por una persona que disfruta de protección temporal. En el presente reenvío prejudicial, por el contrario, las autoridades suecas no han suspendido ese examen, sino, simplemente, rechazado, en los términos ya expuestos, la solicitud de concesión del estatuto de protección subsidiaria. En respuesta a una pregunta que se le formuló en la vista, sobre si la suspensión del plazo de resolución no sería más conforme con el principio de proporcionalidad que la inadmisibilidad de las solicitudes de protección subsidiaria, el Gobierno sueco respondió que eso era algo que correspondía a la Oficina de Inmigración, en tanto que autoridad independiente, y que al Gobierno no le competía valorar cómo aplicaba la normativa.

simultáneamente protección internacional, haciendo muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en el plazo de seis meses» [artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva 2013/32]. [46]

78. Entiendo, sin embargo, que esas limitaciones transitorias no pueden abocar a la *declaración de inadmisibilidad* de cualquier solicitud de protección subsidiaria. [47] El sistema común de protección internacional no consiente que una norma nacional obligue a inadmitir, como regla, *todas las solicitudes* de protección subsidiaria de quienes gozan de protección temporal.

79. Por su parte, el Reglamento (UE) n.º 604/2013 [48] alude a las situaciones caracterizadas por la llegada de un número excepcionalmente alto de nacionales de terceros países deseosos de obtener una protección internacional. [49] Su artículo 33 establece «un mecanismo de alerta rápida, capacidad de respuesta y gestión de crisis, que tiene por objeto la puesta en práctica de actuaciones preventivas destinadas, en particular, a evitar que la aplicación de este Reglamento pueda correr peligro debido a un riesgo confirmado de presión especial sobre el sistema de asilo de un Estado miembro». [50]

80. Pues bien, tampoco en estos casos el legislador de la Unión ha autorizado a que los Estados miembros puedan acordar, por sí, la inadmisibilidad automática de las solicitudes de protección internacional.

3. Conclusión intermedia

81. En definitiva, la respuesta que sugiero a las tres primeras preguntas prejudiciales es la siguiente:

– La interpretación de la Directiva 2001/55 a la luz de las Directivas 2011/95 y 2013/32 autoriza que los nacionales de terceros países o apátridas que gozan de la protección temporal a título de la Directiva 2001/55 puedan solicitar la protección internacional en su doble vertiente de estatuto de refugiado y de protección subsidiaria.

– El artículo 17, apartado 1, de la Directiva 2001/55, el artículo 18 de la Directiva 2011/95 y el artículo 10 de la Directiva 2013/32, en cuanto reconocen a los nacionales de terceros países o apátridas el derecho a presentar una solicitud de protección internacional, tienen efecto directo.

C. Cuarta pregunta prejudicial

82. A la luz de la respuesta que propongo a las tres primeras preguntas prejudiciales, la Ley de Extranjería sería incompatible con el derecho de la Unión si prohibiera absolutamente que los beneficiarios de la protección temporal soliciten la protección subsidiaria.

[46] Sentencia de 8 de mayo de 2025, Zimir (C-662/23, EU:C:2025:326), apartado 32.

[47] En el sentido al que me he referido en la nota 7 de estas conclusiones.

[48] 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) («Reglamento Dublín III»).

[49] Sentencia de 26 de julio de 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586), apartado 96.

[50] *Ibidem*, apartado 95.

83. Corresponde al tribunal de reenvío interpretar el derecho nacional. A reserva de su apreciación, considero que quizás sería imaginable una lectura del artículo 5 del capítulo 21 de la Ley de Extranjería que, para hacerlo conforme con el derecho de la Unión, aplique, por analogía, a las solicitudes de protección subsidiaria el mismo régimen de examen que a las de concesión del estatuto de refugiado, partiendo de que unas y otras constituyen solicitudes de *protección internacional*. [51]

84. Si, a juicio del tribunal de reenvío, tal interpretación fuera inviable (*contra legem*), debería inaplicar las disposiciones de Ley de Extranjería que regulan lo que aquí es objeto de controversia.

85. Las observaciones del Gobierno sueco y de la Oficina de Inmigración subrayan el objetivo de defensa del sistema nacional de asilo. Aducen que, siendo la protección temporal un mecanismo excepcional, ese objetivo se vería comprometido si Suecia se viera obligada a examinar las peticiones de protección subsidiaria durante el periodo de protección temporal. [52]

86. Esta alegación podría, en su caso, acogerse (si se demostrara el peligro de colapso del sistema) para demorar las resoluciones que, tras un examen de fondo, den respuesta a las solicitudes de protección internacional o para activar el mecanismo de alerta rápida, capacidad de respuesta y gestión de crisis en materia de asilo, pero no para justificar la inadmisibilidad de esas solicitudes, cuando incluyan la petición del estatuto de protección subsidiaria.

87. El Gobierno sueco y la Oficina de Inmigración tratan de justificar que se limite el examen a las solicitudes de concesión del estatuto de refugiado en el respeto de las obligaciones internacionales del Estado sueco derivadas de la Convención de Ginebra. [53]

88. Este último argumento tampoco puede compartirse. Ciertamente, el artículo 5 del capítulo 21 de la Ley de Extranjería se atiene a la Convención de Ginebra y al derecho de la Unión, al permitir que los beneficiarios de la protección temporal soliciten la concesión del estatuto de refugiado. Suecia respeta, de este modo, sus «obligaciones internacionales», pero infringe el derecho de la Unión si niega a aquellos beneficiarios la posibilidad de solicitar la protección subsidiaria, ajena a la Convención de Ginebra, pero impuesta por el artículo 78 TFUE y por las Directivas 2011/95 y 2013/32.

[51] El párrafo primero del artículo 5 del capítulo 21 de la Ley de Extranjería alude a la compatibilidad de la concesión del permiso de residencia a un beneficiario de la protección temporal con el examen de una solicitud de ese mismo permiso en cuanto refugiado. A tenor de su párrafo segundo, «sólo podrá aplazarse el examen de una solicitud con arreglo al párrafo primero cuando existan razones especiales para ello».

[52] Apartados 4, 6, 7, 8 y 10 de las observaciones del Gobierno sueco y varios apartados (sin numerar) de las observaciones de la Oficina de Inmigración. En la vista, tanto el Gobierno sueco como la Oficina de Inmigración se refirieron a riesgos potenciales para su sistema de asilo, pero no concretaron qué elementos objetivos podrían poner en peligro ese sistema de modo que hiciesen imprescindible el rechazo automático, sin examen previo, de las solicitudes del estatuto de protección subsidiaria depositadas por los beneficiarios de protección temporal.

[53] Apartado 13 de las observaciones del Gobierno sueco y un apartado (sin numerar) de las observaciones de la Oficina de Inmigración.

V. Conclusión

89. En atención a lo expuesto, propongo responder al Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Tribunal de primera instancia de lo contencioso administrativo de Gotemburgo, Tribunal de inmigración, Suecia) del siguiente modo:

«Los artículos 3, 17 y 19 de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida,

en relación con los artículos 1, 2, letras a), f), g) y h), y 18 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 en relación con los artículos 2, letras b), h), i) y k), y 10, apartado 2, 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,

deben interpretarse en el sentido de que:

Los nacionales de terceros países o apátridas que gozan de la protección temporal a título de la Directiva 2001/55 pueden solicitar la protección internacional en su doble vertiente de estatuto de refugiado y de protección subsidiaria, con arreglo a las Directivas 2011/95 y 2013/32.

El artículo 17, apartado 1, de la Directiva 2001/55, el artículo 18 de la Directiva 2011/95 y el artículo 10 de la Directiva 2013/32, en cuanto reconocen a los nacionales de terceros países o apátridas el derecho a presentar una solicitud de protección internacional, tienen efecto directo.

Esas disposiciones se oponen a una normativa o a una práctica administrativa constante de un Estado miembro que, cuando una persona desplazada beneficiaria de la protección temporal deposita una solicitud para obtener el estatuto de protección subsidiaria, rechazan tal solicitud sin analizar si concurren las condiciones para acceder a ese estatuto».